



บทที่ 4

สภาพการบริหารงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย  
และที่มาของนโยบายการให้ เอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง

การบริหารงานท่าเรือ

ก่อนที่จะศึกษาสภาพการบริหารงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงความสำคัญของการท่าเรือที่มีต่อการขนส่งและเศรษฐกิจ และหลักการบริหารท่าเรือ เพื่อเป็นพื้นฐานในเบื้องต้นเสียก่อน ต่อจากนั้นจึงจะกล่าวถึงสภาพการบริหารงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ความสำคัญของท่าเรือ

กล่าวได้ว่าความสำคัญของการท่าเรือที่มีต่อการขนส่งและเศรษฐกิจ มิได้มีขอบเขตอยู่เฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่ยังมีความสำคัญต่อการขนส่งและเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกด้วย นับจากอดีตเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การค้าระหว่างประเทศโดยส่วนใหญ่ใช้เรือเป็นที่บรรทุกสินค้า ถึงแม้ว่าการขนส่งทางบกและทางอากาศจะมีการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วก็ตาม ทั้งนี้เพราะการขนส่งทางเรือไม่มีข้อจำกัดทางด้านระวางการบรรทุก ลักษณะของสินค้าที่ขนส่ง และค่าใช้จ่ายก็ไม่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งทางบกและทางอากาศ ขณะเดียวกันเรือที่ใช้บรรทุกสินค้า ก็มีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้า เช่น การเปลี่ยนรูปแบบจากเรือบรรทุกสินค้าแบบเทกอง (Break Bulk) มาเป็นเรือบรรทุกสินค้าด้วยตู้คอนเทนเนอร์ (Container) เป็นต้น ความสำคัญและบทบาทของท่าเรือจึงอยู่ที่การอำนวยความสะดวกให้เรือทำการบรรทุกและขนถ่ายสินค้าได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นการมีท่าเรือซึ่งมีระบบการบริหารและการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการขนส่งสินค้าเข้าและออกของประเทศ

อลัน บรานซ์ (Alan E. Branch)<sup>1</sup> ได้กล่าวถึงความสำคัญและบทบาทของท่าเรือ

<sup>1</sup>Alan E. Branch, Elements of Port Operation and Management.

(London : Chapman and Hall Ltd., 1986), pp. 2-4



ที่มีต่อการขนส่งและเศรษฐกิจไว้ดังนี้

1. เป็นสถานที่สำหรับให้เรือจอดทอดสมอได้อย่างปลอดภัย โดยมีเขื่อนหรือที่กำบังคลื่นซึ่งเกิดจากลมพายุหรือเกิดจากสภาพคลื่นฟ้าอากาศแปรปรวน
2. เป็นสถานที่สำหรับเรือทำการบรรทุกและขนถ่ายสินค้า ตลอดจนผู้โดยสาร ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของท่าเรือ
3. ให้บริการที่เป็นสิ่งสนับสนุนแก่เรือ เช่น เสบียงอาหาร ร้านค้า น้ำดื่ม เชื้อเพลิง และอยู่ซ่อมเรือ เป็นต้น
4. เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม และการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ
5. เป็นจุดเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ เช่น การเชื่อมโยงกับการขนส่งทางถนน ทางรถไฟ เป็นต้น

จากความสำคัญของท่าเรือดังที่กล่าวมา จึงทำให้แต่ละประเทศซึ่งมีอาณาเขตติดกับทะเล ต่างก็ดำเนินการพัฒนาท่าเรือสำหรับการบรรทุกและขนถ่ายสินค้าไม่ว่าจะเป็นท่าเรือแม่น้ำและท่าเรือน้ำลึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าทางเรือด้วยแล้ว ก็ได้พัฒนาท่าเรือของตนให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น เช่น สิงคโปร์ และญี่ปุ่น เป็นต้น

### หลักการบริหารท่าเรือ

ตามหลักสากลโดยทั่วไป การบริหารท่าเรือจะมีองค์ประกอบหรือหลักการสำคัญที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้ง โดยมีองค์ประกอบหรือหลักการที่สำคัญดังนี้<sup>2</sup>

1. ความมีอิสระ (Autonomy) โดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมท่าเรือในแต่ละประเทศรัฐบาลจะเป็นเจ้าของ โดยการจัดตั้งการท่าเรือ (port authority) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระขึ้นมาบริหาร มีอำนาจในการบริหารและพัฒนากิจการท่าเรือ การวางกฎระเบียบด้านการบริหารงานบุคคล การกำหนดอัตราค่าภาระ (tariffs of ports dues) การจัดการทรัพย์สิน และกิจกรรมอื่น ๆ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงานผ่านทาง

<sup>2</sup>City of Antwerp, Administration and Operation of Ports. (n.p., n.d.), pp. 17-25. (Mimeographed)



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม หรือกระทรวงอื่น ที่เป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกัน ให้การทำเรือบริหารงานได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การดำเนินงานในบางอย่างจึงต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาล เช่น การจัดท่าขบประมาณ การ กู้ยืมเงิน การแต่งตั้งผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหาร แผนการลงทุน และการตรวจสอบงบดุล เป็นต้น ในบางกรณีรัฐบาลจะเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของการทำเรือ โดยการแต่งตั้งนักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันเข้าไปบริหารงาน

2. เอกภาพในการบริหารงาน (Authority over the whole port) ใน การบริหารทำเรือ การทำเรือจำเป็นจะต้องมีเอกภาพในการบริหารงาน นับตั้งแต่การอำนวยความสะดวกทางด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะให้บริการแก่เรือสินค้า ผู้นำสินค้า เข้าและออกจากท่า เช่น ท่าเทียบเรือ โรงพักสินค้า บันจัน การนำร่อง การปฏิบัติการหน้าท่า การเก็บรักษาสินค้า เป็นต้น ซึ่งเครื่องมือและอุปกรณ์ รวมไปถึงกิจกรรมดังที่กล่าวมา จำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้การบริหารและการควบคุมของการทำเรือ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานกัน แต่ถึงอย่างไรก็ตามความมีเอกภาพในการบริหารงาน มิได้หมายความว่า การทำเรือจะเป็นผู้ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เองทั้งหมด เพราะในบางกิจกรรมก็สามารถให้เอกชนเข้าร่วมปฏิบัติงานได้

3. ความเป็นอิสระทางการเงิน (Financial independence) หมายถึง สภาพที่การทำเรือมีระบบบัญชีการใช้จ่ายเงินแยกต่างหากจากรัฐบาล โดยมีการจัดท่าขบประมาณ ด้านรายรับและรายจ่ายของตนเอง เพื่อใช้ในการบริหารงาน การปรับปรุงและบำรุงรักษาทรัพย์สิน ในส่วนการใช้จ่ายด้านการลงทุน เพื่อขยายงานอาจจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลหรือการ กู้ยืมโดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน

4. การจัดการในเชิงพาณิชย์ (Commercial management methods) พิจารณาตามลักษณะของการให้บริการ การทำเรือจะเป็นองค์กรที่มีลักษณะผสมผสานระหว่าง การเป็นหน่วยงานภาครัฐ (public authority) กับการเป็นกิจการในเชิงพาณิชย์ (commercial enterprise) ดังนั้นรูปแบบของการจัดการจึงต้องมีลักษณะคล่องตัว ดำเนินการตัดสินใจได้อย่าง รวดเร็ว โดยไม่ยึดกับกฎระเบียบจนเกินไป

สำหรับรูปแบบการบริหารทำเรือ สามารถแบ่งรูปแบบการบริหารออกเป็น 4 รูปแบบ โดยพิจารณาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร ดังนี้<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Ibid., pp. 26-32.



1. ท่าเรือรัฐบาล (State-operated ports) ได้แก่ ท่าเรือที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง จัดหาเครื่องมืออุปกรณ์และประกอบการเองทั้งหมด การบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล
2. ท่าเรือเทศบาล (Municipal ports) ท่าเรือตามรูปแบบนี้ ทรัพย์สินและความรับผิดชอบทุกอย่างเป็นของเทศบาล โดยสภาเทศบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนนายกเทศมนตรีรับผิดชอบด้านการบริหาร และประกอบการ
3. การท่าเรือ (Port Authorities) จะเป็นองค์กรอิสระที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ เพื่อการบริหารท่าเรือโดยเฉพาะ โดยมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบาย
4. ท่าเรือเอกชน (Private ports) ได้แก่ท่าเรือซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของ โดยเฉพาะกิจการที่ตั้งอยู่ติดแม่น้ำ ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีท่าเรือ สำหรับการขนถ่ายสินค้าและวัตถุดิบของตนเองเป็นการเฉพาะ

ท่าเรือในแต่ละรูปแบบนี้ มีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป

#### สภาพการบริหารงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย<sup>4</sup>

การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ สังกัดกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เพื่อรับโอนกิจการท่าเรือจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพ และดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการท่าเรือ ซึ่งในปัจจุบัน กทท. บริหารกิจการท่าเรือระหว่างประเทศ จำนวน 2 แห่ง คือ ท่าเรือกรุงเทพ (ท่าเรือคลองเตย) และท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ

#### 1. ภารกิจของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

<sup>4</sup>สาระสำคัญของส่วนนี้สรุปจาก แผนวิสาหกิจ (แผนกลยุทธ์) ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย 2532-2536, แผนงาน/โครงการ ตามแผนวิสาหกิจ ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย 2532-2536, รายงานประจำปีงบประมาณ 2531 การท่าเรือแห่งประเทศไทย, พรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494, ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499), ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2502) และ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2516).



ภารกิจหลักของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้แก่ การให้บริการเรือ และ เจ้าของสินค้า โดยเริ่มตั้งแต่การขุดลอกบำรุงรักษาและติดตั้งเครื่องหมายทางเดินเรือ ตลอดแนวร่องน้ำในความรับผิดชอบ เพื่อให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่เรือสินค้าที่เข้าเทียบท่า ตลอดจนดำเนินการรับเรือ รับสินค้า ควบคุมการขนถ่าย บรรทุก ยกขน เคลื่อนย้าย เก็บรักษา และส่งมอบสินค้าให้แก่เจ้าของ

## 2. การจัดโครงสร้างองค์การ

การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การ ตาม พรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ดังนี้ (โปรดดูแผนภาพที่ 6 การจัดโครงสร้างองค์การ การท่าเรือแห่งประเทศไทย ประกอบ)

### 2.1 โครงสร้างการบริหารระดับนโยบาย

1) กระทรวงคมนาคม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม หรือ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ได้รับมอบหมาย จะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และสั่งให้ กทท. ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือยุติการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี และรวมไปถึงอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงาน

2) คณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของ กทท. คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน กรรมการไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ซึ่งอย่างน้อยจะต้องเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับกิจการท่าเรือ 1 คน และเกี่ยวกับกิจการเศรษฐกิจหรือการคลัง 1 คน คณะรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ โดยอาจแต่งตั้งผู้อำนวยการเป็นกรรมการด้วยก็ได้

### 2.2 โครงสร้างการบริหารงานภายใน

1) การบริหารงาน ผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้บริหารงาน กทท. ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชา พนักงาน กทท. ทุกตำแหน่ง







2) การแบ่งส่วนงาน ตามระเบียบการบริหารของการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2524 ได้แบ่งการบริหารออกเป็นส่วนงาน ดังนี้

(1) ส่วนงานคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย

- สำนักเลขานุการ คณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานระหว่างคณะกรรมการ กับสำนักอำนวยการ ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ

(2) ส่วนงานบริหาร

- สำนักอำนวยการ มีหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ควบคุมและรับผิดชอบงานส่วนกลางในด้านธุรการ กฎหมาย การตรวจสอบภายใน งานฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- งานส่วนกลาง ประกอบด้วย

ฝ่ายวิชาการ มีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผน การจัดทำโครงการพัฒนาท่าเรือ โครงการอื่น ๆ การวิจัย งานสถิติ งานด้านคอมพิวเตอร์ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กิจการและงานบริการห้องสมุด

ฝ่ายบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการบุคคล การกำหนดและควบคุมอัตรากำลัง การพนักงานสัมพันธ์ การพัฒนาบุคคล การศึกษา การรักษาพยาบาล การอนามัย และการสวัสดิการสงเคราะห์

ฝ่ายการเงิน มีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับธุรกิจการเงิน การคลัง การงบประมาณ การบัญชี การพัสดุ การเก็บค่าภาระ ค่าบริการและผลประโยชน์

ฝ่ายการช่าง มีหน้าที่ดำเนินงานวางแผนและบริหารงาน การช่างโยธา การช่างเครื่องกล การช่างไฟฟ้า และการช่างโทรศัพท์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่ทุก ๆ ฝ่ายของ กทท. และดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดินและอาคาร รวมทั้งดูแลและรักษาแนวเขตที่ดินของ กทท.

ฝ่ายการร่อนน้ำ มีหน้าที่ดำเนินงานดูแลรักษา สืบสวนความลึกและสภาพของร่องน้ำภายในอาณาบริเวณ กทท. สืบสวนและหาข้อมูลทางอุทกวิทยา เกี่ยวกับการสัญจรทางน้ำ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดหาความสะดวกเกี่ยวกับเครื่องหมายทางเดินเรือ ซ่อมบำรุงรักษาเรือ เครื่องจักรกลประจำเรือ และวัสดุลอยน้ำ



## - งานการทำ ประกอบด้วย

ท่าเรือกรุงเทพ มีหน้าที่ดำเนินงานให้บริการความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ใช้ท่าเรือ ในการบรรทุกและขนถ่ายสินค้า และคนโดยสารเรือเดินทะเลต่างประเทศ รับมอบสินค้า ตูสินค้าจากเรือ เก็บรักษาสินค้า ตูสินค้า และส่งมอบสินค้า ตูสินค้า แก่ผู้รับตราส่งและเจ้าของตูสินค้า จัดเรือรับและปล่อยเรือในท่า

ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ มีหน้าที่ดำเนินงานกิจการท่าเรือในความรับผิดชอบของ กทท. ๓ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี โดยดำเนินงานเช่นเดียวกับท่าเรือกรุงเทพ ตลอดจนงานส่วนบริหารตามนโยบายและขอบเขตที่ กทท. กำหนด

## 3. รายได้จากการดำเนินงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

การทำเรือแห่งประเทศไทย มีรายได้จากการดำเนินงานที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการที่สำคัญ 2 แห่ง คือ<sup>5</sup>

1. ค่าภาระและค่าบริการที่เรียกเก็บจากเจ้าของเรือ ซึ่งได้แก่ ค่าภาระเรือผ่านร่องน้ำ ค่าภาระใช้ท่า ค่าภาระใช้ท่าครั้งที่สอง ค่าภาระใช้ท่อนผูกเรือ ค่าภาระใช้หลักผูกเรือ ค่าภาระใช้หลักผูกเรือครั้งที่สอง ค่าภาระสินค้าผ่านท่าหรือถ่ายลำ ค่าบริการขนขยะจากเรือ ค่าธรรมเนียมคนโดยสารผ่านท่า ค่าบริการน้ำประปา ค่าล่วงเวลาบริการเรือ ค่าบริการรอเรือหรือรองาน ค่าล่วงเวลาบริการขนถ่ายสินค้าขาเข้า และค่าบริการลากจูง

2. ค่าภาระที่เก็บจากเจ้าของสินค้าหรือผู้นำเข้า หรือผู้ขออนุญาต โดยแบ่งการจัดเก็บออกเป็น 4 ประเภท คือ

1) สินค้าขาเข้า ได้แก่ ค่าภาระขนสินค้าขาเข้าขึ้นท่า สินค้าที่ทอหุ้มบางส่วน ค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลป้องกันอัคคีภัย ค่าภาระสินค้าขาเข้าลงข้างลำ ค่าภาระการยกขนสินค้าขาเข้า ค่าภาระฝากสินค้าขาเข้า ค่าภาระฝากสินค้าขาเข้าในคลังสินค้าที่ฉันทัน และค่าภาระสินค้าขาเข้าผ่านแดน

2) สินค้าขาออก ได้แก่ ค่าภาระสินค้าขาออกผ่านท่า ค่าภาระการยก

<sup>5</sup>ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน การท่าเรือแห่งประเทศไทย, อัตราค่าภาระของ กทท.



