

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการลดภาระ
ค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถเมล์-รถไฟฟ้า

โดย

นางสาวดวงดาว เจริญผล
ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการขนส่งทางบก

นักศึกษาวิทยาลัยการป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน
ด้านการเดินทางโดยรถเมล์-รถไฟฟ้า

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นางสาวดุจดาว เจริญผล **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** ๕๙

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง รถเมล์และรถไฟฟ้า วิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบการดำเนินมาตรการ ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินมาตรการฯ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายของภาครัฐ เพื่อนำวิเคราะห์และเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการฯ ของกระทรวงคมนาคมให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลอย่างแท้จริง

การให้บริการของรถเมล์และรถไฟฟ้าตามมาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าที่ผ่านมา เป็นวิธีการดำเนินการที่ขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ การเดินรถเมล์ฟรียังไม่ครอบคลุมทุกเส้นทาง และไม่ใช่วิธีบริหารจัดการที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง อีกทั้งการบริหารจัดการเดินรถแบบวิ่งฟรีทั้งคัน/ทั้งตู้ เป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า และเสียโอกาสในการนำทรัพยากรไปทำประโยชน์และหารายได้ที่มากกว่า และแม้ว่ารัฐจะจ่ายเงินชดเชยการดำเนินมาตรการฯ ให้กับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ก็ตาม ทั้ง ๒ หน่วยงานก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากกระบวนการชดเชยทำให้มีต้นทุนเพิ่มขึ้น ได้แก่ การตรวจสอบบัญชีของ ขสมก. มีค่าใช้จ่ายในการที่ปรึกษามาในระบบตรวจสอบเพื่อการขอรับเงินชดเชย ที่สำคัญคือ กระบวนการชดเชยต้องใช้เวลาถึง ๑ ปี ทำให้ทั้ง ๒ หน่วยงานได้รับเงินชดเชยล่าช้า หน่วยงานขาดสภาพคล่องทางการเงิน จึงมีปัญหาดอกเบี้ยเงินกู้เสริมสภาพคล่องตามมา

เมื่อพิจารณารูปแบบการบริหารจัดการมาตรการฯ ภายใต้ต้นนโยบายนี้ พบว่ามีความเกี่ยวข้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ความสำเร็จของการดำเนินมาตรการฯ ไม่จำกัดเพียงความสำเร็จตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ขึ้นอยู่กับบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเป็นขั้นตอน เริ่มจาก

๑. การวางแผน (Planning) กำหนดเป้าหมาย ทิศทางการดำเนินมาตรการฯ ที่ชัดเจน เริ่มจากการกำหนดให้จัดทำระบบฐานข้อมูลกลางผู้มีรายได้น้อยเพื่อรับสวัสดิการภาครัฐ และการจัดทำบัตรสวัสดิการ

๒. การมอบหมายงาน (Organizing) การกำหนด สั่งการให้หน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงการทำงานในเรื่องใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อน ได้แก่ การลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย การตรวจสอบสิทธิ และการแจ้งสิทธิของผู้มีรายได้น้อย รวมถึงการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อรองรับกับมาตรการฯ ในอนาคต เช่น โครงการระบบตั๋วร่วม โครงการเช่าระบบบัตรโดยสารอิเล็กทรอนิกส์พร้อมอุปกรณ์ (E-Ticket) และโครงการจัดหาระบบ Electronic Data Capture (EDC) เป็นต้น

ข

๓. การกำกับให้การปฏิบัติงานสำเร็จตามเป้าหมาย (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling) ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด เพื่อให้กระบวนการทำงานในแต่ละส่วน ของแต่ละหน่วยงานมีความต่อเนื่องกัน เป็นขั้นตอนป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่จะเกิดหรือได้เกิดขึ้นแล้วอย่างทันการณ์

ปัจจุบัน รัฐบาลได้ให้กระทรวงการคลังจัดการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย และทำการตรวจสอบคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด เพื่อจัดทำบัตรสวัสดิการของบุคคล โดยบัตรดังกล่าวจะเชื่อมข้อมูลกับระบบตัวร่วมของกระทรวงคมนาคมเพื่อเข้าระบบจ่ายเงินเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐต่อไป

แผนงานสำคัญระยะต่อไปของมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาล คือ การจัดให้มีผู้มีรายได้น้อยสามารถใช้สวัสดิการด้านการเดินทาง และขนส่งของรัฐทุกสาขา (รถโดยสาร เรือโดยสาร รถไฟฟ้า ฯลฯ) โดยจะต้องเร่งรัดปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ให้บริการทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถเข้าร่วมกับโครงการสวัสดิการของรัฐบาล การกำกับให้หน่วยงานในสังกัด (ขสมก. และ รฟท.) จะต้องพัฒนาวิธีการทำงานกับเทคโนโลยีใหม่ในครั้งนี้ การพัฒนาบุคลากรรองรับเทคโนโลยีใหม่ๆ และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการตามแผนฟื้นฟูกิจการของหน่วยงานอย่างจริงจัง รวมถึงการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ สื่อสารข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนทั่วถึงและต่อเนื่อง

คำนำ

รัฐบาลเริ่มดำเนินนโยบายลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง “รถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี” มาตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ในระยะแรกได้กำหนดเป็นมาตรการชั่วคราว ๖ เดือน แต่รัฐบาลได้ขยายเวลาดำเนินมาตรการนี้มาเป็นระยะจนถึงปัจจุบันเป็นระยะที่ ๒๒ มีกำหนดสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมีผลต่อประชาชนโดยตรง แต่ก็เป็นภาระงบประมาณภาครัฐอย่างมาก ที่สำคัญกลุ่มเป้าหมายคือผู้มีรายได้น้อยที่ควรได้รับประโยชน์ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการอย่างแท้จริง การให้บริการที่ยังไม่ทั่วถึง และต้นทุนการดำเนินการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ตามนโยบายของรัฐบาลคุ่มค่าและเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ เหล่านี้นำมาสู่ประเด็นการพิจารณา คือ หาแนวทางการดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เกิดประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมายและช่วยพัฒนาวิธีดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพไปพร้อมกัน

คำถามสำคัญ “ใครคือกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยที่ควรได้รับสิทธินี้ การกำหนดมาตรการที่มีมาตรฐานและเหมาะสมควรเป็นอย่างไร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำงานร่วมกันอย่างไร” งานวิจัยฉบับนี้จึงต้องการนำเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี รวมถึงเสนอแนวคิดในการบริหารนโยบายของรัฐบาลในการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึง

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยนี้จะเกิดประโยชน์ในทางวิชาการ สามารถนำไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้ เป็นผลสัมฤทธิ์ได้

(นางสาวดุจดาว เจริญผล)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
บทที่ ๒ มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง	๖
บทสรุปของผลการศึกษาโครงการจัดทำแนวทางการสนับสนุนมาตรการ	
ลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง รถเมล์-รถไฟฟรี (ปี พ.ศ. ๒๕๕๗)	๖
บทสรุปเรื่อง การพิจารณากำหนดมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน	
ด้านการเดินทางของกระทรวงคมนาคม (ปี พ.ศ. ๒๕๕๗)	๔๑
นโยบายการพัฒนา “ประเทศไทย ๔.๐” และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้าง	
พื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ	๕๔
สรุป	๕๕
บทที่ ๓ การศึกษาวิจัยกระบวนการ รูปแบบการกำกับดูแลการดำเนิน	๕๖
 มาตรการรถเมล์และรถไฟฟรี	
กระบวนการ รูปแบบการกำกับดูแล และการดำเนินมาตรการ	๕๖
การศึกษาวิจัยมาตรการ	๕๘
สรุป	๖๐
บทที่ ๔ การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการรถเมล์และรถไฟฟรี	๖๑
แนวทางการดำเนินมาตรการ	๖๑
สรุป	๖๓
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๖๔
สรุป	๖๔
ข้อเสนอแนะ	๖๕

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	๖๖
ภาคผนวก	๖๗
ผนวก ก เส้นทางรถเมล์ฟรีและจำนวนรถ	๖๘
ผนวก ข จำนวนขบวนรถบริการเชิงสังคมและขบวนรถเชิงพาณิชย์	๗๖
ประวัติย่อผู้วิจัย	๗๗

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒-๑	การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถเมล์ฟรี	๑๑
๒-๒	ผลการวิเคราะห์ระหว่างการยกเลิกมาตรการและคงมาตรการเดิม	๑๗
๒-๓	สัดส่วนของกลุ่มผู้ใช้บริการรถเมล์ฟรี	๒๐
๒-๔	การคำนวณกลุ่มผู้ใช้บริการรถเมล์ฟรี	๒๐
๒-๕	แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (รถเมล์ฟรี)	๒๑
๒-๖	สรุปข้อดีและข้อเสียของมาตรการใหม่ (ตามผลการศึกษา)	๒๓
๒-๗	การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถไฟฟ้าฟรี	๒๗
๒-๘	ผลการวิเคราะห์ระหว่างการยกเลิกมาตรการและคงมาตรการเดิม	๓๔
๒-๙	สัดส่วนของกลุ่มผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าฟรี	๓๖
๒-๑๐	การคำนวณกลุ่มผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าฟรี	๓๗
๒-๑๑	แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (รถไฟฟ้าฟรี)	๓๘
๒-๑๒	สรุปข้อดีและข้อเสียของมาตรการใหม่ (ตามผลการศึกษา)	๓๙
๒-๑๓	จำนวนผู้ได้รับประโยชน์ และงบประมาณสนับสนุนรถเมล์ฟรี / รถไฟฟ้าฟรี	๔๐
๒-๑๔	จำนวนผู้โดยสารแต่ละประเภทและงบประมาณสนับสนุน	๔๓
๒-๑๕	การเปรียบเทียบผู้ได้รับประโยชน์และงบประมาณ ตามมาตรการปัจจุบัน มาตรการตามผลการศึกษา และมาตรการใหม่ โดยเฉลี่ยต่อเดือน	๔๖

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒-๑	เส้นความยากจนของประเทศไทย ปี ๒๕๕๕ และ ปี ๒๕๕๖	๔๗

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์เศรษฐกิจในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม ๒๕๕๑ ได้ปรากฏว่าราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเกินกว่าระดับ ๑๔๐ เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาเรล ซึ่งสูงกว่าการคาดการณ์ของหน่วยงานต่างๆ ประกอบกับราคาสินค้าเกษตรในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๑ ปรับสูงขึ้นกว่าร้อยละ ๓๖ ทำให้ดัชนีราคาผู้บริโภคหรืออัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นสูงสุดที่ระดับร้อยละ ๘.๙ ทั้งนี้ ราคาน้ำมันดิบยังคงอยู่ในระดับสูงที่ ๑๒๐ - ๑๔๐ เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาเรลตลอดทั้งปี ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ

รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยกำหนดมาตรการในการเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายให้แก่ประชาชน ได้แก่ มาตรการปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำ มาตรการปรับเงินเดือนและค่าครองชีพของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ มาตรการแก้ไขวิกฤตพลังงานและสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ และมาตรการเงินทุนเพื่อประชาชนและเศรษฐกิจฐานราก แต่การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันและราคาอาหารยังส่งผลกระทบในวงกว้าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีผลกระทบสูงต่อประชาชนที่มีรายได้น้อย

ดังนั้น เพื่อเป็นการลดผลกระทบจากสถานการณ์พลังงานและราคาสินค้าในระยะสั้นให้กับประชาชน รัฐบาลได้กำหนดมาตรการด้านการลดค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ยึดหลักการในการประหยัดพลังงาน และส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก ตลอดจนลดผลกระทบต่อรายได้ โดยเฉพาะในกลุ่มของประชาชนที่มีรายได้น้อย เพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจมีความรุนแรงขึ้นในภาคการบริโภค โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบและอนุมัติดำเนิน ๖ มาตรการ ๖ เดือน ประกอบด้วย

๑. ลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมัน : น้ำมันแก๊สโซฮอล์ ๙๑, ๙๕, E๑๐, E๒๐, E๘๕ และน้ำมันดีเซล
๒. ชะลอการปรับราคาก๊าซหุงต้ม (LPG) ในภาคครัวเรือน
๓. ลดค่าใช้จ่ายน้ำประปาของครัวเรือน
๔. ลดค่าใช้จ่ายไฟฟ้าของครัวเรือน
๕. ลดค่าใช้จ่ายเดินทางรถโดยสารประจำทาง จัดรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน ๘๐๐ คัน ใน ๗๓ เส้นทางโดยเป็นรถโดยสารธรรมดา เพื่อให้บริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

๖. ลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถไฟชั้น ๓ ให้ประชาชนใช้บริการรถไฟชั้น ๓ เชียงสังคม โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งครอบคลุมผู้ใช้บริการเฉลี่ยประมาณ ๑๖ ล้านคน (๖ เดือน)

ซึ่งจะเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อลดค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนและเป็นมาตรการที่บูรณาการทั้งในมาตรการด้านการคลัง และมาตรการด้านพลังงานมีระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๖ เดือน โดยเริ่มต้นวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ และสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๒

การดำเนินมาตรการรถเมล์ฟรีของ ขสมก. ให้บริการรถเมล์ฟรี โดยจัดเดินรถโดยสารธรรมดา (รถร้อน) จำนวน ๘๐๐ คัน ใน ๗๓ เส้นทาง (จากจำนวนเส้นทางทั้งหมด ๒๑๔ เส้นทาง) ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน ๑,๐๑๐.๑๔ ล้านคน เฉลี่ยเดือนละ ๑๐.๒๐ ล้านคน

การปล่อยรถในแต่ละสาย ปล่อยสลับกันระหว่างรถโดยสารธรรมดาที่ให้บริการฟรี กับรถโดยสารที่เก็บเงินค่าโดยสารปกติ หากในสายการเดินรถใดมีรถโดยสารปรับอากาศให้บริการอยู่ด้วย ก็ จะปล่อยสลับกัน ผู้โดยสารสามารถใช้บริการได้ทุกคน สำหรับการให้บริการฟรี เมื่อผู้โดยสารขึ้นรถ พนักงานเก็บค่าโดยสารจะฉีกตั๋วให้ผู้โดยสาร แต่ถ้าไม่มีพนักงานเก็บค่าโดยสาร จะให้พนักงานขับรถ นับจำนวนผู้โดยสารเพื่อจัดเก็บข้อมูลการให้บริการรถเมล์ฟรี และเสนอกระทรวงการคลังเพื่อ ตรวจสอบการจัดบริการเส้นทางของรถเมล์ฟรี ทั้งนี้ กระทรวงการคลังมีการจัดเจ้าหน้าที่มาทำการ สุ่มตรวจด้วย

การดำเนินมาตรการรถไฟฟรีของ รฟท. ได้จัดบริการรถไฟฟรีครอบคลุมทุกเส้นทาง จำนวน ๑๗๒ ขบวน ประกอบด้วย ขบวนรถไฟเชิงสังคม จำนวน ๑๖๔ ขบวนต่อวัน และขบวนรถเชิง พาณิชยกรรม (ขบวนรถเร็ว) รถไฟฟรีชั้น ๓ จำนวน ๘ ขบวนต่อวัน ผู้โดยสารประสงค์จะเดินทางไปกับ ขบวนรถในเส้นทางใด ต้องขอรับตั๋วโดยสารที่ช่องจำหน่ายตั๋วของสถานีรถไฟ หากการจำหน่ายตั๋วที่นั่ง ในขบวนรถเชิงพาณิชยกรรมเต็มหมดแล้ว รฟท. จะไม่สามารถพ่วงเพิ่มตั๋วโดยสารได้อีก

โดยที่นโยบายและมาตรการบรรเทาและช่วยเหลือความทุกข์ยากของประชาชนจาก ปัญหาภาวะเศรษฐกิจจำนวน ๖ เรื่อง เป็นมาตรการชั่วคราว ดังนั้น จนถึงปัจจุบันหลายมาตรการได้ ถูกยกเลิกไปแล้ว คงมีแต่มาตรการรถเมล์-รถไฟฟรี ที่ยังคงดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลทุก สมัยได้มีมติอนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินมาตรการฯ มาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันเป็นจำนวน ๒๑ ระยะ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ (ปัจจุบันคือระยะที่ ๒๑ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ - ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐) โดยมีผู้ได้รับประโยชน์เมื่อสิ้นสุดระยะที่ ๒๐ (ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙) รวมทั้งสิ้น ๑,๒๖๐.๐๕ ล้านคน จำแนกเป็น ผู้โดยสารรถเมล์ฟรี จำนวน ๑,๐๑๐.๑๔ ล้านคน และ ผู้โดยสารรถไฟฟรี จำนวน ๒๔๙.๙๑ ล้านคน

มาตรการรถเมล์ - รถไฟฟรี เป็นมาตรการตามนโยบายของรัฐบาล การขยายระยะเวลาของ มาตรการฯ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีพิจารณาความเหมาะสมของช่วงเวลาในการดำเนิน มาตรการฯ รวมถึงพิจารณากำหนดแหล่งเงินงบประมาณที่ใช้เพื่อการสนับสนุนให้แก่ ขสมก. และ รฟท. ซึ่งมี ทั้งงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ และงบกลาง โดยมีรายจ่ายตลอดช่วงเวลา ๒๐ ระยะ เป็นเวลา ๙๙ เดือน เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๑,๒๖๙.๑๓ ล้านบาท เฉลี่ยเป็นเงิน ๓๑๕.๘๕ ล้านบาท/เดือน จำแนกเป็นงบประมาณ

สนับสนุนรถเมล์ฟรี รวมทั้งสิ้น ๒๓,๙๕๘.๕๑ ล้านบาท เฉลี่ย ๒๔๒.๐๑ ล้านบาท/เดือน งบประมาณสนับสนุนรถไฟฟรี รวมทั้งสิ้น ๗,๓๑๐.๖๒ ล้านบาท เฉลี่ย ๗๓.๘๔ ล้านบาท/เดือน

ปัญหา

๑. ปัญหาเบื้องต้นคือประเทศไทยไม่มีระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยที่เป็นฐานข้อมูลกลาง ที่จะนำไปใช้อ้างอิง หรือใช้ประโยชน์ต่อเนื่อง และยังไม่เคยระบุค่าอธิบายคุณสมบัติที่ชัดเจนของผู้มีรายได้น้อย กระทรวงคมนาคมไม่สามารถนำข้อมูลของหน่วยงานใดมาใช้ในการดำเนินมาตรการรถเมล์-รถไฟฟรีแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น วัตถุประสงค์ของกระทรวงคมนาคมจึงต้องจัดบริการรถเมล์ฟรีทั้งคันและรถไฟฟรีทั้งตู้ ทุกคนขึ้นได้ ไม่จนก็ขึ้นได้ รวมถึงต่างชาติก็ร่วมใช้ด้วย

๒. การให้บริการรถเมล์-รถไฟฟรียังเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการใช้บริการอย่างแท้จริงและทั่วถึง การออกวิ่งให้บริการทั้งเรื่องเส้นทางที่ยังไม่ครอบคลุมทุกสาย รวมถึงเวลาในการปล่อยรถ การวิ่งรถฟรีทั้งคันและตู้รถไฟฟรีทั้งตู้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรไม่เต็มที่

๓. มาตรการรถเมล์-รถไฟฟรีในปัจจุบันสร้างภาระเพิ่มขึ้นแก่ ขสมก. และ รฟท. เนื่องจากเป็นบริการที่ต้องดำเนินการไปก่อน แล้วมาเบิกเงินอุดหนุนเป็นการชดเชยภายหลัง กระบวนการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนตามมาตรการฯ ต้องใช้เวลาไม่ต่ำกว่า ๑ ปี ปัญหาคือ ทั้งสองหน่วยงานอยู่ในสถานะขาดสภาพคล่องทางการเงิน ไม่มีเงินสดเพียงพอในการสำรองค่าใช้จ่าย เกิดภาระหนี้ที่เป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายและภาระดอกเบี้ยปรับจากการชำระล่าช้า อีกทั้งเงินอุดหนุนจากภาครัฐก็ไม่ครอบคลุมภาระดอกเบี้ยปรับ หน่วยงานต้องรับภาระเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณี ขสมก. มีภาระต้องดำเนินการให้มีการจ้างผู้ประเมินอิสระมาตรวจสอบต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริง เพื่อขอรับเงินอุดหนุนการดำเนินมาตรการรถเมล์ฟรีจากรัฐบาล ทำให้ ขสมก. มีขั้นตอนในการบริหารจัดการและต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและต้องเป็นผู้รับภาระเองเพิ่มขึ้นด้วย

จากปัญหาข้างต้น คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการขับเคลื่อนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน) รับผิดชอบพิจารณาแนวทางในการดำเนินมาตรการฯ ในภาพรวมทั้งระบบให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่จะมีสิทธิ์ได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าโดยสาร การจัดทำฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย การวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่เคยได้รับสิทธิ์มาก่อน และกระทรวงคมนาคมพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ปัจจุบัน การจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยของประเทศได้รับการพิจารณาและได้ข้อยุติแล้ว โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนตามแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เปิดให้มีการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยเชื่อมโยงระบบข้อมูลเข้ากับ e-Payment โดยกำหนดคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมายผู้ลงทะเบียนเป็นผู้ว่างงานหรือมีรายได้ทั้งสิ้นที่เกิดในแต่ละปีปฏิทินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นบุคคลสัญชาติไทยและมีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป และเป็นรูปแบบสมัครใจ โดยผู้ลงทะเบียนจะต้องยินยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ประเภทรายได้ ที่มาของรายได้ การถือครองทรัพย์สิน เจ้าหนี้และ

จำนวนหนี้สินคงค้าง เป็นต้น ช่องทางการลงทะเบียนผ่านธนาคารของรัฐ ๓ แห่ง คือ ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย ระหว่างวันที่ ๑๕ กรกฎาคม-๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ และกระทรวงการคลังได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ ขณะนี้อยู่ระหว่างกรมสรรพากรทำการตรวจสอบความถูกต้อง (Post Audit) ก่อนเชื่อมโยงข้อมูลไปยังฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาจัดสวัสดิการภายใต้โครงการ e-Payment ภาครัฐต่อไป

ในส่วนของกระทรวงคมนาคม จะต้องดำเนินการให้มีระบบตัวโดยสารที่เชื่อมโยงข้อมูลผู้มีรายได้ไม่น้อยกว่ากระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น ผู้ศึกษาได้เล็งเห็นถึงความสำคัญจำเป็นจะต้องแก้ปัญหาของหน่วยงานในสังกัด เพื่อให้การดำเนินมาตรการฯ ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย การใช้ข้อมูลการลงทะเบียนผู้มีรายได้ไม่น้อยของประเทศจากกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย ที่ต้องทำงานให้สอดคล้องกัน และมีแผนงานที่ชัดเจน เพื่อกระทรวงคมนาคมใช้กำกับติดตามให้การทำงานของทุกหน่วยงานสำเร็จ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ด้านการเดินทาง รถเมล์ – รถไฟฟ้า
๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินมาตรการฯ
๓. เพื่อให้หน่วยงาน ขสมก. รฟท. มีแนวทางการบริหารจัดการ และการให้บริการที่มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน
๔. เพื่อเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการฯ การบริหารจัดการและการกำกับดูแลการดำเนินมาตรการฯ ของกระทรวงคมนาคม บรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาล

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ศึกษากระบวนการ รูปแบบการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลการดำเนินมาตรการฯ ระดับกระทรวง ได้แก่ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย
๒. ศึกษากระบวนการ รูปแบบการบริหารจัดการ และการดำเนินมาตรการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงคมนาคม ประกอบด้วย สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบเรื่องระบบตัวโดยสารขนส่งสาธารณะ และหน่วยงานผู้ให้บริการ คือ ขสมก. และ รฟท

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในการลดภาระค่าใช้จ่ายการเดินทางของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ศึกษากระบวนการ รูปแบบการกำกับดูแลการดำเนินมาตรการรถเมล์และรถไฟฟ้า ให้ได้แนวทางและวิธีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงาน เพื่อกระทรวงคมนาคมมีแนวทางในการกำกับการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงคมนาคม ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและของกระทรวงคมนาคม

แหล่งข้อมูล :

ข้อมูลทุติยภูมิ ค้นคว้าจาก

- ผลการศึกษาโครงการจัดทำแนวทางการสนับสนุนมาตาการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง (ปี ๒๕๕๗)
- ผลการวิเคราะห์มาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าของกระทรวงคมนาคม
- แผนและผลการดำเนินงานระบบตั๋วร่วม
- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan)
- เอกสารวิชาการเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศไทย ๔.๐

ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่อาวุโสของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ขสมก. รฟท. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารกรุงไทย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. กระทรวงคมนาคมมีแนวทางในการกำกับการทำงานของหน่วยงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล
๒. มีการเชื่อมโยงระบบข้อมูลการเดินทางโดยรถเมล์และรถไฟฟ้าของกระทรวงคมนาคมกับระบบข้อมูลของกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย และมีการพัฒนาการของข้อมูลอัตโนมัติร่วมไปกับระบบส่วนกลางของประเทศ
๓. มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในระบบการให้บริการโดยสาธารณะ ช่วยให้การบริหารจัดการมีความถูกต้อง แม่นยำ โปร่งใส และตรวจสอบได้

บทที่ ๒

มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง

รัฐบาลเริ่มดำเนินนโยบายลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง “รถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี” มาตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ในระยะแรกได้กำหนดเป็นมาตรการชั่วคราว แต่รัฐบาลได้ขยายเวลาดำเนินมาตรการนี้มาเป็นระยะ จนถึงปัจจุบัน ผลการดำเนินมาตรการจะทำให้ประชาชนมีรายได้ส่วนที่ประหยัดได้ ไปใช้ในรายการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของการบริโภคและกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาระดับราคาสินค้า และไม่กระทบต่อวินัยทางการคลังของรัฐบาล ล่าสุด คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบขยายระยะเวลาดำเนินมาตรการฯ เป็นระยะที่ ๒๒ จะสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐

ผลการดำเนินมาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี มีประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง ขณะเดียวกัน ก็เป็นภาระด้านงบประมาณภาครัฐอย่างมาก ที่สำคัญการดำเนินมาตรการที่มุ่งกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยที่ควรได้รับประโยชน์นั้นยังไม่สามารถเข้าถึงบริการได้จริง และการให้บริการยังไม่ทั่วถึง นอกจากนั้น การดำเนินการของ ขสมก. และ รถฟ. ตามนโยบายดังกล่าวมีปัญหาได้รับเงินอุดหนุนล่าช้า

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ ให้กระทรวงคมนาคมศึกษาแนวทางการสนับสนุนมาตรการฯ ที่มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง และนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้ว่าจ้างที่ปรึกษา (สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง) ดำเนินการเมื่อปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีสาระสำคัญของผลการศึกษาในหัวข้อถัดไป

บทสรุปของผลการศึกษาโครงการจัดทำแนวทางการสนับสนุนมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี (ปี พ.ศ. ๒๕๕๗)

๑. การดำเนินมาตรการรถเมล์ฟรีของ ขสมก.

