

บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา สรุปได้ว่า รฟท.ควรทำการปรับโครงสร้างการบริหารงานให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป และกลยุทธ์ขององค์กรที่พยายามสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน โดย รฟท. ควรแยกส่วนบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานเชิงนโยบายและกำกับดูแลออกจากหน่วยงานปฏิบัติการอย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากการจัดการโครงสร้างบริหารงานในปัจจุบันของ รฟท. อาจกล่าวได้ว่ายังมีลักษณะการยึดภารกิจหน้าที่ (Functional Approach) และการรวมศูนย์อำนาจการบังคับบัญชา (Centralization) หรือมีลักษณะที่คล้ายกับองค์กรในระบบราชการโดยทั่วไป ซึ่งไม่เอื้อต่อการควบคุมการผลิตและพัฒนาประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถแสดงถึงผลงานของแต่ละส่วนออกจากกันได้อย่างชัดเจน ทำให้ รฟท. ไม่มีข้อมูลเพียงพอในการพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้นกว่าเดิม

ส่วนสาเหตุของการขาดทุนอย่างต่อเนื่องที่สำคัญได้แก่ รฟท.มีต้นทุนที่สูงเนื่องจากโครงสร้างบริหารที่เสียเปรียบระบบขนส่งอื่น เพราะต้องเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและระบบอาณัติสัญญาณเอง ขณะที่ผู้ประกอบการขนส่งประเภทอื่นๆ รัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานให้ ประกอบกับ รฟท.มีโครงสร้างขนส่งที่ล้ำสมัย ทำให้เสียดุลยภาพในการแข่งขัน นอกจากนี้ รฟท. ยังต้องรับภาระจากการปฏิบัติตามภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริการที่ได้ผลตอบแทนต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงทั้งสิ้น ดังนั้นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม ก็คือ การปรับโครงสร้างบริหารโดยรัฐให้การสนับสนุนด้านโครงสร้างขนส่งเหมือนที่กระทำต่อระบบการขนส่งอื่น พร้อมทั้งเพิ่มการมีส่วนร่วมในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน

จากผลการศึกษาหลังการปรับโครงสร้างบริหารแล้ว จะพบว่า การรถไฟฯมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมที่ขาดทุนก็สามารถทำกำไรได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการลดลงของต้นทุนในส่วนโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐบาลรับภาระไปประมาณร้อยละ 33 ส่วนผลของการปรับโครงสร้างต่อรัฐบาลก็ส่งผลดีเช่นกัน กล่าวคือ ไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลในการชดเชยผลดำเนินการขาดทุน เนื่องจากหลังการปรับโครงสร้าง การรถไฟฯ สามารถทำกำไรได้ รัฐบาลจึงไม่ต้องชดเชยผลขาดทุน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเพื่อมาลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานมากพอสมควร โดยเฉพาะในระยะแรกๆ เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานที่เสื่อมมากแล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่หากเงินงบประมาณที่รัฐบาลได้ลงทุนไปนี้สามารถเพิ่มความปลอดภัยในการเดินรถไฟให้สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีให้กับประชาชนโดยตรงแล้ว ก็นับว่าเป็นการลงทุนที่เป็นประโยชน์สูงสุด เพราะจะช่วยลดจำนวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งได้ นอกจากนี้หลังการปรับโครงสร้างยังเป็นการช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของการรถไฟฯให้เพิ่มสูงขึ้นด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากการพัฒนาเครือข่ายการขนส่งทางรถไฟเพื่อให้มีศักยภาพที่สูงขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มส่วนแบ่งตลาดการขนส่งของรถไฟ (รวมทั้งผลของนโยบายการขนส่งจากแผนหลักการขนส่ง ปี2542 ด้วย) ในอนาคต ซึ่งจะทำให้มีการใช้ปริมาณพลังงานลดลง เนื่องจากมีกลุ่มผู้ใช้บริการขนส่งทางถนนส่วนหนึ่งมาใช้บริการทางรถไฟ นับได้ว่าเป็นการประหยัดพลังงานลงได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ จากการใช้ปริมาณการใช้พลังงานลดลงก็ส่งผลสืบ

เนื่องต่อปริมาณสารมลพิษที่มีแนวโน้มลดลงด้วย จากผลการศึกษาจะเห็นว่า แนวโน้มปริมาณสารมลพิษลดลงไม่มากนัก เนื่องจากการคาดการณ์ให้ส่วนแบ่งตลาดของรถไฟฟ้ามีอัตราการขยายตัวที่ต่ำ ในอนาคตหากมีการขยายตัวของส่วนแบ่งตลาดของรถไฟฟ้ามากกว่านี้ อาจส่งผลให้ปริมาณสารมลพิษลดต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้ก็เป็นได้

ในส่วนของ การแปรรูป 3 กิจกรรม คือ กิจการรถสปริงเตอร์ (sprinter) กิจการรถตู้เสบียงอาหาร และ การทำความสะอาดบนขบวนรถโดยสารและห้องสุขา พบว่า การที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานส่งผลดีต่อการรถไฟฟ้า เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในกิจการรถสปริงเตอร์ ภาคเอกชนดำเนินการแล้วสามารถทำกำไรได้และยังให้ความสะดวกรวดเร็วในการบริการ อีกทั้งยังช่วยประหยัดเวลาให้กับผู้ใช้บริการอีกด้วย ส่วนกิจการรถตู้เสบียงอาหาร การรถไฟฟ้า จะได้รับค่าตอบแทนในจำนวนที่แน่นอนในรูปของค่าเช่าสิทธิบริการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มบนขบวนรถ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น การเข้ามาการเข้าร่วมกิจการนี้ของภาคเอกชนต้องมีการควบคุมคุณภาพอาหารควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้มีมาตรฐานทั้งในเรื่องของราคาและคุณภาพของอาหารที่จำหน่าย กิจการสุดท้าย ได้แก่ การทำความสะอาดบนขบวนรถโดยสารและห้องสุขา การที่ให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการทำความสะอาด นอกจากจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (ค่าจ้างแรงงานและค่าอุปกรณ์เครื่องใช้ ฯลฯ) แล้ว ยังส่งผลดีในเรื่องความสะดวกอีกด้วย ซึ่งเห็นได้จากความพึงพอใจของผู้ใช้บริการที่มากขึ้น

การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนหลายรายเข้ามาแข่งขันได้เพื่อผลิตสินค้าและบริการจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยรวมเพราะเป็นการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตที่เป็นเอกชนด้วยกันและเป็นการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงกิจการเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชนด้วย รัฐวิสาหกิจเองก็มีความคล่องตัวมากขึ้นในการปรับตัวเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน แต่การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ยังคงคงไว้ซึ่งหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ผู้บริโภค เช่น คุณภาพสินค้าและบริการ ความปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค

แม้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานทำให้การให้บริการมีคุณภาพดีขึ้นตลอดจนทำให้ราคาสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและเป็นไปตามกลไกตลาดมากขึ้น ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้ย่อมจะตกกับประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง อย่างไรก็ตาม รัฐควรระมัดระวังไม่ให้เกิดการผูกขาดโดยภาคเอกชนแทนการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจและปัญหาแรงงานในปัจจุบันที่อาจต้องมีแนวทางชัดเจนในการโยกย้ายพนักงานไปอยู่ในส่วนอื่นๆ อีกทั้งต้องติดตามดูแลให้คุณภาพและราคาของบริการที่ดำเนินการโดยเอกชนอยู่ในมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับอีกด้วย ซึ่งรัฐอาจจำเป็นต้องมีหน่วยงานกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปแล้วเพื่อป้องกันผลเสียดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

จากคำจำกัดความของการปรับโครงสร้าง (Restructuring) และการแปรรูป (Privatization) จะเห็นว่า ทั้ง 2 คำมีความหมายที่ใกล้เคียงกัน คนส่วนใหญ่ยังคงสับสนระหว่าง 2 คำนี้ และมักเข้าใจว่าเป็นคำเดียวกัน แต่แท้จริงแล้วการปรับโครงสร้างไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การแปรรูปเสมอไป หากองค์กรนั้นมีการปรับโครงสร้างแล้วส่งผลดีในภาพรวมแล้ว ก็อาจไม่จำเป็นต้องแปรรูปโดยเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามหากการแปรรูปยังคงสะท้อนถึงประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับหลังการปรับโครงสร้างแล้ว ก็น่า

จะมีการขยายตัวในส่วนของ การแปรรูปนี้ เช่นในส่วนการบริการเดินรถของการรถไฟ ฯ หลังการปรับโครงสร้างแล้ว ต้นทุนในการเดินรถทั้งหมดจะเหลือเพียงร้อยละ 67 (รัฐบาลรับประกันในส่วนโครงสร้างพื้นฐานร้อยละ 33) และหากมีการแปรรูปโดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ต้นทุนในการเดินรถจะยิ่งลดลงอีก คือ น้อยกว่าร้อยละ 67 กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หลังการปรับโครงสร้างแล้ว หากต้นทุนในการเดินรถของการรถไฟ ฯ ยังคงสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนแล้ว ก็ควรให้มีการแปรรูป เพราะจะส่งผลดีในด้านต้นทุนที่ลดลง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจกรรมหลัก คือ การเดินขบวนรถของการรถไฟ ฯ ต้องค่อยๆ ดำเนินการ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในอนาคต ความพร้อมของบุคลากรในองค์กร และที่สำคัญที่สุด คือ อำนาจการต่อรองของสหภาพแรงงานการรถไฟ ฯ ดังนั้น จึงต้องมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กรและชี้แจงให้สหภาพแรงงานฯ เข้าใจในการดำเนินงานครั้งนี้ ส่วนการแปรรูปในกิจกรรมที่ไม่ใช่กิจกรรมหลักของการรถไฟ ฯ เช่น การทำความสะอาด ฯลฯ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรมีการขยายการแปรรูปให้มากขึ้น เพราะผลดีที่ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้น นอกจากนี้ภาคเอกชนยังมีความชำนาญในงานนั้นๆ มากกว่าคนรถไฟทำเอง เพราะเป็นการจ้างเหมาเอกชนในกิจกรรมนั้นๆ โดยเฉพาะ

เนื่องจากงานศึกษาในครั้งนี้มีเวลาค่อนข้างจำกัด รวมทั้ง รฟท. ยังไม่มีการปรับโครงสร้างและแปรรูปอย่างชัดเจนมากนัก ซึ่งอาจทำให้ได้ผลการศึกษาที่ไม่ครอบคลุมทุกประเด็น ในอนาคตหาก รฟท. มีความคืบหน้าในการปรับโครงสร้างและแปรรูปมากกว่านี้ ก็น่าจะมีการศึกษาต่อในประเด็นผลหลังจากการปรับโครงสร้างและการแปรรูปทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยอาจจะวัดผลซึ่งใช้เกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ต้นทุน ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ คุณภาพของการให้บริการ และอื่นๆ โดยอาจนำไปเปรียบเทียบกับ การรถไฟ ในต่างประเทศว่ามีผลแตกต่างกันอย่างไร