ขนสินค้าขาออก ค่าภาระผูกสินค้าขาออก และค่าล่วงเวลาขาออก

3) สินค้าภายในประเทศ ได้แก่ ค่าภาระสินค้าภายในประเทศขึ้นท่า ค่าภาระสินค้าภายในประเทศลงข้างลำ ค่าภาระการยกขนสินค้าภายในประเทศ และค่าภาระผูกสินค้าภายในประเทศ

4) ยานพาหนะและรถเครื่องมือทุ่นแรงผ่านท่า ได้แก่ ค่าภาระยานพาหนะและเครื่องมือทุ่นแรงผ่านท่า

นอกจากนี้ยังมีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ อีก เช่น รายได้ที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินงาน และดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จากการพิจารณารายได้และรายจ่ายของ กทท. เฉพาะช่วงปีงบประมาณ 2527-2531 พบว่า กทท. มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายทุกปีงบประมาณ โดยในปีงบประมาณ 2531 กทท. มีกำไรสุทธิสูงถึง 1,236.32 ล้านบาท<sup>6</sup> และได้เป็น 1 ในจำนวน 10 รัฐวิสาหกิจอันดับแรก ที่มีกำไรสุทธิก่อนหักภาษีเงินได้นิติบุคคล อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม และอัตราผลตอบแทนจากส่วนของทุนสูงสุดอีกด้วย<sup>7</sup>

จากสภาพการบริหารงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับหลักการบริหารงานท่าเรือ ได้มีข้อสังเกตที่สำคัญบางประการ ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอดังต่อไปนี้

1. การท่าเรือแห่งประเทศไทย มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดย พรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เพื่อดำเนินกิจการด้านท่าเรือ โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเทพฯ และอาจจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้บริการในต่างจังหวัดได้ การดำเนินกิจการมีลักษณะเป็นการผูกขาด ซึ่งมี พรบ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2510 รองรับ ซึ่งกำหนดให้เรือบรรทุกสินค้าจากต่างประเทศทุกลำ ต้องมาทำการขนถ่ายสินค้าที่ทำเทียบเรือของ กทท. เว้นแต่ทำเทียบเรือไม่วาง หรือไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสินค้าบางชนิด จึงจะอนุญาตให้ไปทำการขนถ่ายสินค้าที่ทำเรือของเอกชน<sup>8</sup> ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้การดำเนิน

<sup>6</sup>การท่าเรือแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปีงบประมาณ 2531. (กรุงเทพฯ : แผนกโรงพิมพ์ กทท., 2532), หน้า 38-39.

<sup>7</sup>"รัฐวิสาหกิจ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. 36 (25 กันยายน 2532) : 63-67.

<sup>8</sup>"พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 10), พ.ศ. 2510,"

ราชกิจจานุเบกษา. 84 (4 เมษายน 2510).



กิจการท่าเรือในประเทศไทยมีลักษณะผูกขาด ขาดการแข่งขันกันทางด้านบริการ

2. ด้านการจัดโครงสร้างองค์การ การท่าเรือแห่งประเทศไทย มีการจัดโครงสร้างองค์การเหมือนกับการบริหารงานท่าเรือตามหลักสากลทั่วไป กล่าวคือ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และคณะกรรมการ กทท. เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของ กทท. ส่วนด้านโครงสร้างการบริหารงานภายใน มีการจัดแบ่งส่วนงานตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยแบ่งออกเป็น ฝ่าย กอง แผนก และหมวด โดยมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ให้บริการเรือสินค้า และผู้นำสินค้าเข้าและออก คือ ท่าเรือกรุงเทพ และท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ซึ่งรายได้ของ กทท. ประมาณร้อยละ 80 ของรายได้ทั้งหมดจะมาจากทั้งสองหน่วยงานนี้

3. ด้านการให้บริการ การท่าเรือแห่งประเทศไทย จะให้บริการแก่เรือสินค้า ผู้นำสินค้าเข้าและออกเหมือนกับท่าเรือสากลทั่วไป เช่นการให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่เรือสินค้าที่เข้าเทียบท่า การบรรทุกและการขนถ่ายสินค้า เป็นต้น แต่ก็มีบริการบางอย่างที่ กทท. ไม่ได้ดำเนินการ เช่น การนำร่อง ซึ่งมีกรมเจ้าท่าเป็นผู้ดำเนินการ

จากข้อสังเกตข้างต้น พบว่า กทท. มีโครงสร้างการจัดองค์กรและภารกิจหน้าที่เหมือนกับหลักการบริหารงานท่าเรือทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามลักษณะดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการบริหารงานและการให้บริการของ กทท. จะมีประสิทธิภาพหรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้น ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยสถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของ กทท. และปัจจัยทางด้านอื่น ๆ อีก ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานและการให้บริการของ กทท. จะขอนำเสนอในส่วนตัวต่อไป

#### ปัญหาการบริหารงานและการให้บริการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ปัญหาการบริหารงานและการให้บริการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย สามารถแยกพิจารณาเป็นประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

##### 1. ปัญหาความแออัดของท่าเรือกรุงเทพ

ความแออัดของท่าเรือ (port congestion) เป็นสภาพการณ์อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากท่าเรือไม่สามารถดำเนินการบรรทุก (loading) หรือขนถ่ายสินค้า (discharging)



ให้กับเรือได้ตามสภาพปกติ ทั้งนี้เป็นผลมาจากจำนวนสินค้าและเรือมีมากกว่าเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ท่าเรือมีอยู่ จึงมีผลทำให้เรือสินค้าต้องใช้เวลารอคอยเทียบท่าเพื่อบรรทุก และขนถ่ายสินค้าเพิ่มมากขึ้น สภาพดังกล่าวเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น การขาดเครื่องมือขนถ่ายสินค้า พื้นที่ส่วนหลังท่าไม่เพียงพอ และขาดการวางแผนระยะยาว เป็นต้น<sup>10</sup> ผลกระทบจากความแออัดของท่าเรือจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งได้แก่ เจ้าของเรือจะมีรายได้ลดลง เพราะต้นทุนค่าใช้จ่ายของเรือเพิ่มขึ้น ผู้นำเข้าและผู้ส่งออก อาจสูญเสียโอกาสที่จะได้ลูกค้า ต้นทุนสินค้าเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจของประเทศจะได้รับผลกระทบ ที่โรงงานอุตสาหกรรมขาดวัตถุดิบ การส่งออกอยู่ในภาวะชะงัก ผลเสียอีกประการหนึ่งที่เป็นผลติดตามมาก็คือ การเก็บค่าธรรมเนียมความแออัด (congestion surcharge) ที่บริษัทเรือจะเรียกเก็บจากผู้นำสินค้าเข้าและออก\* ค่าธรรมเนียมนี้จะมีผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคในลำดับต่อมา

สำหรับปัญหาความแออัดของท่าเรือกรุงเทพ ในช่วงปี 2531-2532 มีผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

(1) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการค้าระหว่างประเทศและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ นับตั้งแต่ปี 2529 ที่มูลค่าการค้าระหว่างประเทศของไทยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 7.26 เมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้านั้น แต่ต่อมาในปี 2530 และ 2531 มูลค่าการค้าระหว่างประเทศได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 34.06 และร้อยละ 41.56 ตามลำดับ<sup>11</sup> ขณะเดียวกัน

<sup>10</sup>Committee on Shipping., Trade and Development Board, Paper presented at United Nations Conference on Trade and Development, 5 July 1976.

\*เป็นค่าระวางเรือที่บริษัทเรือจะเรียกเก็บเฉพาะการขนถ่ายสินค้าที่บางท่า ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทเรือต้องเสียเวลาหลายวันสำหรับเรือรอคอยการเทียบท่า เพื่อขนถ่ายสินค้าที่ท่าเรือนั้น ๆ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์. รายงานผลการศึกษาวิจัย การขนส่งสินค้าทางเรือระหว่างประเทศ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์, 2521), หน้า 52-53.

<sup>11</sup>"All at Sea over Congestion," Bangkok Post. (A Mid-Year Review of Business and Economic Activity) July 1989 :. 55-56.



ภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 6.6 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 10.3 ในปี 2531<sup>12</sup> สภาพดังกล่าวจึงทำให้มีการนำสินค้าเข้าและออกผ่านท่าเรือกรุงเทพเพิ่มสูงขึ้น ดังในปี 2528 สินค้าผ่านเข้าออกท่าเรือมีจำนวน 2.2 ล้านเมตริกตัน และเพิ่มขึ้นเป็น 3.6 และ 5.7 ล้านเมตริกตัน ในปี 2530 และ 2532<sup>13</sup>

(2) การเปลี่ยนแปลงในระบบการขนส่งสินค้าทางเรือ จากการขนส่งสินค้าแบบทั่วไปหรือเทกอง (Break Bulk) มาเป็นการขนส่งสินค้าด้วยตู้คอนเทนเนอร์ (Container) เพราะการขนส่งแบบนี้จะมีข้อดีมากกว่าการขนส่งแบบทั่วไปหรือเทกองหลายประการ<sup>14</sup> จากสถิติเฉพาะสินค้าขาออกผ่านท่าเรือกรุงเทพ ได้มีการขนส่งสินค้าด้วยตู้คอนเทนเนอร์เพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยในปี 2527 มีการขนส่งสินค้าด้วยตู้คอนเทนเนอร์เป็นจำนวน 1.6 ล้านตัน และได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 2.2, 2.9, 3.7 และ 4.6 ล้านตัน ในปี 2528, 2529, 2530 และ 2531 ตามลำดับ ขณะที่การขนส่งสินค้าแบบทั่วไปหรือเทกองมีเพียง 0.2 ล้านตันในปี 2527 และได้ลดลงตลอดมาจนเหลือ .002 ล้านตันในปี 2531<sup>15</sup> การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงทำให้ท่าเรือกรุงเทพประสบกับปัญหา เนื่องจากมีสมรรถวิสัยจำกัดในการรับตู้คอนเทนเนอร์ผ่านท่าได้ปีละ 6.7 แสน ที.อี.ยู.\* ขณะที่ในปี 2531 และ 2532 มีตู้คอนเทนเนอร์ผ่านท่าเป็นจำนวนสูงถึง 7.5 และ 9 แสน ที.อี.ยู. ตามลำดับ<sup>16</sup> จึงมีผลก่อให้เกิดภาวะความแออัดบริเวณหน้าท่า เนื่องจากท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์

<sup>12</sup>ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจการเงิน 2530, 2531. (กรุงเทพฯ : บริษัททวิคตอรีเพาเวอร์พอยท์จำกัด, ม.ป.ป.), หน้า 1.

<sup>13</sup>การทำเรือแห่งประเทศไทย, จำนวนเที่ยวเรือและสินค้า ผ่านท่าเรือกรุงเทพ ระหว่างปีงบประมาณ 2526-2532. (แผ่นปลิว)

<sup>14</sup>ดูรายละเอียดได้ใน มานะ ภัทรธรรม, "Containerization," ใน ธุรกิจพาณิชย์นาวี. กมลชนก สุทธิวาที, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สถาบันธุรกิจพาณิชย์นาวี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 84-87.

<sup>15</sup>การทำเรือแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปีงบประมาณ 2531. (กรุงเทพฯ : แผนกโรงพิมพ์ กทท. 2532), หน้า 24.

\*เป็นตัวเลขประมาณการของ กทท., ประมาณการภายหลังจากมีการปรับรูปร่างอันวยความสะดวกต่าง ๆ แล้ว, ที.อี.ยู. หรือ T.E.U. = Twenty Equivalent Unit เป็นขนาดมาตรฐานของตู้สินค้าที่มีความยาว 20 ฟุต กว้างและสูง 8 ฟุต

<sup>16</sup>แหล่งที่มาเดียวกับเชิงอรรถที่ 13.



มีเพียง 6 ท่า เครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับยกตู้สินค้าขึ้นลงจากเรือ โดยเฉพาะปั้นจั่นก็มีไม่เพียงพอที่จะให้บริการกับเรือที่ไม่มีปั้นจั่นประจำเรือ นอกจากนั้นพื้นที่สำหรับวางตู้สินค้า โรงพักสินค้า และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ก็ไม่สอดคล้องกับปริมาณตู้สินค้าที่เพิ่ม จึงก่อให้เกิดภาวะความแออัดขึ้นบริเวณหลังท่าอีกส่วนหนึ่ง

(3) การตัดสินใจที่ผิดพลาดในการประกาศเอกลิทธิหน้าที่ท่าของรัฐบาล ทั้งนี้ในช่วงก่อนเดือนกุมภาพันธ์ 2531 การยกตู้สินค้าขึ้นลงจากเรือที่ท่าเรือกรุงเทพ ยังไม่มีการกำหนดว่า เรือบรรทุกตู้สินค้า (คอนเทนเนอร์) ซึ่งเข้าเทียบท่าจะต้องใช้ปั้นจั่นของ กทท. หรือที่ กทท. จัดหาให้ เพียงแต่ได้มีการประกาศอัตราค่าภาระสำหรับเรือที่ต้องการใช้ปั้นจั่นของ กทท. เมื่อปี 2524 ทั้งนี้เพราะเรือที่ทำการขนถ่ายตู้สินค้าที่ท่าเรือกรุงเทพ ประมาณร้อยละ 88 มีปั้นจั่นประจำเรือส่วนอีกร้อยละ 12 ใช้ปั้นจั่นของ กทท. และเอกชนอีกสองรายคือ ห้างหุ้นส่วนจำกัดคานาเวเซอร์วิส และบริษัทเทรลเลอร์ ทรานสปอร์ต (1974) จำกัด โดยเอกชนทั้งสองรายแบ่งผลประโยชน์ให้ กทท. ร้อยละ 15 ต่อมาในเดือนธันวาคม 2529 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ กทท. ซื้อปั้นจั่นหน้าท่าชนิดเดินบนราง (Gantry Crane) จากประเทศยูโกสลาเวีย และระหว่างรอติดตั้งปั้นจั่นนั้น กทท. ก็ดำเนินการประกาศเอกลิทธิหน้าที่ท่าให้เรือที่บรรทุกตู้สินค้าทุกลำต้องใช้ปั้นจั่นของ กทท. หรือที่ กทท. จัดหาให้โดย กทท. ได้ว่าจ้างบริษัท บางกอกเครนเนจ จำกัด เป็นผู้ดำเนินการยกตู้สินค้าของเรือทั้งหมด โดยให้ผลตอบแทนแก่ กทท. ร้อยละ 25 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2531 ปรากฏว่า บริษัทดังกล่าวไม่สามารถทำการยกตู้สินค้าได้ตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ในสัญญา ทั้งนี้เพราะปั้นจั่นของบริษัทไม่เหมาะสำหรับการยกตู้สินค้าขึ้นลงจากเรือ ทำให้เรือต้องใช้เวลาเพิ่มมากขึ้นในการรอเข้าเทียบท่า และการขนถ่ายสินค้าขึ้นลงจากเรือ จึงก่อให้เกิดภาวะท่าเรือแออัด ชุมรมการเดินเรือหลายสายได้เตรียมการที่จะเก็บค่าธรรมเนียมความแออัด จำนวน 2 รายการ คือ Bangkok Cranage Charge และ Bangkok Port Congestion Surcharges จากผู้นำสินค้าเข้าและออก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อต้นทุนการนำสินค้าเข้าและออกของประเทศ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2531 อนุญาตให้เรือที่มีปั้นจั่นของตนเองทำการยกตู้สินค้าได้ แต่ต้องจ่ายค่าสิทธิหน้าที่ท่าให้กับ กทท. ในอัตราร้อยละ 25 ของอัตรายกตู้สินค้าที่ประกาศใช้<sup>17</sup>

<sup>17</sup>ขุนทอง ลอเสวีวานิช, "การเมืองเรื่องปั้นจั่นท่าเรือ ผลประโยชน์ใคร...ใครก็หวง," ผู้จัดการ. 5 (มีนาคม 2531) : 146-156. และสัมภาษณ์กรรมการสหภาพแรงงานการทำเรือแห่งประเทศไทย, 28 มิถุนายน 2533.