๑.๑ การบริหารจัดการ : ขสมก. ให้บริการรถเมล์ฟรี โดยจัดเดินรถโดยสารธรรมดา (รถร้อน) จำนวน ๘๐๐ คัน ใน ๗๓ เส้นทาง ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน ๘๕๖.๖๖ ล้านคน เฉลี่ยเดือนละ ๑๑.๙๐ ล้านคน

๑.๒ วิธีการให้บริการ : การปล่อยรถในแต่ละสาย ปล่อยสลับกันระหว่างรถโดยสารธรรมดาที่ให้บริการฟรี กับรถโดยสารที่เก็บเงินค่าโดยสารปกติ หากในสายการเดินทางใดมีรถโดยสารปรับอากาศให้บริการอยู่ด้วย ก็จะปล่อยสลับกัน ผู้โดยสารสามารถใช้บริการได้ทุกคน สำหรับการให้บริการฟรี เมื่อผู้โดยสารขึ้นรถ พนักงานเก็บค่าโดยสาร (กระเป่า) จะฉีกตั๋วให้ผู้โดยสาร แต่ถ้าไม่มีพนักงานเก็บค่าโดยสาร จะให้พนักงานขับรถ (พขร.) นับจำนวนผู้โดยสาร

เพื่อจัดเก็บข้อมูลการให้บริการรถเมล์ฟรี ซึ่งจะเสนอกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบการจัดบริการเส้นทางของรถเมล์ฟรี ทั้งนี้ กระทรวงการคลังมีการจัดเจ้าหน้าที่มาทำการสุ่มตรวจด้วย

๑.๓ วิธีการคำนวณต้นทุนของการให้บริการ

การคำนวณต้นทุนของการให้บริการในแต่ละเดือน คำนวณตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ตามงบกำไรขาดทุน ซึ่งในงบกำไรขาดทุนจะมีต้นทุนทางตรงกับต้นทุนทางอ้อม

๑.๓.๑ ต้นทุนทางตรง คือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงจากการเดินรถ

๑.๓.๒ ต้นทุนทางอ้อม คือค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งใช้หลักการปันส่วน และนำค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นมาเฉลี่ยจากจำนวนรถโดยสารธรรมดาทั้งหมด ๑,๖๕๕ คัน ซึ่งจะนำมาคำนวณเป็นต้นทุนของรถเมล์ฟรี จำนวน ๘๐๐ คัน

เมื่อจัดทำตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะส่งข้อมูลให้ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบอิสระดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบส่งให้ ขสมก. เพื่อนำไปเสนอขอรับเงินชดเชยจากสำนักงบประมาณ

๑.๔ ประมวลการงบประมาณเพื่อขอเงินชดเชย

วิธีตั้งงบประมาณเพื่อขอเงินชดเชย ขสมก. จะใช้ประมวลการที่คาดว่าจะเกิดขึ้นโดยฐานข้อมูลมาจากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นปีที่ผ่านมา ปรับเพิ่มในส่วนเงินเดือนประมาณร้อยละ ๖.๕ และปรับราคาค่าน้ำมันให้สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากการนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติมาตรการต้องดำเนินการล่วงหน้าก่อนเดินรถ

๑.๕ วิธีการเบิกเงินจากกระทรวงการคลัง

ขสมก. ต้องทำการเดินรถไปก่อนตลอดปีงบประมาณ และสำนักงบประมาณ จะจัดสรรงบประมาณชดเชยให้ในปีถัดไป เช่น เดินรถตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งอยู่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ก็จะได้รับเงินงบประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ ซึ่งอยู่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗

กรณีแหล่งเงินชดเชยจากเงินกู้ ขสมก. จะต้องนำเสนอกระทรวงคมนาคมพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติการกู้เงิน ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๗(๗) ซึ่งกำหนดว่า การกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาทต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

๑.๖ ที่มาของแหล่งเงิน

ในช่วงแรกรัฐบาลอนุมัติให้ใช้เงินชดเชยจากงบประมาณแผ่นดิน แต่ต่อมาอนุมัติให้กระทรวงการคลังจัดหาแหล่งเงินกู้ และค้ำประกันเงินกู้ของ ขสมก. แล้ว สำนักงบประมาณ จะจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง คณะกรรมการพิจารณาแผนหนี้เงินกู้สาธารณะมีมติไม่ใช้เงินจากแหล่งเงินกู้โดยเห็นควรให้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินแทน

๑.๗ วิธีการประเมินผลและติดตามของหน่วยงาน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ ให้ ขสมก. จัดทำต้นทุนที่แท้จริงและจัดให้มีการตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินมาตรการที่แท้จริงจากผู้ประเมินอิสระ เพื่อให้การชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม โดย ขสมก. ได้ว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินมาตรการที่แท้จริงจากผู้ประเมินอิสระในแต่ละช่วงที่ผ่านมา

๑.๘ ปัญหา อุปสรรคและผลกระทบในการดำเนินมาตรการรถเมล์ฟรี

๑.๘.๑ รัฐบาล

๑.๘.๑.๑ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจ่ายชดเชยให้ ขสมก. เป็นจำนวนเงินประมาณ ๒๒๕.๕๐ ล้านบาท/เดือน แต่ประชาชนที่เข้าถึงบริการครอบคลุมเฉพาะเขตพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล

๑.๘.๑.๒ การดำเนินงานของโครงการฯ ที่ผ่านมา ในเรื่องของการตั้งงบประมาณ เป็นการตั้งหลัอมปี เนื่องจากเป็นมาตรการชั่วคราว จึงทำให้จำเป็นต้องดำเนินการไปก่อนแล้วจัดสรรงบประมาณให้ภายหลัง

๑.๘.๑.๓ การดำเนินงานของโครงการฯ ที่ผ่านมาไม่ได้มีการศึกษาผลการดำเนินงานของโครงการฯ ว่าในแต่ละระยะมีผลการดำเนินโครงการฯ เป็นอย่างไรบ้าง ขาดการทำวิจัย และพัฒนาเพื่อการติดตามประเมินผลโครงการฯ ที่มีประสิทธิภาพ

๑.๘.๑.๔ การดำเนินงานโครงการฯ ที่ผ่านมาขาดการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการฯ การประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment-SIA) การวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุน (Return on Investment-ROI) การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคม (Social Return on Investment-SROI) และการวิเคราะห์มาตรการในต่างประเทศเทียบกับประเทศไทย

๑.๘.๑.๕ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการฯ นี้ไว้ ทำให้เสียโอกาสในการนำเงินไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

๑.๘.๑.๖ งบประมาณภาครัฐที่สูญหายไป ยังไม่เป็นธรรม ไม่ทั่วถึง และไม่เท่าเทียม ตามสิทธิของประชาชนในประเทศ ที่มีสิทธิพึงได้รับบริการจากรัฐ อย่างเป็นธรรม ทั่วถึง และเท่าเทียม เพราะเป็นการบริการรถโดยสารสาธารณะที่ครอบคลุมเฉพาะเขตพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล

๑.๘.๒ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

๑.๘.๒.๑ งบประมาณภาครัฐที่ได้รับจัดสรรมาก่อนข้างล่าช้า จึงทำให้ ขสมก. ขาดสภาพคล่องทางการเงิน ซึ่งส่งผลให้การชำระหนี้ค่าน้ำมัน และค่าเช่าซ่อมล่าช้า ต้องเสียค่าปรับ ร้อยละ ๗-๘ โดย ขสมก. ต้องเป็นผู้รับภาระในการจ่ายค่าปรับเอง

๑.๘.๒.๒ ขสมก. ต้องรับภาระงบประมาณในการจ้างผู้แทนตรวจสอบ
ต้นทุนการดำเนินงานรถเมล์ฟรี

๑.๘.๒.๓ คุณภาพในการให้บริการรถเมล์ฟรียังไม่เป็นไปตามที่
คาดหวังของผู้ใช้บริการ

๑.๘.๒.๔ ความไม่แน่นอนของโครงการฯ ทั้งนี้ เพราะเป็นมาตรการ
ระยะสั้น และในการขยายระยะเวลาการดำเนินงาน แต่ละครั้งต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ส่งผล
ให้เกิดความล่าช้าของการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการฯ วางแผน
โครงการดำเนินงานยาก

๑.๘.๓ ผู้โดยสาร

๑.๘.๓.๑ เส้นทางในการให้บริการรถเมล์ฟรียังไม่ครอบคลุมทุก
เส้นทางต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ

๑.๘.๓.๒ รถเมล์ฟรีมีอายุการใช้งานมานานจึงเสียอยู่บ่อยครั้ง ทำ
ให้จำนวนรถเมล์ฟรีที่ให้บริการไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

๑.๘.๔ รถเอกชนร่วมบริการ

๑.๘.๔.๑ รถโดยสารสาธารณะ เช่น รถเอกชนร่วมบริการ ถือเป็นผู้
มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการฯ นี้โดยตรง เนื่องจากสูญเสียรายได้จากการที่รัฐบาลจัดให้มีรถเมล์ฟรี ทำ
ให้มีจำนวนผู้โดยสารหรือผู้โดยสาร และรายได้ลดลงจากเดิม จากการทำ Focus Group ในกลุ่มผู้
ให้บริการรถโดยสารสาธารณะ พบว่า มาตรการรถเมล์ฟรีส่งผลกระทบต่อรถเอกชนร่วมบริการในแง่
ของปริมาณผู้โดยสารลดลง ทำให้รายได้ของรถโดยสารธรรมดา (รถเอกชนร่วมบริการ) ลดลง ร้อยละ
๓๐ และรายได้รถโดยสารปรับอากาศ (รถเอกชนร่วมบริการ) ลดลง ร้อยละ ๒๐ (ข้อมูลของสมาคมผู้
ประกอบรถเอกชนร่วมบริการ)

๑.๘.๔.๒ เส้นทางเดินรถโดยสารสาธารณะของรถเอกชนร่วม
บริการบางเส้นทางทับซ้อนกับเส้นทางที่ให้บริการรถเมล์ฟรี ซึ่งผู้ประกอบการรถเอกชนร่วมบริการ
(๒,๕๕๙ คัน) และรถมินิบัส (๑,๐๗๐ คัน) จะได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเฉพาะรถมินิบัสซึ่งมีเส้นทาง
ทับซ้อนกับรถของ ขสมก. บางเส้นทาง ถึงแม้ว่ารถเมล์ฟรีจะมีจำนวนจำกัด แต่ในช่วงนอกเวลา
เร่งด่วน ผู้โดยสารจะรอรถเมล์ฟรีมากกว่ารถเอกชนร่วมบริการที่เก็บค่าโดยสาร ทำให้รายได้ลดลง
ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรถเอกชนร่วมบริการประสิทธิภาพทางการเงิน เนื่องจากไม่สามารถปรับ
อัตราค่าโดยสารจากต้นทุนค่าเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้น

๑.๙ การศึกษามาตรการรถเมล์ฟรีในต่างประเทศ

๑.๙.๑ ภาพรวมมาตรการรถเมล์ฟรีในต่างประเทศ หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑.๙.๑.๑ เป็นเมืองที่มีหรือเคยมีบริการรถเมล์ฟรี เพื่อแสดงตัวอย่าง
กรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวของการให้บริการรถเมล์ฟรี

๑.๙.๑.๒ เป็นเมืองที่มีสภาวะเศรษฐกิจ ค่าครองชีพ และจำนวนประชากรที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร เพื่อแสดงกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนในการให้บริการรถเมล์แก่ประชาชนในสภาวะแวดล้อมเดียวกันกับกรุงเทพมหานคร

๑.๙.๒ ประเภทของการให้บริการรถเมล์ฟรีในต่างประเทศ

๑.๙.๒.๑ การให้บริการรถเมล์ทั่วไปฟรี (Free Public Bus) มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละเมืองและประเทศ เช่น เมืองแอสเซิลท์ ประเทศเบลเยียม เคยให้บริการรถเมล์ฟรีทุกเส้นทาง ทุกคัน สำหรับทุกคน รวมทั้งคนในเมืองและนักท่องเที่ยว ในขณะที่เมืองทาลิน ประเทศเอสโตเนีย ให้บริการรถเมล์ฟรีทุกเส้นทาง ทุกคัน สำหรับทุกคนที่เป็นพลเมืองของเมืองทาลิน ส่วนคนนอกเมืองให้จ่ายค่าเดินทาง นอกจากนี้ การให้บริการรถเมล์ฟรีประเภทนี้เป็นที่นิยมในหมู่ประเทศตะวันตกในรูปแบบที่ให้ผู้โดยสารเฉพาะกลุ่มนั่งฟรีเท่านั้น โดยเฉพาะ ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็ก และทหารผ่านศึก

๑.๙.๒.๒ การให้บริการรถเมล์ฟรีเฉพาะบางเส้นทาง (Free Loop Bus/City Bus) รูปแบบการให้บริการรถเมล์ฟรีประเภทนี้เป็นที่นิยมมากที่สุดในประเทศ โดยส่วนใหญ่ เส้นทางที่ให้ขึ้นฟรีจะเป็นเส้นทางที่การจราจรคับคั่ง และเป็นเขตย่านธุรกิจ CBD (Central Business District) ที่มีผู้คนเดินทางเข้าออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งการให้บริการรถเมล์ฟรีบางเส้นทางนี้มุ่งเน้นเพื่อลดระดับความหนาแน่นของการจราจรภายในพื้นที่นั้นๆ

๑.๙.๓ เงื่อนไขของการให้บริการรถเมล์ฟรีในต่างประเทศ

แต่ละเมืองและแต่ละประเทศมีความแตกต่างของเงื่อนไขของการให้บริการรถเมล์ฟรี คือ การให้บริการรถเมล์ฟรีแก่ทุกคน การให้บริการรถเมล์ฟรีแก่พลเมืองท้องถิ่น การให้บริการรถเมล์ฟรีเฉพาะกลุ่มบุคคลต่อโอกาสด้านรายได้ การลดราคาให้เฉพาะกลุ่มบุคคล

๑.๙.๔ หลักการและเหตุผลของการให้บริการรถเมล์ฟรีในต่างประเทศ

แม้ว่าการให้บริการรถเมล์ฟรีในแต่ละประเทศจะมีเงื่อนไขที่ต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมและสภาพเศรษฐกิจของแต่ละเมืองและแต่ละประเทศ หลักการและเหตุผลในการให้บริการรถเมล์ฟรีไม่ต่างกันมากนัก โดยเหตุผลการให้บริการรถเมล์ฟรีสามารถสรุปได้เป็น **๖ ประเด็น คือ** เพิ่มสวัสดิการทางสังคม ลดปัญหาการจราจรติดขัด ลดปัญหามลพิษและรักษาสิ่งแวดล้อม ดึงดูดธุรกิจใหม่และประชาชน ขาดทุนทรัพย์ในการขยายถนน ความเป็นระเบียบของระบบจราจร

๑.๙.๕ บทสรุปของการให้บริการรถเมล์ฟรีของต่างประเทศ

ปัจจุบัน การให้บริการรถเมล์ฟรีทุกเส้นทางแก่ทุกคนได้มีการยกเลิกไปหลังจากให้บริการมา ๑๖ ปีของเมืองแอสเซิลท์ ประเทศเบลเยียม เนื่องจากภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นเกินขอบเขตการสนับสนุนของรัฐ ในขณะที่เมืองฉางหนิง ประเทศจีน หาแหล่งทุนสนับสนุนมาเพิ่มอีก ๒ แหล่งเพื่อเพิ่มความยั่งยืนในการให้บริการรถเมล์ฟรี

ส่วนการให้บริการรถเมล์ฟรีเฉพาะกลุ่มบุคคลแสดงให้เห็นถึงความยั่งยืนมากกว่าระบบการให้บริการรถเมล์ฟรีทุกเส้นทางแก่ทุกคน เช่น การให้บริการรถเมล์ฟรีเฉพาะกลุ่มบุคคลของเมืองลอนดอน ประเทศอังกฤษ และเมืองกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ซึ่งแนวทางนี้สามารถนำมาปรับใช้กับระบบการให้บริการรถเมล์ฟรีในกรุงเทพมหานครได้

ตารางที่ ๒-๑ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถเมล์ฟรี

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๑. ประสิทธิภาพ	การวิเคราะห์จะใช้วิธีการวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุน (Return On Investment : ROI) ซึ่งเป็นการพิจารณาผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน โดยคำนวณจากต้นทุนและประโยชน์ทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามโครงการ/มาตรการ ซึ่งควรจะต้องมีค่า $ROI > ๑$ จึงจะถือว่ามีความคุ้มค่าต่อการลงทุน	ไม่เหมาะสม เนื่องจากผลการคำนวณผลตอบแทนการลงทุน (ROI) ของมาตรการรถเมล์ฟรีในภาพรวม (ระยะแรก และระยะที่ ๑-๑๒) มีค่าเท่ากับ -๐.๖๖๔๓ และจากการคำนวณค่า ROI ของทุกระยะมีค่าน้อยกว่า ๑ โดยมีค่าระหว่าง -๐.๕๙๔๘ ถึง -๐.๗๖๕๐ แสดงว่าการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวในแต่ละช่วงเวลาไม่คุ้มค่าในการลงทุน

ตารางที่ ๒-๑ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถเมล์ฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๒. ประสิทธิภาพ	<p>๑. การดำเนินมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถเมล์ฟรีของ ขสมก. ดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเชิงปริมาณ คือ สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนได้เฉลี่ยคนละ ๔,๖๘๐ บาทต่อปี มีผลตอบแทนทางสังคม (SROI) เท่ากับ ๒.๐๑๓</p> <p>๒. การดำเนินมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถเมล์ฟรีในเชิงคุณภาพ พบว่า</p> <p>๒.๑ การดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานการบริการขององค์การ ทั้งนี้ เพราะ ขสมก. มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ การเดินทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมายาวนาน</p> <p>๒.๒ การดำเนินมาตรการมีการสร้างเครือข่ายและการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงการใช้บริการได้</p> <p>๒.๓ หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานขาดแรงจูงใจในการดำเนินงานเนื่องจากความไม่แน่นอนของโครงการฯ ในการขยายระยะเวลาการดำเนินงาน และความล่าช้าของการจัดสรรงบประมาณ</p>	<p>เหมาะสม เนื่องจากดำเนินมาตรการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้เป็นส่วนใหญ่ คือ สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนได้ โครงการมีความคุ้มค่าทางสังคม (SROI > ๑) การดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานการบริการขององค์การ มีการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือกับหลายหน่วยงาน และมีการส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงการบริการ แม้ว่าการดำเนินมาตรการอาจมีความไม่แน่นอนของโครงการฯ</p>

ตารางที่ ๒-๑ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถเมล์ฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
<p>๓. ความพอเพียง</p>	<p>๑. งบประมาณ การดำเนินมาตรการ จะใช้งบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน ทั้งหมด ซึ่งการคำนวณต้นทุนจะคำนวณตาม ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงของแต่ละเดือน และต้อง ผ่านการตรวจสอบจากศูนย์บริการวิชาการแห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก่อนดำเนินการ ขอรับเงินชดเชยจากรัฐบาล การตั้ง งบประมาณทางหน่วยงานจะใช้ประมาณ การที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากฐานข้อมูล ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นปีที่ผ่านมาแล้วปรับเพิ่ม ในส่วนเงินเดือนประมาณ ร้อยละ ๖.๕ และ ปรับราคาค่าน้ำมัน โดยการดำเนินมาตรการที่ ผ่านมา ๑๒ ระยะเวลา ขสมก. ได้รับเงินชดเชย เป็นจำนวน ๑๓,๙๘๐.๘๔ ล้านบาท เฉลี่ย ๒๒๕.๕๐ ล้านบาท/เดือน</p> <p>๒. ทรัพยากรบุคคล ขสมก. มีความ พร้อมด้านบุคลากรที่มีประสบการณ์ และ ความเชี่ยวชาญในการเดินรถ ในเขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดย ขสมก. บริหารจัดการทรัพยากรบุคคลด้วยการ หมุนเวียนบุคลากรเท่าที่มีอยู่เพื่อสนับสนุน มาตรการดังกล่าว</p> <p>๓. ทรัพยากรอื่นๆ ขสมก. มีความ พร้อมด้านจำนวนรถโดยสาร และระบบการ บริหารจัดการ โดย ขสมก. มีการหมุนเวียน รถโดยสารเท่าที่มีอยู่เพื่อสนับสนุน มาตรการดังกล่าวอย่างเพียงพอ รวมทั้ง ให้บริการกับผู้โดยสารภายใต้มาตรฐาน เดียวกับรถเมล์ธรรมดา</p>	<p>เหมาะสม เนื่องจาก ขสมก. ได้รับงบประมาณการดำเนิน มาตรการในลักษณะเงินชดเชย จากรัฐบาลโดยมีการคำนวณ ต้นทุนตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง และ มีการตรวจสอบจาก หน่วยงานอิสระ</p> <p>นอกจากนั้น ขสมก. ยังมี ระบบการบริหารจัดการ จำนวนรถ โดยสารและ บุคลากร ที่มี ประสบการณ์และความ เชี่ยวชาญในการเดินรถในเขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มายาวนาน</p>

ตารางที่ ๒-๑ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถเมล์ฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๔. ความพึงพอใจ	<p>ผู้ใช้บริการ ร้อยละ ๘๐.๕๐ มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของโครงการรถเมล์ฟรีโดยภาพรวมในระดับปานกลาง ส่วนผู้ใช้บริการ ร้อยละ ๘๐.๒๐, ๘๐.๐๕ และ ๘๐.๓๕ มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของพนักงานประจำรถ คุณภาพของรถเมล์ที่ใช้บริการ และเส้นทางที่ให้บริการ ในระดับปานกลาง</p>	<p>ไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้ใช้บริการส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของโครงการรถเมล์ฟรีภาพรวมระดับปานกลาง นับได้ว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อมาตรการดังกล่าวไม่มากเท่าที่ควรทั้งที่เป็นนโยบายให้เปล่า</p>
๕. ความเป็นธรรม	<p>การดำเนินมาตรการ รัฐบาลกำหนดให้ดำเนินการด้วยรถโดยสาร จำนวน ๘๐๐ คัน ทำให้สามารถดำเนินการได้ครอบคลุม ๗๓ เส้นทาง ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จากเส้นทางทั้งหมด ๒๒๑ เส้นทาง (รถเมล์ ขสมก. ๑๑๖ เส้นทาง และรถเอกชนร่วมบริการ ๑๐๕ เส้นทาง) นอกจากนี้ ยังมีการเดินทางที่รถเอกชนร่วมบริการส่งผลทำให้รายได้ของบริษัทเอกชนร่วมบริการลดลง</p>	<p>ไม่เหมาะสม เนื่องจาก ขสมก. ดำเนินมาตรการได้ครอบคลุมเพียง ๗๓ เส้นทาง ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จากเส้นทางทั้งหมด ๒๒๑ เส้นทาง นอกจากนี้ยังมีการเดินทางที่รถเอกชนร่วมบริการส่งผลทำให้รายได้ของบริษัทเอกชนร่วมบริการลดลง การดำเนินมาตรการของ ขสมก. ยังไม่เป็นธรรม ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดด้านนโยบายที่กำหนดให้ดำเนินการด้วยรถโดยสารเพียง ๘๐๐ คัน จึงทำให้การเดินทางโดยสารไม่สามารถทำครอบคลุมทุกเส้นทาง</p>

ตารางที่ ๒-๑ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถเมล์ฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๖. ความก้าวหน้า	<p>การดำเนินมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถเมล์ฟรีที่ดำเนินการมาถึงระยะที่ ๑๒ ในแต่ละระยะมีเวลาระหว่าง ๒-๖ เดือน ประชาชนได้รับประโยชน์รวมทั้งสิ้น ๗๒๒ ล้านคน ใช้งบประมาณเฉลี่ย ๒๒๕.๕๐ ล้านบาท/เดือน รวมทั้งสิ้น ๑๓,๙๘๐.๘๔ ล้านบาท (การคำนวณต้นทุนจะคำนวณตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงของแต่ละเดือน และต้องผ่านการตรวจสอบจากศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) มาตรการสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนได้เฉลี่ยคนละ ๔,๖๘๐ บาทต่อปี แสดงว่าการดำเนินการตามมาตรการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ กรอบระยะเวลาที่กำหนด และมีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม</p>	<p>เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถเมล์ฟรี มีประชาชนได้รับประโยชน์ ๗๒๒ ล้านคน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๑๓,๙๘๐.๘๔ ล้านบาท สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนได้เฉลี่ยคนละ ๔,๖๘๐ บาทต่อปี แสดงว่าการดำเนินการตามมาตรการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ กรอบระยะเวลาที่กำหนด และมีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม</p>
๗. ความยั่งยืน	<p>๑. ความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ ชสมก. ดำเนินมาตรการต่อเนื่องมาถึงระยะที่ ๑๒ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลทั้งหมด โดยมีการคำนวณต้นทุนตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงของแต่ละเดือน และผ่านการตรวจสอบจากศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก่อนดำเนินการขอรับเงินชดเชยจากรัฐบาล</p> <p>๒. สมรรถนะด้านสถาบัน ชสมก. มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญมีความสามารถ</p>	<p>เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินมาตรการต่อเนื่องมาถึงระยะที่ ๑๒ ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลทั้งหมด โดย ชสมก. มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญมีความสามารถในการบริหารโครงการ มีการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าการขยายผลของโครงการฯ ทั้งในแง่ของจำนวนผู้โดยสาร และ</p>

ตารางที่ ๒-๑ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถเมล์ฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๗. ความยั่งยืน (ต่อ)	<p>ในการบริหารโครงการฯ โดยมีความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังคงขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนโดยตรง แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นที่ยอมรับของประชาชนเพราะเป็นการให้เปล่า โดยทุกคนสามารถใช้บริการได้</p> <p>๓. ความเป็นไปได้ในการขยายผล ชสมก. ไม่สามารถขยายผลการดำเนินงานได้ทั้งจำนวนผู้โดยสาร และเส้นทางการให้บริการเพิ่มเติม ทั้งนี้เนื่องจากถูกจำกัดด้วยนโยบายรัฐบาลที่กำหนดให้บริการด้วยรถโดยสารเพียง ๘๐๐ คัน ดังนั้นการที่จะขยายผลของโครงการฯ จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล</p>	<p>เส้นทางการให้บริการจะขึ้นกับนโยบายของรัฐบาล แต่ภาคประชาชนก็ให้การยอมรับมาตรการดังกล่าว</p>
๘. ความเสียหาย ของโครงการ	<p>๑. ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มาตรการนี้ไม่ได้อยู่ในข่ายที่ต้องประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการฯ หรือกิจกรรมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม</p> <p>๒. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ มาตรการนี้ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นมาตรการที่ช่วยลดค่าครองชีพของประชาชนในด้านการเดินทาง ส่งผลทำให้ประชาชนมีกำลังซื้อมากขึ้น สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ รวมทั้งก่อให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศ</p>	<p>เหมาะสมไม่มีความเสียหาย เนื่องจากการดำเนินมาตรการมีผลกระทบด้านลบต่อสังคมหรือชุมชนค่อนข้างน้อย ทั้งนี้เนื่องจากเป็นมาตรการที่ช่วยลดค่าครองชีพทำให้ประชาชนมีกำลังซื้อมากขึ้น ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ช่วยบรรเทาปัญหาการจราจร และสิ่งแวดล้อม สร้างค่านิยมการเดินทางด้วยรถโดยสารสาธารณะ</p>

ตารางที่ ๒-๑ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถเมล์ฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๘. ความเสียหาย ของโครงการ (ต่อ)	๓. ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยภาพรวมมาตรการนี้ก่อให้เกิด ผลกระทบทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ค่อนข้างน้อย เนื่องจากเป็นมาตรการที่ช่วย บรรเทาปัญหาการจราจรและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดค่านิยมการเดินทาง ด้วยรถโดยสารสาธารณะ แต่ผลของการ ดำเนินมาตรการอาจทำให้ประชาชนบางส่วน ยึดติดกับนโยบายสาธารณะแบบให้เปล่า	

ตารางที่ ๒-๒ ผลการวิเคราะห์ระหว่างการยกเลิกมาตรการและคงมาตรการเดิม

ยกเลิกมาตรการ	คงมาตรการเดิม
<p>๑. มาตรการนี้ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของการอนุมัติโครงการปี ๒๕๕๑ โดยประเด็นหลักในการอนุมัติโครงการครั้งนั้น ได้แก่ การเกิดวิกฤตการณ์ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก อัตราเงินเฟ้อ ปี ๒๕๕๑ สูงถึง ร้อยละ ๖.๕ แต่ปัจจุบันปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๒.๙ ประการที่ ๒ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากราคา ๗๐ USD/Barrel สูงขึ้นเป็น ๑๔๗ USD/Barrel (๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗ เท่ากับ ๑๐๗.๘๓ USD/Barrel ที่ตลาดเบรนท์)</p> <p>๒. มาตรการเพื่อลดค่าครองชีพของประชาชนอื่นๆ ทั้งหมด ๖ มาตรการ ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว บางส่วน ในส่วนของมาตรการรถเมล์ฟรีก็ควร จะยกเลิกมาตรการไปด้วย เพราะสถานะความ เดือดร้อนของประชาชนลดลง ซึ่งสภาพความ เป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๑</p>	<p>๑. การวิเคราะห์มาตรการนี้ตามเกณฑ์ความเป็น ธรรม โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ หมวด ๓ เรื่อง สิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๓๐ (ความ เสมอภาค) นั้นหมายถึง ประชาชนทุกคนรวมถึง ผู้มีรายได้น้อยควรเข้าถึงการบริการสาธารณะ ตามอัตราอย่างเท่าเทียมกัน</p> <p>๒. มาตรการนี้ช่วยแก้ปัญหาช่องว่างของผู้มีรายได้น้อย (คนจน) กับคนชั้นกลางและคนรวย เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยในสังคมไทยยังมีอยู่มาก มีจำนวน ๘,๗๖๖,๕๐๐ คน สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ ๑๓.๑๕ ตามเกณฑ์การชี้วัดเส้นความยากจน ๒,๔๒๒ บาทต่อคนต่อเดือน (สนง.สถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๖) ถ้ารัฐไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ ก็จะทำให้สังคมอยู่อย่างไม่สงบสุขเกิดปัญหาสังคม ตามมาหลายด้าน เช่น มีผู้ร้าย ฉกชิงวิ่งราว หรือ การติดยาเสพติด เป็นต้น</p>

ตารางที่ ๒-๒ ผลการวิเคราะห์ระหว่างการยกเลิกมาตรการและคงมาตรการเดิม (ต่อ)

ยกเลิกมาตรการ	คงมาตรการเดิม
<p>๓. วิเคราะห์ตามเกณฑ์ความเหมาะสมทั้ง ๘ เกณฑ์ อันได้แก่ ๑) เกณฑ์ประสิทธิภาพ ๒) ประสิทธิภาพ ๓) ความพอเพียง ๔) ความเป็นธรรม ๕) ความพึงพอใจ ๖) ความก้าวหน้า ๗) ความยั่งยืน ๘) ความเสียหายของโครงการฯ (พบว่าผ่าน ๕ เกณฑ์ คือ เกณฑ์ของประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความก้าวหน้า ความยั่งยืน และความเสียหายของมาตรการ) แสดงว่า ยังไม่สามารถระบุความเหมาะสมของมาตรการได้อย่างเป็นรูปธรรม</p> <p>๔. การวิเคราะห์มาตรการในต่างประเทศมากกว่า ร้อยละ ๘๐ ของผลสำรวจ พบว่าได้ยกเลิกมาตรการเหล่านี้ไปแล้ว เช่น เมืองแฮสเซลท์ ประเทศเบลเยียม ที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ๑๖ ปี และก็ได้ยกเลิกในปี ๒๕๕๖ เนื่องจากต้นทุนการใช้เงินสนับสนุนสูงขึ้นมาก เมื่อไม่มีรายได้มากพอที่จะสนับสนุนโครงการฯ ได้</p> <p>๕. รัฐบาลได้มีนโยบายเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำวันละ ๓๐๐ บาท และผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีได้เดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท มีนโยบายเรียนฟรี ประกันรายได้เกษตรกร เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งเหตุผลเหล่านี้สนับสนุนการเพิ่มรายได้ของผู้มีรายได้น้อยอย่างชัดเจน</p>	<p>๓. ต้นทุนค่าครองชีพปัจจุบันยังค่อนข้างสูงถึงแม้ว่าปัจจุบันราคาน้ำมันประมาณ ๑๐๗.๘๓ USD/Barrel (๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ตลาดเบรนท์) เมื่อเทียบกับช่วงเริ่มมาตรการราคาประมาณ ๑๔๗ USD/Barrel (ปี ๒๕๕๑) แต่ก็ไม่ได้ลดลงไปในระดับเดิมก่อนมีมาตรการเฉลี่ยที่ราคาอยู่ในช่วง ๗๐-๘๙.๙๙ USD/Barrel (ปี ๒๕๕๐) แสดงถึงต้นทุนค่าครองชีพปัจจุบันยังสูงกว่าเดิมมาก</p> <p>๔. ความไม่เท่าเทียมกันของผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเมื่อเทียบกับโครงการสนับสนุนของคนต่างจังหวัด เช่นกองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน และการสนับสนุนสินค้าการเกษตรหลายรายการ เป็นต้น ซึ่งผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ ก็ได้รับประโยชน์การสนับสนุนจากกองทุนบ้างไม่มากนัก เช่น เฉพาะชุมชนแออัด เท่านั้น ดังนั้นคนเมือง และคนชนบทจะมีบริบทที่แตกต่างกันรัฐก็จำเป็นต้องให้การชดเชยที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับโครงการสนับสนุนของคนต่างจังหวัดด้วย</p> <p>๕. รัฐบาลควรส่งเสริมเรื่องการดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ของคนในสังคม เช่น การสนับสนุนมาตรการลดค่าครองชีพจะช่วยสร้างความรู้สึกให้สังคมสงบสุขด้วยสวัสดิการพื้นฐานที่ผู้ด้อยโอกาสที่ควรจะได้รับ</p>