จากสภาพความแออัดซึ่งเกิดขึ้นที่ท่าเรือกรุงเทพ และการขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานของประเทศ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยการปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนด้านการให้บริการพื้นฐาน<sup>18</sup> คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอให้ กทท. ชื้ออุปกรณ์การขนถ่ายสินค้าเพิ่มขึ้น การอนุญาตให้เอกชนสร้างสถานีขนถ่ายสินค้าตู้คอนเทนเนอร์ (Container Yard-CY) นอกท่า<sup>19</sup> นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงคมนาคม และกรมเจ้าท่า กำหนดแนวทางเพื่ออนุญาตให้ท่าเทียบเรือเอกชนดำเนินการขนถ่ายสินค้าสำหรับเรือเดินต่างประเทศ ซึ่งในเดือนมีนาคม 2532 กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการอนุญาตให้ท่าเทียบเรือเอกชนเป็นท่าเทียบเรือสาธารณะจำนวน 4 ท่า ภายในระยะเวลา 5 ปี<sup>20</sup> ขณะเดียวกัน ทาง กทท. ก็ได้จัดทำเทียบเรือคอนเทนเนอร์ ให้กับบริษัทเรือ ที่สามารถขนถ่ายตู้คอนเทนเนอร์ได้ไม่น้อยกว่าปีละ 144,000 ที.อี.ยู. และไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมความแออัดเข้าบริหารจำนวน 5 ท่า

ปัญหาความแออัดของท่าเรือกรุงเทพ ที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2531 ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ที่ขาดการวางแผนทางด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมเดิมได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการดำเนินกิจการแบบผูกขาด จึงทำให้ทะเลาะต่อแผนงานด้านการตลาด เพื่อมาเตรียมรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

## 2. การขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน

ถึงแม้ว่าการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดย พรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตาม พรบ. ให้กระทำการกิจกรรมต่าง ๆ

<sup>18</sup>คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ, "คำสั่งที่ 4/2531 เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน การให้บริการพื้นฐาน," 20 พฤศจิกายน 2531.

<sup>19</sup>สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองโครงสร้างพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 19 มิถุนายน 2533.

<sup>20</sup>กรมเจ้าท่า, "ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 245/2531 และที่ 94/2532 เรื่องการอนุญาต ให้ท่าเทียบเรือเอกชนเป็นท่าเทียบเรือสาธารณะ สำหรับเรือเดินต่างประเทศเพื่อบรรทุกและ ขนถ่ายสินค้า," 29 สิงหาคม 2531 และ 22 มีนาคม 2532.



เกี่ยวกับกิจการท่าเรือ โดยมีคณะกรรมการ กทท. เป็นผู้วางนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารงาน แต่ถ้าพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ การบริหารงานของ กทท. ก็ไม่ได้มีความเป็นอิสระเท่าใดนัก เพราะผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งอำนาจดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะตาม พรบ. เท่านั้น ดังสังเกตเห็นได้จากการบริหารงานในบางช่วงเวลาที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นถึงการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ด้านการจัดทำงบประมาณประจำปี กทท. จะต้องแย่งงบประมาณประจำปีออกเป็นงบลงทุน ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ โดยผ่านทางกระทรวงคมนาคมและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนงบประมาณจะนำเสนอเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ จากการที่งบลงทุนต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน ได้มีผลทำให้การลงทุนสำหรับจัดซื้อเครื่องมือทุ่นแรง ตลอดจนการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะมาให้บริการกับลูกค้าในบางรายการ มักจะไม่ผ่านการพิจารณาจากบางหน่วยงาน โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>21</sup> ในด้านการกำหนดอัตราค่าภาระที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และถึงแม้จะได้รับความเห็นชอบ ก็ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะถูกคัดค้านจากชมรมและสมาคมเรือ จึงมีผลทำให้อัตราค่าภาระที่เรียกเก็บในบางรายการไม่เป็นไปตามต้นทุนของการให้บริการ ด้านการตรวจสอบบัญชีจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ลักษณะงานที่ปฏิบัติของ กทท. มีความจำเป็นต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิดกับกรมศุลกากร ดังนั้นถ้าหน่วยงานทั้งสองขาดการประสานงานกัน ก็จะทำให้การบริหารและการให้บริการประสบกับปัญหาและอุปสรรค

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่รัฐบาลควรที่จะทบทวนก็คือ การที่ กทท. ต้องนำเงินรายได้ส่งรัฐเป็นจำนวนสูงขึ้นจากร้อยละ 30 ของรายได้สุทธิ ในปี 2517 เป็นร้อยละ 60 ของรายได้สุทธิ ในปี 2525 เป็นต้นมา ซึ่งมีผลทำให้ กทท. มีเงินเหลือจากการส่งรายได้ให้รัฐไม่เพียงพอสำหรับการลงทุนและการขยายงาน เพื่อมาตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการที่เพิ่มมากขึ้นจากประเด็นต่าง ๆ ที่นำเสนอมานี้ แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัด ซึ่งมีผลทำให้การบริหารงานของ กทท. ขาดความคล่องตัว ก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอีกหลายประการ ดังเช่นกรณีที่ทำเรือกรุงเทพ ซึ่งถือเป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักของ กทท. ไม่สามารถปรับสภาพการให้บริการได้สอดคล้องกับการ

<sup>21</sup>สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูง ฝ่ายการร่อนน้ำ การท่าเรือแห่งประเทศไทย,  
11 กรกฎาคม 2533.



เปลี่ยนแปลงในระบบการขนส่งสินค้าทางเรือ จากเรือบรรทุกสินค้าทั่วไปมาเป็นเรือบรรทุกตู้สินค้า คอนเทนเนอร์ และการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความไม่พอเพียงของเครื่องมือทุ่นแรง โรงพักสินค้า ลานกองเก็บตู้สินค้า และคลังสินค้าตักค้าง จากสภาพดังกล่าว จึงได้เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดภาวะท่าเรือแออัดขึ้น

### 3. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

ในปีงบประมาณ 2531 การท่าเรือแห่งประเทศไทย มีพนักงานรวมทั้งสิ้นจำนวน 5,914 คน<sup>22</sup> โดยเป็นพนักงานที่สังกัดท่าเรือกรุงเทพประมาณ 3 ใน 4 ของจำนวนพนักงานทั้งหมด ด้านการบริหารงานบุคคล กทท. ดำเนินการบริหารงานบุคคล โดยมีฝ่ายการบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีกองอัตรากำลัง กองการแพทย์ กองสวัสดิการ และศูนย์พัฒนาบุคคลอยู่ภายใต้สังกัด ซึ่งในปัจจุบันการบริหารงานบุคคลของ กทท. ได้ประสบกับปัญหาที่สำคัญเหมือนกับรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปดังนี้

1. อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์<sup>23</sup> ถึงแม้ว่าการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะยึดถือระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ภายใต้ระเบียบข้อบังคับและตัวบทกฎหมาย แต่ระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีอิทธิพลอยู่ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการคัดเลือกบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง รวมไปถึงการคัดเลือกหัวหน้างาน โดยเฉพาะการบรรจุแต่งตั้งพนักงานในตำแหน่งที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องจากการให้บริการหรือติดต่อกับลูกค้า ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้จะอยู่ภายใต้สังกัดท่าเรือกรุงเทพ เช่น กองเครื่องมือทุ่นแรง กองการยกขนสินค้า กองคลังสินค้า และกองโรงพักสินค้า จะมีการใช้ระบบอุปถัมภ์หรือพวกพ้องค่อนข้างมาก การนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้จะมาจากทั้งฝ่ายบริหารของ กทท. และนักการเมือง จากสภาพดังกล่าวได้มีผลต่อประสิทธิภาพในการให้บริการของพนักงานเหล่านั้น และขององค์การโดยรวม ทั้งนี้เพราะในกระบวนการบริหารงานบุคคลมิได้คำนึงถึงทักษะ ความรู้ ความสามารถ หรือหลักการตามระบบคุณธรรมมาเป็นบรรทัดฐาน

<sup>22</sup>การท่าเรือแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปีงบประมาณ 2531. (กรุงเทพฯ : แผนกโรงพิมพ์ กทท., 2532), หน้า 28.

<sup>23</sup>ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการบุคคล, กรรมการสหภาพแรงงานใน กทท. พนักงาน กทท., โดยทำการสัมภาษณ์ในช่วงเดือน กรกฎาคม 2533.



## เท่าที่ควร

2. ประสิทธิภาพในการให้บริการของบุคลากร การให้บริการของพนักงาน กทท. ในบางส่วนงานจะขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ โดยเฉพาะพนักงานที่มีหน้าที่ให้บริการกับลูกค้าและมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งในการปฏิบัติงาน พนักงานเหล่านี้ได้สร้างกฎเกณฑ์เฉพาะส่วนงานของตนและกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นได้กลายเป็นช่องทางสำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ โดยฝ่ายบริหารมักจะยอมทำตามข้อต่อรองของพนักงาน กรณีนี้จะพบได้ในส่วนของพนักงานที่ให้บริการสินค้า เช่น การขอยานของบริษัทเรือเพื่อเปิดตู้คอนเทนเนอร์นำสินค้า เข้าเก็บในโรงพักสินค้าจาก กทท. จากกฎเกณฑ์ที่ปฏิบัติมาพนักงาน กทท. จะทำการเปิดตู้สินค้าขนาด 20 ฟุต จำนวน 8 ตู้ และขนาด 40 ฟุต จำนวน 4 ตู้ ต่อสายงาน (gang) ต่อวัน โดยช่วงเวลาของการเปิดตู้จะเริ่มตั้งแต่ 8.00-05.00 น. ซึ่งในสภาพความเป็นจริง การเปิดตู้ดังกล่าวสามารถกระทำให้เสร็จสิ้นภายในช่วงเวลาทำการ ดังนั้นบริษัทเรือจึงจำเป็นต้องขอยานช่วงเวลา เพราะมิฉะนั้นพนักงานจะทำการเปิดตู้ให้น้อยลง คือเพียง 3 ตู้ในช่วงเวลาทำการ (ช่วงเวลา 8.00-16.30 น. จำนวน 3 ตู้, เวลา 16.30-18.00 จำนวน 1 ตู้ และ เวลา 19.00-05.00 น. จำนวน 4 ตู้) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับท่าเรือของเอกชน พนักงาน 1 สายงาน จะเปิดตู้ได้โดยเฉลี่ยประมาณ 20-25 ตู้ต่อวัน<sup>24</sup> กฎเกณฑ์ที่ได้สร้างขึ้นข้างต้น ได้มีการปฏิบัติกันมาเป็นเวลาหลายปีและฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถดำเนินการแก้ไข เนื่องจากฝ่ายพนักงานมีสภาพแรงงานเป็นเครื่องมือในการต่อรอง ทางด้านความรับผิดชอบในบางส่วนงาน พนักงานได้ขาดความรับผิดชอบในการให้บริการ เช่น การให้บริการของพนักงานขับรถยก (fork lift truck) ในการยกสินค้าจากโรงพักสินค้าขึ้นรถบรรทุก มักจะสร้างความเสียหายให้กับสินค้าบ่อยครั้ง โดยส่วนใหญ่เจ้าของสินค้าจะไม่มี การเรียกร้องค่าเสียหายจาก กทท. เพราะถ้ามีการเรียกร้อง พนักงานเหล่านั้นก็จะรวมกลุ่มกันไม่ให้ความสนใจกับการให้บริการแก่เจ้าของสินค้านั้นในครั้งต่อไป<sup>25</sup>

3. ค่าใช้จ่ายในด้านบุคคลมีจำนวนสูง การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายทางด้านบุคคลเป็นจำนวนที่สูงมาก ในปีงบประมาณ 2531 ค่าใช้จ่ายทางด้านบุคคลคิดเป็นร้อยละ 71 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (งบทำการ) และในจำนวนนี้เป็นการใช้จ่ายทางด้านค่าล่วงเวลา

<sup>24</sup>สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ บริษัทเรือและบริษัทตัวแทนเรือ จำนวน 5 บริษัท 16, 18-20 กรกฎาคม 2533.

<sup>25</sup>สัมภาษณ์ ตัวแทนผู้นำเข้า และส่งออก (ซิงปิ้ง) จำนวน 8 ราย, 11-13 กรกฎาคม 2533.



ถึงร้อยละ 32.9 ของเงินเดือน ตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี อันเป็นผลมาจากการปรับ และการขึ้นเงินเดือนของพนักงาน ในปีงบประมาณ 2528 และ 2530 กทท. มีค่าใช้จ่ายเป็นค่า ล่วงเวลาร้อยละ 28.22 และ 29.19 ของเงินเดือน<sup>26</sup> ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 6 รัฐบาลได้กำหนดการจ่ายค่าล่วงเวลาของพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้ไม่เกินกว่า ร้อยละ 15 ของเงินเดือน<sup>27</sup> สำหรับในส่วนของ กทท. สาเหตุที่มีการจ่ายค่าล่วงเวลาอยู่ใน เกณฑ์สูง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากลักษณะงานบางอย่างของ กทท. ต้องมีการปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งได้แก่ส่วนงานของท่าเรือกรุงเทพ ศูนย์รักษาความปลอดภัย และฝ่ายการร่อนน้ำ

จากการที่ค่าใช้จ่ายเป็นค่าล่วงเวลาของ กทท. มีจำนวนสูงมากนี้ ทางรัฐบาลเคยได้ มอบหมายให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าไปตรวจสอบวิธีการปฏิบัติงานของ กทท. เมื่อกลางปี 2529 เพื่อเสนอแนะวิธีแก้ไขลดค่าล่วงเวลาให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น ผลการตรวจสอบของ สตง. พบว่า กทท. ไม่ได้จัดให้พนักงานทำงานเป็นผลัด ให้สอดคล้องกับ ลักษณะการดำเนินงานกิจการท่าเรือ ซึ่งต้องมีการปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง มีการจัดจำนวน พนักงานไว้ปฏิบัติงานล่วงเวลามากเกินความจำเป็น มีการเบิกค่าตอบแทนซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นผลมาจากกฎเกณฑ์ที่พนักงานได้กำหนดเอาไว้ ดังกรณีการเปิดตู้สินค้า ที่บริษัทเรือ ต้องจ่ายค่าบริการให้ กทท. เพื่อให้มีการจ้างพนักงานปฏิบัติงานล่วงเวลาตลอดคืน ซึ่งในความเป็นจริงและที่มีการปฏิบัติกันอยู่ พนักงานจะทำการเปิดตู้สินค้าทั้ง 8 ตู้ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาทำการ แล้วลงชื่อเบิกค่าล่วงเวลาได้ในทุกภาค<sup>28</sup>

ในการกำหนดค่าล่วงเวลา กทท. ได้กำหนดอัตราค่าล่วงเวลาเป็น 4 ภาค สำหรับวันทำการปกติ และ 5 ภาคในวันหยุด โดยช่วงเวลาการปฏิบัติงานแต่ละภาค กำหนดดังนี้

<sup>26</sup>การทำเรือแห่งประเทศไทย, แผนวิสาหกิจ (แผนกลยุทธ์) ของ กทท. 2532-2536. (กรุงเทพฯ : แผนกโรงพิมพ์ กทท., 2531), หน้า ๙-9.

<sup>27</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6. (เอกสารอัครสาเนา)

<sup>28</sup>ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานเรื่องค่าล่วงเวลาของการท่าเรือแห่งประเทศไทย. เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาประชุมเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529



วันทำการปกติ ภาค 16.30-18.00 น.	วันหยุด ภาค 08.00-16.00 น
19.00-24.00 น	16.00-18.00 น.
01.00-05.00 น.	19.00-24.00 น.
05.00-07.00 น.	01.00-05.00 น.
	05.00-07.00 น.

แต่ในทางปฏิบัติได้มีการเบิกค่าล่วงเวลาในลักษณะเหมา แบ่งเป็น 2 ภาค ในวันทำการตามปกติ คือ ภาค 16.30-24.00 น. และภาค 24.00-08.00 น. ส่วนวันหยุดแบ่งออกเป็น 3 ภาค คือภาค 08.00-16.00 น., ภาค 16.00-24.00 น. และ ภาค 24.00-08.00น. การที่พนักงานเบิกค่าล่วงเวลาในลักษณะเหมา จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ค่าใช้จ่ายในด้านนี้เพิ่มสูงขึ้น เช่น พนักงานสามารถปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นในช่วงเวลา 16.30-18.00 น. แต่การจ่ายค่าล่วงเวลาจะเป็นการเหมา ซึ่งอยู่ในภาค 16.30-24.00 น. ซึ่งทำให้ กทท. ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าล่วงเวลาเพิ่มขึ้นอีก 1 ภาคคือ ภาค 19.00-24.00 น. ทั้งที่ปริมาณงานซึ่งได้รับมีเท่าเดิม สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายบริหาร กทท. ต้องยอมรับข้อต่อรองจากฝ่ายพนักงานให้มีการเบิกค่าล่วงเวลาในลักษณะเหมา ทั้งที่เป็นการขัดต่อกฎระเบียบก็ตาม ดังนั้นการเสนอแนะให้ กทท. จัดพนักงานให้ทำงานเป็นผลัด จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ถึงแม้ข้อเสนอดังกล่าวจะชอบด้วยเหตุผลก็ตาม

#### 4. ระบบการจ่ายเงินได้โต๊ะหรือเงินค่าฝีมือ\*

ในการนำสินค้าเข้าและออกผ่านท่าเรือ นอกจากบริษัทเรือ ผู้นำเข้าและผู้ส่งออก ต้องจ่ายค่าบริการให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ตาม ยังจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่มีใบเสร็จหรือการจ่ายเงินได้โต๊ะให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนหนึ่ง การจ่ายเงินดังกล่าวจะมีอัตรามากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับจำนวนและมูลค่าของสินค้า ความถูกต้องตามกฎหมายและใบสั่งสินค้า และปริมาณงานที่จะต้องขอบริการ ซึ่งในแต่ละปีได้มีผู้ประมาณการว่าจะมี

---

\*หมายถึง เงินหรือสิ่งของที่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของทางราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการตามปกติ โดยระเบียบหรือกฎหมายมิได้ระบุว่าต้องจ่ายเงินดังกล่าวให้-ผู้จ่าย



การจ่ายเงินดังกล่าวเป็นจำนวนถึงร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายที่มีใบเสร็จ<sup>29</sup> สำหรับระบบการจ่ายเงินใต้โต๊ะ สามารถแบ่งพิจารณาตามลักษณะของผู้มีหน้าที่จ่ายได้ดังนี้

1. บริษัทเรือและบริษัทตัวแทนเรือ จะมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะหรือรายการจ่ายที่ไม่มีใบเสร็จ<sup>30</sup> นับตั้งแต่การนำเรือผ่านสันดอนปากแม่น้ำเจ้าพระยา การนำเรือเข้าเทียบท่า การนำสินค้าเข้าโรงพักสินค้าหรือคลังสินค้า จนถึงการนำเรือออกจากท่า<sup>31</sup> สำหรับกระบวนการนำเรือสินค้าเข้าออกจากท่า โปรดดูแผนภาพที่ 7 ประกอบ

2. ตัวแทนผู้นำเข้าและส่งออก (ชิปปิง) จะมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือให้บริการเกี่ยวกับการนำสินค้าเข้าและออกจากท่าเรือกรุงเทพ โปรดดูรายละเอียดพิธีการนำสินค้าเข้าและออกของกรมศุลกากร และ กทท. ในแผนภาพที่ 8, 9 และ 10 ประกอบ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่บริษัทเรือและบริษัทตัวแทนเรือ ตัวแทนผู้นำเข้า และส่งออก (ชิปปิง) และการเข้าไปสังเกตการณ์ของผู้วิจัย โดยการติดตามตัวแทนผู้นำเข้าและส่งออก ในการผ่านพิธีการศุลกากรขาเข้าและขาออก และนำสินค้าออกจากท่าเรือกรุงเทพ<sup>32</sup> พบว่า ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือให้บริการ จำเป็นต้องมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะให้แก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้น

สภาพดังกล่าวที่เกิดขึ้น ผู้ใช้บริการมีความคิดเห็นว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากความล่าช้าของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่มีไม่เพียงพอ ตลอดจนพิธีการและขั้นตอนต่าง ๆ มีมาก จึงทำให้เจ้าหน้าที่และ

<sup>29</sup>"Bribery a way of life at port," Bangkok Post. (8 July 1990) : 1, 3.

<sup>30</sup> อัตราการจ่ายเงินในส่วนนี้ เคยมีสมาคมแห่งหนึ่งได้รวบรวมไว้ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีอัตราการจ่ายที่มากพอสมควร

<sup>31</sup> พิธีการนำเรือสินค้าเข้าเทียบท่าที่ท่าเรือกรุงเทพ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เกรียงไกร ดวงวรรธน์, "Procedure of Vessel Operations," ใน ธุรกิจพาณิชย์นาวี กมลชนก สุทธิวิทาณฑุพิติ. บรรณาธิการ, อ้างแล้ว, หน้า 63-70.

<sup>32</sup> ผู้วิจัยเข้าไปสังเกตการณ์ในช่วงเดือนมิถุนายน และกรกฎาคม 2533, และจากการสัมภาษณ์นักหนังสือพิมพ์ข่าวการเดินเรือ ฉบับหนึ่ง, 30 มิถุนายน 2533.



หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	กรมเจ้าท่า	กรมศุลกากร	กองตรวจรถไฟคิดต่อ	กองตรวจคนเข้าเมือง
การท่าเรือเข้าเทียบท่า					
10 วันก่อนเรือถึงสันดอน	- แจ้งกำหนดเวลาที่คาดว่าเรือจะเข้าเทียบท่า เพื่อการขบวนรถขนถ่ายสินค้า		- แจ้งกำหนดเวลาที่คาดว่าเรือจะเข้าเทียบท่า เพื่อการขบวนรถขนถ่ายสินค้า		
7 วัน ก่อนเรือถึงสันดอน	- ยื่นคำร้องขอเข้าเรือเข้าเทียบท่า				
72 ชม. ก่อนเรือถึงสันดอน	- ให้ความหมายและรายละเอียดต่าง ๆ ของเรือ ต่อพนักงานวิทยุสื่อสารของ กทท.	- แจ้งกำหนดเวลาที่คาดว่าเรือจะเข้าเทียบท่า เพื่อการขบวนรถขนถ่ายสินค้า		- ให้ความหมายและรายละเอียดต่าง ๆ ของเรือ	
48 ชม. ก่อนเรือถึงสันดอน	- ประชุมการจัดเรือเข้าเทียบท่า				- แจ้งกำหนดเรือเข้าเทียบท่า
24 ชม. ก่อนเรือถึงสันดอน	- แจ้งผลการจัดเรือเข้าเทียบท่า - ยื่นคำร้องขอเรือลากจูง, โรงหนักสินค้า แจ้งรายชื่อสินค้าอันตราย - ยื่นคำร้องของทางยกขน - ยื่นคำร้องขอจกศกพดลันขอ	- ยื่นคำร้องขอเรือนำร่อง	- แจ้งการเข้าเรือเข้าเทียบท่า	- แจ้งการเข้าเรือเข้าเทียบท่า	- แจ้งการเข้าเรือเข้าเทียบท่า
เข้าเทียบท่าหรือพักผืนเรือ	- เรือเข้าเทียบท่า	- การนำร่องถึงท่าเทียบเรือ	- ตรวจสอบสินค้าขาเข้าบนเรือ - แสดงบัญชีเรือ, ผู้โดยสาร - รายการอื่น ๆ ที่ต้องการ	- ตรวจสอบสินค้าขาเข้า - ตรวจสอบบัญชีเรือ - รายงานตามสำเนาตามหนังสือ - รายการอื่น ๆ ที่ต้องการ	- ตรวจสอบสิ่งต่าง ๆ บนเรือ - ยื่น คพ. 35 อกเรือเข้าหรือต่อเรือเข้าและออก - รายการอื่น ๆ ที่ต้องการ
ดำเนินการขบวนรถ/ขนถ่ายสินค้า ช่วงก่อนเรือออกจากท่า	- ประชุมการจัดตารางเรือออกจากท่า - แจ้งขบวนเรือออกและขอเรือลากจูง	- ยื่นคำร้องขอเรือนำร่องและขอใบอนุญาตเรือออกจากท่า	- ยื่นคำร้องขอเข้าเรือออกและจัดการเรื่องต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้น		- ยื่นคำร้องขอเข้าเรือออก
เรือออกจากท่า	- จ่ายค่าขนถ่ายสินค้า	- นำเรือออกจากท่า	- ตรวจสอบก่อนเรือออกจากท่า - ยื่นบัญชีสินค้าขาออก		- ตรวจสอบก่อนเรือออกจากท่า

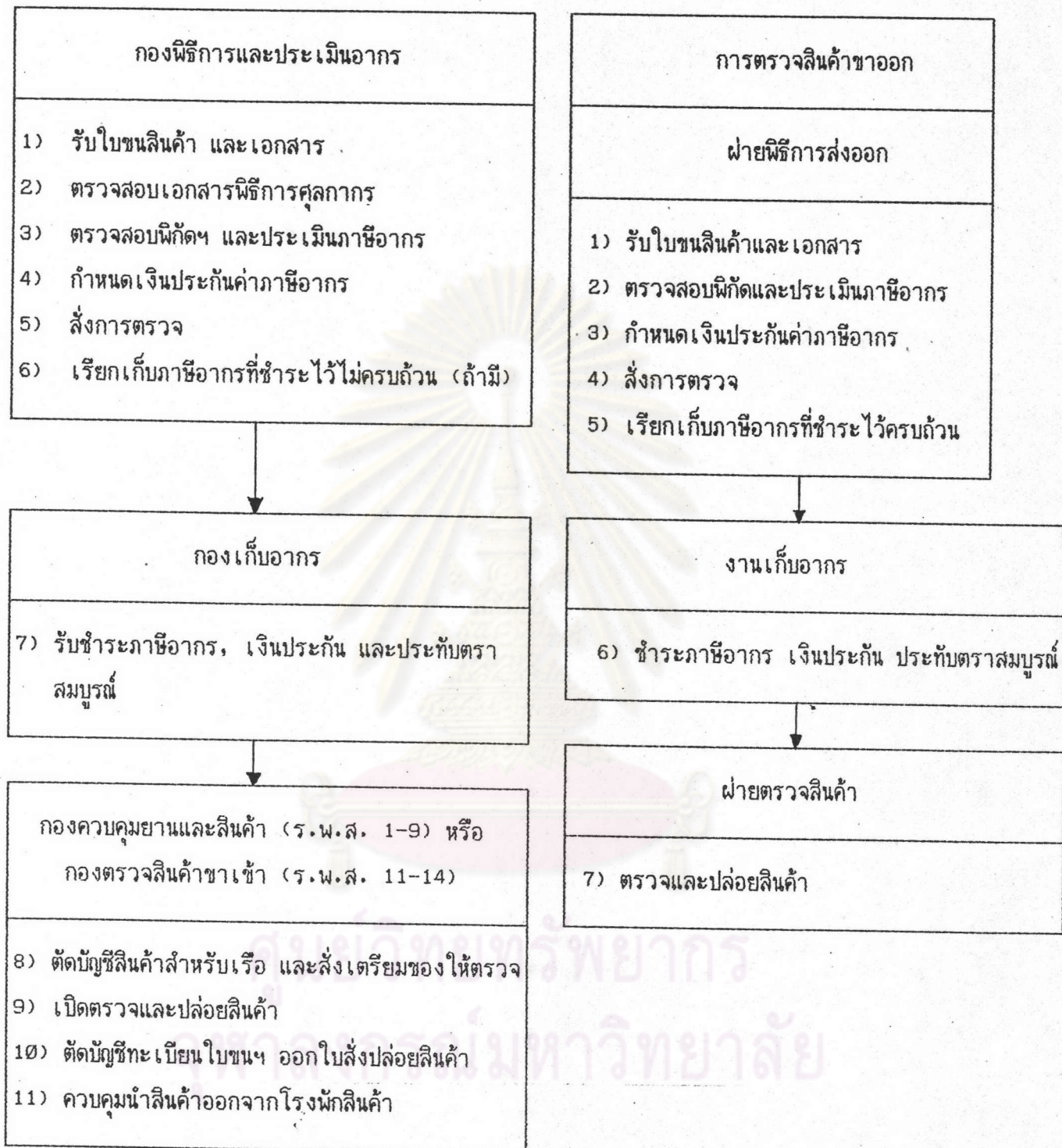
แผนภาพที่ 7 กระบวนการนำเรือสินค้าเข้าและออกท่าเรือกรุงเทพ และท่าเรือพาณิชย์

ที่มา : JICA, Study on the Effective Port Management and Operation System in the Kingdom of Thailand. Draft Final Report-June 1968.



ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรขาเข้า ณ ท่าเรือกรุงเทพ

ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรขาออกท่าเรือกรุงเทพ

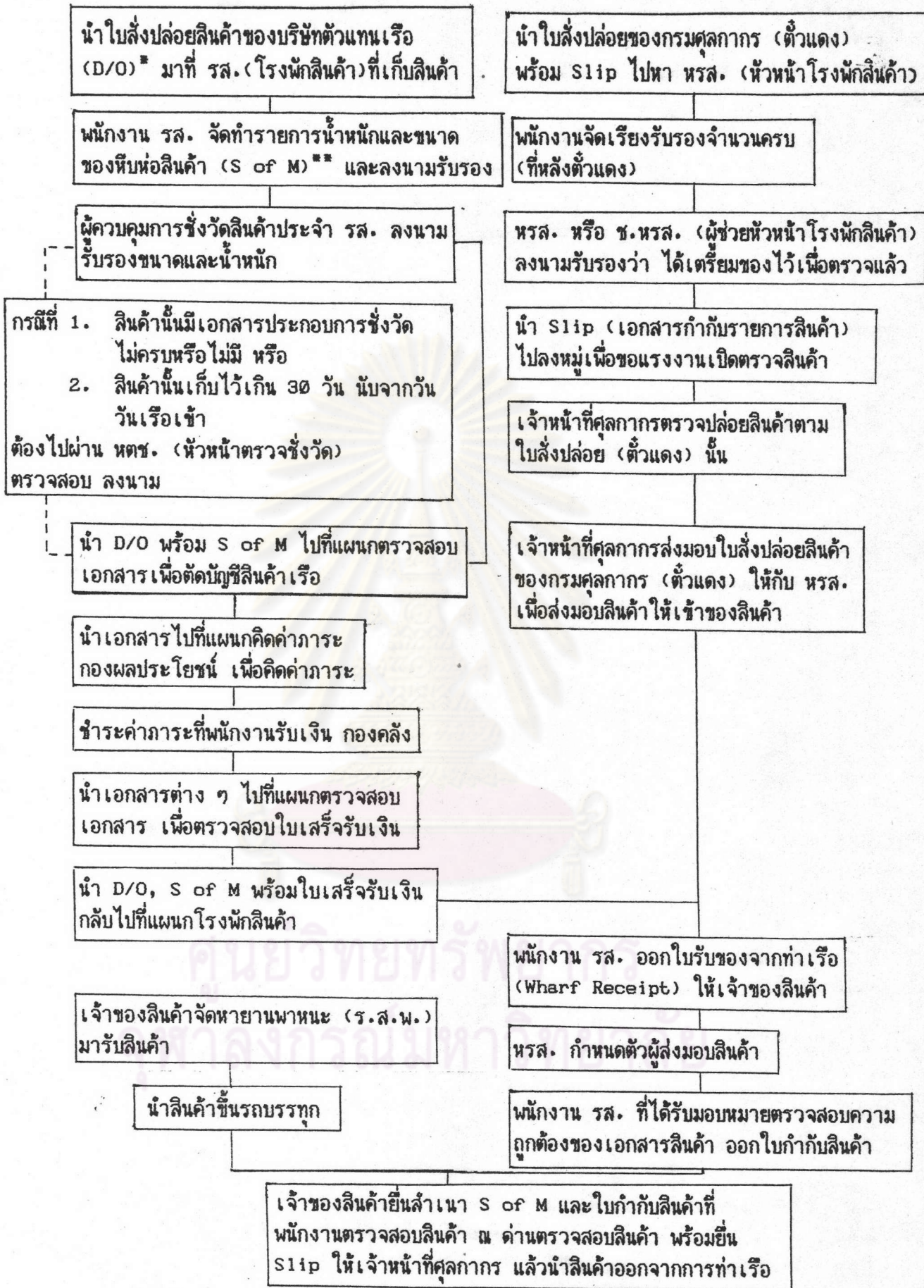


แผนภาพที่ 8 ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรขาเข้า และขาออก ณ ท่าเรือกรุงเทพ

ที่มา ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กรมศุลกากร, คำแนะนำกรมศุลกากร (เอกสารจัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดด่านศุลกากร  
ภูเก็ต 28 กันยายน 2532) หน้า 11, 13.