ตารางที่ ๒-๒ ผลการวิเคราะห์ระหว่างการยกเลิกมาตรการและคงมาตรการเดิม (ต่อ)

ยกเลิกมาตรการ	คงมาตรการเดิม
<p>๖. การวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุน (ROI) แล้วไม่คุ้มค่ากับการลงทุน โดยมีค่า ROI < ๑ แสดงถึงความไม่เหมาะสมกับเงินลงทุน</p> <p>๗. มาตรการนี้ไม่เป็นธรรมกับผู้คนที่เสียภาษีแต่ไม่ได้ใช้บริการ โดยมีเหตุผลที่ว่าผู้ใช้บริการต้องจ่ายค่าใช้บริการเองจึงจะยุติธรรมในสังคม</p> <p>๘. มาตรการนี้ไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรถเอกชนร่วมบริการฯ ในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาระบบการบริการร่วมกัน</p> <p>๙. เสี่ยงงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบันทั้งหมดเป็นเงินจำนวน ๑๓,๙๘๐.๘๔ ล้านบาท ถ้ารัฐยกเลิกมาตรการนี้จะประหยัดงบประมาณได้ถึง ๒๒๕.๕๐ ล้านบาทต่อเดือน</p>	<p>๖. รายงานความเหลื่อมล้ำของฐานะทางสังคมระหว่างคนจนกับคนรวย มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งการมีช่องว่าง (Gap) ระหว่างกันมากขณะนี้ถือว่าเป็นความด้อยประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการของรัฐที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหา หรือยกระดับผู้มีรายได้น้อย ให้มีโอกาสเท่าเทียมกันในสังคม ดังนั้น รัฐควรจะให้การสนับสนุนผู้ด้อยโอกาส จนกว่าประชาชนทั่วไปจะมีฐานะใกล้เคียงกันมากขึ้น ตัวอย่างเช่น กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เป็นต้น</p> <p>๗. จากรายงานผลตอบแทนที่คำนวณได้จากการลงทุนทางสังคม (Social Return On Investment, SROI) พบว่า การลงทุนของภาครัฐกับมาตรการนี้จะทำให้ได้ผลประโยชน์ทางสังคมมาก โดยการที่รัฐลงทุน ๑ หน่วย จะได้ผลตอบแทน ๒.๐๑ (๑ : ๒.๐๑) แสดงให้เห็นว่าผลตอบแทนทางสังคมที่ได้จากการดำเนินมาตรการของรัฐบาลมีมูลค่าสูงกว่าการลงทุน</p>

๑.๑๐ ข้อเสนอแนะทางการดำเนินมาตรการแบบใหม่ (ตามผลการศึกษา)

๑.๑๐.๑ กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิคือประชาชนไทยเท่านั้น จำแนก

เป็น ๒ กลุ่ม

๑.๑๐.๑.๑ กลุ่มได้รับสิทธิริชเมลล์ฟรี ได้แก่ ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็ก

ทหารผ่านศึก พระภิกษุ สามเณร และแม่ชี

๑.๑๐.๑.๒ กลุ่มได้รับส่วนลดครึ่งราคา ได้แก่ นักเรียน นักศึกษา

ผู้มีรายได้น้อย และผู้ว่างงาน

ตารางที่ ๒-๓ สัดส่วนของกลุ่มผู้ใช้บริการรถเมล์ฟรี

ลำดับ	รายละเอียด	สัดส่วน ผู้ใช้บริการ*	ให้ส่วนลด
๑	ผู้พิการ	๑.๕%	๑๐๐%
๒	ผู้สูงอายุ	๒.๕%	๑๐๐%
๓	เด็ก	๖%	๑๐๐%
๔	ทหารผ่านศึก พระภิกษุ สามเณร และแม่ชี	๑%	๑๐๐%
๕	นักเรียน นักศึกษา	๒๓%	๕๐%
๖	ผู้มีรายได้น้อย	๑๘%	๕๐%
๗	ผู้ว่างงาน	๗%	๕๐%
๘	ผู้มีงานทำและมีรายได้มากกว่าค่าแรงขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด	๔๑%	๐%

จากตารางที่ ๒-๓ นำมาคำนวณงบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุน แสดงในตารางที่ ๒ จากมาตรการใหม่สามารถคำนวณงบประมาณ โดยประมาณการจำนวนผู้โดยสารรถโดยสารสาธารณะเฉพาะรถโดยสารธรรมดา ปี ๒๕๖๐ เท่ากับ ๑,๐๕๒,๐๓๒ เที่ยว-คนต่อวัน ประมาณการจำนวนผู้ใช้บริการรถ ขสมก. ได้ดังนี้

ตารางที่ ๒-๔ การคำนวณกลุ่มผู้ใช้บริการรถเมล์ฟรี แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม

ลำดับ	ประเภทกลุ่ม	สัดส่วน	ให้ ส่วนลด	เงินที่รัฐบาล สนับสนุน (ล้านบาท/เดือน) ^๑
๑	กลุ่มที่ให้ฟรี ได้แก่ ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็ก ทหารผ่านศึก พระภิกษุ สามเณร และแม่ชี	๑๑%	๕๐% ^๒	๑๑.๒๘
๒	กลุ่มผู้ให้ส่วนลด ได้แก่ ผู้มีรายได้น้อย ผู้ ว่างงาน ^๓	๒๕%	๕๐%	๒๕.๖๔
รวม				๓๖.๙๒

หมายเหตุ :

๑. เงินที่รัฐบาลต้องสนับสนุนเท่ากับ จำนวนผู้ใช้บริการทั้งหมด x สัดส่วนกลุ่มคน x ราคาตัว x ส่วนลด x จำนวนวันต่อเดือน จำนวนผู้ใช้บริการรถเมล์ทั้งหมด ๑,๐๕๒,๐๓๒ เที่ยว-คนต่อวัน (ข้อมูลจาก สนข. ประมาณการจำนวนผู้โดยสารรถโดยสารสาธารณะเฉพาะรถโดยสารธรรมดาของปี ๒๕๖๐) ราคาตัว ๖.๕๐ บาท (ราคาตัวรถเมล์ธรรมดาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) เงินที่รัฐสนับสนุน/เดือนสำหรับกลุ่มที่ให้ฟรีเท่ากับ ๑,๐๕๒,๐๓๒ x ๑๑% x ๖.๕๐ x ๕๐% x ๓๐ = ๑๑,๒๘๓,๐๔๓.๒๐ บาท สำหรับกลุ่มที่ให้ส่วนลด เท่ากับ ๑,๐๕๒,๐๓๒ x ๒๕% x ๖.๕๐ x ๕๐% x ๓๐ = ๒๕,๖๔๓,๒๘๐.๐๐ บาท

๒. การให้ส่วนลด ร้อยละ ๕๐ สำหรับกลุ่มที่ให้ฟรี ได้แก่ ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็ก ทหารผ่านศึก พระภิกษุ สามเณร และแม่ชี เนื่องจากว่า กลุ่มนี้ องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ จ่าย ร้อยละ ๕๐ อยู่แล้วในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐ สนับสนุนแค่ ร้อยละ ๕๐ รวมทั้งหมด เป็น ร้อยละ ๑๐๐

๓. ในส่วนนี้ไม่ได้ระบุ นักเรียน/นักศึกษา เนื่องจาก ปัจจุบัน ขสมก. ให้ส่วนลด นักเรียน/นักศึกษา ร้อยละ ๕๐ อยู่แล้ว จึงไม่ใช้ภาระของรัฐที่จะต้องสนับสนุนงบประมาณ

๑.๑๐.๒ กำหนดมาตรการในด้านการบริหารจัดการ (ตามผลการศึกษา)

ตารางที่ ๒-๕ แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (รถเมล์ฟรี)

หัวข้อในการปรับปรุง	รายละเอียด
๑. การบริหารจัดการ	<p>๑.๑ ศึกษาแนวทางการใช้ระบบ E-Ticket ให้สอดคล้องกับโครงการดำเนินงาน บริหารจัดการตัวร่วม ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรที่ศึกษาอยู่ หรือการให้คูปองส่วนลด และแผนการลงทุน</p> <p>๑.๒ จัดหาเจ้าหน้าที่ เพื่อรองรับการให้สิทธิพิเศษในแต่ละกลุ่มผู้รับบริการ</p> <p>๑.๓ สร้างระบบวิธีคิดราคาค่าโดยสาร</p> <p>๑.๔ ศึกษาแนวทางให้รถเอกชนร่วมบริการฯ กับ ขสมก. ให้มีมาตรฐานเดียวกัน เช่น การบริหารด้วย ISO การคำนวณต้นทุน การเบิกจ่ายงบประมาณ เป็นต้น</p> <p>๑.๕ ศึกษาการเลือกใช้มาตรฐานรถเมล์ ที่เหมาะสมเพื่อความปลอดภัย และ ประหยัดพลังงาน เช่น เปลี่ยนรถใหม่เป็น NGV เป็นต้น</p> <p>๑.๖ เสนอให้ภาครัฐจ่ายเงินสนับสนุนให้เร็วขึ้นจากเดิมจากรับเงินใช้เวลา ๑๒ เดือน ควรปรับเปลี่ยนให้มีระยะเวลาที่สั้นลง เป็นไม่เกิน ๓ เดือน</p> <p>๑.๗ เสนอให้รถเมล์ ขสมก. และรถเอกชนร่วมบริการ เข้าร่วมโครงการฯ โดยการ เปิดให้มีการประมูลแข่งขันที่มี Operation Cost ต่ำสุด ซึ่งจะทำให้มีการบริหาร ต้นทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>๑.๘ ข้อเสนอแนะเพื่อประชาชน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการปรับเพิ่ม เส้นทาง หรือจำนวนรถให้เหมาะสมกับประชาชนทุกคน</p>

ตารางที่ ๒-๕ แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (รถเมล์ฟรี) (ต่อ)

หัวข้อในการปรับปรุง	รายละเอียด
๒. แหล่งเงินทุนสนับสนุน	<p>๒.๑ หาแหล่งเงินทุนที่ได้จากการเก็บภาษีท้องถิ่น (จากคนรวยมาอุดหนุนคนจน) อันได้แก่ ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีจากน้ำมันเชื้อเพลิง การเก็บภาษีจากการขายป้ายโฆษณา เป็นต้น</p> <p>๒.๒ จัดทำเป็นมาตรการถาวรโดยให้งบประมาณกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</p> <p>๒.๓ จัดตั้งบริษัทกลาง เพื่อมาบริหารจัดการโครงการฯ ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ</p> <p>๒.๔ มีการกำกับโดยหน่วยงานร่วมระหว่างรัฐบาลและเอกชน (เอกชนเข้ามาร่วมประมูลเพื่อให้บริการ)</p>
๓. การให้บริการขสมก.	<p>๓.๑ การบริหารจัดการเวลาเดินทางที่เหมาะสม</p> <p>๓.๒ การเพิ่มเส้นทางการเดินทางให้ครอบคลุมทุกพื้นที่</p> <p>๓.๓ การฝึกอบรมพนักงานขับรถ เพื่อความปลอดภัย (ตามรายงานผลการสำรวจความพึงพอใจ)</p>

จากการเสนอให้ยกเลิกมาตรการเดิม และดำเนินมาตรการใหม่โดยให้ฟรีเฉพาะกลุ่มแบบมีเงื่อนไขนั้น ยังไม่สามารถดำเนินการและรองรับการดำเนินมาตรการใหม่ได้ทันที เนื่องจากข้อจำกัดของรัฐบาล เช่น การใช้ระบบบัตรโดยสารอิเล็กทรอนิกส์ E-Ticket การจัดทำบัตรให้สิทธิพิเศษ เป็นต้น อาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการอย่างน้อย ๑ ปีครึ่งถึง ๒ ปี ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับดังกล่าว ให้ภาครัฐดำเนินการมาตรการเดิมไปก่อน และศึกษาแนวทางการใช้ระบบ E-Ticket โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจนและนำไปเชื่อมโยง เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการดำเนินงานบริหารจัดการตัวร่วม ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ที่ศึกษาอยู่ จนกว่าระบบต่างๆ จะมีความพร้อมเพื่อนำมาตรการใหม่นี้ไปใช้ในอนาคต

ตารางที่ ๒-๖ สรุปข้อดีและข้อเสียของมาตรการใหม่ (ตามผลการศึกษา)

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>๑. เป็นมาตรการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ เศรษฐกิจ และสังคม</p> <p>๒. เป็นมาตรการที่ช่วยลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ด้านการเดินทางอย่างเป็นรูปธรรม</p> <p>๓. เมื่อวิเคราะห์เกณฑ์ความเหมาะสมแล้วสามารถผ่านเกณฑ์ได้มากกว่าเดิม เช่น เกณฑ์ความพึงพอใจ เกณฑ์ความเป็นธรรม เป็นต้น</p> <p>๔. สามารถลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีรายได้ น้อยกับกลุ่มชนชั้นกลางได้</p> <p>๕. การใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานภาพเศรษฐกิจและสังคม</p> <p>๖. ประหยัดงบประมาณได้ ร้อยละ ๘๔ เมื่อเทียบกับ มาตรการเดิม (มาตรการใหม่ ๓๖.๙๒ ล้านบาทต่อเดือน มาตรการเดิม ๒๒๕.๕๐ ล้านบาทต่อเดือน)</p> <p>๗. ช่วยแก้ปัญหาของผู้ประกอบการรถเอกชนร่วมบริการ ขสมก. และผู้รับบริการได้ทั้งหมด</p> <p>๘. ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะ ตามอัตราอย่างเท่าเทียมกัน</p> <p>๙. จากผลตอบแทนทางสังคมของมาตรการใหม่ (SROI = ๔.๓๙) เห็นว่า การดำเนินมาตรการใหม่มีมูลค่า สูงกว่าการลงทุน</p>	<p>๑. จะต้องมีการลงทุนในระบบ E-Ticket</p>

๒ การดำเนินมาตรการรถไฟฟรีของ รฟท.

๒.๑ วิธีการบริหารจัดการ : รฟท. ได้จัดบริการรถไฟฟรีครอบคลุมทุกเส้นทาง จำนวน ๑๓๒ ขบวน ประกอบด้วย ขบวนรถไฟเชิงสังคม จำนวน ๑๖๔ ขบวนต่อวัน และขบวนรถไฟพาณิชย์ (ขบวนรถเร็ว) รถไฟฟรีชั้น ๓ จำนวน ๘ ขบวนต่อวัน ผู้โดยสารประสงค์จะเดินทางไปกับขบวนรถในเส้นทางใด ให้ขอรับตั๋วโดยสารที่ช่องจำหน่ายตั๋วของสถานีรถไฟ หากการจำหน่ายตั๋วที่นั่งในขบวนรถพาณิชย์ เต็มหมดแล้ว รฟท. จะไม่สามารถพ่วงเพิ่มผู้โดยสารได้อีก

๒.๒ วิธีการและขั้นตอนการให้บริการรถไฟฟรี ชั้น ๓

๒.๒.๑ กรณีรับตั๋วโดยสาร (ตั๋วคอมพิวเตอร์) ที่สถานี ผู้โดยสารต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชนให้เจ้าหน้าที่จำหน่ายตั๋วตรวจสอบ พร้อมกับแจ้งสถานีปลายทางที่จะเดินทางให้กับเจ้าหน้าที่ทราบ ทั้งนี้ตามระเบียบการจำหน่ายตั๋วโดยสาร เจ้าหน้าที่ต้องเปิดช่องจำหน่ายตั๋วก่อนขบวนรถมาถึงสถานีล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมง เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถมารับตั๋วโดยสารได้สะดวก

๒.๒.๒ กรณีที่ผู้โดยสารขึ้นที่ป้ายหยุดรถที่ไม่มีเจ้าหน้าที่จำหน่ายตั๋วคอมพิวเตอร์แต่จะมีเจ้าหน้าที่ประจำขบวนรถ เป็นผู้ตรวจสอบ และออกตั๋วโดยสาร (ตั๋วบาง/ตั๋วฉีก) ให้บนขบวนรถ ซึ่งผู้โดยสารต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชนกับเจ้าหน้าที่ประจำขบวนรถพร้อมแจ้งสถานีปลายทาง ผู้โดยสารจะได้รับตั๋วโดยสารแบบฉีก ทั้งนี้ ตั๋วบางหรือตั๋วฉีก บนขบวนรถจะเป็นตั๋วโดยสารที่มีทั้งราคาฉบับละ ๒ บาท ๓ บาท และ ๕ บาท หากผู้โดยสารเดินทางไกลเกินกว่าราคาที่ระบุหน้าตั๋ว เจ้าหน้าที่ประจำขบวนรถจะทำการฉีกตั๋วให้เท่ากับราคาตามระยะทางจริง ซึ่งหมายความว่า ผู้โดยสาร ๑ คน อาจจะมีตั๋วหลายใบ (เช่น ผู้โดยสารเดินทางด้วยขบวนรถเชิงสังคม เดินทางจากป้ายหยุดรถพระปรัง ไปลงสถานีอรัญประเทศ ตั๋วโดยสารจะมีราคาเท่ากับ ๑๘ บาท ดังนั้น ต้องฉีกตั๋วราคา ๕ บาท จำนวน ๓ ฉบับ และราคา ๓ บาท จำนวน ๑ ฉบับ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากการหยุดรับ-ส่งผู้โดยสารที่ป้ายหยุดรถหรือที่หยุดรถจะมีผู้โดยสารขึ้นบางส่วน และเป็นการเดินทางในระยะสั้นๆ ประมาณร้อยละ ๑๐ ของผู้โดยสารรถไฟฟรีทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นรายได้ประมาณร้อยละ ๑ ของผู้โดยสารรถไฟฟรีทั้งหมด) เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและบันทึกสถิติการใช้บริการของผู้โดยสาร และรายได้จากการให้บริการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลตามนโยบายต่อไป

๒.๓ การประมาณการงบประมาณเพื่อขอเงินชดเชย

รฟท. รวบรวมการจำหน่ายตั๋วทั้งหมด (ตั๋วคอมพิวเตอร์/ตั๋วฉีก/ตั๋วบาง) โดยฝ่ายการเงินฯ รวบรวมสำเนาของตั๋วโดยสารทั้งหมด ส่งให้ฝ่ายบัญชีฯ เพื่อรวบรวมตรวจสอบความถูกต้องทุกเดือน

๒.๔ ที่มาของแหล่งเงินชดเชย

กรณีแหล่งเงินชดเชยเป็นงบประมาณแผ่นดิน รฟท. จะตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายไว้เป็นการล่วงหน้าตามระยะๆ เสนอกระทรวงคมนาคม เมื่อได้รับการอนุมัติแล้ว ก็จะจัดการเดินรถไปก่อน และจะรวบรวมสำเนาตัวโดยสารทั้งหมดจากการจำหน่ายตั๋วฯ ดังกล่าวมาดำเนินการขอตั้งงบประมาณถัดไป

กรณีแหล่งเงินชดเชยเป็นเงินกู้ รฟท. จะต้องนำเสนอกระทรวงคมนาคม พิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติการกู้เงิน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๙(๔) ที่กำหนดไว้ว่าการกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาท รฟท. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดหาเงินกู้และค้ำประกันเงินกู้ โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมการค้ำประกันเงินกู้ และให้สำนักงานงบประมาณพิจารณา จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อชดเชยและดอกเบี้ยให้แก่ รฟท.

๒.๕ วิธีการประเมินผลติดตามของหน่วยงาน

การจัดตารางเวลาเดินขบวนรถให้สอดคล้องกับความต้องการและเป็นประโยชน์กับผู้โดยสาร เพื่อให้มีความเหมาะสมกับการเดินทางของผู้โดยสารทั้งในช่วงเวลาปกติ และช่วงเวลาเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถตรวจสอบกำหนดเวลาได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดย รฟท. ได้มีการประเมินผลและทบทวนปรับปรุงตารางเวลาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการส่วนใหญ่ของผู้โดยสารอยู่เสมอ แต่ไม่สามารถปรับเวลาได้บ่อยครั้ง เพราะจะทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้โดยสาร รวมถึงการบริหารจัดการเดินรถทั้งระบบ และ รฟท. ได้ทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการหลังจากมีมาตรการดังกล่าวเป็นระยะ

๒.๖ ปัญหา อุปสรรคและผลกระทบในการดำเนินมาตรการ

๒.๖.๑ รัฐบาล

๒.๖.๑.๑ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจ่ายชดเชยให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นจำนวนประมาณ ๗๙.๘๖ ล้านบาท/เดือน

๒.๖.๑.๒ การดำเนินงานของโครงการฯ ที่ผ่านมามีการตั้งงบประมาณจะเป็นการตั้งหล่อมปี เนื่องจากเป็นมาตรการชั่วคราว จึงทำให้จำเป็นต้องดำเนินการไปก่อน แล้วจัดสรรงบประมาณให้ภายหลัง

๒.๖.๑.๓ การดำเนินงานของโครงการฯ ที่ผ่านมาขาดการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการฯ การประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment-SIA) การวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุน (Return on Investment-ROI) การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคม (Social Return on Investment-SROI) และการวิเคราะห์มาตรการใหม่ในต่างประเทศเทียบกับประเทศไทย

๒.๖.๑.๔ การตั้งงบประมาณ แบบทำไปก่อน ตั้งทีหลังโดยไม่มีแผนระยะยาวที่ชัดเจน

๒.๖.๑.๕ ผู้ที่มาใช้บริการ ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายตามที่โครงการฯ ต้องการทั้งหมด เช่น ผู้ที่มีรายได้ปานกลาง และบุคคลที่เดินทางสะดวกบ้านอยู่ใกล้สถานีแต่ไม่ใช่ผู้มีรายได้น้อย

๒.๖.๑.๖ แม้นโยบายดังกล่าวจะเป็นนโยบายสาธารณะ แต่ประชาชน ที่ได้รับความช่วยเหลืออาจเกิดความคุ้นเคยค่านิยมที่ขาดการพึ่งพิงตนเอง มองเป็นนโยบายประชานิยม และหวังให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือโดยตลอดค่านึงถึงการพึ่งพิงตนเองน้อยลง เพราะโครงการฯ ลักษณะนี้มีรูปแบบของการให้เปล่า แม้ว่าจะเป็นมาตรการชั่วคราวตามสภาพเศรษฐกิจในตอนนั้น แต่ก็มีการต่ออายุมาโดยตลอด

๒.๖.๒ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)

๒.๖.๒.๑ งบประมาณภาครัฐที่ได้รับจัดสรรมา ค่อนข้างล่าช้า เพราะเป็นมาตรการชั่วคราวจึงไม่มีการตั้งงบประมาณไว้ล่วงหน้าซึ่งการเบิกจ่ายตามระบบงบประมาณจะมีการเบิกจ่ายเงินตามปีงบประมาณ โดยเริ่มต้นที่เดือนตุลาคม-กันยายน ของทุกปีและกระทบกับการบริหารจัดการในหน่วยงาน

๒.๖.๒.๒ การจะจัดจ้างพนักงานของ รฟท. เพิ่มเพื่อให้บริการนั้น ทำได้ยากเนื่องจากมีข้อจำกัดทางนโยบายในการรับพนักงาน ว่าจำกัดให้สามารถรับพนักงานได้ปีละไม่เกิน ร้อยละ ๕ ของผู้ที่เกษียณ ซึ่งเจ้าหน้าที่ประจำขบวนรถเชิงสังคมในช่วงโมงเร่งด่วนมีเพียงแค่ ๑-๒ คน ในขณะที่มีจำนวนผู้โดยสารหนาแน่นและเดินทางในระยะสั้นๆ จึงทำให้การตรวจตั๋วโดยสารอย่างทั่วถึงเป็นไปได้ยากจึงส่งผลให้ รฟท. ได้จำนวนผู้โดยสารที่ไม่ตรงตามข้อเท็จจริง

๒.๖.๒.๓ ความไม่แน่นอนของโครงการฯ ทั้งนี้เพราะเป็นมาตรการระยะสั้น และในการขยายระยะเวลาการดำเนินงาน แต่ครั้งต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ส่งผลให้เกิดความล่าช้าของการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการฯ วางแผนในการดำเนินงานยาก

๒.๖.๓ ผู้โดยสาร

ในกรณีที่มีผู้โดยสารจำนวนมาก แต่จำนวนตู้โดยสารมีน้อย รฟท. ไม่สามารถเพิ่มตู้โดยสารได้ เนื่องจากความไม่ปลอดภัยในการเดินทาง

๒.๗ การศึกษามาตรการรถไฟฟรีของต่างประเทศ

จากการทบทวนข้อมูลการให้บริการรถไฟฟรีด้วยกรณีศึกษาในต่างประเทศ พบว่าแต่ละประเทศเป็นการให้บริการรถไฟภายในตัวเมือง ไม่ใช่การให้บริการรถไฟฟรีระหว่างเมืองแบบประเทศไทย และลักษณะการให้บริการรถไฟฟรี และหลักการและเหตุผลในการให้บริการรถไฟฟรีของแต่ละเมืองแตกต่างกัน ดังนี้

๒.๗.๑ การให้บริการรถไฟฟรีเฉพาะเส้นทางและเฉพาะช่วงเวลาของประเทศสิงคโปร์ เพื่อลดความคับคั่งของการเดินทางในช่วงเวลาเร่งด่วนในเขตย่านธุรกิจ

๒.๗.๒ การให้บริการรถไฟฟรีเฉพาะเส้นทางของเมืองเพิร์ท ประเทศออสเตรเลีย เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว

๒.๗.๓ การให้บริการรถไฟฟรีเฉพาะโอกาส/เทศกาลพิเศษ เช่น ก่อนการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกฤดูหนาว เพื่อการประชาสัมพันธ์การจัดงานกีฬาโอลิมปิกฤดูหนาว

ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ต่ำในการที่จะนำแนวทางนี้ไปปรับใช้กับระบบการให้บริการให้บริการรถไฟฟรีในประเทศไทยในอนาคต เนื่องจากความแตกต่างในด้านขนาดพื้นที่ที่บริการ (เฉพาะภายในเมือง) ลักษณะการให้บริการ และหลักการและเหตุผลในการให้บริการรถไฟฟรี

ตารางที่ ๒-๗ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถไฟฟรี

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๑. ประสิทธิภาพ	ค่า ROI เท่ากับ -0.๘๒๒ ซึ่ง $ROI < ๑$ แสดงว่าการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวในภาพรวมยังไม่คุ้มค่าในการลงทุน นอกจากนี้ จากการพิจารณาค่า ROI ของแต่ละปีงบประมาณ พบว่า ค่า ROI ของปี ๒๕๕๒-๒๕๕๕ งบประมาณมีค่าน้อยกว่า ๑ แสดงว่าการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวในแต่ละช่วงเวลายังไม่คุ้มค่าในการลงทุน	ไม่เหมาะสม เนื่องจากผลการคำนวณผลตอบแทนการลงทุน (ROI) ในภาพรวม มีค่าเท่ากับ -0.๘๒๒ และจากการคำนวณ (ค่า ROI ของปี ๒๕๕๒-๒๕๕๕ มีค่าน้อยกว่า ๑ แสดงว่าการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวในแต่ละช่วงเวลายังไม่คุ้มค่าในการลงทุน)

ตารางที่ ๒-๗ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถไฟฟ้าฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๒. ประสิทธิภาพ	<p>๑. การดำเนินมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถไฟฟ้าฟรี ดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเชิงปริมาณ คือ สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนได้เฉลี่ยคนละ ๘,๓๙๗ บาทต่อปี สำหรับการเดินทางโดยรถไฟฟ้าเชิงพาณิชย์มีผลตอบแทนทางสังคม (SROI) เท่ากับ ๐.๑๕๔๕ (SROI < ๑)</p> <p>๒. การดำเนินมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถไฟฟ้าฟรี ในเชิงคุณภาพ พบว่า</p> <p>๒.๑ การดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานการบริการขององค์การ ทั้งนี้ เพราะ รพท. มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญการเดินทางมายาวนาน</p> <p>๒.๒ การดำเนินมาตรการมีการสร้างเครือข่ายและการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงการใช้บริการได้</p> <p>๒.๓ หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานขาดแรงจูงใจในการดำเนินงาน เนื่องจากความไม่แน่นอนของโครงการฯ ในการขยายระยะเวลาการดำเนินงาน และความล่าช้าของการจัดสรรงบประมาณ</p>	<p>ไม่เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินมาตรการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้เพียงบางส่วน คือ สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนได้ การดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานการบริการขององค์การ มีการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือกับหลายหน่วยงาน และมีการส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงการบริการ แต่การดำเนินโครงการยังไม่มี ความคุ้มค่าทางสังคม (SROI < ๑) และมีความไม่แน่นอนของโครงการฯ)</p>