แผนภาพที่ 9 ขั้นตอนในการนำสินค้าขาเข้าออกจากการท่าเรือแห่งประเทศไทย



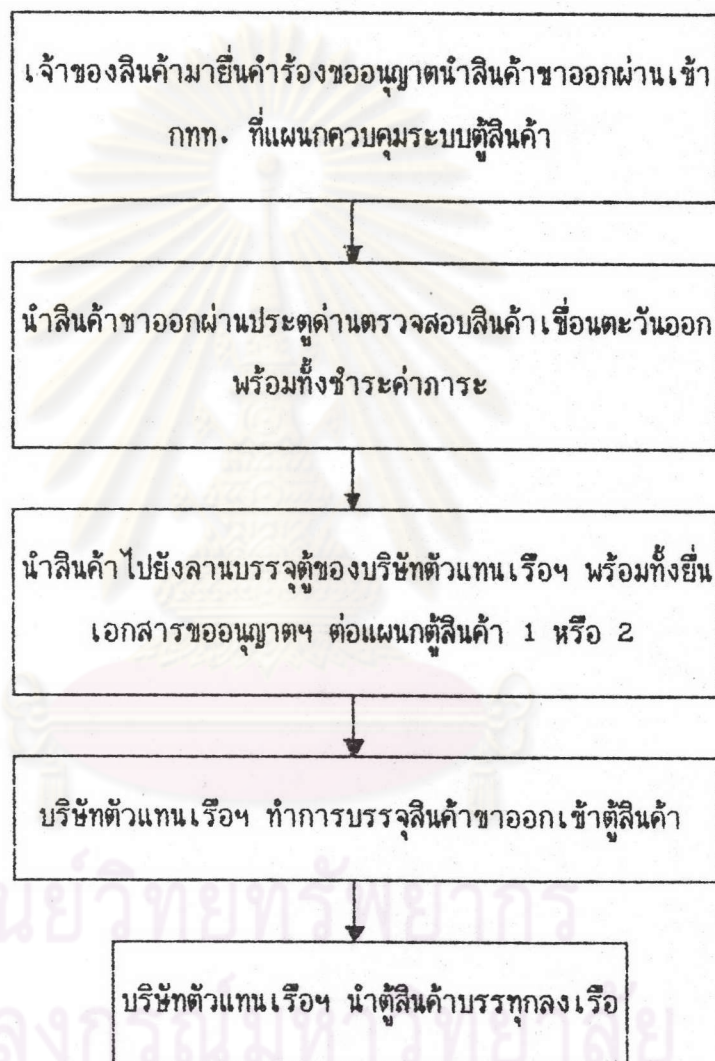
ที่มา ฝ่ายวิชาการ การท่าเรือแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ \* D/O หมายถึง DELIVERY ORDER

\*\*S of M หมายถึง STATEMENT OF MEASUREMENT



แผนภาพที่ 10 ขั้นตอนการนำสินค้าขาออกผ่านท่าการท่าเรือแห่งประเทศไทย





พนักงานเหล่านี้ใช้เป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ จากลักษณะการให้บริการของระบบราชการ และรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาด มีความล่าช้าและหย่อนประสิทธิภาพ จึงไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจที่มุ่งการแข่งขัน ความคล่องตัว และการได้รับผลตอบแทนสูงสุด สภาพเช่นนี้เอง ทำให้ผู้ใช้บริการจำเป็นต้องจ่ายเงินพิเศษให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งบริการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ในความเป็นจริงบริการที่ได้รับจะไม่เป็นเช่นนั้นก็ตาม ลักษณะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงภาวะความเสื่อมขององค์การอย่างหนึ่ง ที่ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อให้วัตถุประสงค์ขององค์การบรรลุเป้าหมาย ขณะเดียวกันกับปล่อยให้บุคลากรภายในองค์การบางส่วน ใช้อำนาจหน้าที่และทรัพย์สินของส่วนรวมแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบเอาส่วนตัว ถึงแม้บุคคลบางส่วนที่ได้รับผลประโยชน์เหล่านั้นจะมองว่าเป็นสินน้ำใจตอบแทน อันเนื่องมาจากการให้บริการก็ตาม<sup>33</sup>

## 5. ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

ลักษณะของการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่เกิดขึ้นในการทำ เรือแห่งประเทศไทย จะมีรูปแบบของการแทรกแซงอยู่ 2 ลักษณะที่สำคัญด้วยกัน คือ

1. ด้านการบริหารงานในระดับนโยบาย ตาม พรบ. การทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารของ กทท. ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารงานโดยทั่วไป คณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอีกไม่น้อยกว่าหกคน แต่ไม่เกิน 10 คน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง มีวาระ 4 ปี ซึ่งใน 2 ปีแรกจะมีการจับสลากออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่ง สำหรับผู้อำนวยการ กทท. คณะกรรมการจะเป็นผู้แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีวาระอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่าจะเกษียณอายุ และสามารถต่ออายุได้คราวละ 1 ปี จนอายุครบ 65 ปี แม้ตาม พรบ. การทำเรือแห่งประเทศไทยจะมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการ กรรมการ และผู้อำนวยการ กทท. แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคล ให้กับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ จากจุดนี้เองจึงทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสูงสุดของ กทท. ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันทางด้านนโยบายและผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้น

<sup>33</sup>สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมชลประทาน พนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย, 27 มิถุนายน 2533.



นับตั้งแต่ปี 2494 ที่มีการก่อตั้ง กทท. มาจนถึงปัจจุบัน พนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการ กทท. มีเพียง 1 คน นอกจากนั้นตำแหน่งสูงสุดของพนักงานที่ได้รับคือ รองผู้อำนวยการ และรักษาการผู้อำนวยการ กทท. สำหรับบุคคลภายนอกที่เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว มักจะขาดความรู้ในลักษณะงานของ กทท. และจำเป็นต้องมีบาร์มีที่เพียงพอเพื่อให้พนักงานในระดับรองลงมายอมรับ<sup>34</sup> และโดยส่วนใหญ่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ กทท. มักจะมาจากนายทหารเรือ ในส่วนของคณะกรรมการ กทท. ก็มีลักษณะเป็นแบบจารีตประเพณีที่ปฏิบัติกันมา เหมือนรัฐวิสาหกิจทั่วไปที่กิจการคาบเกี่ยวกับภารกิจของกองทัพ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ จะได้แก่ผู้บัญชาการกองทัพนั้น ๆ กรณีของ กทท. ประธานกรรมการจะได้แก่ผู้บัญชาการทหารเรือ ส่วนกรรมการจะประกอบด้วยนายทหารเรือ ตำรวจ และข้าราชการพลเรือน เป็นส่วนใหญ่ และข้าราชการเหล่านั้นจะมีภารกิจหน้าที่ของตนเองมาก เนื่องจากเป็นข้าราชการระดับสูง ดังนั้นโอกาสที่จะใช้เวลาเพื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนากิจการของ กทท. ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจพาณิชย์นาวี จึงเป็นไปอย่างจำกัด นอกเหนือไปจากการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกับเรื่องที่ กทท. เสนอ

2. การแสวงหาผลประโยชน์ การแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองจากรัฐวิสาหกิจทั้งเพื่อตนเอง และพรรคการเมืองที่สังกัด ดูจะเป็นสภาพปกติสำหรับระบบการเมืองไทย ที่ปัจจัยทางการเงินเข้ามากำหนดการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จากการพิจารณานับตั้งแต่ช่วงปี 2530 จนถึงปัจจุบันพบว่า ได้มีการกระทำในหลายลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมือง ที่ควบคุมการบริหารงานของ กทท. เช่น การอนุมัติให้บริษัทอิตัลไทย ได้รับการประมูลงานก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง เมื่อปี 2530 ทั้งที่บริษัทเอียนโคของเกาหลีใต้เสนอราคาต่ำกว่าอิตัลไทย ถึง 64.65 ล้านบาท ซึ่งเรื่องนี้ทางรัฐบาลเกาหลีใต้และบริษัทเอียนโคได้ยื่นหนังสือประท้วงต่อรัฐบาลไทย<sup>35</sup> การช่วยเหลือและอนุมัติให้บริษัทอิตัลไทยได้รับ

<sup>34</sup> สัมภาษณ์ กรรมการสหภาพแรงงานการทำเรือแห่งประเทศไทย, สหภาพแรงงานพนักงาน กทท., สหภาพแรงงานท่าเรือกรุงเทพ, 25 มิถุนายน 2533.

<sup>35</sup> "ประมูลท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง : เส้นใครเส้นมัน," ผู้จัดการ. (12-18 ตุลาคม 2530) : 13., และ "แฉแผนตุ๊กตักช่วยอิตัลไทยฮุบงานแหลมฉบัง ทั้งแก้ตัวเลข-ละเมิดระเบียบกระทรวงการคลัง," (ฉบับเดียวกัน) หน้า 15.



การประมูลการจัดซื้อเรือขุดลอกสันดอนของ กทท. เมื่อปี 2530 ขณะที่บริษัท Hermann Suerken ของเยอรมัน เสนอราคาต่ำกว่าถึง 63 ล้านบาท การกระทำดังกล่าวได้รับการคัดค้าน และการประท้วงจากบริษัทและรัฐบาลเยอรมันตะวันตก ซึ่งนับว่าเป็นความเสียหายต่อชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศ<sup>36</sup> นอกจากนี้ยังมีกรณีการอนุญาตให้บริษัท บางกอกเครนเนจ จำกัด ของนักการเมืองท่านหนึ่ง เข้าผูกขาดการยกตู้สินค้าขึ้นลงจากเรือเมื่อปี 2531 ภายหลังจากการประกาศเอกสิทธิ์หน้าท่า ซึ่งได้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาท่าเรือกรุงเทพแออัด เพราะปั้นจั่นของบริษัทไม่สามารถยกตู้สินค้าขึ้นลงจากเรือได้ตามสัญญา และต่อมารัฐบาลได้อนุญาตให้บริษัท เรือปั้นจั่นประจำเรือทำการยกตู้สินค้าได้ จากกรณีนี้ทางบริษัท บางกอกเครนเนจ จำกัด ได้ดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจาก กทท. ในฐานละเมิดสัญญา<sup>37</sup>

การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ไม่ว่าในด้านการบริหารงาน และการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองนับว่า เป็นการบั่นทอนต่อระบบการบริหาร และผลประโยชน์ของ กทท. เป็นอย่างมาก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลในฐานะผู้เกี่ยวข้องกับปัญหานี้โดยตรงจะต้องกระทำการอันเป็นแบบอย่างในลักษณะที่เปิดเผย ไม่แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตน

จากสภาพปัญหาการบริหารงานและการให้บริการของ กทท. ดังที่นำเสนอมา นับว่าเป็นข้อจำกัดประการหนึ่ง ที่ทำให้การบริหารงานและการให้บริการ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเท่าที่ควรจะเป็น และถึงแม้ว่าการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณได้มีผลกำไรสุทธิปีละหลายล้านบาทก็ตาม เพราะประเด็นดังกล่าวคงไม่ใช่หลักเกณฑ์สำคัญที่จะใช้วัดถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการให้บริการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ สภาพปัญหาข้างต้น จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย

<sup>36</sup>"บรรหาร เล่นไม่ซื่อ ดัน ครม. ท่างามหน้า รัฐกระเบ้าจึก 162 ล้านบาท," ผู้จัดการ. (7-13 มีนาคม 2531) : 1, 17.

<sup>37</sup>"เบื้องหลังท่าเรือวิกฤต เงินหล่น 70 ล้านท่าเหตุ "เบรม" สั่งปลดระเบิด," ผู้จัดการ. (16-22 พฤษภาคม 2531) : 1, 7, 8, 21. และ "รัฐมนตรีเล่นแรง ฟ้องและเบื้องหลังแท้จริง ผู้หากินกับการท่าเรือฯ ฟ้องการทำเรือฯ," ผู้จัดการ. (20-26 มีนาคม 2532) : 1, 15, 16.



ที่มาของนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง

ก่อนที่จะพิจารณาที่มาของนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ผู้วิจัยขอเสนอความเป็นมาของโครงการท่าเรือแหลมฉบัง เพื่อให้ทราบถึงองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทหลัก ในการผลักดันให้มีโครงการดังกล่าวขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังในระยะต่อมา

ความเป็นมาของโครงการท่าเรือแหลมฉบัง<sup>38</sup>

แนวความคิดที่จะก่อสร้างท่าเรือแห่งใหม่ ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2491 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) เสนอให้กระทรวงคมนาคม ถือโอกาสตอนที่ได้เกิดอัคคีภัยที่ตลาดศรีราชา จ.ชลบุรี ออกแบบวางผังเมืองศรีราชาให้เป็นรูปท่าเรือ กรมเจ้าท่าจึงได้ดำเนินการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความเหมาะสม ในการจัดผังเมืองให้เป็นท่าเรือ เพราะหาดทรายไม่ดี เรือใหญ่จอดใกล้ฝั่งไม่ได้ ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2495 คณะรัฐมนตรีเห็นว่าการเดินเรือผ่านร่องน้ำลึกสันดอนปากแม่น้ำเจ้าพระยา มายังท่าเรือกรุงเทพ จะไม่ได้รับความสะดวกในอนาคต อีกทั้งต้องขุดลอกสันดอนไม่หยุดนิ่งอยู่เสมอ ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย จึงได้เสนอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาวางโครงการสร้างท่าเรือศรีราชา และเมื่อเดือนมีนาคม 2496 จึงได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ ต.ทุ่งสุขลา อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี เพื่อสร้างท่าเรือ ต่อมากระทรวงคมนาคมได้พิจารณาร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่า การสร้างท่าเรือแห่งนี้จะมีผลเสียมากกว่าผลดี จึงได้ระงับโครงการไป ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2501

ในปี 2504 รัฐบาลได้ว่าจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทยเนเธอร์แลนด์

<sup>38</sup>สรุปจากเอกสารสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเกี่ยวกับภูมิหลังความเป็นมาการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง, การท่าเรือแห่งประเทศไทย, ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง. (แผ่นพับ) และการท่าเรือแห่งประเทศไทย, ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง.