ตารางที่ ๒-๗ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถไฟฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๓. ความพอเพียง	<p>๑. งบประมาณ การดำเนินมาตรการจะใช้งบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งการตั้งเบิกเพื่อขอเงินชดเชยจากรัฐบาลนั้น จะรวบรวมจากสถิติการจำหน่ายตั๋วโดยสารที่ รฟท. ออกให้จากผู้โดยสารมารับตั๋วคอมพิวเตอร์ที่สถานี และจากตั๋วบาง/ตั๋วฉีกที่ผู้โดยสารขึ้นบนขบวนรถที่ป้ายหยุดรถหรือระหว่างสถานีปลายทางที่จอดรับผู้โดยสาร โดยการดำเนินมาตรการที่ผ่านมา ๑๒ ระยะ รฟท. ได้รับเงินชดเชยเป็นจำนวน ๔,๙๕๑.๔๔ ล้านบาท เฉลี่ย ๗๙.๘๖ ล้านบาท/เดือน</p> <p>๒. ทรัพยากรบุคคล รฟท. มีความพร้อมด้านบุคลากรที่มีประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในการเดินรถ โดยการรถไฟฟ้าบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่เดิมเพื่อสนับสนุนมาตรการดังกล่าว</p> <p>๓. ทรัพยากรอื่นๆ รฟท. มีความพร้อมด้านจำนวนขบวนรถ และระบบการบริหารจัดการ โดยการรถไฟฟ้า มีการเพิ่มตู้โดยสารเพื่อสนับสนุนมาตรการดังกล่าวอย่างเพียงพอ รวมทั้ง ให้บริการกับผู้โดยสารภายใต้มาตรฐานเดียวกัน</p>	<p>เหมาะสม เนื่องจาก รฟท. ได้รับงบประมาณการดำเนินมาตรการในลักษณะเงินชดเชยจากรัฐบาลโดยรวบรวมจากสถิติการจำหน่ายตั๋วโดยสารที่ รฟท. ออกให้จากผู้โดยสารมารับตั๋วคอมพิวเตอร์ที่สถานี และจากตั๋วบาง/ตั๋วฉีกที่ผู้โดยสารขึ้นบนขบวนรถที่ป้ายหยุดรถหรือระหว่างสถานีปลายทางที่จอดรับผู้โดยสาร นอกจากนั้น รฟท. ยังมีระบบการบริหารจัดการจำนวนขบวนรถโดยสารและบุคลากรที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการเดินรถ</p>

ตารางที่ ๒-๗ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถไฟฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๔. ความพึงพอใจ	<p>ผู้ใช้บริการ ร้อยละ ๘๑.๒๕ มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของโครงการรถไฟฟรีโดยภาพรวมในระดับปานกลาง ส่วนผู้ใช้บริการ ร้อยละ ๘๑.๕๐, ๘๑.๖๕ และ ๘๑.๔๕ มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของพนักงานประจำขบวนรถ การประกาศบอกสถานีที่จอดขบวนรถ และเส้นทางที่ให้บริการในระดับปานกลาง</p>	<p>ไม่เหมาะสม เนื่องจาก ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของโครงการรถไฟฟรีโดยภาพรวม และรายได้ระดับปานกลาง นับได้ว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อมาตรการดังกล่าวไม่มากเท่าที่ควร ทั้งที่เป็นนโยบายแบบให้เปล่า</p>
๕. ความเป็นธรรม	<p>รัฐบาลกำหนดให้จัดบริการรถไฟฟรีครอบคลุมทุกเส้นทาง ๑๗๒ ขบวน เป็นรถไฟฟรีชั้น ๓ เท่านั้น ประกอบด้วยขบวนรถไฟเชิงสังคม จำนวน ๑๖๔ ขบวน/วัน และขบวนรถเชิงพาณิชย์ (ขบวนรถเร็ว) จำนวน ๘ ขบวน/วัน นอกจากนี้ รฟท. ยังจัดตารางเวลาเดินขบวนรถให้สนองความต้องการและเป็นประโยชน์กับผู้โดยสารเพื่อให้ความเหมาะสมกับการเดินทางของผู้โดยสารทั้งในช่วงเวลาปกติ และช่วงเวลาเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถตรวจสอบกำหนดเวลาได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน</p>	<p>เหมาะสม เนื่องจาก รฟท. ดำเนินมาตรการได้ครอบคลุมทุกเส้นทาง ๑๗๒ ขบวน นอกจากนี้ รฟท. ยังจัดตารางเวลาเดินขบวนรถให้สนองความต้องการและเป็นประโยชน์กับผู้โดยสารทั้งในช่วงเวลาปกติและเวลาเร่งด่วน</p>

ตารางที่ ๒-๗ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถไฟฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๖. ความก้าวหน้า	<p>การดำเนินมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถไฟฟรี ที่ดำเนินการมา ๑๓ ระยะ (ระยะแรก และระยะที่ ๑-๑๒) ในแต่ละระยะมีกรอบระยะเวลาชัดเจนระหว่าง ๒-๖ เดือน ประชาชนได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น ๑๖๙.๖๑ ล้านคน ใช้งบประมาณเฉลี่ย ๗๙.๘๖ ล้านบาท/เดือน รวมทั้งสิ้น ๔,๙๕๑.๔๔ ล้านบาท สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนได้เฉลี่ยคนละ ๘,๓๙๗ บาทต่อปี สำหรับการเดินทางโดยรถไฟเชิงสังคม และ ๙๕,๔๕๗ บาทต่อปี สำหรับการเดินทางโดยรถไฟเชิงพาณิชย์ แต่ก็มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ การจัดสรรและการตั้งงบประมาณล่าช้า และขาดการศึกษาวิจัยถึงความเหมาะสมของมาตรการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดและเป็นไปตามกรอบระยะเวลา</p>	<p>เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถไฟฟรี มีประชาชนได้รับประโยชน์ ๑๖๙.๖๑ ล้านคน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๔,๙๕๑.๔๔ ล้านบาท สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนได้เฉลี่ยคนละ ๘,๓๙๗ บาทต่อปี สำหรับการเดินทางโดยรถไฟเชิงสังคม และ ๙๕,๔๕๗ บาทต่อปี สำหรับการเดินทางโดยรถไฟเชิงพาณิชย์ แสดงว่าการดำเนินการตามมาตรการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด เป็นไปตามกรอบระยะเวลา และมีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม</p>
๗. ความยั่งยืน	<p>๑. ความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ รฟท. ดำเนินมาตรการต่อเนื่องมาจนถึงระยะที่ ๑๒ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลทั้งหมด โดยการตั้งเบิกเพื่อขอเงินชดเชยจากรัฐบาลจะรวบรวมจากสถิติการจำหน่ายตั๋วโดยสารที่ รฟท. ออกให้จากผู้โดยสารมารับตัวคอมพิวเตอร์ที่สถานี และจากตั๋วบาง/ตั๋วฝึก ที่ผู้โดยสารขึ้นบนขบวนรถที่ป้ายหยุดรถ หรือระหว่างสถานี รายทางที่จ่อได้รับผู้โดยสาร</p>	<p>เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินมาตรการต่อเนื่องมา ๑๓ระยะ (ระยะแรก และระยะที่ ๑-๑๒) ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลทั้งหมด โดย รฟท. มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ มีความสามารถในการบริหารโครงการ มีการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแม้ว่าการขยายผลของโครงการทั้งในแง่ของจำนวนผู้โดยสาร และเส้นทาง</p>

ตารางที่ ๒-๗ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถไฟฟ้า (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๗. ความยั่งยืน (ต่อ)	<p>๒. สมรรถนะด้านสถาบัน รฟท. มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญ มีความสามารถในการบริหารโครงการ โดยมีความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังคงขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนโดยตรง แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นที่ยอมรับของประชาชน เพราะเป็นการให้เปล่าโดยทุกคนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่มาจากนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน จึงนับได้ว่าภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับมาตรการในทางอ้อม</p> <p>๓. ความเป็นไปได้ในการขยายผลการดำเนินโครงการของ รฟท. ไม่สามารถขยายผลการดำเนินงานได้ทั้งจำนวนผู้โดยสารและเส้นทางการให้บริการเพิ่มเติม ทั้งนี้เนื่องจากถูกจำกัดด้วยนโยบายรัฐบาลที่กำหนดให้บริการรถไฟฟ้าครอบคลุมทุกเส้นทาง ๑๗๒ ขบวน ประกอบด้วยขบวนรถไฟเชิงสังคม จำนวน ๑๖๔ ขบวน/วัน และขบวนรถเชิงพาณิชย์ (ขบวนรถเร็ว) รถไฟฟ้าชั้น ๓ เท่านั้น จำนวน ๘ ขบวน/วัน ดังนั้นการที่จะขยายผลของโครงการฯ จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล</p>	การให้บริการจะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล แต่ภาคประชาชนก็ให้การยอมรับมาตรการดังกล่าว

ตารางที่ ๒-๗ การวิเคราะห์ความสำเร็จของมาตรการรถไฟฟรี (ต่อ)

เกณฑ์ (Criteria)	การวิเคราะห์และผลลัพธ์	สรุปความเหมาะสม
๘. ความเสียหาย ของโครงการ	<p>๑. ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มาตรการนี้ไม่ได้อยู่ในข่ายที่ต้องประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการฯ หรือกิจกรรมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม</p> <p>๒. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ มาตรการนี้ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นมาตรการที่ช่วยลดค่าครองชีพของประชาชนในด้านการเดินทาง ส่งผลทำให้ประชาชนมีกำลังซื้อมากขึ้น สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ รวมทั้งก่อให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศ</p> <p>๓. ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยภาพรวมมาตรการนี้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสังคมและวัฒนธรรมค่อนข้างน้อย เนื่องจากเป็นมาตรการที่ช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรและสิ่งแวดล้อม แต่ผลของการดำเนินมาตรการอาจทำให้ประชาชนบางส่วนยึดติดกับนโยบายสาธารณะแบบให้เปล่า</p>	เหมาะสมไม่มีความเสียหาย เนื่องจากการดำเนินมาตรการมีผลกระทบด้านลบต่อสังคมหรือชุมชนค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นมาตรการที่ช่วยลดค่าครองชีพทำให้ประชาชนมีกำลังซื้อมากขึ้น ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ช่วยบรรเทาปัญหาการจราจร และสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ ๒-๘ ผลการวิเคราะห์ระหว่างการยกเลิกมาตรการและคงมาตรการเดิม

ยกเลิกมาตรการ	คงมาตรการเดิม
<p>๑. มาตรการนี้ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอนุมัติโครงการปี ๒๕๕๑ โดยประเด็นหลักในการอนุมัติโครงการครั้งนั้น ได้แก่ การเกิดวิกฤตการณ์ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก อัตราเงินเฟ้อ ปี ๒๕๕๑ สูงถึง ร้อยละ ๖.๕ แต่ปัจจุบันปี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๒.๙ ประการที่ ๒ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากราคา ๗๐ USD/Barrel สูงขึ้นเป็น ๑๔๗ USD/Barrel (ปัจจุบันปี ๒๕๕๗ เท่ากับ ๑๐๗ USD/Barrel ที่ตลาด WTI-USA)</p> <p>๒. มาตรการเพื่อลดค่าครองชีพของประชาชนอื่นๆ ทั้งหมด ๖ มาตรการ ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้วบางส่วน ในส่วนของมาตรการรถไฟฟรี ก็ควรจะยกเลิกมาตรการไปด้วย เพราะสถานะความเดือดร้อนของประชาชนลดน้อยลง ซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๑</p> <p>๓. วิเคราะห์ตามเกณฑ์ความเหมาะสมทั้ง ๘ เกณฑ์ อันได้แก่ ๑) เกณฑ์ประสิทธิภาพ ๒) ประสิทธิภาพ ๓) ความพอเพียง ๔) ความเป็นธรรม ๕) ความพึงพอใจ ๖) ความก้าวหน้า ๗) ความยั่งยืน ๘) ความเสียหายของโครงการฯ (พบว่าผ่าน ๕ เกณฑ์ คือ เกณฑ์ของความพอเพียง ความเป็นธรรม ความก้าวหน้า ความยั่งยืน และความเสียหายของมาตรการ)</p> <p>๔. การวิเคราะห์มาตรการในต่างประเทศมากกว่า ร้อยละ ๘๐ ของผลสำรวจในต่างประเทศ พบว่า ส่วนใหญ่ไม่พบมาตรการรถไฟฟรี เนื่องจากจะเป็นภาระต้นทุนการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของรัฐบาล</p>	<p>๑. การวิเคราะห์มาตรการนี้ตามเกณฑ์ความเป็นธรรม โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ หมวด ๓ เรื่อง สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๓๐ (ความเสมอภาค) นั้น หมายถึง ประชาชนทุกคนรวมถึงผู้มีรายได้น้อยควรเข้าถึงการบริการสาธารณะตามอัตภาพอย่างเท่าเทียมกัน</p> <p>๒. มาตรการนี้ช่วยแก้ปัญหาช่องว่างของผู้มีรายได้น้อย (คนจน) กับคนชั้นกลางและคนรวย เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยในสังคมไทยยังมีอยู่มาก มีจำนวน ๘,๗๖๖,๕๐๐ คน สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ ๑๓.๑๕ ตามเกณฑ์การชี้วัดเส้นความยากจน ๒,๔๒๒ บาทต่อคนต่อเดือน (สนง.สถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๖) ถ้ารัฐไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ ก็จะทำให้สังคมอยู่อย่างไม่สงบสุข เกิดปัญหาสังคมตามมาหลายด้าน เช่น มีผู้ร้ายฉกชิงวิ่งราว หรือการติดยาเสพติด เป็นต้น</p> <p>๓. ถึงแม้ว่าปัจจุบันราคาน้ำมันประมาณ ๑๐๗ USD/Barrel (ปี ๒๕๕๗) เมื่อเทียบกับช่วงเริ่มมา ๓ ๕ ๖ ๗ ๘ ๙ ๑๐ ๑๑ ๑๒ ๑๓ ๑๔ ๑๕ ๑๖ ๑๗ ๑๘ ๑๙ ๒๐ ๒๑ ๒๒ ๒๓ ๒๔ ๒๕ ๒๖ ๒๗ ๒๘ ๒๙ ๓๐ ๓๑ ๓๒ ๓๓ ๓๔ ๓๕ ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ ๔๐ ๔๑ ๔๒ ๔๓ ๔๔ ๔๕ ๔๖ ๔๗ ๔๘ ๔๙ ๕๐ ๕๑ ๕๒ ๕๓ ๕๔ ๕๕ ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๕๙ ๖๐ ๖๑ ๖๒ ๖๓ ๖๔ ๖๕ ๖๖ ๖๗ ๖๘ ๖๙ ๗๐ ๗๑ ๗๒ ๗๓ ๗๔ ๗๕ ๗๖ ๗๗ ๗๘ ๗๙ ๘๐ ๘๑ ๘๒ ๘๓ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๘๘ ๘๙ ๙๐ ๙๑ ๙๒ ๙๓ ๙๔ ๙๕ ๙๖ ๙๗ ๙๘ ๙๙ ๑๐๐ USD/Barrel (ปี ๒๕๕๑) แต่ก็ไม่ได้ลดลงไปในระดับเดิมก่อนมีมาตรการเฉลี่ยที่ราคาอยู่ในช่วง ๗๐-๘๙.๙๙ USD/Barrel (ปี ๒๕๕๐) แสดงถึงต้นทุนค่าครองชีพปัจจุบันยังสูงกว่าเดิมมาก</p> <p>๔. รัฐบาลควรมีหน้าที่นอกเหนือจากการส่งเสริมเรื่องเศรษฐกิจแล้วยังมีอีกภารกิจหนึ่ง คือ ต้องดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคม เช่น การสนับสนุนมาตรการลดค่าครองชีพ จะช่วยสร้างความรู้สึกให้สังคมสงบสุข ด้วยสวัสดิการพื้นฐานที่ผู้ด้อยโอกาสควรจะได้รับ</p>

ตารางที่ ๒-๘ ผลการวิเคราะห์ระหว่างการยกเลิกมาตรการและคงมาตรการเดิม (ต่อ)

ยกเลิกมาตรการ	คงมาตรการเดิม
<p>๕. รัฐบาลได้เพิ่มค่าแรงขั้นต่ำวันละ ๓๐๐ บาท และผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีได้เดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท มีนโยบายเรียนฟรี ประกันรายได้เกษตรกร เปี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เปี้ยอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งเหตุผลเหล่านี้สนับสนุนการเพิ่มรายได้ของผู้มีรายได้น้อยอย่างชัดเจน</p> <p>๖. การวิเคราะห์การคืนทุนในการลงทุน (ROI) แล้ว ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน โดยมี ROI < ๑ แสดงถึง ความไม่เหมาะสมกับเงินลงทุน</p> <p>๗. โครงการนี้ไม่เป็นธรรมกับผู้อื่นที่เสียภาษีแต่ไม่ได้ใช้บริการ โดยมีเหตุผลที่ว่าผู้ใช้บริการต้องจ่ายค่าใช้บริการเองจึงจะยุติธรรมในสังคมแต่ไม่ได้ใช้บริการ โดยมีเหตุผลที่ว่า ผู้ใช้บริการต้องจ่ายค่าใช้บริการเองจึงจะยุติธรรมในสังคม</p> <p>๘. เสียงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน ทั้งหมดเป็นเงินจำนวน ๔,๙๕๑.๔๔ ล้านบาท ถ้ารัฐยกเลิกมาตรการนี้จะประหยัดงบประมาณได้ถึง ๗๙.๘๖ ล้านบาทต่อเดือน</p>	<p>๕. รายงานความเหลื่อมล้ำของฐานะทางสังคมระหว่างคนจนกับคนรวย มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งการมีช่องว่าง (Gap) ระหว่างกันมากขณะนี้ถือว่าเป็นความด้อยประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการของรัฐที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหา หรือยกระดับผู้มีรายได้น้อย ให้มีโอกาสเท่าเทียมกันในสังคมได้ ดังนั้น รัฐควรจะให้การสนับสนุนผู้ด้อยโอกาส จนกว่าประชาชนทั่วไปจะมีฐานะใกล้เคียงกันมากขึ้น ตัวอย่างเช่น กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เป็นต้น</p>

๒.๘ ข้อเสนอแนวทางการดำเนินมาตรการแบบใหม่ (ตามผลการศึกษา)

๒.๘.๑ มีข้อเสนอมาตรการรถไฟใหม่ ในแบบเดียวกับมาตรการรถเมล์ ในข้อ ๑.๑๐ โดยมีสัดส่วนของกลุ่มผู้ใช้บริการ และวงเงินงบประมาณสนับสนุน ดังนี้

ตารางที่ ๒-๙ สัดส่วนของกลุ่มผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าฟรี

ลำดับ	รายละเอียด	สัดส่วน ผู้ใช้บริการ*	ให้ส่วนลด
๑	ผู้พิการ	๑.๗๔%	๑๐๐%
๒	ผู้สูงอายุ	๑.๙๖%	๑๐๐%
๓	เด็ก	๑.๓๗%	๑๐๐%
๔	ทหารผ่านศึก พระภิกษุ สามเณร และแม่ชี	๐.๐๔%	๑๐๐%
๕	นักเรียน นักศึกษา	๑๘.๘๐%	๕๐%
๖	ผู้มีรายได้น้อย	๖๓.๐๕%	๕๐%
๗	ผู้ว่างงาน	๒.๒๕%	๕๐%
๘	ผู้มีงานทำและมีรายได้มากกว่าค่าแรงขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด	๑๐.๗๙%	๐%

หมายเหตุ : สัดส่วนกลุ่มตัวอย่างผู้ใช้บริการจากการศึกษาความพึงพอใจในมาตรการรถไฟฟ้าฟรี ได้จากค่าเฉลี่ย สัดส่วนการศึกษาความพึงพอใจในมาตรการรถไฟฟ้าฟรี ครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒

จากตารางที่ ๒-๙ นำมาคำนวณงบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุน แสดงใน ตารางที่ ๒-๑๐ จากมาตรการใหม่สามารถคำนวณงบประมาณโดยประมาณการจำนวนผู้โดยสารรถไฟฟ้า ปี ๒๕๖๐ เท่ากับ ๑๖๗,๒๖๗ คนต่อวัน ได้ดังนี้

ตารางที่ ๒-๑๐ การคำนวณกลุ่มผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าฟรี

ลำดับ	ประเภทกลุ่ม	สัดส่วน	ให้ส่วนลด	เงินที่รัฐบาลสนับสนุน (ล้านบาท/เดือน) ^๑
๑	กลุ่มที่ให้ฟรี ได้แก่ ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็ก ทหารผ่านศึก พระภิกษุ สามเณร และแม่ชี	๕.๑๑%	๕๐% ^๒	๓.๘๐
๒	กลุ่มผู้ให้ส่วนลด ได้แก่ ผู้มีรายได้น้อย ผู้ว่างงาน ^๓	๖๕.๓๐%	๕๐%	๔๘.๕๕
รวม				๕๒.๓๕

หมายเหตุ :

๑. เงินที่รัฐบาลต้องสนับสนุนเท่ากับ (จำนวนผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าฟรีเชิงสังคม x สัดส่วนกลุ่มคน x ราคาตั๋ว x ส่วนลด + จำนวนผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าฟรีเชิงพาณิชย์ ชั้น ๓ ทั้งหมด x สัดส่วนกลุ่มคน x ราคาตั๋ว x ส่วนลด) x จำนวนวันต่อเดือน จำนวนผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าทั้งหมด ๑๖๗,๒๖๗ เที่ยว-คนต่อวัน (ข้อมูลจาก สนข. ประมาณการจำนวนผู้โดยสารของปี ๒๕๖๐) ราคาตั๋วรถไฟฟ้าฟรีเชิงสังคม ๑๓.๙๙๕ บาท และเชิงพาณิชย์ ๑๕๙.๐๙๕ บาท เงินที่รัฐสนับสนุนต่อเดือนสำหรับกลุ่มที่ให้ฟรีเท่ากับ $(๑๔๙,๒๓๕.๖๒ \times ๕.๑๑\% \times ๑๔ \times ๕๐\% + ๑๘,๐๓๑.๓๘ \times ๕.๑๑\% \times ๑๕๙ \times ๕๐\%) \times ๓๐ = ๓,๗๙๘,๙๙๔.๘๒$ บาท สำหรับกลุ่มที่ให้ส่วนลด เท่ากับ เท่ากับ $(๑๔๙,๒๓๕.๖๒ \times ๖๕.๓๐\% \times ๑๔ \times ๕๐\% + ๑๘,๐๓๑.๓๘ \times ๖๕.๓๐\% \times ๑๕๙ \times ๕๐\%) \times ๓๐ = ๔๘,๕๕๖,๘๔๑.๙๔$ บาท

๒. การให้ส่วนลด ร้อยละ ๕๐ สำหรับกลุ่มที่ให้ฟรี เนื่องจากกลุ่มนี้ การรถไฟฟ้า ดำเนินการจ่ายชดเชยค่าบริการให้ ร้อยละ ๕๐ อยู่แล้วในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐสนับสนุนอีก ร้อยละ ๕๐ รวมเป็น ร้อยละ ๑๐๐

๓. ในส่วนนี้ไม่ได้ระบุ กลุ่มนักเรียน/นักศึกษา เนื่องจากว่าปัจจุบัน รถฟ. ให้ส่วนลด นักเรียน/นักศึกษา ร้อยละ ๕๐ อยู่แล้ว จึงไม่ใช้ภาระของรัฐที่จะต้องสนับสนุนงบประมาณ

๒.๘.๒ กำหนดมาตรการด้านการบริหารจัดการ (ตามผลการศึกษา)

ตารางที่ ๒-๑๑ แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (รถไฟฟรี)

หัวข้อในการปรับปรุง	รายละเอียด
๑. การบริหารจัดการ	๑.๑ ศึกษาแนวทางการใช้ระบบ E-Ticket ให้สอดคล้องกับโครงการดำเนินงานบริหารจัดการตัวร่วม ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรที่ศึกษาอยู่ หรือการให้คูปองส่วนลด และแผนการลงทุนภายใน ๒ ปี ๑.๒ จัดหาเจ้าหน้าที่ เพื่อรองรับการให้สิทธิพิเศษในแต่ละกลุ่มผู้รับบริการ ๑.๓ สร้างระบบวิธีคิดราคาค่าโดยสาร ๑.๔ เสนอให้ภาครัฐจ่ายเงินสนับสนุนให้เร็วขึ้นจากเดิมจากรับเงินใช้เวลา ๑๒ เดือน ควรปรับเปลี่ยนให้มีระยะเวลาที่สั้นลง เป็นไม่เกิน ๓ เดือน
๒. แหล่งเงินทุนสนับสนุน	๒.๑ หาแหล่งเงินทุนที่ได้จากการเก็บภาษีท้องถิ่น อันได้แก่ ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีจากน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ๒.๒ การเก็บภาษีจากการขายป้ายโฆษณา ๒.๓ จัดทำเป็นมาตรการถาวรโดยให้งบประมาณกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๓. การให้บริการ	๓.๑ การบริหารจัดการเวลาเดินรถที่เหมาะสม ๓.๒ การเพิ่มเส้นทางขบวนรถให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

ตารางที่ ๒-๑๒ สรุปข้อดีและข้อเสียของมาตรการใหม่ (ตามผลการศึกษา)

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>๑. เป็นมาตรการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ เศรษฐกิจ และสังคม</p> <p>๒. เป็นมาตรการที่ช่วยลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ด้านการเดินทางอย่างเป็นรูปธรรม</p> <p>๓. เมื่อวิเคราะห์เกณฑ์ความเหมาะสมแล้วสามารถผ่านเกณฑ์ได้มากกว่าเดิม เช่น เกณฑ์ความพึงพอใจ เป็นต้น</p> <p>๔. สามารถลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีรายได้ น้อยกับกลุ่มชนชั้นกลางได้</p> <p>๕. การใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม</p> <p>๖. ประหยัดการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ร้อยละ ๓๔.๔๕ เมื่อเทียบกับมาตรการเดิม (มาตรการใหม่ ๕๒.๓๕ ล้านบาทต่อเดือน มาตรการเดิม ๗๙.๘๖ ล้านบาทต่อเดือน)</p> <p>๗. ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะ ตามอัตราอย่างเท่าเทียมกัน</p>	<p>๑. จะต้องมีการลงทุนในระบบ E-Ticket</p>

๓. จำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากมาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี

ในครั้งแรกที่รัฐบาลแถลงนโยบาย มาตรการบรรเทาและช่วยเหลือความทุกข์ยากของประชาชนจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจที่บีบรัด จำนวน ๖ เรื่อง โดยเป็นมาตรการชั่วคราว ดังนั้นจนถึงปัจจุบันหลายมาตรการได้ถูกยกเลิกไปแล้ว คงมีแต่มาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี ที่ยังคงดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลทุกสมัยได้มีมติอนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินการฯ เป็นระยะรวมจำนวน ๒๑ ระยะ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบัน (ปัจจุบัน คือ ระยะที่ ๒๑ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ – ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐) โดยมีผู้ได้รับประโยชน์เมื่อสิ้นสุดระยะที่ ๒๐ (ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙) รวมทั้งสิ้น ๑,๒๖๐.๐๕ ล้านคน จำแนกเป็น ผู้โดยสารรถเมล์ฟรี จำนวน ๑,๐๑๐.๑๕ ล้านคน และผู้โดยสารรถไฟฟ้า จำนวน ๒๔๙.๙๑ ล้านคน

๔. งบประมาณสนับสนุนมาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี

มาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี เป็นมาตรการตามนโยบายของรัฐบาล การขยายระยะเวลาของมาตรการฯ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีพิจารณาความเหมาะสมของช่วงเวลาในการดำเนินการฯ รวมถึงพิจารณากำหนดแหล่งเงินงบประมาณที่ใช้เพื่อการสนับสนุนให้แก่ ขสมก. และ รฟท. ซึ่งมีทั้งงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ และงบกลาง โดยมีรายจ่ายตลอดช่วงเวลา ๒๐ ระยะ เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๑,๒๖๙.๑๓ ล้านบาท เฉลี่ยเป็นเงิน ๓๑๕.๘๕ ล้านบาท/เดือน จำแนกเป็น

งบประมาณสนับสนุนรถเมล์ฟรี รวมทั้งสิ้น ๒๓,๙๕๘.๕๑ ล้านบาท เฉลี่ย ๒๔๒.๐๑ ล้านบาท/เดือน
 งบประมาณสนับสนุนรถไฟฟรี รวมทั้งสิ้น ๗,๓๑๐.๖๒ ล้านบาท เฉลี่ย ๗๓.๘๔ ล้านบาท/เดือน
 รายละเอียดตามตารางที่ ๗