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การท่าเรือแห่งประเทศไทย, 2533)



(NEDECO-เนเดโก) มาทำการสำรวจการตกตะกอนในร่องน้ำสันดอนปากแม่น้ำเจ้าพระยา และสำรวจความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ เกี่ยวกับการก่อสร้างท่าเรือแห่งใหม่ที่ศรีราชา ผลการสำรวจเนเดโกเสนอให้ใช้แหลมฉะเชิงเป็นที่ยี่สร้างท่าเรือ เนื่องจากมีความเหมาะสมทางด้านกายภาพ และควรให้เปิดใช้งานได้ในปี 2515 พร้อมกับให้ขยายท่าเรือกรุงเทพเพิ่มอีก 4 ท่า ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2509 กรม. ได้ให้ความเห็นชอบการขยายท่าเรือกรุงเทพส่วนการก่อสร้างท่าเรือแห่งใหม่ที่ท่ากรมวิเทศสหการขอความช่วยเหลือจากยูนิเซฟ ทำการสำรวจบริเวณอื่นเพิ่มเติม เพื่อเปรียบเทียบที่แหลมฉะเชิง รายงานการศึกษาสรุปว่า ควรสร้างท่าเรือขึ้นที่อ่าวสัตหีบ เพราะค่าก่อสร้างถูกกว่าที่แหลมฉะเชิง ในเดือนพฤษภาคม 2510 กรม. ได้มีมติให้ขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ มาทำการสำรวจทางวิศวกรรมที่บริเวณแหลมฉะเชิง และทาง กทท. ได้เป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างกับเนเดโก เพื่อทำการสำรวจและออกแบบท่าเรือแหลมฉะเชิง เมื่อเดือนตุลาคม 2511

ในปี 2512 กระทรวงคมนาคมได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ให้บริษัท หลุยส์ เบอร์เจอร์ จำกัด มาทำการศึกษา เพื่อที่จะพัฒนาท่าเรือสัตหีบให้เป็นท่าเรือพาณิชย์ (ท่าเรือสัตหีบก่อสร้างปี 2509 แล้วเสร็จในปี 2512 วัตถุประสงค์ของการก่อสร้าง เพื่อใช้ประโยชน์ทางการทหารของสหรัฐฯ และในปี 2515 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้โอนมาให้รัฐบาลไทย) ภายหลังจากที่บริษัทศึกษาเสร็จสิ้น ทางกระทรวงคมนาคมได้เปรียบเทียบรายงานการศึกษาของเนเดโก และของบริษัทหลุยส์ เบอร์เจอร์ จำกัด มีข้อสรุปว่า การลงทุนเพื่อพัฒนาท่าเรือสัตหีบให้เป็นท่าเรือพาณิชย์เหมาะสมกว่าการก่อสร้างท่าเรือที่แหลมฉะเชิง แต่ทางสภาความมั่นคงแห่งชาติมีความเห็นว่าท่าเรือสัตหีบเป็นท่าเรือทหาร อยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพเรือ การขอเข้าเทียบท่าของเรือพาณิชย์เอกชน ต้องขออนุญาตเป็นพิเศษและกระทำได้เป็นครั้งคราว ทางกระทรวงคมนาคม จึงได้ทำข้อสรุปเสนอ กรม. ว่าการพัฒนาท่าเรือสัตหีบเป็นท่าเรือพาณิชย์ จะประสบปัญหาเรื่องความคล่องตัวในการบริหารงานท่าเรือ และการขยายท่าเรือในอนาคต จึงควรสร้างท่าเรือแห่งใหม่ที่แหลมฉะเชิง กรม. จึงได้มีมติเห็นชอบให้สร้างท่าเรือเพื่อการพาณิชย์ขึ้นที่แหลมฉะเชิง เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2516

ในเดือนธันวาคม 2521 กรม. ได้มีมติให้ดำเนินการปรับปรุงท่าเรือสัตหีบ และวางแผนพัฒนาท่าเรือแหลมฉะเชิง โดยรัฐบาลได้ออก พรบ.เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ ต.ทุ่งสุขลา อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี และ ต.บางละมุง อ.บางละมุง จ.ชลบุรี พ.ศ. 2521 เพื่อดำเนินการสร้างท่าเรือเป็นพื้นที่ 6,341 ไร่ โดยจัดสรรงบประมาณสำหรับเวนคืนในช่วงปี 2521-2523



จำนวน 76 ล้านบาท ในเดือนตุลาคม 2523 กรม.ได้อนุมัติในหลักการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง ต่อมาในเดือนธันวาคม 2523 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อพิจารณาความเหมาะสมและสถานที่ในการจัดตั้งแหล่งอุตสาหกรรมหลัก และก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง โดยมีนายอาทิตย์ อภาภิรม รมช.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน เพื่อสรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับที่ตั้งของแหล่งอุตสาหกรรมหลักท่าเรือและองค์ประกอบอื่น ๆ ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก คณะกรรมการได้นำผลการศึกษาเสนอคณะกรรมการ เพื่อนำเสนอต่อ กรม. และ กรม.ได้ลงมติอนุมัติในหลักการ ให้อุตสาหกรรมหลัก ตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณหนองแปบ-มาบตาพุด ให้มีการพัฒนาท่าเรือสัจหีบ และพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง เป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการสินค้าทั่วไป และสินค้าตู้คอนเทนเนอร์ และเพื่อให้การดำเนินการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2524 แทนคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักๆ ที่ยกเลิกไป เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบาย และแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งหลังจากนั้นเป็นต้นมาโครงการท่าเรือแหลมฉบังจึงมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กพอ.\*

ในเดือนพฤศจิกายน 2525 คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก(กพอ.) ได้อนุมัติให้ใช้เงินกู้กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งญี่ปุ่น (OECE) สำหรับการสำรวจออกแบบทางวิศวกรรมท่าเรือแหลมฉบัง และในเดือนมกราคม 2527 ได้มีการอนุมัติให้มีการเจรจาเงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อควบคุมงานและก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง

ต่อมาในวันที่ 18 พฤษภาคม 2527 การท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้เสนอความเห็นต่อ กพอ.เกี่ยวกับโครงการท่าเรือแหลมฉบัง สรุปได้ว่า (1) การสร้างท่าเรือแหลมฉบังจะไม่คุ้มทุนสร้างภาระหนี้สินต่อเนื่องให้กับ กทท. (2) การมอบหมายให้ กทท. ดำเนินการอาจมีความล่าช้าไม่คล่องตัว และ (3) ควรจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบโครงการท่าเรือแหลมฉบัง .

เดือนมิถุนายน 2527 กพอ.ได้รับหลักการให้มีการวางรูปแบบระบบการบริหารแผนงาน

\*มติของ กพอ. จะมีการนำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และถือเป็นมติ กรม.

ซึ่งหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องจะต้องถือปฏิบัติตาม



การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาคูเปอร์การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ และได้มีการมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจ จัดระบบบัญชีและการเงินของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก แยกออกจากแผนงานปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2528 กพอ. เห็นชอบให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528 โดยมีใจความสรุปได้ดังนี้

1. โครงการตามแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกของหน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจ ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กพอ. ด้านนโยบายและการเงิน
2. ในการปฏิบัติการให้ใช้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่เป็นนิติบุคคล
3. ใช้ระบบประสานงาน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (สพอ.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงาน

เดือนกันยายน 2528 กพอ. เห็นชอบให้กระทรวงการคลังเบิกจ่ายรายการเร่งด่วนเพื่อจัดหาที่ดินให้ กทท. บริเวณแหลมฉบัง สำหรับก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง จากยอดเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจงวดที่ 2 (SAL II) ในวงเงิน 105 ล้านบาท และในเดือนตุลาคม 2529 กพอ. มอบหมายให้ กทท. ดำเนินการตามขั้นตอนการประมูลงานก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง ตามแผนปฏิบัติการต่อไป

เดือน กรกฎาคม 2530 กพอ. ให้ความเห็นชอบแก่ กทท. ดำเนินการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังตามที่ได้เปิดประมูลงานทั้งหมด และเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2530 กทท. ได้ลงนามในสัญญาการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง กับกลุ่มบริษัทอิตัลไทย, DAIHO, DAITO KOGYO, DREDGING INTERNATIONAL โดยมีกลุ่มบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา PASS CONSORTIUM เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง



## ลักษณะงานของโครงการ การก่อสร้างท่าเทียบเรือระยะแรกประกอบด้วย

ท่าเทียบเรือ	จำนวน ท่า	ความลึก (ม.)	ความยาว (ม.)	ขนาดเรือ (เดคเวทตัน)	ปริมาณสินค้า/ปี (ล้านตัน)
อเนกประสงค์	1	- 14 รทก.	300	25,000	0.510
คอนเทนเนอร์	3	- 14 รทก.	300	33,000	5.0
มันสำปะหลัง	1	- 14 รทก.	250	70,000	2.08
น้ำตาล	1	- 14 รทก.	250	40,000	
ชายฝั่งและ เรือบริการ	1 1	- 14 รทก.	300	1,000	0.163
(รทก. = ระดับทะเลปานกลาง)			รวมปริมาณสินค้าผ่านท่าทั้งหมด		7.753

การขุดลอกร่องน้ำลึก 14 เมตร ระยะทาง 2.5 ก.ม. เบื้องกันคลื่นยาว 1,300 เมตร โครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เช่น โรงพักสินค้า พื้นลานสินค้ากลางแจ้ง อาคารที่ทำการ ถนน ทางรถไฟ และสาธารณูปโภคอื่น ๆ

งานก่อสร้างท่าเทียบเรืออเนกประสงค์หรือสินค้าทั่วไป จะแล้วเสร็จประมาณเดือนธันวาคม 2533 ท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ ประมาณเดือนสิงหาคม 2534 ส่วนท่าที่เหลือจะแล้วเสร็จประมาณเดือนธันวาคม 2534 รวมระยะเวลาก่อสร้าง 48 เดือน

ค่าก่อสร้าง ค่าก่อสร้างระยะแรกจำนวน 2,029 ล้านบาท เป็นเงินกู้ต่างประเทศ (OECF) ร้อยละ 70 และเงินบาทสมทบ ร้อยละ 30



เมื่อพิจารณาตามลักษณะทางกายภาพของท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือแห่งนี้จะมีสมรรถวิสัยในการรับเรือสินค้าขนาดใหญ่ ซึ่งไม่สามารถเข้าเทียบท่าที่ท่าเรือกรุงเทพได้ เพราะท่าเรือกรุงเทพเป็นท่าเรือแม่น้ำ เรือสินค้าที่เข้าเทียบท่าต้องมีความยาวไม่เกิน 172 เมตร กินน้ำลึกไม่เกิน 8.2 เมตร หรือมีระวางขนาด 10,000-12,000 ตัน

จากการศึกษาความเป็นมาของโครงการท่าเรือแหลมฉบัง ทั้งในส่วนของนโยบายและการดำเนินการให้เป็นผลในทางปฏิบัติ มีข้อสังเกตที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้<sup>39</sup>

1. การดำเนินงานก่อนมีแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

1) การดำเนินงานระหว่างปี 2491-2524 (ระยะเวลา 33 ปี) มีเพียงการศึกษาและเวนคืนที่ดินบางส่วน โดยยังไม่ได้ดำเนินการออกแบบทางวิศวกรรม และเตรียมงบประมาณเพื่อการก่อสร้าง

2) ไม่มีหน่วยงานที่จะเป็นผู้รับผิดชอบหรือผลักดันโครงการอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะ กทท.เกรงว่าถ้าดำเนินการแล้วจะประสบปัญหาการขาดทุน และมีการนำเอาแนวความคิดการขยายท่าเรือกรุงเทพ และการใช้ท่าเรือสัตหีบมาปฏิบัติ

2. การดำเนินงานภายหลังจากมีแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (ปี 2524 เป็นต้นมา)

1) มีการศึกษาทบทวนโครงการท่าเรือแหลมฉบัง โดยถือเป็นโครงการหนึ่งของแผนงาน

2) อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย ขนาด และขั้นตอนการพัฒนาโครงการต่าง ๆ รวมถึงการเตรียมแหล่งการเงินเพื่อออกแบบและก่อสร้างขึ้นอยู่กับ กพอ. โดยอาศัยระบบประสานและใช้หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่รับไปดำเนินการ

3) กทท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับท่าเรือ ได้แสดงเจตนาชัดเจนไม่ต้องการรับผิดชอบโครงการท่าเรือแหลมฉบัง เพราะคิดว่าจะเป็นภาระและขาดทุน พร้อมทั้งเสนอแนะให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบ

4) กพอ. ได้พิจารณาระบบบริหารงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

<sup>39</sup>สรุปจากเอกสารสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เกี่ยวกับภูมิหลังความเป็นมาการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง



โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำระบบบัญชีและการเงินของโครงการ ที่อยู่ในแผนการพัฒนาพื้นที่ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก แยกออกจากหากจากแผนงานปรกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ออก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และให้คณะกรรมการของ กพอ. ศึกษาแนวทางและวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนบริหารและจัดการทำเรือ แหลมฉับ

กล่าวโดยสรุป องค์กรที่มีบทบาทหลักในการผลักดันโครงการทำเรือแหลมฉับ คือ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก(กพอ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และการใช้จ่ายเงินของโครงการตามแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก มี اختیارทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับทำเรือแต่อย่างใดไม่ จาก ประเด็นนี้ จะมีส่วนสัมพันธ์กันกับการกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือ แหลมฉับ ในระยะเวลาต่อมา

#### การกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉับ

ก่อนที่จะกล่าวถึงกระบวนการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือ แหลมฉับไปปฏิบัติในบทต่อไป ผู้วิจัยจะขอเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายหรือที่มาของนโยบาย การให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉับ เพื่อให้ทราบถึงองค์กรหรือผู้มีบทบาทใน การกำหนดนโยบาย สำคัญหรือเนื้อหาของนโยบาย และยังเป็นพื้นฐานที่จะทำให้เข้าใจถึง สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ในการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉับไป ปฏิบัติ

#### องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉับ

การกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉับ ได้มีองค์กร หรือผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายหลายองค์กรด้วยกัน ซึ่งในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะขอเสนอองค์กรที่มี ส่วนกำหนดนโยบายและเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบาย ควบคู่กันไป ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) เป็นองค์กร



ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก การอนุมัติแผนงานหรือโครงการของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง วงเงินรายจ่าย กำลังคน วัสดุอุปกรณ์และทรัพยากร การบริหาร รวมทั้งการพิจารณากำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้ หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาคณะกรรมการประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักงานโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (สพอ.) เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการตามจำนวนที่จำเป็น<sup>40</sup> สำหรับมติของ กพอ. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2525 และ 15 สิงหาคม 2529 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติแทนคณะรัฐมนตรีได้ แล้วนำเสนอให้ ครม. ทราบ และถือเป็นมติ ครม. ต่อไป<sup>41</sup>

นอกจากนั้น กพอ. ยังได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (อพอ.) เพื่อทำหน้าที่ประสานการบริหาร กำกับ ดูแล และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เมื่อ อพอ. มีมติเป็นประการใดจะต้องนำเสนอต่อ กพอ. พิจารณาเพื่อถือเป็นมติหรืออาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติให้ดำเนินการแทน กพอ. ในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน<sup>42</sup>

ด้านนโยบายที่ อพอ. และ กพอ. กำหนดขึ้นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารและประกอบ การทำเรือแหลมฉบัง ผู้วิจัยจะขอนำเสนอตามลำดับช่วงเวลาดังนี้

1. มติ กพอ. เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2529 ให้ความเห็นชอบต่อหลักการให้ เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนและบริหารโครงการท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง<sup>43</sup> ครม. ได้รับทราบและถือ

<sup>40</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528.

<sup>41</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก, "หนังสือที่ สพอ. 563/2529," 27 พฤศจิกายน 2529.

<sup>42</sup>คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก, "คำสั่ง กพอ. ครั้งที่ 1/ 2532" 21 กุมภาพันธ์ 2529.