ตารางที่ ๒-๑๓ จำนวนผู้ได้รับประโยชน์ และงบประมาณสนับสนุนรถเมล์ฟรี / รถไฟฟรี

มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง โดยรถเมล์ฟรี / รถไฟฟรี	รถเมล์ฟรี		รถไฟฟรี	
	ผู้ได้รับ ผลประโยชน์ (ล้านคน)	งบประมาณ สนับสนุน (ล้านบาท)	ผู้ได้รับ ผลประโยชน์ (ล้านคน)	งบประมาณ สนับสนุน (ล้านบาท)
ระยะแรก (วันที่ ๑ ส.ค.๒๕๕๑ ถึง ๓๑ ม.ค.๒๕๕๒) / ๖ เดือน	๗๐.๙๙	๑,๒๒๔.๐๐	๑๙.๐๘	๔๘๒.๕๗
ระยะที่ ๑ (วันที่ ๑ ก.พ.๒๕๕๒ ถึง ๓๑ ก.ค.๒๕๕๒) / ๖ เดือน	๗๖.๓๔	๑,๒๒๔.๕๗	๑๖.๔๗	๔๘๗.๗๐
ระยะที่ ๒ (วันที่ ๑ ส.ค.๒๕๕๒ ถึง ๓๑ ธ.ค.๒๕๕๒) / ๕ เดือน	๖๒.๗๘	๑,๑๒๐.๕๐	๑๔.๕๗	๔๒๓.๗๘
ระยะที่ ๓ (วันที่ ๑ ม.ค.๒๕๕๓ ถึง ๓๑ มี.ค.๒๕๕๓) / ๓ เดือน	๓๖.๙๕	๖๐๔.๙๙	๘.๔๑	๒๕๐.๔๕
ระยะที่ ๔ (วันที่ ๑ เม.ย.๒๕๕๓ ถึง ๓๐ มิ.ย.๒๕๕๓) / ๓ เดือน	๓๕.๓๒	๖๑๑.๔๓	๘.๒๐	๒๖๖.๙๑
ระยะที่ ๕ (วันที่ ๑ ก.ค.๒๕๕๓ ถึง ๓๑ ธ.ค.๒๕๕๓) / ๖ เดือน	๗๘.๓๘	๑,๒๕๙.๓๖	๑๖.๙๖	๕๐๘.๙๑
ระยะที่ ๖ (วันที่ ๑ ม.ค.๒๕๕๔ ถึง ๒๘ ก.พ.๒๕๕๔) / ๒ เดือน	๒๓.๙๒	๔๑๙.๗๘	๖.๐๔	๑๗๐.๘๖
ระยะที่ ๗ (วันที่ ๑ มี.ค.๒๕๕๔ ถึง ๓๐ มิ.ย.๒๕๕๔) / ๔ เดือน	๔๙.๙๘	๘๘๔.๙๗	๑๑.๗๓	๓๗๕.๐๘
ระยะที่ ๘ (วันที่ ๑ ก.ค.๒๕๕๔ ถึง ๑๕ ม.ค.๒๕๕๕) / ๖.๕ เดือน	๗๐.๘๙	๑,๓๓๖.๗๐	๑๗.๕๔	๕๐๑.๘๔
ระยะที่ ๙ (วันที่ ๑๖ ม.ค.๒๕๕๕ ถึง ๓๐ เม.ย.๒๕๕๕) / ๓.๕ เดือน	๔๕.๔๖	๑,๐๖๒.๓๐	๙.๓๑	๒๘๖.๘๖
ระยะที่ ๑๐ (วันที่ ๑ พ.ค.๒๕๕๕ ถึง ๓๐ ก.ย.๒๕๕๕) / ๕ เดือน	๖๐.๒๐	๑,๒๐๘.๒๔	๑๓.๐๒	๓๖๖.๔๐
ระยะที่ ๑๑ (วันที่ ๑ ต.ค.๒๕๕๕ ถึง ๓๑ มี.ค.๒๕๕๖) / ๖ เดือน	๕๖.๑๒	๑,๕๑๒.๐๐	๑๔.๗๕	๔๓๔.๖๗
ระยะที่ ๑๒ (วันที่ ๑ เม.ย.๒๕๕๖ ถึง ๓๐ ก.ย.๒๕๕๖) / ๖ เดือน	๕๔.๙๒	๑,๕๑๒.๐๐	๑๓.๕๓	๓๙๕.๔๑
ระยะที่ ๑๓ (วันที่ ๑ ต.ค.๒๕๕๖ ถึง ๓๑ มี.ค.๒๕๕๗) / ๖ เดือน	๕๑.๕๑	๑,๕๕๓.๐๐	๑๓.๗๒	๓๙๖.๙๘
ระยะที่ ๑๔ (วันที่ ๑ เม.ย.๒๕๕๗ ถึง ๓๐ เม.ย.๒๕๕๗) / ๑ เดือน	๘.๔๑	๒๕๕.๐๐	๒.๒๒	๘๑.๐๖
ระยะที่ ๑๕ (วันที่ ๑ พ.ค.๒๕๕๗ ถึง ๓๑ ก.ค.๒๕๕๗) / ๓ เดือน	๒๕.๓๓	๗๘๑.๐๐	๖.๖๙	๑๙๐.๒๘
ระยะที่ ๑๖ (วันที่ ๑ ส.ค.๒๕๕๗ ถึง ๓๑ ม.ค.๒๕๕๘) / ๖ เดือน	๔๘.๘๔	๑,๕๙๑.๖๗	๑๓.๗๓	๓๘๑.๔๗
ระยะที่ ๑๗ (วันที่ ๑ ก.พ.๒๕๕๘ ถึง ๓๑ ก.ค.๒๕๕๘) / ๖ เดือน	๔๕.๓๖	๑,๕๘๙.๐๐	๑๒.๙๖	๓๘๖.๗๖
ระยะที่ ๑๘ (วันที่ ๑ ส.ค.๒๕๕๘ ถึง ๓๑ ต.ค.๒๕๕๘) / ๓ เดือน	๒๒.๖๙	๘๗๑.๐๐	๖.๕๗	๑๙๓.๗๗
ระยะที่ ๑๙ (วันที่ ๑ พ.ย.๒๕๕๘ ถึง ๓๐ เม.ย.๒๕๕๙) / ๖ เดือน	๔๒.๒๔	๑,๕๙๙.๐๐	๑๒.๔๓	๓๗๕.๖๔
ระยะที่ ๒๐ (วันที่ ๑ พ.ค.๒๕๕๙ ถึง ๓๑ ต.ค.๒๕๕๙) / ๖ เดือน	๔๓.๕๑	๑,๗๓๘.๐๐	๑๑.๙๘	๓๕๖.๒๒

ระยะที่ ๒๑ (วันที่ ๑ พ.ค.๒๕๕๙ ถึง ๓๐ เม.ย.๒๕๖๐) / ๖ เดือน				
รวม	๑๐๑๐.๑๔	๒๓,๙๕๘.๕ ๑	๒๔๙.๙๑	๗,๓๑๐.๖ ๒
เฉลี่ยต่อเดือน (๙๙ เดือน)*	๑๐.๒๐	๒๔๒.๐๑	๒.๕๒	๗๓.๘๔

หมายเหตุ * ระยะที่ ๑ – ๒๑ รวมระยะเวลาทั้งสิ้น ๑๐๕ เดือน

ที่มา : ขสมก. และ รพท.

๕. บทสรุปของผลการศึกษา ได้เสนอแนวทางการสนับสนุนมาตรการลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทางด้วยการยกเลิกมาตรการปัจจุบันและดำเนินมาตรการใหม่ ซึ่งเป็นการยกเว้นค่าโดยสารเฉพาะกลุ่ม ดังนี้

๕.๑ กลุ่มบุคคลที่ได้รับการยกเว้นค่าโดยสาร ได้แก่ ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็ก ทหารผ่านศึก พระภิกษุ สามเณร และแม่ชี

๕.๒ กลุ่มบุคคลที่ได้รับการลดหย่อนค่าโดยสาร ร้อยละ ๕๐ ได้แก่ นักเรียน นักศึกษา ผู้มีรายได้น้อย ผู้ว่างงาน

โดยเป็นการให้บริการในส่วนของรถโดยสารธรรมดาทุกเส้นทางของ ขสมก. และการบริการรถไฟฟ้าชั้น ๓ ขบวนรถเชิงสังคม จำนวน ๑๖๔ ขบวน และขบวนรถเชิงพาณิชย์ จำนวน ๘ ขบวน

บทสรุป เรื่องการพิจารณากำหนดมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางของกระทรวงคมนาคม (ปี พ.ศ. ๒๕๕๗)

๑. การตรวจสอบมาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ รถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี เข้าไม่ถึงกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการใช้บริการอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการเดินรถเมล์ฟรีทั้งคันของ ขสมก. จำนวน ๘๐๐ คัน จำนวน ๗๓ เส้นทาง คิดเป็นร้อยละ ๖๓ ของเส้นทางรถเมล์ ขสมก. ทั้งหมด ดังนั้น การให้บริการรถเมล์ฟรียังไม่ทั่วถึงและไม่ครอบคลุมทุกเส้นทาง

๑.๒ รถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี ทุกคนขึ้นได้ ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายก็ขึ้นได้

จากผลการศึกษา โดยที่ปรึกษา (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) พบว่า คนที่ใช้บริการรถเมล์ฟรีเป็นผู้มีงานทำและมีรายได้มากกว่าค่าแรงขั้นต่ำถึงร้อยละ ๔๑ (ตารางที่ ๒-๓) และใช้รถไฟฟ้า ร้อยละ ๑๐.๗๙ (ตารางที่ ๒-๙) แสดงว่าการจัดรถเมล์ฟรีทั้งคัน และรถไฟฟ้าฟรีชั้น ๓ ทั้งคู่ ยังไม่ใช่วิธีบริหารจัดการเดินรถที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง ดูได้จากรถเมล์ฟรีที่ไม่มีพนักงานเก็บค่าโดยสาร หรือกรณีของรถไฟฟ้าเชิงสังคมที่ผู้โดยสารส่วนใหญ่จะขึ้นและลงสถานี โดยไม่มีการขอรับตั๋วรถไฟฟ้าฟรีที่ช่องจำหน่ายตั๋ว นอกจากนี้ บุคคลต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านก็ร่วมใช้

บริการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรีได้ไม่ยาก และในบางครั้งฝรั่งก็ร่วมใช้ด้วย เพราะหน่วยงานยังขาดการกำกับ ควบคุมการให้บริการที่เข้มงวด

๑.๓ วิธีการปล่อยรถของ ขสมก. กำหนดให้ปล่อยรถเมล์ฟรี ๑ คัน สลับกับรถเมล์ ปกติ ๑ คัน และอาจมีรถเมล์ปรับอากาศอีก ๑ คัน ในแต่ละเส้นทางที่จัดให้ ๗๓ เส้นทาง ยังไม่ สอดคล้องกับปริมาณผู้โดยสารในแต่ละช่วงเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปล่อยรถเมล์ฟรีนอกเวลา เร่งด่วนจะมีผู้ใช้บริการน้อยมาก

กรณีของรถไฟฟ้าฟรีชั้น ๓ ซึ่งปกติค่าโดยสารก็ถูกมากๆ อยู่แล้ว (ผู้โดยสารสามารถ รับภาระค่าใช้จ่ายเองได้ไม่ลำบาก) เหล่านี้เป็นประเด็นเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรไม่คุ้มค่า และเสียโอกาสในการนำทรัพยากรไปทำประโยชน์และหารายได้ที่มากกว่า

๑.๔ การเบิกเงินเพื่อขอรับการชดเชยการดำเนินมาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรีเป็น แบบเดินรถบริการไปก่อน แล้วจึงมาเบิกเงินชดเชยภายหลัง

ขั้นตอนเบิกจ่าย โดย ขสมก. จัดทำเอกสารหลักฐานค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง และ รฟท. ใช้หลักฐานการออกตั๋วโดยสารรถไฟฟ้าฟรีชั้น ๓ ประกอบการเบิกจ่ายเสนอสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) พิจารณานอนุมัติเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ก่อน สำนักงบประมาณอนุมัติเงินให้กับทั้ง ๒ หน่วยงาน ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ ๑ ปี

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ทั้ง ขสมก. และ รฟท. ซึ่งมีผลประกอบการขาดทุนต่อเนื่อง ขาดสภาพคล่องทางการเงิน ไม่มีเงินสดเพียงพอในการสำรองค่าใช้จ่าย เกิดภาระหนี้ที่เป็นต้นทุน ค่าใช้จ่ายและภาระดอกเบี้ยปรับจากการชำระล่าช้า ทั้งนี้ เงินอุดหนุน PSO ที่ได้รับก็ไม่ครอบคลุม ภาระดอกเบี้ยปรับ หน่วยงานต้องรับภาระเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณี ขสมก. มีภาระที่ต้อง ดำเนินการให้มีการตรวจสอบต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริงจากผู้ประเมินอิสระ เพื่อให้การชดเชย ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินมาตรการรถเมล์ฟรีมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม (เป็นการดำเนินการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕) ทำให้ ขสมก. มีขั้นตอนในการบริหารจัดการและ ต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่ม สำหรับการจ้างผู้ประเมินอิสระที่ ขสมก. ต้องเป็นผู้รับภาระเองเพิ่มขึ้นด้วย

๒. แนวทางใหม่ของมาตรการลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทาง

นโยบายลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทาง ด้านการจัดมาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรี จัดเป็นหน้าที่ของรัฐด้านภาระทางสังคม เป็นการจัดสวัสดิการที่จำเป็นทางสังคมให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และเมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป จึงต้องพิจารณาถึงความ ถูกต้อง เหตุผลและเหมาะสมของมาตรการที่ใช้อยู่ ประเด็นในการพิจารณา ดังนี้

๒.๑ การพิจารณาหามาตรการใหม่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางที่เป็น ประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง และเป็นภาระด้าน งบประมาณภาครัฐที่เหมาะสม มีผลการวิเคราะห์สรุปดังนี้

๒.๑.๑ ขสมก.

ให้บริการรถโดยสารธรรมดาทุกเส้นทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำนวน ๑,๕๑๙ คันต่อวัน ประมาณการว่าจะมีผู้โดยสาร จำนวน ๒๒๑,๖๘๙,๗๒๐ ตัวใบต่อปี (คนละ ๒.๔ เทียบต่อวัน) และงบประมาณที่รัฐบาลต้องสนับสนุน รวมทั้งสิ้น ๒,๓๒๒,๔๐๖,๔๗๘ บาทต่อปี

๒.๑.๒ รถไฟ.

ให้บริการรถไฟชั้น ๓ ขบวนรถเชิงสังคม จำนวน ๑๖๔ ขบวน และ ขบวนเชิงพาณิชย์จำนวน ๘ ขบวน ประมาณการว่าจะมีผู้โดยสาร จำนวน ๓๑,๒๖๙,๒๗๐ คนต่อปี และงบประมาณที่รัฐบาลต้องสนับสนุน รวมทั้งสิ้น ๔๙๗,๗๙๕,๒๕๑ บาทต่อปี โดยแสดงรายละเอียดตามตารางข้างท้ายนี้

ตารางที่ ๒-๑๔ จำนวนผู้โดยสารแต่ละประเภทและงบประมาณสนับสนุน

ประชาชน กลุ่มเป้าหมาย	รถโดยสาร			รถไฟ		
	สัดส่วน ของ ผู้โดยสาร (ร้อยละ)	จำนวน การใช้บริการ (ตัวใบ/ปี)	งบประมาณ ที่ขอรับ สนับสนุน (บาท/ปี)	สัดส่วน ของ ผู้โดยสาร (ร้อยละ)	จำนวน การใช้บริการ (คน/ปี)	งบประมาณ ที่ขอรับ สนับสนุน (บาท/ปี)
ผู้ใช้บริการฟรี						
๑. ผู้พิการ	๑.๕	๕,๖๓๖,๑๗๙	๗๓,๙๔๖,๖๖๘	๑.๗๔	๖๐๙,๘๙๓	๑๘,๓๖๖,๔๙๑
๒. ผู้สูงอายุ	๒.๕	๙,๓๙๓,๖๒๓	๑๒๓,๒๔๔,๔๕๒	๑.๙๖	๖๘๗,๐๐๖	๒๐,๖๘๘,๖๙๒
๓. เด็ก	๖	๒๒,๕๔๔,๗๑๗	๒๙๕,๗๘๖,๗๐๐	๑.๓๗	๔๘๐,๒๐๓	๑๔,๔๖๐,๙๗๓
๔. ทหารผ่านศึก พระภิกษุ สามเณร แม่ชี	๑	๓,๗๕๗,๔๕๓	๔๙,๒๙๗,๗๘๓	๐.๐๔	๑๔,๐๒๑	๔๒๒,๒๑๘
รวม ๑-๔	๑๑	๔๑,๓๓๑,๙๘๒	๕๔๒,๒๗๕,๖๐๔	๕.๑๑	๑,๗๙๑,๑๒๓	๕๓,๙๓๘,๓๗๔
ผู้ได้รับส่วนลดร้อยละ ๕๐						
๕. นักเรียน-นักศึกษา	๒๓	๘๖,๔๒๑,๔๑๖	๘๕๒,๙๗๙,๓๗๖	๑๘.๘	๖,๕๘๙,๖๔๕	๙๙,๒๒๑,๒๗๖
๖. ผู้มีรายได้น้อย	๑๘	๖๗,๖๓๔,๑๕๒	๖๖๗,๕๔๙,๐๘๐	๖๓.๐๕	๒๒,๐๙๙,๘๔๘	๓๓๒,๗๖๐,๗๑๔
๗. ผู้ว่างงาน	๗	๒๖,๓๐๒,๑๗๐	๒๕๙,๖๐๒,๔๑๘	๒.๒๕	๗๘๘,๖๕๔	๑๑,๘๗๔,๘๘๗
รวม ๕-๗	๔๘	๑๘๐,๓๕๗,๗๓๘	๑,๗๘๐,๑๓๐,๘๗๔	๘๔.๑	๒๙,๔๗๘,๑๔๗	๔๔๓,๘๕๖,๘๗๗
รวมข้อ ๑-๗	๕๙	๒๒๑,๖๘๙,๗๒๐	๒,๓๒๒,๔๐๖,๔๗๘	๘๙.๒๑	๓๑,๒๖๙,๒๗๐	๔๙๗,๗๙๕,๒๕๑
๘. กลุ่มไม่ได้รับส่วนลด	๔๑	๑๕๕,๐๕๕,๕๖๘	-	๑๐.๗๙	๓,๗๘๒,๐๓๖	-
รวมทั้งสิ้น	๑๐๐	๓๗๕,๗๔๕,๒๘๘	-	๑๐๐	๓๕,๐๕๑,๓๐๖	-

ที่มา : เป็นการคำนวณโดย ขสมก. และ รถไฟ.

จากตารางข้างต้น พบว่า มาตรการตามผลการศึกษาฯ ต้องใช้วงเงิน งบประมาณสนับสนุน จำนวน ๒,๘๒๐.๒๐ ล้านบาทต่อปี (๒,๓๒๒.๔๐๖+๔๙๗.๗๙๕) หรือเท่ากับ ๒๓๕.๐๑ ล้านบาทต่อเดือน จะลดวงเงินงบประมาณลงได้เพียง ร้อยละ ๒๔.๑๔ เมื่อเทียบกับ มาตรการปัจจุบัน (มาตรการปัจจุบันใช้งบประมาณ ๓๐๙.๗๘ ล้านบาทต่อเดือน) ซึ่งยังคงเป็น ภาระงบประมาณของภาครัฐที่เกินความจำเป็น

๒.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง) ได้ให้แนวนโยบายเกี่ยวกับมาตรการใหม่ว่า ให้พิจารณาเงื่อนไขการยกเว้นและลดหย่อนค่าโดยสารของ ขสมก. และ รฟท. ที่มีอยู่ และกำหนดกลุ่มเป้าหมายเพิ่มเติม คือ ผู้มีรายได้น้อย และ เด็กอายุต่ำกว่า ๑๒ ปี ซึ่งเป็นกลุ่มนักเรียนระดับประถมศึกษาเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง

จากนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ข้อมูลการยกเว้นและลดหย่อนค่าโดยสารของ ขสมก. ตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบการเดินทางที่กำหนดโดยคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง และ รฟท. ให้การลดหย่อนค่าโดยสารแก่ผู้โดยสารตามกฎหมายข้อบังคับว่าด้วยการบรรทุกผู้โดยสาร ข้อ ๓๗ มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (กรณีรถโดยสารประจำทางธรรมดา)	การรถไฟแห่งประเทศไทย (กรณีการให้บริการรถไฟชั้น ๓)
<p>๑. ผู้ได้รับการยกเว้นค่าโดยสาร</p> <p>๑.๑ ผู้ตรวจการขนส่ง</p> <p>๑.๒ พระภิกษุ สามเณร</p> <p>๑.๓ บุรุษไปรษณีย์ในเครื่องแบบ</p> <p>๑.๔ ผู้ถือบัตรอนุญาตของผู้ประกอบการขนส่ง</p> <p>๑.๕ ผู้ถือบัตรหรือเหรียญตราของราชการ ที่มีระเบียบระบุไว้ว่าได้รับการยกเว้น</p> <p>๒. ผู้ได้รับการลดหย่อนค่าโดยสาร ร้อยละ ๕๐</p> <p>๒.๑ ผู้สูงอายุ (แสดงบัตรประชาชนอายุ ๖๐ ปี ขึ้นไป)</p> <p>๒.๒ ผู้พิการ (ผู้พิการที่เห็นเป็นประจักษ์หรือคนพิการที่ถือบัตรสมาชิกสมาคมคนพิการสมาคมใดสมาคมหนึ่ง)</p> <p>๒.๓ ทหารผ่านศึก</p> <p>๒.๔ ทหาร ตำรวจในเครื่องแบบ</p> <p>๓. ผู้ได้รับการลดหย่อนค่าโดยสารโดยใช้บัตรเดือน</p> <p>๓.๑ นักเรียนในเครื่องแบบตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ลงมาเสียค่าโดยสาร ๑ ใน ๓ ของค่าโดยสารปกติ</p> <p>๓.๒ นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ขึ้นไปและนักศึกษาในเครื่องแบบเสียค่าโดยสาร ๒ ใน ๓ ของค่าโดยสารปกติ</p>	<p>๑. ผู้ได้รับการลดหย่อนค่าโดยสารร้อยละ ๕๐ (ประเภทลดขาด การรถไฟแห่งประเทศไทยลดให้เอง)</p> <p>๑.๑ ผู้พิการ</p> <p>๑.๒ ผู้สูงอายุ (ลดเฉพาะเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม)</p> <p>๑.๓ เด็ก สูงไม่เกิน ๑๕๐ ซม.</p> <p>๑.๔ นักเรียน นิสิต นักศึกษา</p> <p>๑.๕ เยาวชนนอกโรงเรียน</p> <p>๑.๖ ผู้ควบคุมสัตว์มีชีวิต</p> <p>๑.๗ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและอาสาสมัครสาธารณสุข (มิถุนายน-กรกฎาคมของทุกปี)</p> <p>๒. ผู้ได้รับการลดหย่อนค่าโดยสารร้อยละ ๕๐ (ประเภทลดไม่ขาด การรถไฟแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเงินชดเชยจากหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ได้รับการลดหย่อน)</p> <p>๒.๑ ทหารผ่านศึก</p> <p>๒.๒ พระภิกษุ สามเณร</p> <p>๒.๓ กำนัน/สภาวัดกำนันผู้ใหญ่บ้าน/แพทย์ตำบล</p> <p>๒.๔ พนักงานเทศบาล</p> <p>ฯลฯ</p>

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า ขสมก.และ รฟท. ได้มีมาตรการดูแลประชาชนด้วยการให้การยกเว้น ลดหย่อนค่าโดยสาร และบัตรเดือนแก่บุคคลบางประเภท และหน่วยงานขอรับจัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้มาตรการใหม่ที่จะกำหนดมีผลในทางปฏิบัติและลดภาระงบประมาณภาครัฐได้อย่างแท้จริง จึงกำหนดมาตรการใหม่ และแนวทางการดำเนินการเพื่อรองรับมาตรการใหม่ ดังนี้

๒.๒.๑ ให้ ขสมก. และ รฟท. ยกเว้นและลดหย่อนค่าโดยสาร ตามเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตประกอบการเดินรถที่กำหนดโดยคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง และกฎข้อบังคับของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่าด้วยการบรรทุกส่งผู้โดยสารและสัมภาระข้อ ๓๗ ต่อไป

๒.๒.๒ ลดหย่อนค่าโดยสารร้อยละ ๕๐ ให้กับผู้มีรายได้น้อย (บุคคลที่มีรายได้น้อยกว่า ๓,๖๓๒ บาทต่อเดือน*) เพื่อให้มาตรการฯ เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง ในการยกระดับผู้มีรายได้น้อยให้มีโอกาสเท่าเทียมกันในสังคม โดยจัดให้ผู้มีรายได้น้อยมาลงทะเบียนรับสิทธิ

(* มาจากการวิเคราะห์เส้นความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในพื้นที่ใช้เส้นเก็บเงินของคนในเขต กทม.และปริมณฑลปี ๒๕๕๗)

๒.๒.๓ ยกเว้นค่าโดยสารสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๑๒ ปี เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ปกครอง

๒.๒.๔ ให้ ขสมก. จัดบริการรถโดยสารประจำทางธรรมดา (รถร้อน) ทุกเส้นทางของ ขสมก. จำนวน ๑,๕๑๙ คันต่อวัน และ รฟท. ให้บริการรถไฟชั้น ๓ ทุกเส้นทาง เป็นขบวนรถเชิงสังคม (รถธรรมดา รถขานเมือง รถท้องถิ่น และรถรวม) จำนวน ๑๖๔ ขบวนต่อวัน และขบวนรถเชิงพาณิชย์ (รถเร็ว) จำนวน ๘ ขบวนต่อวัน สำหรับบุคคลในข้อ (๒) และ (๓)

(หมายเหตุ : ข้อ ๔ การกำหนดจำนวนและประเภทรถโดยสาร (รถร้อน) และขบวนรถไฟ (ชั้น ๓) เนื่องจากเป็นเงื่อนไขในการขอรับเงินอุดหนุนตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง)

๒.๓ จากการเปรียบเทียบมาตรการปัจจุบัน มาตรการตามผลการศึกษาและมาตรการใหม่ พบว่า

๒.๓.๑ งบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนตามมาตรการผลการศึกษา เป็นเงิน ๒๓๕.๐๑ ล้านบาทต่อเดือน จะประหยัดกว่างบประมาณที่อุดหนุนมาตรการปัจจุบัน จำนวน ๗๔.๗๗ ล้านบาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๑๔

๒.๓.๒ งบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนตามมาตรการใหม่ เป็นเงิน ๑๐๙.๒๒ ล้านบาทต่อเดือน จะประหยัดกว่างบประมาณที่อุดหนุนตามมาตรการปัจจุบัน จำนวน ๒๐๐.๕๖ ล้านบาทต่อเดือน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๔.๗๔

๒.๓.๓ วงเงินงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนตามมาตรการใหม่ เป็นเงิน ๑๐๙.๒๒ ล้านบาทต่อเดือน จะประหยัดกว่าวงเงินงบประมาณที่อุดหนุนตามมาตรการผลการศึกษา จำนวน ๑๒๕.๗๙ ล้านบาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ ๕๓.๕๓

ตารางที่ ๒-๑๕ การเปรียบเทียบผู้ได้รับประโยชน์และงบประมาณตามมาตรการปัจจุบัน มาตรการตามผลการศึกษา และมาตรการใหม่ โดยเฉลี่ยต่อเดือน

รายการ	จำนวนคนที่ได้รับประโยชน์ (หน่วย : ล้านคน/เดือน)			งบประมาณที่ใช้ (หน่วย : ล้านบาท/เดือน)			งบประมาณที่ประหยัดได้		
	มาตรการปัจจุบัน	มาตรการผลการศึกษา	มาตรการใหม่	มาตรการปัจจุบัน (๑)	มาตรการผลการศึกษา (๒)	มาตรการใหม่ (๓)	(๒) / (๑)	(๓) / (๑)	(๓) / (๒)
๑. การให้บริการรถโดยสารประจำทางธรรมดา	๑๐.๙๘	๑๘.๔๗	๗.๕๑	๒๓๒.๘๔	๑๙๓.๕๓	๘๐.๒๘	๓๙.๓๑ ๑๖.๘๘%	๑๕๒.๕๖ ๖๕.๕๒%	๑๑๓.๒๕ ๕๘.๕๒%
๒. การให้บริการรถไฟฟ้า ชั้น ๓	๒.๖๔	๒.๖๑	๑.๘๘	๗๖.๙๔	๔๑.๔๘	๒๘.๙๔	๓๕.๔๖ ๔๖.๐๙%	๔๘.๐๐ ๖๒.๓๙%	๑๒.๕๔ ๓๐.๒๓%
รวมทั้งสิ้น	๑๓.๖๒	๒๑.๐๘	๙.๓๙	๓๐๙.๗๘*	๒๓๕.๐๑	๑๐๙.๒๒	๓๔.๗๗ ๒๔.๑๔%	๒๐๐.๕๖ ๖๔.๗๔%	๑๒๕.๗๙ ๕๓.๕๓%

* เป็นงบประมาณอุดหนุนตั้งแต่เริ่มมาตรการจนถึงระยะที่ ๑๒

การดำเนินการตามมาตรการปัจจุบันแม้จะเป็นประโยชน์ให้กับประชาชนในวงกว้าง แต่การดำเนินการในลักษณะนี้เป็นการช่วยเหลือบุคคลไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง กล่าวคือ บุคคลสัญชาติไทยและสัญชาติต่างดาวทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์และรถไฟฟ้าได้อย่างไม่มีข้อจำกัด ขณะเดียวกันเป็นมาตรการที่สร้างภาระด้านงบประมาณของภาครัฐจำนวนมากถึง ๓๐๙.๗๘ ล้านบาทต่อเดือน แต่มาตรการใหม่ที่กระทรวงคมนาคมเสนอเป็นการให้บริการที่ตรงกลุ่มเป้าหมายและใช้งบประมาณจำนวน ๑๐๙.๒๒ ล้านบาทต่อเดือน สามารถประหยัดงบประมาณได้ถึงร้อยละ ๖๔.๗๔

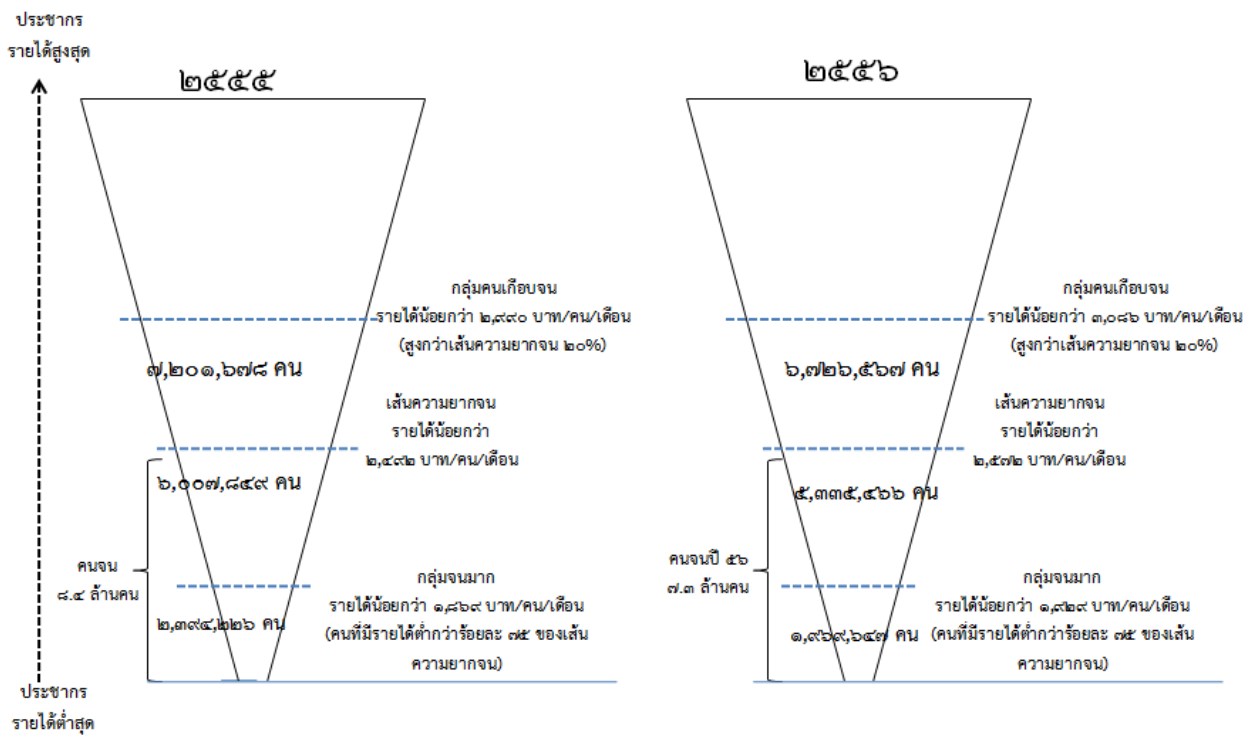
๒.๔ การศึกษาวิเคราะห์กำหนดคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย ข้อมูลของประเทศในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีรายได้น้อยของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

๒.๔.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) : รายงานการวิเคราะห์ความยากจน (เส้นความยากจน) เป็นเครื่องมือในการกำหนดเกณฑ์ความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของบุคคล ถ้าบุคคลใดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ก็พิจารณาได้ว่าบุคคลนั้นเป็นคนจน โดยใช้แนวคิดความต้องการอาหารและสิ่งจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของบุคคล คำนวณเป็นตัวเงินที่สะท้อนต้นทุนและค่าใช้จ่ายของบุคคลในการได้มาซึ่งอาหาร (Food) และสิ่งจำเป็นที่ไม่ใช่อาหาร (Non-Food) ในขั้นพื้นฐานที่ทำให้บุคคลสามารถดำรงอยู่ได้ เส้น

ความยากจนจึงสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum Standard of living) ของสังคม ทั้งนี้ เส้นความยากจนจะมีเกณฑ์เพิ่มสูงขึ้นตามภาวะค่าครองชีพและสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ปรับตัวตลอดเวลา ทั้งนี้ สศช. ได้ให้นิยามเกี่ยวกับความยากจน ดังนี้

- คนยากจน คือ คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน
- คนเกือบจน คือ คนที่มีรายได้อยู่ระหว่างเส้นความยากจนแต่ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของเส้นความยากจน
- คนจนมาก คือ คนที่มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ ๗๕ ของเส้นความยากจน

แผนภาพที่ ๒-๑ เส้นความยากจนของประเทศไทย ปี ๒๕๕๕ และ ปี ๒๕๕๖



๒.๔.๒ กระทรวงมหาดไทย (มท.) ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของ

กรมพัฒนาชุมชน คือ ข้อมูลในระดับครัวเรือนที่แสดงถึงสภาพความจำเป็นของคนในครัวเรือนในด้านต่างๆ เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ว่า คนควรจะมีคุณภาพชีวิตในเรื่องนั้นๆ อย่างไรในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข กรมพัฒนาชุมชนจัดทำเครื่องชี้วัดข้อมูล จปฐ. เขตเมือง (เทศบาล) ตำบล และองค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่น เป็นข้อมูลรายปี ใช้แบบสอบถาม จปฐ. จำนวน ๑ เล่ม ต่อ ๑ คริวเรือน คริวเรือนหนึ่งอาจมีหลายครอบครัว

ข้อมูล จปฐ. ช่วยให้ประชาชนรู้ว่าอยู่ในเกณฑ์ดัชนีชี้วัดระดับใด มีปัญหาใดที่ต้องแก้ไข สมาชิกในครัวเรือนต้องช่วยกันแก้ไข ส่วนที่ไม่สามารถแก้ไขได้เอง ให้เป็นหน้าที่ของผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เข้ามาดำเนินการ สามารถนำข้อมูลไปวางแผนพัฒนาทุกระดับ ใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลการพัฒนาคุณภาพชีวิต แนวทางการอนุมัติโครงการ และการติดตามการพัฒนาชุมชน

๒.๔.๓ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โครงการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยให้เงินอุดหนุนแก่เด็กแรกเกิดที่เกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ อยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน รายละเอียด ๔๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน เป็นเวลา ๑๒ เดือน เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย

ครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน หมายถึง ครัวเรือนที่สร้างรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า ๓,๐๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน หรือต่ำกว่า ๓๖,๐๐๐ บาทต่อคนต่อปี โดยนำรายได้ทั้งหมดของสมาชิกในครัวเรือนหารด้วยจำนวนสมาชิก รวมเด็กแรกเกิดด้วย และให้พิจารณาข้อมูลสถานะของครัวเรือน ประกอบด้วย โดยต้องมีข้อเท็จจริงข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

๒.๔.๓.๑ ครอบครัวมีภาระพึ่งพิง ได้แก่ ในครอบครัวมีคนพิการ หรือผู้สูงอายุ หรือเด็กอายุ ต่ำกว่า ๑๕ ปี หรือคนว่างงาน อายุ ๑๕ - ๖๕ ปี หรือเป็นพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว

๒.๔.๓.๒ สภาพที่อยู่อาศัย สภาพบ้านชำรุดทรุดโทรม บ้านทำจากวัสดุพื้นบ้าน เช่น ไม้ไผ่ ใบจาก หรือวัสดุเหลือใช้ หรืออยู่บ้านเช่า

๒.๔.๓.๓ ไม่มีรถยนต์ส่วนบุคคล รถปิกอัพ รถบรรทุกเล็ก รถตู้

๒.๔.๓.๔ เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เกิน ๑ ไร่

การรับรองความยากจนในแบบรับรองสถานะของครัวเรือน ต้องมีผู้รับรอง ๒ คน ดังนี้

ผู้รับรองคนที่ ๑ - กรุงเทพมหานคร : ประธานกรรมการชุมชน หรือหัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน และสวัสดิการสังคมประจำสำนักงานเขต

- เมืองพัทยา : ประธานชุมชน หรืออาสาสมัครสาธารณสุข เมืองพัทยา
- เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล : อพม. หรือ อสม.
- บ้านพักเด็กและครอบครัว หรือสถานสงเคราะห์ของรัฐ : เจ้าหน้าที่บ้านพักเด็ก และครอบครัว หรือเจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์

ผู้รับรองคนที่ ๒ - กรุงเทพมหานคร : ผู้อำนวยการเขต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

- เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล : ปลัดเทศบาล หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่ปลัดมอบหมาย หรือกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน

- บ้านพักเด็กและครอบครัว หรือสถานสงเคราะห์ของรัฐ : หัวหน้าบ้านพักเด็ก และครอบครัว หรือผู้ปกครองสถานสงเคราะห์

๒.๔.๔ กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) : โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของ กระทรวงศึกษาธิการ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “ การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ” ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๗ และภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๘) ขึ้น เพื่อส่งเสริมให้นักเรียนทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเต็มตามศักยภาพ เน้นการสร้างโอกาสทางการศึกษากระจายโอกาสในสังคมไทย โดยคำนึงถึงการสร้างความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนทุกกลุ่มรวมถึงผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้บกพร่องทางสมองและการเรียนรู้ รวมทั้งชนกลุ่มน้อย เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารและจัดการศึกษา และเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ปกครอง

วัตถุประสงค์ : เพื่อให้ นักเรียนทุกคนมีความพร้อมที่จะได้รับการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน โดยการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพมีส่วนร่วมและรัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมในรายการพื้นฐาน ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

แนวทางการดำเนินการ

๒.๔.๔.๑ ระดับสถานศึกษา

- สํารวจข้อมูลนักเรียนยากจน และรายงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ

- จัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- ดำเนินการจัดกิจกรรมและควบคุมดูแลนักเรียนยากจน
- รายงานผลการดำเนินงาน

๒.๔.๔.๒ ระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

- รวบรวมข้อมูลนักเรียนยากจนจากสถานศึกษา และรายงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

- แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง ตรวจสอบข้อมูลและพิจารณาจัดสรรงบประมาณประกอบด้วย ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่หรือผู้แทนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

และผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนแต่ละช่วงชั้น ตามความเหมาะสม

- กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลการดำเนินงาน

๒.๔.๕ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) : มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย (ให้เงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวไร่ละ ๑,๐๐๐ บาท)

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะ ๓ เดือนแรกในส่วนของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย โดยการให้เงินช่วยเหลือไร่ละ ๑,๐๐๐ บาท แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่จดทะเบียนไว้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเปิดบัญชีไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีที่ดินทำกินไม่เกิน ๑๕ ไร่ และเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่มีที่ดินมากกว่า ๑๕ ไร่ ให้เงินช่วยเหลือครอบครัวละ ๑๕,๐๐๐ บาท เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง (ธ.ก.ส.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำทะเบียนเกษตรกรที่เป็นชาวนาให้ถูกต้องครบถ้วนเป็นปัจจุบัน โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการตามมาตรการเพื่อให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้รับประโยชน์โดยตรงและทั่วถึง และได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้

คุณสมบัติผู้มีสิทธิ

๒.๔.๕.๑ ต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับกรมส่งเสริมการเกษตรและผ่านการตรวจสอบรับรองสิทธิให้สามารถเข้าร่วมมาตรการฯ ได้ โดยคณะกรรมการบริหารมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยระดับอำเภอ และให้ไปขึ้นทะเบียนที่สำนักงานเกษตรอำเภอที่มีแปลงตั้งอยู่

๒.๔.๕.๒ ชาวนาที่เปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

๒.๔.๕.๓ ต้องมีสัญชาติไทย และบรรลุนิติภาวะแล้ว

๒.๔.๕.๔ ต้องทำการเพาะปลูกข้าวนาปี

๒.๔.๕.๕ ต้องเป็นหัวหน้าครอบครัว หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(๑ ครอบครัว ๑ สิทธิ)

๒.๔.๕.๖ เป็นผู้ที่ทำประโยชน์ในพื้นที่นา เป็นผู้ลงทุนในการเพาะปลูกชาวนาที่เขานาให้เข้าร่วมโครงการได้เฉพาะในกรณีเช่าในพื้นที่ที่มีหลักฐานทางราชการออกเอกสารสิทธิให้สำหรับเจ้าของพื้นที่นาที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกไม่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ

๒.๔.๕.๗ ชาวนาที่ปลูกข้าวในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารให้ ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมโครงการ ยกเว้นที่เคยขึ้นทะเบียนไว้กับกรมส่งเสริมการเกษตรในปี ๒๕๕๒/๕๓ และได้รับสิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓

๒.๔.๖ กรุงเทพมหานคร (กทม.) : การจัดสวัสดิการและให้ความช่วยเหลือ ด้านการสงเคราะห์

สำนักงานพัฒนาสังคม กทม. ได้ทำการสำรวจประชาชนในเขต กทม. เพื่อการจัดสวัสดิการและให้ความช่วยเหลือด้านการสงเคราะห์ โดยจำแนกเป็นการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์กับกลุ่มประชาชน จำแนกเป็น กลุ่มเด็ก กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ และกลุ่มผู้ติดเชื้อ HIV

การจัดเก็บข้อมูล เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาสังคมประจำเขต ลงทำการสำรวจครัวเรือนที่ เห็นว่าควรจะได้รับช่วยเหลือ และตั้งเรื่องขึ้นมาที่เขต จากนั้นผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาสังคมหรือผู้อำนวยการเขต แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติให้ความช่วยเหลือหรือดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์ เมื่อผู้ได้รับการสงเคราะห์ได้รับการช่วยเหลือแล้ว นักสังคมสงเคราะห์หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาสังคมจะลงไปตรวจเยี่ยมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งข้อมูลที่สำนักพัฒนาสังคมจัดเก็บอยู่ มีประมาณ ๓,๐๐๐ ราย

๒.๔.๗ จากการวิเคราะห์ข้อมูลของหน่วยงานข้างต้น พบว่า ระบบฐานข้อมูล ของหน่วยงานยังไม่สามารถนำมาใช้กับมาตรการลดภาระด้านการเดินทางของกระทรวงคมนาคม ดังนี้

๒.๔.๗.๑ ปัญหาข้อมูลไม่เป็นระบบของทั้งประเทศ หน่วยงานจัดทำข้อมูลของตนเอง กำหนดรูปแบบ วิธีการจัดเก็บ การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลเป็นของตนเอง

๒.๔.๗.๒ ข้อมูลไม่เกี่ยวเนื่อง ไม่สอดคล้องกัน ไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานหนึ่งไปสู่การสรุปหรือการประมวลผล หรือใช้อ้างอิงในเรื่องอื่น

๒.๔.๗.๓ ประเทศไทยไม่มีระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย ที่เป็นฐานข้อมูลกลางที่จะนำไปใช้อ้างอิง หรือใช้ประโยชน์ต่อเนื่อง

๒.๔.๗.๔ การดำเนินโครงการด้านสวัสดิการสังคมของหน่วยงานภาครัฐ จะกำหนดคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์แห่งโครงการ

๒.๔.๗.๕ แหล่งข้อมูลผู้มีรายได้น้อยที่คาดว่าจะได้จากฐานข้อมูลผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของกรมสรรพากรยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากกรมสรรพากรกำหนดเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบกับในทางปฏิบัติข้อมูลผู้มีหน้าที่ยื่นชำระภาษียังไม่สมบูรณ์

๒.๔.๗.๖ กระทรวงคมนาคม ไม่สามารถนำข้อมูลของหน่วยงานใดมาใช้ในการดำเนินมาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรีแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย

ดังนั้น การพิจารณาเลือกใช้ข้อมูล จึงควรกำหนดใช้มาตรฐานข้อมูลของ สศช. ว่าด้วยการวิเคราะห์เส้นความยากจน โดยใช้แนวคิดความต้องการอาหารและสิ่งจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของแต่ละบุคคล และคำนวณเป็นตัวเงินที่สะท้อนต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหาร (Food) และสิ่งจำเป็นที่ไม่ใช่

อาหาร (Non-Food) ในขั้นพื้นฐานที่ทำให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ เส้นความยากจนจึงสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคม ทั้งนี้ มีแนวโน้มว่าเส้นความยากจนจะมีเกณฑ์เพิ่มสูงขึ้นตามภาวะค่าครองชีพและสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ปรับตัวตลอดเวลา จึงควรใช้ข้อมูลเส้นความยากจน ปี ๒๕๕๗ เป็นเกณฑ์ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความเป็นจริงในปัจจุบัน และเนื่องจาก ขสมก. ให้บริการรถเมล์ฟรีในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผู้ใช้บริการรถเมล์ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยในพื้นที่ส่วนกลาง จึงใช้รายได้ของกลุ่มคนเกือบจนเฉลี่ยของกรุงเทพและปริมณฑลเป็นเกณฑ์ในการกำหนดนิยามบุคคลผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ **ผู้มีรายได้น้อยในกรณีนี้ คือ บุคคลที่มีรายได้น้อยกว่า ๓,๖๓๒ บาทต่อคนต่อเดือน** (เป็นผลการคำนวณโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘)

๒.๕ แนวทางการดำเนินการเพื่อรองรับตามมาตรการใหม่

ในการดำเนินมาตรการใหม่ กรณีเด็กอายุต่ำกว่า ๑๒ ปี สามารถใช้บัตรประจำตัวประชาชนแสดงตน สำหรับกรณีผู้มีรายได้น้อย ยังไม่มีหน่วยงานใดจัดทำฐานข้อมูลและออกบัตรผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ของมาตรการ **จะต้องเตรียมการและจัดทำแผนการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ อย่างรอบด้าน** เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับกับมาตรการใหม่ดังกล่าว ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร และกระทรวงคมนาคมได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาขยายระยะเวลาดำเนินการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง (รถเมล์และรถไฟฟ้า) ตามมาตรการปัจจุบันออกไปอีก ๓ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม - ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ และใช้ช่วงเวลาที่ขยายออกไปนี้สำหรับดำเนินการและเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับกับมาตรการใหม่ต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการขับเคลื่อนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ (ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน) รับผิดชอบพิจารณาแนวทางในการดำเนินการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางในภาพรวมทั้งระบบให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่จะมีสิทธิได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าโดยสาร การจัดทำฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย การวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่เคยได้รับสิทธิมาก่อน และกระทรวงคมนาคมพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒.๖ ความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ดังนี้

๒.๖.๑ คณะกรรมการขับเคลื่อนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศในคราวประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้พิจารณาและมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยตามมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางตามมาตรการใหม่ และให้กระทรวง

คมนาคมประสานกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้สามารถเริ่มดำเนินการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางมาตรการใหม่ได้ภายในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และในอนาคตเมื่อกระทรวงการคลังจัดทำระบบ e-Payment แล้วเสร็จ ก็จะสามารถรองรับและเชื่อมต่อกับข้อมูลทะเบียนผู้มีรายได้รายได้น้อยของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒.๖.๒ ปัจจุบันการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้รายได้น้อยของประเทศได้รับการพิจารณาและได้ข้อยุติแล้ว โดยกระทรวงการคลังได้จัดทำโครงการลงทะเบียนผู้มีรายได้รายได้น้อยเชื่อมโยงระบบข้อมูลเข้ากับ e-payment เพื่อเป็นข้อมูลภาครัฐในการจัดสวัสดิการต่างๆ โดยกำหนดช่องทางการลงทะเบียนผ่านธนาคารของรัฐ ๓ แห่ง คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย กำหนดคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมาย ผู้ลงทะเบียนเป็นผู้ว่างงานหรือมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี เป็นบุคคลสัญชาติไทยและมีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ข้อมูลการลงทะเบียนนอกจากเงินรายได้บุคคล จะรวมถึงเงินฝาก และ ทรัพย์สินต่างๆ และทำการตรวจสอบข้อมูลโดยกรมสรรพากรและธนาคาร ทั้งนี้ รัฐทรงสิทธิในการพิจารณาให้หรือไม่ให้สวัสดิการแก่บุคคล ซึ่งกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นผู้ดำเนินการให้มีการลงทะเบียนภายในเดือนกันยายน ๒๕๕๙ และทำการ Up date ข้อมูลทุก ๑ - ๒ ปี ในส่วนของกระทรวงคมนาคม คือ ขยายระยะเวลาการใช้มาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าฟรีปัจจุบันไปเพื่อรอใช้ข้อมูลการลงทะเบียนของผู้มีรายได้รายได้น้อยของประเทศ และเตรียมดำเนินการให้ระบบตัวร่วมเป็น Open System ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยต่อไป

นโยบายการพัฒนา “ประเทศไทย ๔.๐” และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ

นโยบายการพัฒนาประเทศไทย ๔.๐ เป็นวิสัยทัศน์เชิงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ เพื่อปรับแก้ จัดระบบปรับทิศทาง และสร้างหนทางพัฒนาประเทศให้เจริญ สามารถรับมือกับโอกาสและภัยคุกคามแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รุนแรงในศตวรรษที่ ๒๑ ได้ (ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์)

ทิศทางการขับเคลื่อนประเทศด้วยแนวความคิดประเทศไทย ๔.๐ เป็นการเสริมสร้างศักยภาพ และสร้างโอกาสสู่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยด้วยนวัตกรรมและจากการสร้างความเข้มแข็งจากภายใน และปรับเปลี่ยนวิธีการจากทำมากได้น้อย เป็น ทำน้อยได้มาก ควบคู่กับ แผนดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (Digital Economy : DE) การขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีมูลค่า และประสิทธิภาพสูงขึ้น และการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ทำให้การตลาดขยายตัว และสังคมรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ดียิ่งขึ้น

National e-Payment เป็นระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่รัฐบาลกำหนดให้มีขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นมาตรฐานสอดคล้องกับการใช้งานเทคโนโลยี โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือที่ขยายวงกว้างขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ เห็นชอบในหลักการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ฯ นี้ ซึ่งกำหนดให้มีการดำเนินโครงการสำคัญคู่ขนานกันไปในช่วงเวลาเดียวกัน และกำหนดให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี ด้านเศรษฐกิจ (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เป็นประธาน เพื่อผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงาน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตามวัตถุประสงค์ กรอบเวลา และตัวชี้วัด

การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้ แบ่งการดำเนินการเป็น ๕ โครงการ ได้แก่

โครงการ ๑ : ระบบการชำระเงินแบบ Any ID (นานานาม)

โครงการ ๒ : การขยายการใช้บัตร

โครงการ ๓ : ระบบภาษี และเอกสารธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์

โครงการ ๔ : e-Payment ภาครัฐ

โครงการ ๕ : การให้ความรู้และส่งเสริมการใช้ธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์

แผนยุทธศาสตร์ National e-Payment เป็นอีกหนึ่งแผนงานในการขับเคลื่อนนโยบาย”ประเทศไทย ๔.๐” ของรัฐบาล ซึ่งส่วนที่จะเกี่ยวข้องกับมาตรการรถเมล์ – รถไฟฟรี คือ โครงการ ๔ เป็นการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการทางสังคม และพัฒนาระบบการรับ – จ่ายเงินภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้มีฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับสวัสดิการภาครัฐ ควบคู่กับการจ่ายเงินให้แก่ประชาชนโดยตรงผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะสามารถจ่ายเงินช่วยเหลือและเงินสวัสดิการให้แก่ประชาชนได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย ลดความผิดพลาด ช้าซ้อน และโอกาสการทุจริต โครงการนี้เริ่มโอนเงินสวัสดิการประชาชนผ่านเลขที่บัญชีธนาคารในเดือนกันยายน ๒๕๕๙ จ่ายเงินสวัสดิการผ่านบัตรประชาชนด้วยพร้อมเพย์ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๙ และให้หน่วยงานภาครัฐรับจ่ายเงินผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ทั้งหมดในเดือนกันยายน ๒๕๖๐

สรุป

๑. นโยบายลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทาง ด้านการจัดมาตรการรถเมล์-รถไฟฟรี เป็นหน้าที่ของรัฐด้านภาระทางสังคม เป็นการจัดสวัสดิการที่จำเป็นทางสังคมให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง จึงควรพิจารณาปรับปรุงการดำเนินมาตรการตามสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง ความถูกต้อง เหตุผลที่มา และความเหมาะสมของมาตรการ และการวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของมาตรการ รวมทั้ง พิจารณากรณีตัวอย่างของต่างประเทศ การปรับใช้/ประยุกต์ใช้ ให้เหมาะสมกับประเทศไทย

๒. ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น นโยบายการพัฒนา “ประเทศไทย ๔.๐” ซึ่งเป็นแนวคิดปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ ที่ขับเคลื่อนด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ และมีประเด็นที่เชื่อมโยงมาสู่การบริหารจัดการมาตรการลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทางของประชาชนด้านรถเมล์และรถไฟฟ้า คือ โครงการ National e-Payment ของกระทรวงการคลัง ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ ซึ่งมีองค์ประกอบของโครงการย่อยของแผนยุทธศาสตร์ฯ คือ โครงการ e-Payment ภาครัฐ กำหนดการจัดทำระบบฐานข้อมูล สวัสดิการสังคม ระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย เพื่อเป็นฐานข้อมูลกลางในการพิจารณาจัดสวัสดิการภาครัฐที่เหมาะสม และตรงกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม และผู้เกี่ยวข้อง อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง และใช้ฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย และการจัดทำบัตรโดยสารสำหรับผู้มีรายได้น้อย

บทที่ ๓

การศึกษาวิจัยกระบวนการ รูปแบบการกำกับดูแล การดำเนินมาตรการรถเมล์และรถไฟฟ้า

กระบวนการ รูปแบบการกำกับดูแล และการดำเนินมาตรการ

จากข้อมูลในบทที่ ๒ มีข้อสรุปว่าการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง รถเมล์ รถไฟฟ้า มีคณะกรรมการและหน่วยงานรับผิดชอบที่สำคัญในระดับต่างๆ ดังนี้

๑. ระดับนโยบายและการกำกับดูแล ประกอบด้วย

๑.๑ คณะกรรมการขับเคลื่อนตามแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เป็นประธาน กรมสรรพากร และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนดแนวทางและนโยบายเพื่อผลักดันการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment) ให้สำเร็จ ติดตามความคืบหน้า และแก้ปัญหาเพื่อให้การทำงานของหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมาย และกรอบเวลาที่กำหนด โดยเน้นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการรถเมล์และรถไฟฟ้า คือ โครงการ e-Payment ภาครัฐ เป็นโครงการส่งเสริมให้มีฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับสวัสดิการของภาครัฐ ควบคุมการจ่ายเงินให้แก่ประชาชนโดยตรง ผ่านบัตรอิเล็กทรอนิกส์หรือบัตรประชาชน

คณะกรรมการฯ ชุดนี้ เป็นกลไกสำคัญในการเร่งรัดให้เกิดการริเริ่มการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้รายได้น้อยของประเทศ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลกลาง สำหรับการพิจารณาจัดสวัสดิการภาครัฐในภาพรวม

๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง ฐานะเป็นหน่วยงาน กำกับ ดูแลการดำเนินนโยบายการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจ ในเรื่องนี้ สคร. จะทำหน้าที่พิจารณา กลั่นกรองเรื่องการขยายระยะเวลาดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง และพิจารณาวงเงินงบประมาณสำหรับการชดเชยการดำเนินมาตรการให้แก่ ขสมก. และ รฟท. เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ล่าสุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ให้ขยายระยะเวลาดำเนินมาตรการรถเมล์รถไฟฟ้าออกไปอีก ๕ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐

๑.๓ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการขับเคลื่อนตามแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment ในข้อ ๑.๑ ให้ทำหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดแนวทาง วางแผนการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยของประเทศ ทำการตรวจสอบสิทธิ์ และประมวลผลข้อมูลผู้มีรายได้น้อย

๑.๔ กระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่กำกับดูแล ติดตามและควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงคมนาคม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) รวมถึงการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เพื่อให้การดำเนินมาตรการเป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่รัฐบาลกำหนด

๒. ระดับปฏิบัติการ

๒.๑ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) โดยสำนักงานโครงการบริหารจัดการระบบตัวร่วม รับผิดชอบการออกแบบและพัฒนาตัวร่วมที่สามารถรองรับการใช้งานสำหรับธุรกรรมในภาคขนส่งทุกรูปแบบและธุรกรรมนอกภาคขนส่งตามมาตรฐานและข้อกำหนด และการใช้เทคโนโลยีที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ปัจจุบันกระทรวงคมนาคมได้ประกาศชื่อตัวร่วมแห่งชาติเรียกว่า บัตรแมงมูม (MANGMOOM) เพื่อให้บริการประชาชนในการเชื่อมต่อการเดินทางทั้งระบบรถไฟฟ้า รถโดยสารประจำทาง เรือโดยสาร และทางพิเศษ รวมทั้งใช้แทนเงินสดในการชำระค่าสินค้า และนำมาให้บริการกับผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้เข้าถึงระบบบริการขนส่งสาธารณะ

ระบบตัวร่วมสามารถรองรับระบบการจ่ายเงินสวัสดิการสังคมและช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ผ่าน “บัตรสวัสดิการผู้มีรายได้น้อย” ของรัฐบาล และได้ออกแบบระบบให้สามารถรองรับระบบการจ่ายเงินสวัสดิการสังคมและช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลภายใต้โครงการระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment) โดยผู้มีรายได้น้อยสามารถใช้บัตรสวัสดิการชำระค่าเดินทางด้วยรถโดยสารของ ขสมก.ใช้ระบบตัวร่วมได้ในเดือนตุลาคม ๒๕๖๐