เป็นมติ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2529<sup>44</sup> มติของ กพอ. ครั้งนี้ได้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาท่าเรือ ที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน และดำเนินงานท่าเรือที่สร้างขึ้นใหม่และที่มีอยู่แล้ว ตามนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

2. มติ กพอ. เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2530 รับทราบตามที่ สพอ. เสนอเกี่ยวกับการดำเนินการศึกษาแนวทาง และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนบริหารและจัดการท่าเรือแหลมฉบัง และเมื่อการศึกษาแล้วเสร็จ ให้นำเสนอคณะกรรมการ และคณะกรรมการ กพอ. พิจารณา กำหนดเป็นนโยบายต่อไป<sup>45</sup> ครม. ได้รับทราบและถือเป็นมติ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2530<sup>46</sup> ซึ่งในการนี้ สพอ. ได้มอบหมายให้ Port of Felixstowe ของประเทศอังกฤษ ศึกษารูปแบบการให้เอกชนบริหารและจัดการท่าเรือแหลมฉบัง ส่วนกระทรวงคมนาคมได้ให้ Japan International Cooperation Agency - JICA ของประเทศญี่ปุ่น ศึกษาแบบการบริหาร และจัดการท่าเรือทั่วประเทศ

ในเดือนมิถุนายน 2531 Port of Felixstowe ได้เสนอรายงานการศึกษาต่อสพอ.<sup>47</sup> โดยเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาบริหารท่าเรือแหลมฉบัง อำนาจหน้าที่ขององค์กรจะต้องไม่ถูกจำกัดจากกฎระเบียบของทางราชการ มีความเป็นอิสระและความคล่องตัว ในด้านการบริหาร คณะกรรมการบริหารจะประกอบด้วยตัวแทนทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อจะได้มีการตรวจสอบการดำเนินงานของกันและกัน และยังเป็น การอาศัยประสบการณ์จากภาคเอกชน รูปแบบการเข้าร่วมของเอกชน อาจกระทำในรูปของการเป็นที่ปรึกษา การร่วมลงทุน และการเข้าจัดการ สำหรับเหตุผลที่ไม่ให้ กทท. เข้าบริหารท่าเรือแหลมฉบัง เพราะจะขาดโอกาสการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างท่าเรือกรุงเทพกับท่าเรือแหลมฉบัง และ

<sup>43</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก, "หนังสือที่ สพอ. 559/2529," 24 พฤศจิกายน 2529.

<sup>44</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร. 0202/28304," 4 ธันวาคม 2529.

<sup>45</sup>สรุปมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ กพอ. 2/2530 (27 กรกฎาคม 2530) เพื่อรายงานเสนอ ครม.

<sup>46</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0202/5589," 28 สิงหาคม 2530.

<sup>47</sup>Port of Felixstowe International Limited, Marketing and Administration Study for the Privatisation of Laem Chabang Port. Final Report-June 1988.



จะเป็นการลดสมรรถกวิสัยของท่าเรือแหลมฉบัง นอกจากนั้นผลการศึกษายังเสนอให้รัฐบาลจัดตั้ง คณะกรรมการท่าเรือแห่งชาติ (National Ports / Transport Council) เป็นองค์กรกลาง กำหนดนโยบายเกี่ยวกับท่าเรือของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันให้การพัฒนาท่าเรือ สนองต่อการขยายตัวของการขนส่งที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

ในเดือนมกราคม 2531 JICA ได้เสนอรายงานผลการศึกษา โดยในส่วนของท่านท่าเรือแหลมฉบัง ได้เสนอแนะรูปแบบการจัดการแบบยึดหยุ่นในเชิงธุรกิจ เพราะท่าเรือแห่งนี้ต้องแข่งขันกับท่าเรือกรุงเทพในด้านลูกค้า ด้านองค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร จะต้องมีความเป็นอิสระจากหน่วยราชการส่วนกลางและท้องถิ่น รวมทั้ง กทท. ด้วย<sup>48</sup> และในรายงานอีกฉบับหนึ่งของ JICA ได้เสนอแนะว่า การบริหารท่าเรือแหลมฉบังควรจะจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ ให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประมาณ 70 คน แยกการบริหารออกจากท่าเรือกรุงเทพ การประกอบท่าเรือแต่ละท่า ควรให้บริษัทเรือเป็นผู้ดำเนินการในลักษณะของสัญญาเช่า ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันทางด้านการตลาด อันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด<sup>49</sup>

3. มติ กพอ. เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2532 ได้มอบหมายให้คณะกรรมการกำกับดูแลการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (อพอ.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพงษ์สารสิน) เป็นประธาน พิจารณารูปแบบการบริหารและจัดการท่าเรือแหลมฉบังในรายละเอียด ครม. ได้รับทราบและถือเป็นมติ ครม. เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2532<sup>50</sup> ต่อมาในการประชุม อพอ. เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2532 กระทรวงคมนาคมได้เสนอให้มี พรบ. การท่าเรือแหลมฉบัง ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการท่าเทียบเรือ ที่ประชุม อพอ. ได้มีมติให้จัดตั้งเป็นองค์กรอิสระ โดยจะให้เป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การท่าเรือ พาณิชยกรรมแหลมฉบัง พ.ศ. .... และ พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่บังคับใช้ พ.ศ. ....

<sup>48</sup>JICA, Study on the Effective Port Management and Operation System in the Kingdom of Thailand. Draft Final Report-June 1988.

<sup>49</sup>JICA, The Feasibility Study on Measures to Promote the Container Handling System Through Laem Chabang Port in the Kingdom of Thailand. Draft Final Report-March 1988.

<sup>50</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0202/ว (ล) 7086," 18 พฤษภาคม 2532.



เสนอประธาน กพอ. (นายกรัฐมนตรี) เพื่อเสนอ กรม. ทราบ ก่อนส่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาต่อไป ในด้านการหาผู้ประกอบการทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ที่ประชุมได้มีมติในหลักการให้ เอกชนเข้าบริหารทำเรือทุกท่า โดยมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมเป็นผู้ดำเนินการ<sup>51</sup>

ภายหลังจากที่ อพอ. มีมติและมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ รับการคัดค้านจากสหภาพแรงงานใน กทท. จนนำไปสู่การนัดหยุดงาน ทางกระทรวงคมนาคม และ ฝ่ายบริหารของ กทท. จึงได้จัดให้มีการเจรจากับตัวแทนสหภาพแรงงาน เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2533 และได้มีข้อตกลงร่วมกันให้ทางกระทรวงคมนาคม นำข้อเสนอของสหภาพแรงงานเข้าสู่การ พิจารณาของ อพอ.

4. มติ อพอ. เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2532 เกี่ยวกับการบริหารและจัดการ ทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ได้กำหนดไว้ดังนี้

1) ให้ทำเรือกรุงเทพ ทำเรือสัดหีบ และทำเรือแหลมฉบังขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงคมนาคม (ตามผังแนวทางการจัดตั้ง องค์การและการบริหารทำเรือแหลมฉบังที่แนบ-แผนภาพที่ 11)

2) สำหรับการวางระบบบริหาร ให้ทำเรือแต่ละแห่งสามารถแข่งขันกันได้ รวมทั้งการวางระบบการจัดการท่าเทียบเรือพาณิชย์แหลมฉบังนั้น ให้กระทรวงคมนาคมรับนโยบาย ของรัฐบาลไปแจ้งให้คณะกรรมการ กทท. รับไปดำเนินการให้เป็นผลในทางปฏิบัติต่อไป

มตินี้ นายกรัฐมนตรีได้ลงนามถือเป็นมติ กพอ. และ กรม. ได้รับทราบและถือเป็นมติ เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532<sup>52</sup>

<sup>51</sup>กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม, "หนังสือที่ คค. 0204/กพ. 743," 10 กรกฎาคม 2532.

<sup>52</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0202/ว (ล) 17906," 9 พฤศจิกายน 2532.



มติ ครม. เมื่อวันที่ 7 พ.ย. 32 เรื่องการแบ่งส่วนงานของ กทท. เลียใหม่  
 แนวทางการจัดองค์กรและการบริหารท่าเรือแหลมฉบัง  
 ระหว่างการขึ้นรูปแก้ไข พรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย



- \* มีคณะกรรมการบริหารท่าเรือแห่งชาติ กำกับนโยบาย โดยส่วนรวม แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี
- \* มีคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารท่าเรือ ขึ้นอยู่กับกระทรวงคมนาคม
- \* คณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการบริหารท่าเรือแต่ละแห่ง
- \* มีคณะกรรมการอิสระสำหรับแต่ละท่าเรือ
  - คณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยแต่งตั้งรักษาการผู้อำนวยการท่าเรือแต่ละแห่ง
  - รักษาการผู้อำนวยการท่าเรือแต่ละแห่ง รายงานโดยตรงต่อคณะกรรมการผ่านคณะกรรมการ
  - มีการเงินอิสระ
- \* ท่าเรือแต่ละแห่งสามารถแข่งขันกันได้
- \* เอกชนสามารถเข้ามาประกอบการท่าเทียบเรือได้

แนบภาพที่ 11 แนวทางการจัดองค์กรและการบริหารท่าเรือแหลมฉบัง

ที่มา : เอกสารแนบบันทึกข้อความของกองเศรษฐกิจการขนส่งและคมนาคม กระทรวงคมนาคม, "บันทึกข้อความที่ กค.1140/2532," 15 ธันวาคม 2532.



จากการที่ กพอ. เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานโครงการทำเรือแหลมฉบังมาตั้งแต่ต้น เพราะถือว่าทำเรือแห่งนี้จะเป็นพื้นฐานรองรับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จนโครงการดังกล่าวได้มีการนำแบบปฏิบัติให้เป็นรูปเป็นร่างขึ้น โดย กพอ. ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาทำเรือแหลมฉบังไว้ดังนี้<sup>53</sup>

- 1) เป็นทำเรือแห่งใหม่สำหรับการส่งออกและนำสินค้าเข้า เพื่อสนับสนุนการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว และการกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพฯ
- 2) เป็นทำเรือของประเทศ สำหรับการขนส่งสินค้าด้วยระบบตู้คอนเทนเนอร์ สินค้าเกษตรเทกอง และอื่น ๆ
- 3) ใช้เทคโนโลยี เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ได้มาตรฐานทำเรือนานาชาติที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงโดยตรงเข้ากับระบบวงจรหลักการค้าเรือของโลก
- 4) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและปรับปรุง โครงข่ายขนส่งเชื่อมโยงทำเรือแหลมฉบังกับแหล่งผลิตและพื้นที่ตอนในของประเทศ โดยมีการพัฒนาสถานีแยกและบรรจุสินค้าตู้คอนเทนเนอร์ (ICD) เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทำเรือแหลมฉบัง
- 5) มีการจัดการทำเรือแหลมฉบัง ในลักษณะของการมุ่งให้บริการที่ดีทั้งด้านเครื่องมือ เครื่องใช้ และบริการเชิงธุรกิจที่มีประสิทธิภาพ

ส่วนหลักการบริหาร และการจัดการทำเรือแหลมฉบัง กพอ. ได้กำหนดไว้ดังนี้<sup>54</sup>

- 1) วัตถุประสงค์ของการพัฒนาทำเรือแหลมฉบังจะบรรลุผลได้ ต้องมีระบบบริหารและการจัดการทำเรือที่มีประสิทธิภาพ โดยการสร้างกลไกส่งเสริมให้มีการแข่งขันโดยเสรี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ
- 2) การวางระบบบริหารและการจัดการภายใต้ระบบเศรษฐกิจเปิดเสรี โดยยึดหลักการหลีกเลี่ยงการผูกขาด ทั้งโดยภาครัฐบาลและเอกชน ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม
- 3) การมีระบบบริหารและการจัดการทำเรือแหลมฉบัง แยกออกจากการทำเรือแห่งประเทศไทย ตัดระบบผูกขาดและเอื้ออำนาจให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างทำเรือแต่ละแห่ง

<sup>53</sup> เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เกี่ยวกับภูมิหลังความเป็นมาของการพัฒนาทำเรือแหลมฉบัง

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน



ภายใต้นโยบายของรัฐ โดยทำเรื่องเป็นบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐ มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และประสิทธิภาพการให้บริการ จะส่งผลกระทบต่อสินค้าของไทยในการแข่งขันกับตลาดโลก

4) ภาคเอกชนควรเข้ามามีบทบาทในการบริหารเชิงธุรกิจ สำหรับทำเทียบเรือแต่ละท่า มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมมากกว่าการทำธุรกิจระบบผูกขาด

2. กระทรวงคมนาคมและคณะกรรมการนโยบายท่าเรือแห่งชาติ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่มาของนโยบายมิได้จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะต้องมาจากองค์กรทางการเมือง ซึ่งได้แก่สถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) สถาบันบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เท่านั้น แต่ที่มาของนโยบายยังมาจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบงานในแต่ละกระทรวง และรวมไปถึงคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีบุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งประธานหรือกรรมการร่วมอยู่ด้วย

กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นต้นสังกัดของการท่าเรือแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของ กทท. สำหรับด้านรูปแบบการบริหารและการจัดการท่าเรือแหลมฉบัง ทางกระทรวงคมนาคมได้กำหนดนโยบายดังกล่าวไว้ด้วย ดังที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม สั่งให้ กทท. แก้ไขแผนวิสาหกิจ ปี 2532-2536 ที่ กทท. ระบุว่า จะเป็นผู้บริหารและจัดการท่าเรือแหลมฉบังเองซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กระทรวงคมนาคม ได้กำหนดรูปแบบการบริหารและการจัดการท่าเรือแหลมฉบังเอาไว้ ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาบริหาร โดยไม่นำ พรบ. แรงงานสัมพันธ์ 2518 มาบังคับใช้ เปิดโอกาสให้เอกชนหลายรายเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ<sup>55</sup> และต่อมาทาง กทท. ได้ดำเนินการแก้ไขแผนวิสาหกิจฉบับดังกล่าว ให้เป็นไปตามนโยบายที่ทางกระทรวงคมนาคมได้กำหนดไว้

คณะกรรมการนโยบายท่าเรือแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2531 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและเสนอร่างนโยบาย แผนการพัฒนาท่าเรือ การจัดทำและเสนอร่างกฎหมายการบริหารและการจัดการท่าเรือแห่งชาติ รวมไปถึงการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ

<sup>55</sup>บันทึกข้อความของนายนิคม แส่นเจริญ รมช. กระทรวงคมนาคม ถึงปลัดกระทรวงคมนาคม, "เรื่อง แผนวิสาหกิจ ปี 2532-2536 (ฉบับที่ 4) ของ กทท." 9 มกราคม 2532.



เกี่ยวกับกิจการท่าเรือต่อกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธาน ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการขนส่งและคมนาคม เป็นกรรมการและเลขานุการ ใน ส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง คณะกรรมการได้มีข้อเสนอแนะ ต่อทางกระทรวงคมนาคม มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ ด้านการบริหารรัฐบาลควรเป็นผู้กำหนดและ กำกับนโยบาย ด้านการจัดการท่าเรือ ควรมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดการโดยตั้งเป็นบริษัทจำกัด มี หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือหุ้น และในการประชุมเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2532 คณะกรรมการได้มีมติ ให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง โดยมอบหมายให้ กทท. เป็นผู้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้น และจัดเตรียมเอกสารสำหรับการประกวดราคา<sup>56</sup>

ภายหลังจากนั้น กระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้คณะกรรมการ กทท. เป็นผู้พิจารณา เรื่องรูปแบบการประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบังในรายละเอียด<sup>57</sup>

3. คณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนด้านการให้บริการพื้นฐาน ซึ่ง แต่งตั้งโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2521 เพื่อดำเนินการ แก้ไขปัญหาบริการพื้นฐานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ทันทับปัญหาที่เกิดขึ้น ทบทวน แผนการลงทุนหลัก ๆ ในระยะเวลาที่เหลือของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะบทบาทของภาคเอกชนและวิธีการลงทุน คณะอนุกรรมการประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี (นายพงษ์ สารสิน) เป็นประธานอนุกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นรองประธาน และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ<sup>58</sup> ในส่วนของการบริหารท่าเรือแหลมฉบัง คณะอนุกรรมการในการประชุม เมื่อ 4 กรกฎาคม 2532 ได้พิจารณาไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของ กทท.ที่จะเป็นผู้เข้าดำเนินการท่าเทียบเรือสินค้าทั่วไป ของ

<sup>56</sup>บันทึกการประชุมของคณะกรรมการนโยบายท่าเรือแห่งชาติ ครั้งที่ 1, 2 และ 3 8 ธันวาคม 2531, 9 กุมภาพันธ์ 2532 และ 16 มีนาคม 2532.