๒.๒ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และการรถไฟแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่จัดบริการรถเมล์ และรถไฟฟรี ตามนโยบายรัฐบาล คำนวณและจัดทำค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยมีระบบการตรวจสอบบัญชี และรายงานต่อกระทรวงคลัง เพื่อขอรับเงินชดเชย ติดตามและจัดทำการประเมินผลความพึงพอใจต่อการใช้บริการ ล่าสุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ให้ขยายระยะเวลาดำเนินมาตรการรถเมล์ฟรีหรือรถไฟฟรีออกไปอีก ๕ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐

๒.๓ หน่วยงานรับลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย สำนักงานคลังจังหวัดทุกจังหวัด สำนักงานเขตกรุงเทพมหานครทุกเขต ดำเนินการลงทะเบียนตามรอบเวลาที่รัฐบาลกำหนด

การศึกษาวิจัยมาตรการ

จากข้อสรุปในหัวข้อปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการและการตรวจสอบมาตรการรถเมล์ รถไฟฟ้าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน พบว่าปัญหาของการดำเนินมาตรการฯ มีสาเหตุมาจากวิธีการทำงาน ระบบฐานข้อมูล และเวลาการทำงาน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หลักคิดเพื่อกำหนดข้อเสนอในการแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการฯ ควรใช้หลักการบริหารจัดการ (POSDCORB) ของ Gulic และ Urwich ซึ่งในที่นี้ ขอยกหลักที่สำคัญและนำมาใช้คือ PODC ดังนี้

๑. P = Planning การวางแผน กำหนดแนวทางปฏิบัติงาน และตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร ประกอบด้วย การพัฒนาภารกิจ (Mission) การคาดคะเนเหตุการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์อนาคต และแนวโน้ม การกำหนดวัตถุประสงค์ และการเลือกกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้เพื่อเป็นสะพานเชื่อมต่อระหว่างสถานะปัจจุบัน ไปยังเป้าหมายที่ต้องการในอนาคต การวางแผนที่เหมาะสมจะต้องเห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิผล และทรงประสิทธิภาพ

ในการดำเนินมาตรการรถเมล์และรถไฟฟ้ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ และการทำงานมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ตั้งแต่ระดับนโยบายรัฐบาล การกำกับดูแล การควบคุม และการปฏิบัติ จึงต้องให้ความสำคัญในขั้นตอนการวางแผน ซึ่งมีประเด็นที่จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกัน คือ

๑.๑ แนวนโยบายของรัฐบาลมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลสัญชาติไทยผู้มีรายได้น้อย

๑.๒ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบฐานข้อมูลกลางผู้มีรายได้น้อย เพื่อนำมากำหนดตัวบุคคลรับสิทธิใช้บริการรถเมล์และรถไฟฟ้า

๑.๓ ชั้นแรกต้องเริ่มต้นที่การวางแผนงานการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย แล้วจึงนำไปสู่การดำเนินการของหน่วยงานในขั้นตอนต่อไป คือ การออกแบบระบบบัตรสวัสดิการและการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อรองรับบัตรสวัสดิการ

๒. O = Organizing การจัดวางแผนงาน การแบ่งงาน ทรัพยากร บุคลากร งบประมาณอย่างเหมาะสม เพื่อให้องค์กรมีศักยภาพในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

ที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย การจัดสวัสดิการภาครัฐในเรื่องใด หน่วยงานที่รับผิดชอบจะดำเนินการเอง โดยกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขตามที่หน่วยงานพิจารณาขึ้นเอง ในส่วนนี้ผู้ศึกษาพบว่า การจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยของประเทศ เป็นปัจจัยด้านสารสนเทศที่จะใช้อ้างอิงในการกำหนดนโยบายสวัสดิการภาครัฐที่เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ ประกอบกับรัฐบาลได้กำหนดโมเดลพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ “ประเทศไทย ๔.๐” ดังนั้น คณะกรรมการ National e-Payment (ตามข้อ ๑.๑) จึงรับนโยบายรัฐบาลและกำหนดให้จัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยของประเทศ โดยเริ่มจากการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีรายได้น้อย การมอบหน่วยงานรับผิดชอบ การกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงาน

การแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการ e-Payment ภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่บูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม และพัฒนาระบบการจ่ายเงินภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่งเสริมให้มีฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับสวัสดิการภาครัฐ ควบคู่กับการจ่ายเงินให้แก่ประชาชนโดยตรงผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะช่วยให้การจ่ายเงินช่วยเหลือและเงินสวัสดิการให้แก่ประชาชนได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย

ในส่วนของกระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตัวร่วม โดยมีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธาน มีภารกิจเร่งด่วนคือการใช้ระบบตัวร่วมรองรับระบบการจ่ายเงินสวัสดิการสังคมและช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลภายใต้โครงการระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment) และติดตามงาน/โครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยปฏิบัติ (ขสมก. และ รพท.) ให้ขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กัน ได้แก่ โครงการเช่าระบบ E-Ticket พร้อมอุปกรณ์ของ ขสมก. การวางระบบการใช้บัตรสวัสดิการเพื่อใช้บริการรถไฟ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ขสมก. ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้บัตรสวัสดิการกับรถโดยสารธรรมดา (รถร้อน) ซึ่งตัวรถมีประตูทางขึ้นและทางลงเดียวกันบริเวณกลางตัวรถ ที่จะทำให้การตรวจเช็คการใช้บัตรทำได้ยาก รวมถึงการปฏิบัติเพื่อขอรับเงินชดเชยที่ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการอย่างชัดเจน

๓. D = Directing การอำนวยความสะดวก การกำกับให้การปฏิบัติงานไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย เป็นกระบวนการจัดการให้บุคลากรในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กัน ได้แก่ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์กร และการทำงานเป็นทีม

ในส่วนนี้กระทรวงคมนาคมในฐานะผู้ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล และในฐานะผู้กำกับดูแลหน่วยงานในสังกัด ได้จัดทำโครงการศึกษาแนวทางการสนับสนุนมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง (ปี ๒๕๕๗) และได้เสนอแนวทางการดำเนินมาตรการแบบใหม่พร้อมแนวทางการดำเนินการเพื่อรองรับกับมาตรการใหม่ โดยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้มีการจัดทำระบบข้อมูลกลางผู้มีรายได้น้อยเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำบัตรโดยสารรถเมล์และรถไฟเฉพาะเพื่อผู้มีรายได้น้อย ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน) ไปพิจารณา จนกระทั่งนำมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ National e-Payment ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้ สนข. รับผิดชอบนำระบบตัวร่วมมาใช้ในการเดินทางของประชาชน โดยคำนึงถึงการให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงระบบบริการขนส่งสาธารณะ การอำนวยความสะดวกในการใช้บริการรวมถึงผู้พิการและผู้สูงอายุ ทั้งนี้ระบบตัวร่วมได้ออกแบบให้สามารถรองรับระบบการจ่ายเงินสวัสดิการสังคมและช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ปัจจุบัน สนข. อยู่ระหว่างจัดทำระบบศูนย์บริหารจัดการรายได้กลาง (Central Clearing House : CCH) จัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบตัวร่วม (Common Ticketing Company : CTC) และตราพระราชบัญญัติการบริหารจัดการระบบตัวร่วม พ.ศ. (จะแล้วเสร็จภายในปี ๒๕๖๐)

๔. C = Controlling การควบคุมระบบการทำงานให้อยู่ในแนวทางที่จะบรรลุเป้าหมาย ถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผล และประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องในเวลาที่กำหนดไว้ การควบคุมควรดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้น-จนจบกระบวนการ

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำกิจกรรมให้สำเร็จตามเป้าหมายและแผนงานที่วางไว้ ในที่นี้ ผู้ศึกษาได้พิจารณาเป็น ๒ ระดับคือ การควบคุมในระดับแผนงานรวมโดยคณะกรรมการ e-Payment ภาครัฐ และการควบคุมในระดับแผนงานของกระทรวงคมนาคม โดยมีเป้าหมายร่วมคือการมีและใช้บัตรสวัสดิการในการเดินทางรถเมล์และรถไฟฟรีของผู้มีรายได้น้อยภายในกรอบเวลาที่คณะกรรมการ National e-Payment กำหนดวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ผู้ศึกษาได้ติดตามการทำงานของคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการของกระทรวงคมนาคมพบว่า องค์กรและทั้งสองชุดมีการทำงานเกี่ยวโยงกันในเรื่องแผนงาน แผนเวลา และมีการติดตามงานอย่างใกล้ชิด

สรุป

จากการศึกษานโยบายลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถเมล์และรถไฟฟรีด้วยหลักการบริหารจัดการ PODC สรุปว่า

๑. การดำเนินมาตรการฯ ภายใต้ต้นนโยบายนี้ต้องเกี่ยวข้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน

๒. ความสำเร็จของการดำเนินมาตรการฯ ไม่จำกัดเพียงความสำเร็จตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ยังขึ้นอยู่กับบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเป็นขั้นตอน เริ่มจาก

๒.๑ การวางแผน (Planning) กำหนดเป้าหมาย ทิศทางการดำเนินมาตรการฯ ที่ชัดเจน เริ่มจากการกำหนดให้จัดทำระบบฐานข้อมูลกลางผู้มีรายได้น้อยเพื่อรับสวัสดิการภาครัฐ และการจัดทำบัตรสวัสดิการ

๒.๒ การมอบหมายงาน (Organizing) การกำหนด สั่งการให้หน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงการทำงานในเรื่องใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อน ได้แก่ การลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย การตรวจสอบสิทธิ และการแจ้งสิทธิของผู้มีรายได้น้อย รวมถึงการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อรองรับกับมาตรการฯ ในอนาคต

๒.๓ การกำกับให้การปฏิบัติงานสำเร็จตามเป้าหมาย (Directing) และการควบคุม (Controlling) งานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด เพื่อให้กระบวนการทำงานในแต่ละส่วน ของแต่ละหน่วยงานมีความต่อเนื่องกัน เป็นขั้นตอนป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่จะเกิดหรือได้เกิดขึ้นแล้วอย่างทันการณ์

บทที่ ๔

การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการรถเมล์และรถไฟฟ้า

แนวทางการดำเนินมาตรการ

ในบทนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินมาตรการรถเมล์และรถไฟฟ้า ดังนี้

๑. การจัดทำบัตรสวัสดิการเพื่อรับสิทธิการใช้บริการรถเมล์-รถไฟฟ้า

รัฐบาลได้กำหนดคุณสมบัติผู้มีรายได้น้อย และได้เปิดให้มีการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยมาแล้ว ๒ ระยะ คือ

- ระยะที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม – ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๘.๓ ล้านคน

- ระยะที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน – วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๑๕ ล้านคน

ปัจจุบันหน่วยงานผู้รับลงทะเบียน (ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส.) อยู่ระหว่างจัดส่งข้อมูลให้กรมบัญชีกลางทำการตรวจสอบคุณสมบัติ และข้อมูลผู้มีรายได้น้อยที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว จะถูกส่งกลับไปยังธนาคารกรุงไทยเพื่อดำเนินการจัดทำบัตรสวัสดิการของบุคคลแต่ละราย โดยธนาคารฯ จะต้องเชื่อมข้อมูลกับระบบตัวร่วมของ สนช. เพื่อเข้าระบบจ่ายเงินเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องยังมีข้อกังวลในเรื่องขีดความสามารถในการบูรณาการระบบบัตรสวัสดิการกับระบบตัวร่วม ดังนั้น สนช. และธนาคารกรุงไทยต้องกำหนดวิธีการและขั้นตอนการเชื่อมระบบอย่างรัดกุม ป้องกันข้อผิดพลาดหรือความคลาดเคลื่อนทุกกรณี

๒. รัฐบาลได้ลงทุนในโครงการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าหลายเส้นทาง เพื่อแก้ปัญหาการจราจรของรถยนต์บนถนน ทำให้รูปแบบการเดินทางของประชาชนในกรุงเทพมหานครด้วยระบบรถไฟฟ้าได้รับความนิยมและขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การเดินทางด้วยเรือโดยสารสาธารณะก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีแนวโน้มการใช้บริการสูงขึ้น เนื่องจากเป็นการเดินทางที่สะดวก รวดเร็ว และตรงเวลา ดังนั้น มาตรการภาครัฐในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยด้านการเดินทาง **ควรครอบคลุมถึงการใช้บริการโดยสารสาธารณะได้ทุกรูปแบบ** เพื่อตอบสนองความต้องการเดินทางของบุคคลในการใช้บริการโดยไม่จำกัดประเภท

๓. มาตรการรถเมล์ฟรีในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรถร่วมฯ อย่างมาก ทำให้ผู้ประกอบการสูญเสียรายได้ของรถโดยสารธรรมดาลดลงร้อยละ ๓๐ และรายได้รถโดยสารปรับอากาศลดลงร้อยละ ๒๐ ทิศทางการดำเนินมาตรการ**ควรเปิดโอกาสให้รถร่วมฯ ของภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการโดยผ่านบัตรสวัสดิการ**นี้ด้วย นอกจากประชาชนสามารถใช้บริการโดยสารอย่างไร้ข้อจำกัดแล้ว ยังแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรถร่วมฯ ของมาตรการด้วย

๔. การใช้บัตรสวัสดิการในการชำระค่าเดินทางด้วยรถโดยสาร ขสมก. และ รถไฟ รฟท. ซึ่งจะขยายผลการใช้จ่ายไปยังการเดินทางรูปแบบอื่นๆ ในอนาคต รวมถึงการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม กระทรวงคมนาคมต้องเร่งรัดการตราพระราชบัญญัติบริหารจัดการระบบตั๋วร่วม พ.ศ. รวมถึงปรับปรุงกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการมีความชัดเจน

๕. เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้บัตรสวัสดิการ และบัตรโดยสารอิเล็กทรอนิกส์ ควรให้ประชาชนสามารถเติมเงินลงในบัตรได้เอง เพื่อความคล่องตัวในการใช้งาน ไม่ต้องรอกการโอนเงินจากรัฐตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ระบบการตัดเงินในบัตรต้องตัดจากวงเงินสวัสดิการก่อนจนหมด แล้วจึงตัดจากเงินส่วนที่ประชาชนเติมเงินเอง

๖. ในระยะต่อไปควรพิจารณาให้บัตรสวัสดิการเป็นบัตรเดียวกับบัตรตั๋วร่วมแมงมุม เพื่อความสะดวกในการพกพา และใช้ประโยชน์จากบัตรใบเดียว

๗. ต้องทำการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนได้รับทราบ และมีความเข้าใจในรายละเอียดของการดำเนินมาตรการแบบใหม่ ด้วยรูปแบบและวิธีการใหม่ หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชน

๘. ปรับปรุง/ลดข้อจำกัดด้านเวลาการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการ เพื่อบรรเทาปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ของ ขสมก. และ รฟท. ทั้งนี้หน่วยงานต้องวางแผนการทำงาน และร่วมมือจัดเตรียมและทำข้อมูลที่จำเป็น โดยใช้ระบบเทคโนโลยีแบบใหม่ในการทำงาน เพื่อให้การขอรับเงินอุดหนุนชดเชยมีความน่าเชื่อถือ ถูกต้อง รวดเร็ว ตรวจสอบได้

สรุป

มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง รถเมล์และรถไฟฟรี ถือว่าเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นในการช่วยเหลือภาระค่าครองชีพของประชาชนในสถานะปัจจุบัน ซึ่งโดยหลักการให้ความช่วยเหลือจะต้องสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดให้มีการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยและการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนออกบัตรสวัสดิการ เพื่อรับสิทธิการใช้บริการของรัฐได้ดำเนินการแล้ว

ปัจจุบันรูปแบบการเดินทางโดยระบบขนส่งสาธารณะได้พัฒนาให้สะดวกรวดเร็วมากขึ้น มีการเดินทางด้วยรถไฟฟ้า และเรือโดยสารในหลากหลายเส้นทาง ขณะที่ภาครัฐได้พัฒนาระบบการเชื่อมต่อการเดินทางหลายรูปแบบ ทั้งระบบตัวร่วม (บัตรแมงมุม) ที่สามารถใช้ชำระค่าโดยสารสาธารณะ และรวมถึงใช้บัตรนั้นในการชำระค่าสินค้าอุปโภคบริโภคในลำดับต่อไป

มาตรการรถเมล์ รถไฟฟรี เป็นเรื่องที่ส่งผลแก่ประชาชนในวงกว้างโดยตรงภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมในการบริหารนโยบายนี้ให้สอดคล้องทันสมัยกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่ปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง ต้องประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ และมีความเข้าใจมาตรการใหม่ รูปแบบและวิธีการใหม่ ประชาชนเองก็ต้องตื่นตัวและติดตามความเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงของเรื่องราวที่กระทบกับการดำเนินชีวิตอย่างทันเหตุการณ์

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถเมล์-รถไฟฟรีมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ นโยบายดังกล่าวมีผลโดยตรงกับประชาชนจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็สร้างภาระด้านงบประมาณภาครัฐเช่นกัน กล่าวคือ มีผู้ได้รับประโยชน์จากรถเมล์ฟรีโดยเฉลี่ยเดือนละ ๑๐.๒๐ ล้านคน รถไฟฟรีเฉลี่ยเดือนละ ๒.๕๒ ล้านคน ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณชดเชยให้ ขสมก. เฉลี่ยเดือนละ ๒๔๒.๐๑ ล้านบาท และชดเชยให้ รฟท. เฉลี่ยเดือนละ ๗๓.๘๔ ล้านบาท โดยรวมแล้วรัฐบาลต้องจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อดำเนินมาตรการฯ นี้มากกว่า ๓๐๐ ล้านบาทต่อเดือน

มาตรการรถเมล์และรถไฟฟรีกำหนดเป้าหมายให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น แต่**ปัญหาหลักคือประเทศไทยยังไม่มีระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย ที่เป็นฐานข้อมูลกลางสำหรับนำไปใช้อ้างอิง หรือใช้ประโยชน์ต่อเนื่อง** การดำเนินการของ ขสมก. และ รฟท. ที่เป็นอยู่ขณะนี้คือ จัดรถเมล์ฟรีทั้งคันจำนวน ๘๐๐ คัน จำนวน ๗๓ เส้นทาง คิดเป็นร้อยละ ๖๓ ของเส้นทางรถเมล์ ขสมก. ทั้งหมด และรถไฟฟรีทั้งตู้ มาให้บริการ และคนที่ใช้บริการรถเมล์ฟรีเป็นผู้มีงานทำและมีรายได้น้อยกว่าค่าแรงขั้นต่ำถึงร้อยละ ๔๑ และใช้รถไฟฟรีร้อยละ ๑๐.๗๙ **ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นคือ เป็นวิธีการดำเนินการที่ขาดประสิทธิภาพ** กล่าวคือ การให้บริการรถเมล์ฟรียังไม่ทั่วถึงและไม่ครอบคลุมทุกเส้นทาง และไม่ใช่วิธีบริหารจัดการที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง อีกทั้งการบริหารจัดการเดินรถแบบวิ่งฟรีทั้งคัน/ทั้งตู้ เป็นการให้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าและเสียโอกาสในการนำทรัพยากรไปทำประโยชน์และหารายได้ที่มากกว่า และแม้ว่ารัฐจะจ่ายเงินชดเชยการดำเนินมาตรการฯ ให้ทั้ง ๒ หน่วยงาน ก็ยังมี**ปัญหาหลักเกิดขึ้นกับทั้งสองหน่วยงานอีก** เนื่องจากกระบวนการชดเชยทำให้มีต้นทุนเพิ่มขึ้น ได้แก่ การตรวจสอบบัญชีของ ขสมก. มีค่าใช้จ่ายในการจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาในระบบตรวจสอบเพื่อการขอรับเงินชดเชย ที่สำคัญคือ กระบวนการชดเชยต้องใช้เวลาถึง ๑ ปี ทำให้ทั้ง ๒ หน่วยงาน**ได้รับเงินชดเชยล่าช้า** หน่วยงานขาดสภาพคล่องทางการเงิน จึงมีปัญหาดอกเบี้ยเงินกู้เสริมสภาพคล่องตามมา

รัฐบาลสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศนโยบายการพัฒนา “ประเทศไทย ๔.๐” และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment และกำหนดโครงการ e-Payment ภาครัฐ เพื่อจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยเพื่อการจัดสวัสดิการภาครัฐ กำหนดการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยไปแล้ว ๒ ครั้ง มีผู้มา

ลงทะเบียนจำนวน ๘.๓ ล้านคน และ ๑๕ ล้านคน ตามลำดับ โดยจะทำ การตรวจสอบสิทธิ และ จัดทำบัตรสวัสดิการให้แก่ผู้ผ่านการตรวจสอบ และให้นำบัตรสวัสดิการแจกจ่ายแก่ผู้มีสิทธิเพื่อใช้ บริการรถเมล์ฟรีในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการกำกับการดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อ สนับสนุนมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางของกระทรวงคมนาคม ดังนี้

๑. การออกแบบมาตรการของรัฐบาล จะต้องไม่สร้างปัญหาให้กับหน่วยปฏิบัติการจน เกิดเป็นปัญหากับสังคมและระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ การวิ่งรถเมล์ฟรีทั้งคัน และรถไฟฟรีทั้งตู้ โดยไม่ จำกัดสิทธิของผู้ใช้บริการ เป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า นอกจากนี้ ยังเพิ่มภาระต้นทุนดำเนินการ ของหน่วยงาน และต้องรับภาระดอกเบี้ยเงินกู้เสริมสภาพคล่องทางการเงิน

๒. การใช้บัตรสวัสดิการที่ออกโดยภาครัฐ หน่วยงาน ขสมก. และ รฟท. จะต้องพัฒนา วิธีการทำงานกับเทคโนโลยีใหม่ในครั้งนี้อย่างเช่น รถเมล์ ขสมก. ที่ใช้ระบบ E-ticket และรถไฟที่ใช้ระบบ EDC (Electronic Data Capture) การพัฒนาบุคลากรรองรับเทคโนโลยีใหม่ๆ และการพัฒนา ประสิทธิภาพการบริหารจัดการตามแผนฟื้นฟูกิจการของหน่วยงานอย่างจริงจัง

๓. กระทรวงคมนาคม ต้องจัดการให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถใช้สวัสดิการด้านการ เดินทาง และขนส่งของรัฐทุกสาขา (รถโดยสาร เรือโดยสาร รถไฟฟ้า ฯลฯ) โดยจะต้องเร่งรัด ปรับปรุง/ยกเลิกกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน และเพื่อให้ผู้ ให้บริการทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถเข้าร่วมกับโครงการสวัสดิการของรัฐบาล

๔. การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ สื่อสารข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะเป็นเรื่องที่ต้อง ดำเนินการอย่างเร่งด่วนทั่วถึงและต่อเนื่อง ทั้งรายละเอียดของผู้ได้รับสิทธิ วิธีการใช้สิทธิ ขอบเขตการ ให้บริการที่ภาครัฐจัดให้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และการดำเนินมาตรการมีความราบรื่น และ บรรเทาข้อยุ่งยากในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่าน

บรรณานุกรม

- วิชาการแผนภาษี, สำนัก กรมสรรพากร. “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment)”. ๒๕๕๙.
- นโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, สำนักงาน. “การบูรณาการบัตรแมงมุมเข้ากับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ”. ไม่ระบุปี.
- เทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, สถาบัน วิทยาลัยการบริหารและจัดการ. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแนวทางการสนับสนุนมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง (รถเมล์และรถไฟฟ้า)”. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๗.
- ชัยวัฒน์ ทองคำคูณ, ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. สัมภาษณ์. ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐.
- ดุจดาว เจริญผล. “ผลงานขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการขนส่งทางบก”. กระทรวงคมนาคม. เมษายน ๒๕๕๙.
- นโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, สำนักงาน. “นโยบายระบบตั๋วร่วม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.thaicommondticket.com, ๒๕๖๐.
- ทงศ์ศักดิ์ พงษ์ประเสริฐ, รองผู้ว่าการ กลุ่มธุรกิจการเดินรถ การรถไฟแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์. ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐.
- เผด็จ ประดิษฐ์เพชร, ผู้อำนวยการสำนักงานโครงการบริหารจัดการตั๋วร่วม สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. สัมภาษณ์. ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐.
- ยุกต์ จารุภูมิ, รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. สัมภาษณ์. ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐.
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. “แนวคิดเกี่ยวกับประเทศไทย ๔.๐”. ๒๕๕๙.

ภาคผนวก

ผนวก ก

เส้นทางรถเมล์ฟรีและจำนวนรถ

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
เขต ๑	๒๙	รังสิต - หัวลำโพง	๒๑
	๓๔	รังสิต - หัวลำโพง	๑๖
	๕๙	รังสิต - สนามหลวง	๙
	๙๕	บางเขน - ม. รามฯ	๙
		บางเขน - เลียบทางด่วน - บางกะปิ (วิ่งเช้า - เย็น)	๕
	๙๕ ก	รังสิต - บางกะปิ	๘
	๑๐๗	บางเขน - ท่าเรือคลองเตย	๗
	๑๒๙	บางเขน - สำโรง	๗
	๑๘๕	รังสิต - คลองเตย	๘
รวมเขต ๑	๘		๙๐

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
เขต ๒	๑๑	ประเวศ - มาบุญครอง	๔
	๒๖	มีนบุรี - อนุสาวรีย์ชัยฯ	๑๒
		บางเขน - สถานีรถไฟฟ้ามหานคร ๒	๔
		มีนบุรี - เอกมัย (เลียบบางด่วนรามอินทรา - เอกมัย)	๖
		มีนบุรี - ร่มเกล้า	๒
		มีนบุรี - บัวขาว	๒
	๖๐	สวนสยาม - ปากคลองตลาด	๑๑
	๗๑	สวนสยาม - วัดธาตุทอง	๑๗
	๙๓	หมู่บ้านนักกีฬาฯ - สีพระยา	๓
		หมู่บ้านนักกีฬาฯ - สถานีรถไฟฟ้ามหานคร	๒
	๙๖	มีนบุรี - สถานีรถไฟฟ้ามหานคร	๔
		มีนบุรี - คั่นยาว - แอปเปิ้ลแลนด์	๕
	๒๐๖	ม. เกษตรฯ - เมกาบางนา	๕
	๑๔๓	มีนบุรี - เคหะคลองกรุง	๔
เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
	๕๐๒	มีนบุรี - อนุสาวรีย์ชัยฯ	๕
	๕๒๕	สวนสยาม - ถ.มิตรไมตรี - ตลาดหนองจอก	๓
	๕๒๖	สวนสยาม - ราษฎร์อุทิศ - ตลาดหนองจอก	๓
รวมเขต ๒	๑๑		๙๒

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
เขต ๓	๒	อู่เมกาบางนา - ปากคลองตลาด	๒๔
	๒๓	อู่เมกาบางนา - เทเวศน์	๑๖
	๒๕	ปากน้ำ - ท่าช้าง	๒๓
	๔๕	อู่เมกาบางนา - ท่าเรือสี่พระยา	๑๔
	๑๔๕	ปากน้ำ - หมอชิต ๒	๑๖
รวมเขต ๓	๕		๙๓

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
เขต ๔	๑	ถนนตก - ท่าเตียน	๑๐
	๔	ท่าเรือคลองเตย - ท่าเรือภาษีเจริญ	๖
	๑๒	ห้วยขวาง - ปากคลองตลาด	๙
	๑๓	คลองเตย - ห้วยขวาง	๑๕
	๔๗	ท่าเรือคลองเตย - กรมที่ดิน	๑๐
	๖๒	ท่าเรือสาทรประดิษฐ์ - อนุสาวรีย์ชัยฯ	๗
	๖๗	ช่องนนทรี - วัดเสมียนนารี	๘
	๗๒	ท่าเรือคลองเตย - เทเวศร์	๙
	๗๗	อู่สาทรประดิษฐ์ - หมอชิตใหม่	๗
	๑๓๖	อู่คลองเตย - หมอชิตใหม่	๑๒
	๑๓๗	(วงกลม) งามคำแหง - ถนนรัชดาภิเษก	๘
	๑๗๙	อู่พระราม ๙ - สะพานพระราม ๗	๘
เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
	๑๘๐	อู่สาทรประดิษฐ์ - ม. รามฯ ๒	๑๑
	๒๐๕	อู่คลองเตย - เดอะมอลล์ท่าพระ	๘
	๑๙๕	อู่คลองเตย - สะพานภูมิพล ๑ - เดอะมอลล์ท่าพระ	๖
รวมเขต ๔	๑๕		๑๓๔

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
เขต ๕	๑๕	เดอะมอลล์ท่าพระ - บางลำพู	๑๑
	๒๑	วัดคู่สร้าง - จุฬา ฯ	๑๑
	๖๘	แสมดำ - บางลำพู	๑๔
	๗๕	วัดพุทธบูชา - หัวลำโพง	๑๔
	๘๒	พระประแดง - บางลำพู	๑๓
	๑๐๕	มหาชัยเมืองใหม่ - คลองสาน	๕
	๑๑๑	วงกลมเจริญนคร - ตลาดพลู	๑๐
รวมเขต ๕	๗		๗๘

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
เขต ๖	๗	คลองขวาง - หัวลำโพง	๖
	๗ก	พุทธมณฑลสาย ๒ - พาหุรัด	๑๐
	๔๒	วงกลมท่าพระ - เสาชิงช้า	๘
	๘๐ก	หมู่บ้าน วปอ.๑๑ - เขตบางกอกใหญ่	๘
	๘๔	อ้อมใหญ่ - สถานีรถไฟฟ้าวังเวียนใหญ่	๑๔
	๘๔ก	หมู่บ้านเอื้ออาทรศาลายา - วงเวียนใหญ่	๑๒
	๑๐๑	พุทธมณฑลสาย ๒ - ตลาดโพธิ์ทอง	๑๒
	๑๖๕	พุทธมณฑลสาย ๒ - ศาลาธรรมสพน์ - เขตบางกอกใหญ่	๗
	๑๘๙	กระทุ่มแบน - เขตบางกอกใหญ่	๑๑
	๙๑ก	วิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี - เขตบางกอกใหญ่	๘
รวมเขต ๖	๑๐		๙๖