<sup>57</sup>สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองเศรษฐกิจการขนส่งและคมนาคม กระทรวงคมนาคม 28 มิถุนายน 2533.

<sup>58</sup>คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ, "คำสั่งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ที่ 4/2531," 20 พฤศจิกายน 2531.



ท่าเรือแหลมฉบัง และเห็นสมควรให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน<sup>59</sup> และในการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2532 ก็ได้พิจารณาเห็นชอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการท่าเรือแหลมฉบัง

4. คณะกรรมการเจรจาปัญหาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง จัดตั้งขึ้นหลังจากการนัดหยุดงานของสหภาพแรงงานใน กทท. เมื่อวันที่ 30 มกราคม-2 กุมภาพันธ์ 2533 ที่คัดค้านการให้เอกชนเข้ามาบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง คณะกรรมการชุดนี้มี พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน<sup>60</sup> เพื่อดำเนินการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารท่าเรือแหลมฉบัง และคณะกรรมการได้มีมติให้เอกชนเข้าประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง คือ ท่าคอนเทนเนอร์ 2 ท่า และให้ กทท. ประกอบการทำคอนเทนเนอร์ 1 ท่า และท่าสินค้าทั่วไป 1 ท่า<sup>61</sup> และ ครม. ได้มีมติรับทราบเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2533<sup>62</sup>

ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2533 ครม. ได้อนุมัติให้มีการทบทวนมติ ครม. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2533 ตามข้อเสนอของประธานคณะกรรมการเจรจาปัญหาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ดังนี้<sup>63</sup>

- 1) การบริหารท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ให้ กทท. เป็นผู้บริหารท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ตาม พรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
- 2) การจัดการท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง (1) ให้เอกชนเข้าประกอบการท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ จำนวน 2 ท่า และ (2) ให้ กทท. ประกอบการทำเทียบเรือ 2 ท่าที่เหลือ
- 3) ให้ท่าเทียบเรือ แต่ละท่ามีเอกภาพในการประกอบการ

นอกเหนือจากองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารท่าเรือ

<sup>59</sup>"Team rejects PAT bid to run wharf," Bangkok Post. (5 July 1989) : 17.

<sup>60</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี, "คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 31/2533," 5 กุมภาพันธ์ 2533.

<sup>61</sup>สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0111/5461," 17 เมษายน 2533.

<sup>62</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0202/5785," 19 เมษายน 2533.

<sup>63</sup>"ประมวลมติ ครม.," ข่าวพาณิชย์. (กรมพาณิชย์สัมพันธ์) (12-18 มิถุนายน 2533) : 23.



แหลมฉบังแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่บริหารในระดับนโยบายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แสดงความคิดเห็นสนับสนุนต่อการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังแทนการให้ กทท. เป็นผู้ดำเนินการ เช่น นายพิสิฐ ภัคเกษม รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>64</sup> นายศรีภูมิ ศุขเนตร ปลัดกระทรวงคมนาคม<sup>65</sup> นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ก็ยืนยันนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในกิจการไฟฟ้า โทรศัพท และท่าเรือ<sup>66</sup> ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ เมื่อเดือนสิงหาคม 2531 ที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินงานกิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ และตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้อย่างเพียงพอ

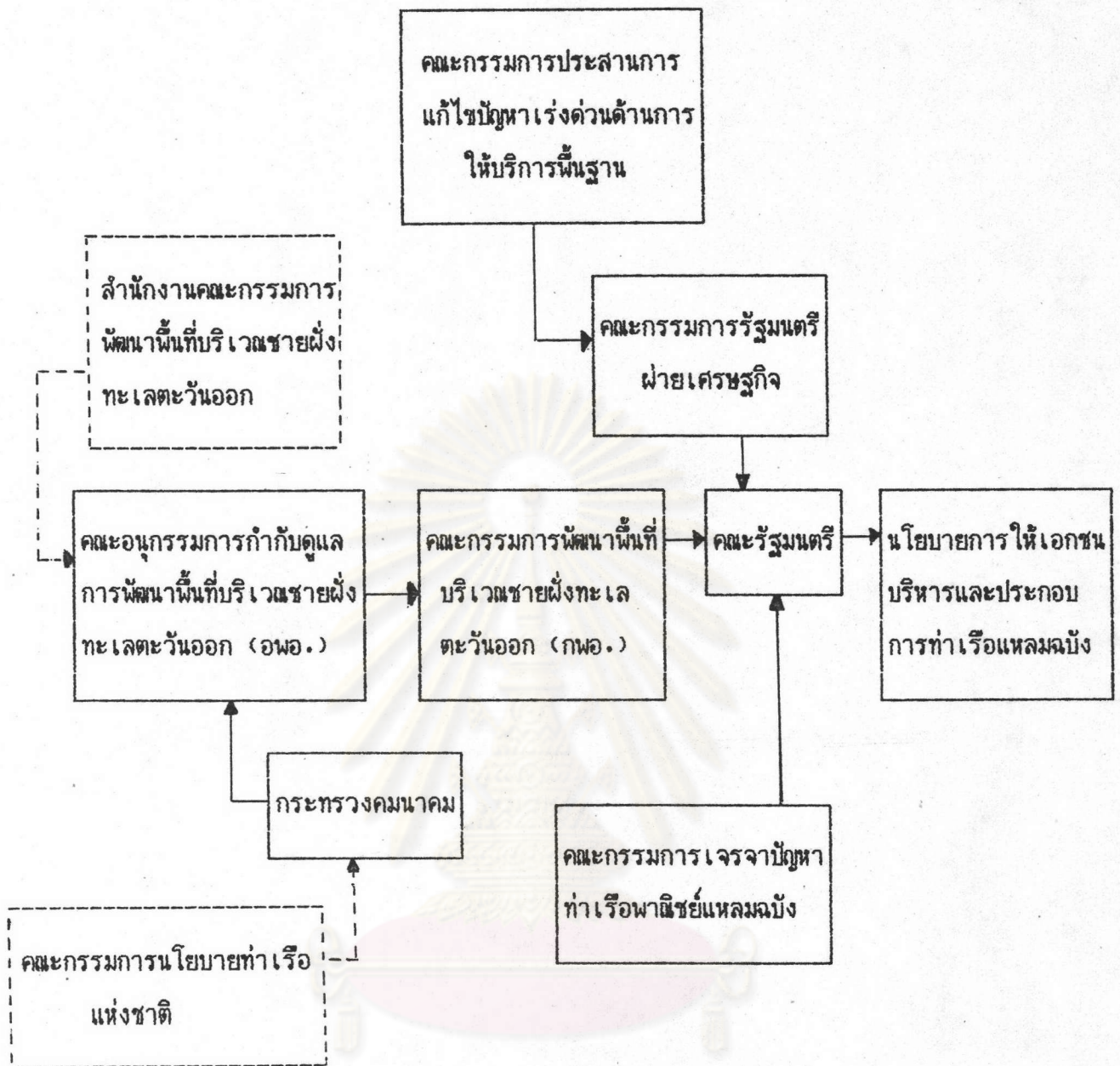
กล่าวโดยสรุป นโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้น นับตั้งแต่รัฐบาลชุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีองค์กรและผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหลายฝ่ายด้วยกัน ดังแสดงในแผนภาพที่ 12 แต่องค์กรที่มีบทบาทหลักหรือเป็นผู้ผลักดันนโยบาย คือ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก สำหรับเนื้อหาของนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมารับบริหารท่าเรือแหลมฉบัง โดยเป็นผู้ควบคุมและกำกับด้านนโยบาย ไม่มีการนำ พรบ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาบังคับใช้ และให้เอกชนเป็นผู้จัดการและประกอบการท่าเทียบเรือ ในการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ ได้รับการคัดค้านจากสหภาพแรงงานในการท่าเรือแห่งประเทศไทย ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากเนื้อหาของนโยบาย มีลักษณะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการท่าเรือ จึงไม่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรที่มีภารกิจดังกล่าวมาก่อน (คู่มืออุปสรรคและเนื้อหาของนโยบาย ได้ในแผนภาพที่ 13 และ 14)

<sup>64</sup>ผู้จัดการ. (24-30 สิงหาคม 2530) : 12.

<sup>65</sup>"บทสัมภาษณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม," วารสารทรานสปอร์ต. 1 (กรกฎาคม 2532) : 63-71.

<sup>66</sup>Bangkok Post. (17 September 1989) : 3.





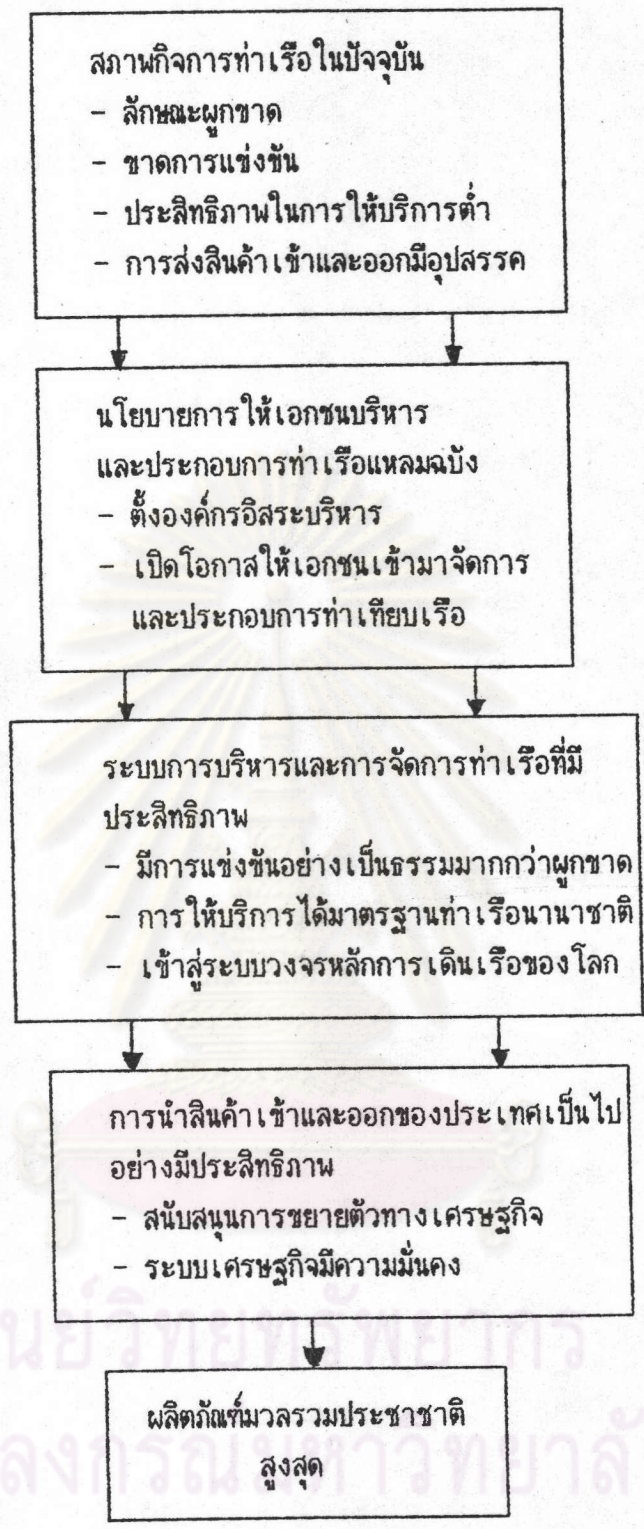
ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

----- องค์กรสนับสนุนทางนโยบายสาธารณะ

————— องค์กรทางนโยบายสาธารณะ

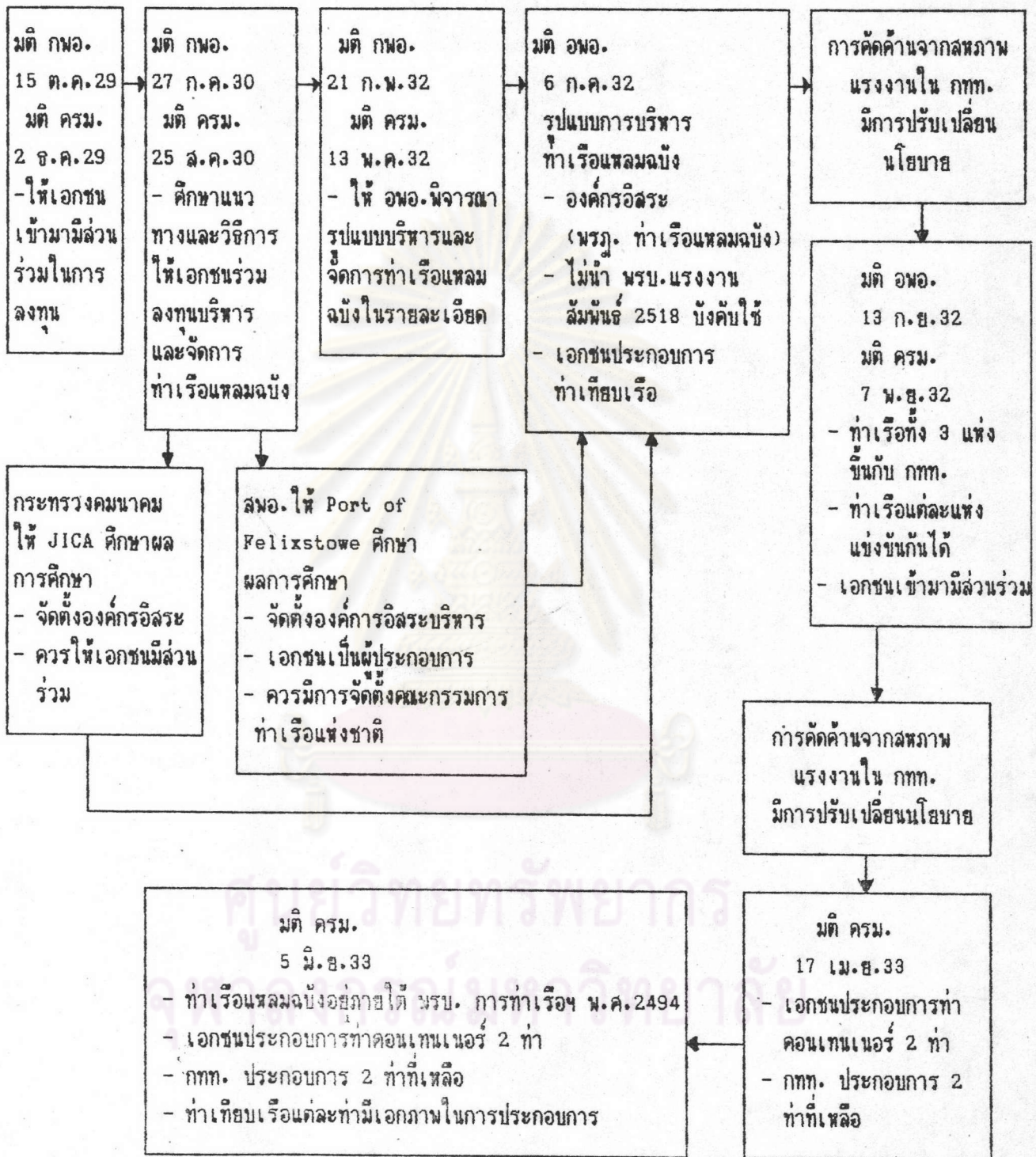
แผนภาพที่ 12 องค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง  
ที่มา : ประมวลขึ้นโดยผู้วิจัย





แผนภาพที่ 13 วัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง  
ที่มา : ประมวลขึ้นโดยผู้วิจัย





แผนภาพที่ 14 เนื้อหาสาระของนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง (ช่วงเดือน ตุลาคม 2529 - มิถุนายน 2533)

ที่มา : ประมวลโดยผู้วิจัย