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
เขต ๗	๑๘	อู่ท่าอิฐ - อนุสาวรีย์ชัยฯ	๑๑
	๓๒	อู่ท่าอิฐ - วัดโพธิ์ (ท่าเตียน)	๑๒

	๕๐	พระราม ๗ - สวนลุมพินี	๗
	๕๓	วงกลมรอบเมืองเทเวศร์ (ซ้าย - ขวา)	๗
	๖๓	ตลาด อตถ.๓ - อนุสาวรีย์ชัยฯ	๖
	๖๕	วัดปากน้ำ (นนท์) - สนามหลวง	๑๑
	๖๖	ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ - สายใต้ใหม่ (ตลิ่งชัน)	๘
	๗๐	ประชานิเวศน์ ๓ - สนามหลวง	๘
	๘๗	กระทรวงสาธารณสุข - รพ.สงฆ์ฯ	๑๔
	๑๑๔	อนุครอินทร์ - แยกลำลูกกา	๖
	๑๓๔	หมู่บ้านบางบัวทอง - หมอชิต ๒	๓
	๑๖๖	เมืองทองธานี - ศูนย์ราชการ - อนุสาวรีย์ชัยฯ (ทางด่วน)	๒
	๒๐๓	อุท่าอิฐ - สนามหลวง	๑๖
รวมเขต ๗	๑๓		๑๑๑

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
เขต ๘	๓	หมอชิต ๒ - คลองสาน	๑๐
	๑๖	หมอชิต ๒ - สุรวงศ์	๔
	๒๔	ประชานิเวศน์ ๓ - อนุสาวรีย์ชัยฯ	๑๓
	๓๖ก	อนุสวนสยาม - อนุสาวรีย์ชัยฯ	๙
	๔๙	หมอชิต ๒ - หัวลำโพง	๖
	๕๔	วงกลมรอบเมือง - ห้วยขวาง	๑๒
	๑๑๗	กทม. ๒ - ทำนายนนทบุรี	๑๐
	๑๕๖	วงกลมสวนสยาม - สุคนธ์สวรรค์ - ถนนนวมินทร์	๑๒
	๑๗๘	วงกลมสวนสยาม - สุคนธ์สวรรค์	๑๑
	๑๙๑	การเคหะคลองจั่น - กระทรวงพาณิชย์	๑๑

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
	๒๐๔	กทม. ๒ - ทำนั้ราชวงศ์	๘
รวมเขต ๘	๑๑		๑๐๖
รวมทั้งหมด	๗๕		๘๐๐

ปัจจุบันองค์การขนส่งมวลชนได้จัดเดินรถเมล์ฟรีให้บริการแก่ประชาชน จำนวน ๗๕ เส้นทาง
และเส้นทางรถเมล์ฟรีปรับปรุงใหม่ จำนวน ๑๒ เส้นทาง

เขต	สาย	ชื่อเส้นทาง	รถเมล์ฟรี (คัน)
๒	๒๖	บางเขน – สถานีรถไฟฟ้าหมอชิต ๒	๔
๒	๒๖	มีนบุรี - เอกมัย (เลียบบางด่วนรามอินทรา - เอกมัย)	๖
๒	๒๖	มีนบุรี – ร่วมเกล้า	๒
๒	๒๖	มีนบุรี – บัวขาว	๒
๒	๙๖	มีนบุรี – คั่นนายาว – แอปบีแลนด์	๕
๒	๙๓	หมู่บ้านนักกีฬาฯ – สถานีรถไฟฟ้าทับช้าง	๒
๕	๘๘	ทุ่งครุ – ตลาดหญ้า	๕
๖	๙๑ก	วิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี – เขตบางกอกใหญ่	๘
๖	๗๒๐ (เดิม ๑๙๓)	วงกลมกัลปพฤกษ์ - ถ. พระราม ๒	-
๑	๙๕	บางเขน - เลียบบางด่วน - บางกะปิ (วังเข้า – เย็น)	๕
๒	๕๒๕	สวนสยาม - ถ. มิตรไมตรี - ตลาดหนองจอก	๓
๒	๕๒๖	สวนสยาม - ราษฎร์อุทิศ - ตลาดหนองจอก	๓
รวมทั้งหมด	๑๒		๔๕

หมายเหตุ

- สาย ๕๒๕ เริ่มวิ่ง ๙ พ.ค.๕๕ และสาย ๕๒๖ เริ่มวิ่งเดือน ส.ค.๕๖
- สาย ๕๒๕ นำรถสาย ๙๓ มาวิ่ง ๓ คัน
- สาย ๕๒๖ นำรถสาย ๒๐๖ มาวิ่ง ๓ คัน
- สาย ๘๘ นำรถสาย ๗๕ มาช่วยวิ่ง ๕ คัน
- สาย ๗๒๐ (เดิม ๑๙๓) นำกลับไปวิ่งเป็นรถเก็บเงิน

ผนวก ข

จำนวนขบวนรถบริการเชิงสังคมและขบวนรถเชิงพาณิชย์

ตารางที่ ๑ ขบวนรถบริการเชิงสังคม จำนวน ๑๖๔ ขบวน

หน่วย : จำนวน

ขบวนรถ

ประเภทรถ	เส้นทางสาย					รวม (ขบวน)
	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ตะวันออก	ใต้	แมกลอง	
รถธรรมดา	๘	๒	๑๒	๑๐	๐	๓๒
รถชานเมือง	๑๓	๖	๑๘	๔	๓๔	๗๕
รถท้องถิ่น	๗	๒๔	๐	๑๔	๘	๕๓
รถรวม	๐	๐	๐	๔	๐	๔
รวม	๒๘	๓๒	๓๐	๓๒	๔๒	๑๖๔

ตารางที่ ๒ ขบวนรถเชิงพาณิชย์ (รถเร็ว) จำนวน ๘ ขบวน

เส้นทางสาย	ขบวนรถที่	สถานี จาก - ถึง	จำนวนขบวน
สายเหนือ	๑๐๙	กรุงเทพ - เชียงใหม่	๑
	๑๐๒	เชียงใหม่ - กรุงเทพ	๑
สายตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๓๓	กรุงเทพ - หนองคาย	๑
	๑๓๔	หนองคาย - กรุงเทพ	๑
	๑๔๕	กรุงเทพ - อุบลราชธานี	๑
	๑๔๖	อุบลราชธานี - กรุงเทพ	๑
สายใต้	๑๗๑	กรุงเทพ - สุโขทัย	๑
	๑๗๒	สุโขทัย - กรุงเทพ	๑
รวม			๘

ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย, ๒๐๑๓

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวดุจดาว เจริญผล
วันเดือนปีเกิด	๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๔
การศึกษา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตรบัณฑิต (การพัฒนา) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม
ตำแหน่งปัจจุบัน	ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพ
ของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถเมล์-รถไฟฟ้า

ผู้วิจัย นางสาวดวงดาว เจริญผล

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ ๕๙

ตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการขนส่งทางบก สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางเป็น ๑ ใน ๖ มาตรการตามนโยบายของรัฐบาลเริ่มขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๑ เพื่อบรรเทาและช่วยเหลือความทุกข์ยากของประชาชนจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ปรับตัวสูงขึ้นเกินกว่าระดับ ๑๔๐ เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาร์เรล ราคาสินค้าเกษตรปรับสูงขึ้นกว่าร้อยละ ๓๖ อัตราเงินเฟ้อสูงสุดที่ระดับร้อยละ ๘.๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบและอนุมัติดำเนิน ๖ มาตรการ ๖ เดือน ซึ่งเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อลดค่าใช้จ่ายให้กับประชาชน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ สิ้นสุดลงในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๒

โดยที่นโยบายและมาตรการบรรเทาและช่วยเหลือความทุกข์ยากของประชาชนจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจจำนวน ๖ เรื่อง เป็นมาตรการชั่วคราว ดังนั้น จนถึงปัจจุบันหลายมาตรการได้ถูกยกเลิกไปแล้ว คงมีแต่มาตรการรถเมล์ฟรีของ ขสมก. และรถไฟฟ้าฟรีของ รฟท. ที่ยังคงดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลทุกสมัยได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินมาตรการฯ มาจนถึงปัจจุบันเป็นจำนวน ๒๒ ระยะเวลา (ระยะที่ ๒๒ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐) โดยมีผู้ได้รับประโยชน์เมื่อสิ้นสุดระยะที่ ๒๐ ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ รวมทั้งสิ้น ๑,๒๖๐.๐๕ ล้านคน จำแนกเป็นผู้โดยสารรถเมล์ฟรี จำนวน ๑๐๑๐.๑๔ ล้านคน ผู้โดยสารรถไฟฟ้าฟรี จำนวน ๒๔๙.๙๑ ล้านคน

แหล่งเงินงบประมาณที่ใช้เพื่อการสนับสนุนให้แก่ ขสมก. และ รฟท. มีทั้งงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ และงบกลาง โดยมีรายจ่ายตลอดช่วงเวลา ๒๐ ระยะเวลา เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๑,๒๖๙.๑๓ ล้านบาท เฉลี่ยเป็นเงิน ๓๑๕.๘๕ ล้านบาท/เดือน จำแนกเป็นงบประมาณสนับสนุนรถเมล์ฟรี รวมทั้งสิ้น ๒๓,๙๕๘.๕๑ ล้านบาท เฉลี่ย ๒๔๒.๐๑ ล้านบาท/เดือน งบประมาณสนับสนุนรถไฟฟ้าฟรี รวมทั้งสิ้น ๗,๓๑๐.๖๒ ล้านบาท เฉลี่ย ๗๓.๘๔ ล้านบาท/เดือน

การดำเนินมาตรการรถเมล์ฟรีของ ขสมก. เป็นการจัดเดินรถโดยสารธรรมดา (รถร้อน) จำนวน ๘๐๐ คัน ใน ๗๓ เส้นทาง (จากจำนวนเส้นทางทั้งหมด ๒๑๔ เส้นทาง) ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล การปล่อยรถในแต่ละสาย ปล่อยสลับกันระหว่างรถโดยสารธรรมดาที่ให้บริการฟรี กับรถโดยสารที่เก็บเงินค่าโดยสารปกติ ในสายการเดินทางที่มีรถโดยสารปรับอากาศก็จะปล่อยสลับกัน ผู้โดยสารสามารถใช้บริการได้ทุกคน เมื่อผู้โดยสารขึ้นรถ พนักงานเก็บค่าโดยสารจะฉีกตั๋วให้ผู้โดยสาร แต่ถ้าไม่มีพนักงานเก็บค่าโดยสาร จะให้พนักงานขับรถนับจำนวนผู้โดยสารเพื่อจัดเก็บข้อมูลการให้บริการรถเมล์ฟรี และเสนอกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบการจัดบริการเส้นทางของรถเมล์ฟรี

การดำเนินมาตรการรถไฟฟรีของ รฟท. ได้จัดบริการรถไฟฟรีครอบคลุมทุกเส้นทาง จำนวน ๑๓๒ ขบวน ประกอบด้วย ขบวนรถไฟเชิงสังคม จำนวน ๑๖๔ ขบวนต่อวัน และขบวนรถเชิงพาณิชย์ (ขบวนรถเร็ว) รถไฟฟรีชั้น ๓ จำนวน ๘ ขบวนต่อวัน ผู้โดยสารต้องขอรับตั๋วโดยสารที่ห้องจำหน่ายตั๋วของสถานีรถไฟ หากการจำหน่ายตั๋วที่นั่งในขบวนรถเชิงพาณิชย์เต็มหมดแล้ว รฟท. จะไม่พวงเพิ่มตั๋วรถโดยสารอีก

ปัญหา

๑. นโยบายรถเมล์-รถไฟฟรีมีผลโดยตรงกับประชาชนจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็สร้างภาระด้านงบประมาณภาครัฐอย่างมาก กล่าวคือ มีผู้ได้รับประโยชน์จากรถเมล์ฟรีโดยเฉลี่ยเดือนละ ๑๐.๒๐ ล้านคน รถไฟฟรีเฉลี่ยเดือนละ ๒.๕๒ ล้านคน รัฐบาลต้องจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อดำเนินมาตรการฯ นี้มากกว่า ๓๐๐ ล้านบาทต่อเดือน

๒. ประเทศไทยไม่มีระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยที่เป็นฐานข้อมูลกลางนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้ประโยชน์ต่อเนื่อง และยังไม่เคยนิยามผู้มีรายได้น้อย กระทรวงคมนาคมไม่สามารถนำข้อมูลของหน่วยงานใดมาใช้ในการดำเนินมาตรการรถเมล์-รถไฟฟรีแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น ระเบียบปฏิบัติของกระทรวงคมนาคมจึงต้องจัดบริการรถเมล์ฟรีทั้งคันและรถไฟฟรีทั้งตู้ ทุกคนขึ้นได้ ไม่จนก็ขึ้นได้ รวมถึงต่างชาติก็ร่วมใช้ด้วย จากการศึกษาพบว่า คนที่ใช้บริการรถเมล์ฟรีเป็นผู้มีงานทำและมีรายได้มากกว่าค่าแรงขั้นต่ำมีถึงร้อยละ ๔๑ และใช้รถไฟฟรีร้อยละ ๑๐.๗๕

๓. การให้บริการรถเมล์-รถไฟฟรียังเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการใช้บริการอย่างแท้จริงและทั่วถึง การออกวิ่งให้บริการทั้งเรื่องเส้นทางที่ยังไม่ครอบคลุมทุกสาย รวมถึงเวลาในการปล่อยรถ การวิ่งรถฟรีทั้งคันและตู้รถไฟฟรีทั้งตู้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรไม่เต็มที่

๔. มาตรการรถเมล์-รถไฟฟรีในปัจจุบันสร้างภาระเพิ่มขึ้นแก่ ขสมก. และ รฟท. เนื่องจากเป็นบริการที่ต้องดำเนินการไปก่อน แล้วมาเบิกเงินอุดหนุนเป็นการชดเชยภายหลัง กระบวนการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนตามมาตรการฯ ต้องใช้เวลาไม่ต่ำกว่า ๑ ปี ทั้งสองหน่วยงานอยู่ในสถานะขาดสภาพคล่องทางการเงิน ไม่มีเงินสดเพียงพอในการสำรองค่าใช้จ่าย เกิดภาระหนี้ที่เป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายและภาระดอกเบี้ยปรับจากการชำระล่าช้า อีกทั้งเงินอุดหนุนจากภาครัฐก็ไม่ครอบคลุมภาระดอกเบี้ยปรับ หน่วยงานต้องรับภาระเอง โดยเฉพาะกรณี ขสมก. มีภาระต้องดำเนินการให้มีการจ้างผู้ประเมินอิสระมาตรวจสอบต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริง เพื่อขอรับเงินอุดหนุนการดำเนินมาตรการรถเมล์ฟรีจากรัฐบาล ทำให้ ขสมก. มีขั้นตอนในการบริหารจัดการและต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและต้องเป็นผู้รับภาระเองเพิ่มขึ้น

ปัจจุบัน การจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยของประเทศได้รับการพิจารณาและได้ข้อยุติแล้ว โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนตามแผนยุทธศาสตร์ National e-Payment ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เปิดให้มีการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยเชื่อมโยงระบบข้อมูลเข้ากับ e-Payment โดยกำหนดคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมายผู้ลงทะเบียนเป็นผู้ว่างงานหรือมีรายได้ทั้งสิ้นในแต่ละปีปฏิทินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นบุคคลสัญชาติไทยและมีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป และเป็นรูปแบบสมัครใจ ผู้ลงทะเบียนจะต้องยินยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ประเภทรายได้ ที่มาของรายได้ การถือครองทรัพย์สิน เจ้าหนี้และจำนวนหนี้สินคงค้าง

เป็นต้น ช่องทางการลงทะเบียนผ่านธนาคาร ๓ แห่ง คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย โดยกรมสรรพากรและกรมบัญชีกลางทำการตรวจสอบความถูกต้อง ก่อนเชื่อมโยงข้อมูลไปยังฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้เป็น ข้อมูลสำหรับการพิจารณาจัดสวัสดิการภายใต้โครงการ e-Payment ภาครัฐต่อไป

ในส่วนของกระทรวงคมนาคมจะต้องดำเนินการให้มีระบบตัวเป็น Open System ที่ เชื่อมโยงข้อมูลกับกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย

จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการ ลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถเมล์-รถไฟฟ้า เพื่อให้การดำเนินมาตรการฯ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ตรงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามา ใช้ในระบบการให้บริการโดยสาธารณะ ช่วยให้การบริหารจัดการมีความถูกต้อง แม่นยำ โปร่งใส และตรวจสอบได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ด้านการเดินทาง รถเมล์-รถไฟฟ้า

๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบการดำเนินมาตรการ ปัญหา อุปสรรค ใน การดำเนินมาตรการฯ

๓. เพื่อเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการฯ การบริหารจัดการ และ การกำกับดูแลการดำเนินมาตรการฯ ของกระทรวงคมนาคม บรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาล

ขอบเขตของงานวิจัย

๑. ศึกษากระบวนการ รูปแบบการดำเนินมาตรการ และการกำกับดูแลการดำเนิน มาตรการฯ ระดับกระทรวง ได้แก่ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย

๒. ศึกษากระบวนการ รูปแบบการดำเนินมาตรการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง คมนาคม ประกอบด้วย สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ซึ่งเป็นหน่วยงาน หลักรับผิดชอบเรื่องระบบตัวโดยสารขนส่งสาธารณะ และหน่วยงานผู้ให้บริการ คือ ขสมก. และ รฟท.

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในการลดภาระ ค่าใช้จ่ายการเดินทางของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ศึกษากระบวนการ รูปแบบการกำกับดูแลการ ดำเนินมาตรการรถเมล์และรถไฟฟ้า ให้ได้แนวทางและวิธีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อ กระทรวงคมนาคมมีแนวทางในการกำกับการทำงานของหน่วยงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และของกระทรวงคมนาคม โดยมีแหล่งข้อมูลดังนี้

ข้อมูลทุติยภูมิ ค้นคว้าจาก

- ผลการศึกษาโครงการจัดทำแนวทางการสนับสนุนมาตาการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง (ปี ๒๕๕๗)

- ผลการวิเคราะห์มาตรการรถเมล์-รถไฟฟ้าของกระทรวงคมนาคม

- แผนและผลการดำเนินงานระบบตั๋วร่วม

- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan)

- เอกสารวิชาการเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศไทย ๔.๐

ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่อาวุโสของหน่วยงาน คือ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ขสมก. รฟท. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง ธนาคารกรุงไทย

ทฤษฎีการวิจัย ใช้หลักการบริหารจัดการ (POSDCORB) โดยยกหลักที่สำคัญและนำมาใช้ คือ PODC (Planning, Organizing, Directing, Controlling)

ผลการวิจัย

จากข้อสรุปในหัวข้อปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการและการตรวจสอบมาตรการรถเมล์ รถไฟฟ้าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน พบว่าปัญหาของการดำเนินมาตรการฯ มีสาเหตุมาจากวิธีการทำงาน ระบบฐานข้อมูล และเวลาการทำงาน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หลักคิดเพื่อกำหนดข้อเสนอในการแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการฯ ควรใช้หลักการบริหารจัดการ (POSDCORB) ของ Gulic และ Urwich โดยขอยกหลักที่สำคัญและนำมาใช้คือ PODC ดังนี้

P = Planning การวางแผน กำหนดแนวทางปฏิบัติงาน และตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร การพัฒนาปรับปรุงภารกิจ การประเมินภาวะการณ์ปัจจุบัน และแนวโน้มเหตุการณ์อนาคต การกำหนดวัตถุประสงค์ และการเลือกกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้ เพื่อเป็นสะพานเชื่อมต่อระหว่างสถานะปัจจุบัน ไปยังเป้าหมายที่ต้องการในอนาคต การวางแผนที่เหมาะสมจะต้องเห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และทรงประสิทธิภาพ

ในการดำเนินมาตรการรถเมล์และรถไฟฟ้ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ และการทำงานมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ตั้งแต่ระดับนโยบายรัฐบาล การกำกับดูแล การควบคุม และการปฏิบัติ จึงต้องให้ความสำคัญในขั้นตอนการวางแผน ซึ่งมีประเด็นที่พิจารณาคือ

- แนวนโยบายของรัฐบาลมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลสัญชาติไทยผู้มีรายได้น้อย

- ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบฐานข้อมูลกลางผู้มีรายได้น้อย เพื่อนำมากำหนดตัว

บุคคลรับสิทธิใช้บริการรถเมล์และรถไฟฟ้า

ขั้นแรกต้องเริ่มต้นที่การวางแผนงานการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย แล้วจึงนำไปสู่การดำเนินการของหน่วยงานในขั้นตอนต่อไป คือ การออกแบบระบบบัตรสวัสดิการและการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อรองรับบัตรสวัสดิการ

O = Organizing การจัดวางแผนงาน การแบ่งงาน ทรัพยากร บุคลากร งบประมาณ อย่างเหมาะสม เพื่อให้องค์กรมีศักยภาพในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

ที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย การจัดสวัสดิการภาครัฐในเรื่องใด หน่วยงานที่รับผิดชอบจะดำเนินการเอง โดยกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขตามที่หน่วยงานพิจารณาขึ้นเอง ผู้ศึกษาพบว่า การจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยของประเทศ เป็นปัจจัยด้านสารสนเทศที่จะใช้อ้างอิงในการกำหนดนโยบายสวัสดิการภาครัฐที่เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ ประกอบกับรัฐบาลได้กำหนดโมเดลพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ “ประเทศไทย ๔.๐” ดังนั้น คณะกรรมการ National e-Payment จึงรับนโยบายรัฐบาลและกำหนดให้จัดทำระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยของประเทศ โดยเริ่มจากการพิจารณาคูณสมบัติของผู้มีรายได้น้อย การมอบหมายงานรับผิดชอบ การกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงาน การแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการ e-Payment ภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่บูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม และพัฒนาระบบการจ่ายเงินภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่งเสริมให้มีฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับสวัสดิการภาครัฐ ควบคู่กับการจ่ายเงินให้แก่ประชาชนโดยตรงผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะช่วยให้การจ่ายเงินช่วยเหลือและเงินสวัสดิการให้แก่ประชาชนได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย

ในส่วนของกระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตัวร่วม โดยมี ปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธาน มีภารกิจเร่งด่วนคือการใช้ระบบตัวร่วมรองรับระบบการจ่ายเงินสวัสดิการสังคมและช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลภายใต้โครงการระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment) และติดตามงาน/โครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยปฏิบัติ (ขสมก. และ รพท.) ให้ขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กัน ได้แก่ โครงการเช่าระบบ E-Ticket พร้อมอุปกรณ์ของ ขสมก. การวางระบบการใช้บัตรสวัสดิการเพื่อใช้บริการรถไฟ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ขสมก. ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้บัตรสวัสดิการกับรถโดยสารธรรมดา (รถร้อน) ซึ่งตัวรถมีประตูทางขึ้นและทางลงเดียวกันบริเวณกลางตัวรถ ที่จะทำให้การตรวจเช็คการใช้บัตรทำได้ยาก รวมถึงการปฏิบัติเพื่อขอรับเงินชดเชยที่ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการอย่างชัดเจน

D = Directing การอำนวยความสะดวก การกำกับให้การปฏิบัติงานไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย เป็นกระบวนการจัดการให้บุคลากรในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กัน ได้แก่ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์กร และการทำงานเป็นทีม

ในส่วนนี้กระทรวงคมนาคมในฐานะผู้ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล และในฐานะผู้กำกับดูแลหน่วยงานในสังกัด ได้จัดทำโครงการศึกษาแนวทางการสนับสนุนมาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง (ปี ๒๕๕๗) และได้เสนอแนวทางการดำเนินมาตรการแบบใหม่พร้อมแนวทางการดำเนินการเพื่อรองรับกับมาตรการใหม่ โดยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้มีการจัดทำระบบข้อมูลกลางผู้มีรายได้น้อยเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำบัตรโดยสารรถเมล์และรถไฟเฉพาะเพื่อผู้มีรายได้น้อย ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน) ไปพิจารณา จนกระทั่งนำมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ National e-Payment ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้ สนข. รับผิดชอบนำระบบตัวร่วมมาใช้ในการเดินทางของประชาชน โดยคำนึงถึงการให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงระบบบริการขนส่งสาธารณะ การอำนวยความสะดวกในการใช้บริการรวมถึงผู้พิการและผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ระบบตัวร่วมได้ออกแบบให้สามารถรองรับระบบการจ่ายเงินสวัสดิการสังคมและช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย

ปัจจุบัน สนข. อยู่ระหว่างจัดทำระบบศูนย์บริหารจัดการรายได้กลาง (Central Clearing House : CCH) จัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบตั๋วร่วม (Common Ticketing Company : CTC) และตราพระราชบัญญัติการบริหารจัดการระบบตั๋วร่วม พ.ศ. (จะแล้วเสร็จภายในปี ๒๕๖๐)

C = Controlling การควบคุมระบบการทำงานให้อยู่ในแนวทางที่จะบรรลุเป้าหมาย ถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผล และประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องในเวลาที่กำหนดไว้ การควบคุมควรดำเนินการ ตั้งแต่เริ่มต้น-จนจบกระบวนการ

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำกิจกรรมให้สำเร็จตามเป้าหมายและแผนงานที่วางไว้ ผู้ศึกษาได้พิจารณาเป็น ๒ ระดับคือ การควบคุมในระดับแผนงานรวมโดยคณะกรรมการ e-Payment ภาครัฐ และการควบคุมในระดับแผนงานของกระทรวงคมนาคม โดยมีเป้าหมายร่วมคือ การมีและใช้บัตรสวัสดิการในการเดินทางรถเมล์และรถไฟฟรีของผู้มีรายได้น้อยภายในกรอบเวลาที่ คณะกรรมการ National e-Payment กำหนดเดือนตุลาคม ๒๕๖๐ ผู้ศึกษาได้ติดตามการทำงานของ คณะกรรมการฯ และคณะกรรมการของกระทรวงคมนาคมพบว่า องค์กรทั้งสองชุดมีการทำงาน เกี่ยวโยงกันในเรื่องแผนงาน แผนเวลา และมีการติดตามงานอย่างใกล้ชิด

ข้อเสนอแนะ

๑. การจัดทำบัตรสวัสดิการเพื่อรับสิทธิการใช้บริการรถเมล์-รถไฟฟรี ธนาकारกรุงไทย ได้รับมอบหมายให้จัดทำบัตรสวัสดิการของบุคคลแต่ละราย โดยธนาकारฯ จะต้องเชื่อมข้อมูลกับ ระบบตั๋วร่วมของ สนข. เพื่อเข้าระบบจ่ายเงินเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ดังนั้น สนข. และธนาकारกรุงไทย ต้องกำหนดวิธีการและขั้นตอนการเชื่อมระบบอย่างรัดกุม ป้องกันข้อผิดพลาดหรือความคลาดเคลื่อน ทุกกรณี

๒. รูปแบบการเดินทางของประชาชนในกรุงเทพมหานครปรับเปลี่ยนไปตามการพัฒนา ระบบโดยสารสาธารณะด้วยรถไฟฟ้ามากขึ้น รวมถึงการเดินทางด้วยเรือโดยสารในแม่น้ำและลำคลอง ก็เป็นทางเลือกในการเดินทางที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากเป็นการเดินทางที่สะดวก รวดเร็ว และ ตรงเวลา ดังนั้น มาตรการภาครัฐในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยด้านการเดินทาง ควรครอบคลุมการใช้บริการโดยสารสาธารณะได้ทุกรูปแบบ เพื่อตอบสนองความต้องการเดินทางของบุคคลในการใช้ บริการโดยไม่จำกัดประเภท

๓. มาตรการรถเมล์ฟรีในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรถร่วมฯ อย่างมาก ทำให้ผู้ประกอบการสูญเสียรายได้ของรถโดยสารธรรมดาเฉลี่ยร้อยละ ๓๐ และรายได้รถโดยสารปรับอากาศเฉลี่ยร้อยละ ๒๐ ทิศทางการดำเนินมาตรการควรเปิดโอกาสให้รถร่วมฯ ของภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการโดยผ่านบัตรสวัสดิการนี้ด้วย นอกจากนี้ประชาชนสามารถใช้บริการโดยสารอย่าง ไร้อัจฉริยะแล้ว ยังแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมของมาตรการด้วย

๔. เร่งรัดการตราพระราชบัญญัติการบริหารจัดการระบบตั๋วร่วม พ.ศ. รวมถึงปรับปรุง กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานมีความชัดเจน

๕. ประชาชนสามารถเติมเงินลงในบัตรได้เอง เพื่อความคล่องตัวในการทำงาน ไม่ต้องรอการโอนเงินจากรัฐตามกำหนดเวลา การตัดเงินในบัตรต้องตัดจากวงเงินสวัสดิการก่อนจนหมด แล้วจึงตัดจากเงินส่วนที่ประชาชนเติมเงินเอง

๖. ในระยะต่อไปควรพิจารณาให้บัตรสวัสดิการเป็นบัตรเดียวกับบัตรตัวร่วมแมงมุม เพื่อความสะดวกในการพกพา และใช้ประโยชน์จากบัตรใบเดียว

๗. ต้องทำการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนได้รับทราบ และมีความเข้าใจในรายละเอียดของการดำเนินมาตรการแบบใหม่ ด้วยรูปแบบและวิธีการใหม่เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชน
