

บทที่ 1
บทนำ



1.1 ปัญหาและความสำคัญของการศึกษา

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานทางธุรกิจของรัฐ ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญต่อเศรษฐกิจไทยค่อนข้างมาก ทั้งในฐานะผู้ผลิตสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน และผู้จ้างงานรายใหญ่ โดยภาครัฐวิสาหกิจมีขนาดของรายได้และรายจ่ายที่ใหญ่ เมื่อเทียบกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติภายในประเทศ (จีดีพี) ภาครัฐวิสาหกิจมีรายได้รวมเพิ่มขึ้นจาก 11.2 % ของจีดีพี ในปี 2513 เป็น 23.9 % ในปี พ.ศ.2541 (ตารางที่ 1.1) และมีรายจ่ายเทียบกับจีดีพีเพิ่มขึ้นจาก 9.5 % ในปี พ.ศ.2513 เป็น 23.7 % ในปี พ.ศ.2541 และเมื่อพิจารณาจากจำนวนการจ้างงานก็มีมากพอควร กล่าวคือมีการจ้างงาน 2.97 แสนคนหรือคิดเป็น 0.96 % ของปริมาณการมีงานทำทั้งหมด นอกจากนี้ ภาครัฐวิสาหกิจยังเป็นลูกหนี้รายใหญ่ของรัฐบาล ซึ่งมีหนี้สินรวม 4.31 ล้านล้านบาท และส่วนหนึ่งเป็นหนี้เงินกู้จากต่างประเทศทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

ตารางที่ 1.1 : บทบาทของรัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจไทย

รายการ	2513 ^a	2523 ^a	2533 ^b	2538 ^b	2539 ^b	2540 ^b	2541 ^b
รายได้ (ล้านบาท)	15,305	104,042	377,221	780,117	912,603	1,095,621	1,195,942
รายได้/จีดีพี(%)	11.2	15.2	17.3	18.6	19.8	22.6	23.9
รายจ่ายรวม(ล้านบาท)	12,893	95,935	332,436	655,970	767,709	1,085,706	1,186,914
รายจ่าย/จีดีพี(%)	9.5	14.0	14.8	15.7	16.7	22.4	23.7
งบลงทุน (ล้านบาท)	2,563	26,084	86,314	342,476	331,163	329,379	291,816
งบลงทุน/จีดีพี (%)	1.9	3.8	4.0	8.2	7.2	7.2	5.8
อัตรากำลัง (พันคน)	128	223	297	330	303	319	297
อัตรากำลังรัฐวิสาหกิจเทียบกับปริมาณการมีงานทำ (%)	6.81	0.82	0.97	1.07	1.01	1.01	0.96

ที่มา : ^a เจษฎา โทห่อ้นจิตร (2527) , ชาญชัย อมตศิริกุล (2529)

^b สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กรมบัญชีกลาง

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจำนวนไม่น้อยยังขาดประสิทธิภาพ และมีความล่าช้าในการปรับตัว ทำให้การทำงานของวิสาหกิจไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย และบางส่วนได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนได้เพิ่มภาระทางด้านการเงินและการคลังของรัฐบาลมากขึ้น ประกอบกับการเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐต้องกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) , ธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย (ADB) , ธนาคารโลก (The World Bank) รวมทั้งต่างประเทศอีกมากมาย ดังนั้น เพื่อที่จะลดภาระทางการเงิน รัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างรีบด่วนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยให้บริษัทไทยสามารถแข่งขัน

ขันกับคู่แข่งในระดับสากล รวมทั้งจะช่วยให้คนไทยได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาถูกลงด้วย

การที่รัฐวิสาหกิจไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาจมีสาเหตุหลักๆ ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ดำเนินธุรกิจในตลาดผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด ไม่ต้องแข่งขันกับใคร จึงไม่กระตือรือร้นที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน ไม่มีแรงจูงใจในการลดต้นทุนการผลิต เพราะสามารถกำหนดราคาโดยอิงต้นทุน (cost based pricing)
2. รัฐบาลมักไม่มีระบบกำกับตรวจสอบให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เปรียบเสมือนเป็น “ กิจการที่ไร้เจ้าของที่แท้จริง ” ดังนั้น ผู้บริหารและพนักงานของรัฐวิสาหกิจก็อาจดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองมากกว่าประโยชน์ขององค์กรและสังคม
3. ระบบการบริหารและโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะเป็น “ ราชการ ” มีขั้นตอนการตัดสินใจหลายระดับ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการทำงาน

การแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจในปัจจุบันนี้ มีกระแสของการปรับโครงสร้างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากมายทั้ง ๆ ที่ในอดีตได้มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ดำเนินการแปรรูปมาบ้างแล้วโดยมีระดับความสัมฤทธิ์ผลบางส่วนในระดับหนึ่ง และได้มีการแปรรูปกันมาอย่างต่อเนื่อง แต่ในปัจจุบันนี้ เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ IMF ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขในการอนุมัติเงินกู้ด้วย

ประเภทของรัฐวิสาหกิจได้ถูกจำแนกออกเป็นหลายลักษณะ แต่ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากประเภทหนึ่ง ก็คือ รัฐวิสาหกิจในภาคการขนส่ง ซึ่งจากประวัติการพัฒนาประเทศจะเห็นว่า กิจกรรมสาขาขนส่งมีแนวโน้มขยายตัวสอดคล้องกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวมมาตลอด จากตารางที่ 1.2 ในช่วงทศวรรษระหว่างปี พ.ศ. 2528-2538 ก่อนที่จะเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ภาคการขนส่งมีอัตราเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 10.3 สอดคล้องกับการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม (GDP) ซึ่งอยู่ในระดับร้อยละ 9.4 ต่อปี

ตารางที่ 1.2 : อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของกิจกรรมขนส่งเทียบกับ GDP

	2528-2533	2533-2538	เฉลี่ยระหว่าง 2528-2538
บริการขนส่ง	8.9 %	6.3 %	7.6 %
รวมภาคการขนส่ง	12.7 %	8.0 %	10.3 %
ระบบเศรษฐกิจโดยรวม (GDP)	10.3 %	8.6 %	9.4 %

ที่มา : แผนหลักการขนส่ง พ.ศ. 2542-2549 ของกระทรวงคมนาคม ศึกษาโดย TDRI : 2542

อย่างไรก็ตาม บทบาทการขนส่งทางรถไฟไม่ได้เพิ่มสูงตามอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐบาลได้ทุ่มเทลงทุนพัฒนาเครือข่ายทางหลวงและระบบถนนอย่างจริงจัง ทำให้การขนส่งทางถนนมีความได้เปรียบอย่างมากในตลาดการขนส่ง ส่วนแบ่งตลาดของรถไฟ ทั้งด้านการขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าจึงลดลงอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 1.3 : ส่วนแบ่งการขนส่งผู้โดยสารในรูปแบบการขนส่งต่าง ๆ (คัดตามจำนวนคน-กิโลเมตร:passenger-km)

	2527	2532	2537
การขนส่งทางถนน (ร้อยละ)	90.4	91.9	95.7
รถเล็ก	27.4	34.8	45.1
รถโดยสาร	63.0	57.1	50.6
การขนส่งทางรถไฟ	9.1	7.1	5.8
การขนส่งทางอากาศ (ในประเทศ)	0.5	1.0	1.6

ที่มา : แผนหลักการขนส่ง กระทรวงคมนาคม 2542 – 2549

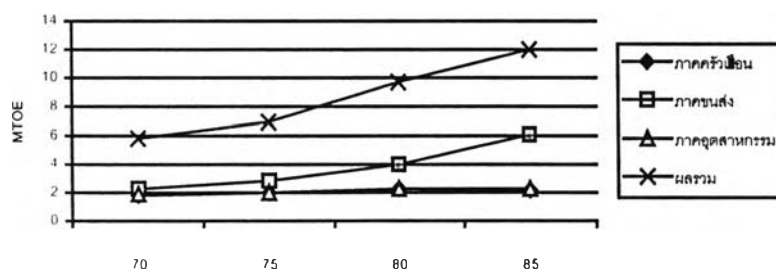
ตารางที่ 1.4 : ส่วนแบ่งการขนส่งสินค้าในประเทศ (คัดตามจำนวนตัน – กิโลเมตร : ton-km.)

	2529	2533	2537
ทางถนน	91.16	92.11	93.23
ทางรถไฟ	5.85	5.35	3.5
ทางแม่น้ำลำคลองและชายฝั่ง	3.99	2.53	2.68
ทางอากาศ	0.00	0.01	0.04
ทางท่อ	0.00	0.00	0.54

ที่มา : แผนหลักการขนส่ง กระทรวงคมนาคม 2542 – 2549

จากตารางที่ 1.3 และ 1.4 จะเห็นได้ว่าส่วนแบ่งของการขนส่งทางรถไฟลดต่ำลงเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี 2527 โดยมีส่วนแบ่งของการขนส่งทางถนนและทางอากาศเพิ่มขึ้นทั้งการโดยสารและการสินค้า ซึ่งจากการที่ส่วนแบ่งการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางรถไฟได้ลดลงนี้เอง เป็นจุดริเริ่มให้การรถไฟฯ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการขนส่งทางรถไฟจำเป็นต้องปรับโครงสร้างองค์กรอย่างเร่งด่วน

นอกจากนี้ ภาคการขนส่งมีการใช้พลังงานมาก โดยพลังงานที่ใช้ส่วนหนึ่งมาจากการนำเข้า ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 30-40 ของปริมาณการใช้พลังงานทั้งหมด และจากแผนภาพที่ 1 จะเห็นว่าในช่วงปี 2513-2528 ภาคการขนส่งของไทยใช้พลังงานมากกว่าภาคธุรกิจอื่นทั้งหมดโดยคิดเป็นร้อยละ 30-40 ของ



แผนภาพที่ 1 : การใช้พลังงานในประเทศไทยแยกตามภาคเศรษฐกิจ

การใช้พลังงานทั้งหมดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ และจากตารางที่ 1.5 จะเห็นว่าภาคการขนส่งก็ยังคงใช้พลังงานมากกว่าภาคธุรกิจอื่นโดยมีอัตราที่สูงขึ้น คือร้อยละ 40-42 โดยมีการใช้ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม

เฉลี่ยประมาณร้อยละ 60 ของปริมาณการใช้ทั้งหมดในช่วงปี 2537-2541¹ รองลงมา คือ ภาคอุตสาหกรรม คิดเป็นประมาณร้อยละ 13 ส่วนปริมาณการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง (Fuel Oil) ของภาคการขนส่ง คิดเป็นประมาณร้อยละ 10 ของปริมาณการใช้ทั้งหมด²

ตารางที่ 1.5 : ปริมาณการใช้พลังงานแยกตามภาคเศรษฐกิจ ปี 2538-2542 (หน่วย : ktoe & %)

ภาคเศรษฐกิจ	2538	2539	2540	2541	2542
ภาคเกษตรกรรม	1,581 (3.4)	1,786 (3.6)	1,493 (3.0)	1,880 (4.1)	2,160 (4.5)
เหมืองแร่	28 (0.1)	43 (0.1)	45 (0.1)	32 (0.1)	68 (0.2)
อุตสาหกรรม	15,740 (34.4)	17,469 (35.5)	16,732 (33.4)	14,388 (31.5)	16,129 (33.8)
ก่อสร้าง	273 (0.6)	315 (0.6)	369 (0.7)	265 (0.6)	237 (0.5)
บ้านที่อยู่อาศัยและการพาณิชย์	9,353 (20.5)	9,543 (19.4)	10,092 (20.1)	10,253 (22.4)	10,114 (21.2)
คมนาคมขนส่ง	18,754 (41.0)	20,094 (40.8)	21,399 (42.7)	18,856 (41.3)	18,991 (39.8)
รวม	45,729 (100)	49,250 (100)	50,130 (100)	45,674 (100)	47,699 (100)

ที่มา : รายงานพลังงานของประเทศไทย กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ก.วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่า สัดส่วนในการใช้พลังงานในภาคการขนส่งของไทยอยู่ในปริมาณที่ค่อนข้างสูง และส่วนหนึ่งมาจากการนำเข้า ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น เราจึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการขนส่ง เพื่อการจัดสรรการใช้ปริมาณพลังงานอย่างคุ้มค่าและมีประโยชน์สูงสุด

● ความจำเป็นในการปรับโครงสร้างการรถไฟฯ

การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟฯ พ.ศ. 2494 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อดำเนินธุรกิจด้านการขนส่งทางรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งประชาชน รัฐ และองค์กร

ในปี พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นปีที่เกิดภาวะวิกฤตน้ำมัน³ และเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงทั่วโลก ส่งผลให้ฐานะการเงินของการรถไฟฯ ตกต่ำอย่างรวดเร็ว ประสบภาวะขาดทุนและต้องพึ่งการอุดหนุนจากรัฐบาล จากการสำรวจโดยกรมบัญชีกลาง สำนักผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ.2542 การรถไฟแห่งประเทศไทยคิด 10 อันดับแรกของรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนมากที่สุด และเป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งที่ขาดทุนสูงสุด คือ 4,537 ล้านบาท สูงขึ้นกว่าปี พ.ศ.2541 ถึง 1,696 ล้านบาท และขณะเดียวกันก็มีหนี้สินกว่า 37,000 ล้านบาท และจากการประมาณการตัวเลขการขาดทุนจะเพิ่มเป็น 6,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2543 (ตารางที่ 1.6)

¹ เพิ่มจาก 19,855.5 ล้านลิตร ในปี 2537 เป็น 22,994.1 ล้านลิตร ในปี 2541

² รายงานน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทย 2541 กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

³ คือ ภาวะที่ราคาน้ำมันดีเซลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากลิตรละ 0.828 บาทในปี 2509 สูงขึ้นเป็น 1.53 บาทในช่วงปลายปี 2516 และ 2.31 บาทในปี 2517 การรถไฟฯ ในขณะนั้นซื้อน้ำมันปีละเกือบ 60 ล้านลิตรทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

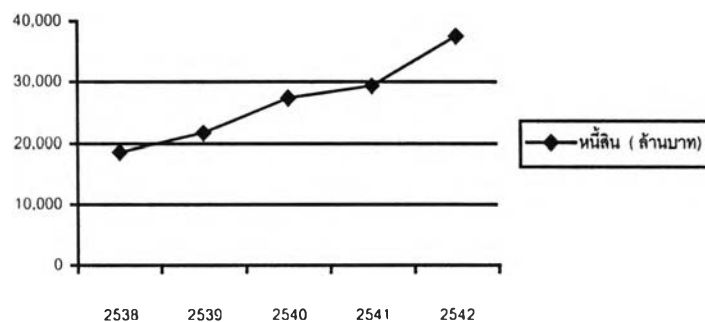
ตารางที่ 1.6 : สรุปผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

	2538	2539	2540	2541	2542
สินทรัพย์ (ล้านบาท)	35,531	41,215	44,759	49,699	54,318
หนี้สิน (ล้านบาท)	18,504	21,685	27,358	29,453	37,461
รายได้ (ล้านบาท)	7,338	7,897	8,466	7,219	6,594
ขาดทุน (ล้านบาท)	1,544	1,490	1,640	2,841	4,537
จำนวนพนักงานและลูกจ้างประจำ	20,375	20,157	20,454	19,614	18,578

ที่มา : กรมบัญชีกลาง สำนักผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย

สภาพปัญหาทางการเงินของการรถไฟ ฯ เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและเป็นระยะเวลาต่อเนื่อง เนื่องจากการรถไฟ ฯ มีปัญหาสะสมมากมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการให้บริการและความสามารถในการแข่งขันของ รฟท. เป็นอย่างมาก ปัญหาในเรื่องแรกคือ **ปัญหาหนี้สินของ รฟท.** จากแผนภาพที่ 2 จะเห็นว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2538-2542 แนวโน้มตัวเลขของจำนวนหนี้สินของ รฟท. เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 19.25 หนี้สินของ รฟท.ส่วนใหญ่มาจากเงินกู้ระยะยาว ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงถึงประมาณร้อยละ 40 ของหนี้สินทั้งหมด

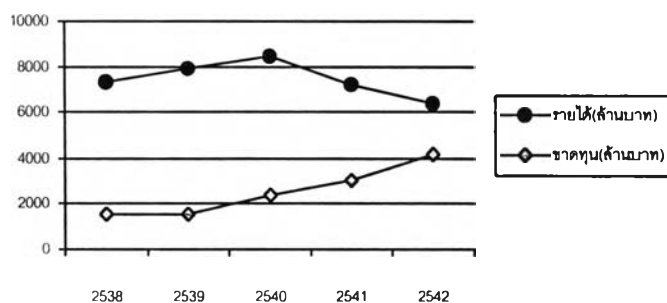
แผนภาพที่ 2 : แสดงจำนวนหนี้สินของการรถไฟ ฯ ในปี 2538 - 2542



จำนวนหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นนี้มีสาเหตุมาจาก 1) การขยายการลงทุนด้านสินทรัพย์ คือ ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์สุทธิ ซึ่งเป็นสินทรัพย์หลักของ รฟท. ที่มีอัตราการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นทุกปี⁴ 2) การปรับลดค่าเงินบาท ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้ยอดหนี้เงินสกุลต่างประเทศปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น 3) การลงทุนใหม่ทางด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านทางรถไฟ ใช้เงินจำนวน 3,007 ล้านบาทในปี พ.ศ.2540 และ 5,417 ล้านบาทในปี พ.ศ.2541 ซึ่งสูงถึงร้อยละ 89.6 ของงบประมาณการลงทุนประจำปี พ.ศ.2541 ของ รฟท. ในขณะที่การลงทุนด้านรถจักรล้อเลื่อนมียอดเพียงร้อยละ 10.4 เท่านั้น การขยายการลงทุนในวงเงินที่สูงอย่างต่อเนื่องดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดภาระเงินกู้สะสม ซึ่งถือเป็นสาเหตุสำคัญของการขาดกระแสเงินสดในระยะยาวของ รฟท.

⁴ จาก 74.8% ของสินทรัพย์ทั้งหมดในปี 2537 สูงขึ้นเป็นลำดับเป็น 86.2% ของสินทรัพย์ทั้งหมดในปี 2539 และ 85.7% ของสินทรัพย์ทั้งหมดในปี 2541

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ก็คือ **รายได้ที่เริ่มลดลงมาเรื่อย ๆ** ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ซึ่งรายได้ทั้งหมดของ รฟท. แยกออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ รายได้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเดินรถ (Business rail-related revenue) และรายได้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเดินรถ (Non-rail business revenue) ในส่วนแรก รายได้จากการโดยสารลดลงจาก 4,154.30 ล้านบาทในปี 2540 เป็นจำนวน 4,048.90 ล้านบาทในปี พ.ศ.2541 เนื่องจากการสูญเสียส่วนแบ่งตลาดให้กับการขนส่งรูปแบบอื่น รวมทั้งสภาวะถดถอยของเศรษฐกิจไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2540-2541 ทำให้กิโลเมตรผู้โดยสารรวมลดลง คือจาก 11,804 ล้านกิโลเมตรผู้โดยสาร



แผนภาพที่ 3 : แสดงจำนวนรายได้และผลขาดทุนของการรถไฟ ฯ ในปี 2538-2542

ในปี พ.ศ.2540 เป็น 10,947 ล้านกิโลเมตรผู้โดยสารในปี พ.ศ.2541 ส่วนรายได้ด้านการขนส่งสินค้าในช่วงปี พ.ศ.2540-2541 ลดลงเช่นกัน เนื่องจากเศรษฐกิจยังคงอยู่ในภาวะถดถอย การขนส่งลดลงจาก 3,408 ล้านตันกิโลเมตรในปี พ.ศ.2540 เป็น 2,874 ล้านตันกิโลเมตร ในปี พ.ศ.2541

การที่รายได้ในปี พ.ศ.2541 ลดลงจากปีก่อนถึง 1,246.4 ล้านบาท อาจมีสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำด้วยส่วนหนึ่ง แต่สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ปี พ.ศ.2541 มีรายได้ลดลงมาก ก็เนื่องมาจากรายได้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเดินรถ⁵ ลดลงอย่างมาก กล่าวคือ ผลกระทบจากโครงการทางยกระดับกรุงเทพฯ ซึ่งได้ยกเลิกโครงการไปแล้ว และผลกระทบจากโครงการเคเบิลไยแก้วน้ำแสง ผลจากที่ ทศท. แพ็คดีต่อบริษัท คอมลิ่งค์ จำกัด ดังนั้น ทศท. จึงระงับการจ่ายเงินให้แก่ รฟท. ในช่วงครึ่งปี พ.ศ.2541 และต่อมาจนถึงปี พ.ศ.2542 จนในปัจจุบัน รฟท. ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติกับทศท. เกี่ยวกับเรื่องการงดจ่ายเงินดังกล่าวได้ ซึ่งส่งผลให้รายได้ของ รฟท. ในส่วนนี้ขาดหายไป

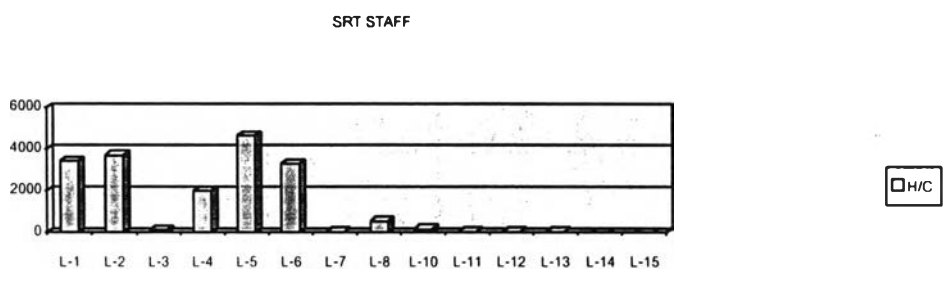
ปัญหาที่สำคัญที่สุดที่บ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานของ รฟท. นั่นก็คือ **การขาดทุน** ภาวะการขาดทุนน่าจะมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ รฟท. ไม่สามารถปรับอัตราค่าโดยสารให้สอดคล้องกับต้นทุนในการดำเนินการได้ ซึ่งตาม พรบ. การรถไฟ พศ. 2494 การปรับอัตราค่าโดยสารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรถไฟ จากการศึกษาของ TDR1 พบว่าโครงสร้างค่าโดยสารการรถไฟในปัจจุบันมีความเหลื่อมล้ำกันมาก โดยโครงสร้างค่าโดยสารชั้น 3 ไม่ได้สะท้อนต้นทุนการดำเนินการเหมือนกับค่าโดยสารชั้น 1 และ

⁵ สำหรับรายได้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเดินรถ ประกอบด้วยรายได้จากหลายส่วน ที่สำคัญได้แก่ รายรับจากค่าเช่าอาคารและที่ดิน (บริหารทรัพย์สิน) . ค่าตอบแทนจากการให้สัมปทาน/ร่วมดำเนินธุรกิจกับเอกชนรวม 4 โครงการใหญ่ ๆ ฯลฯ

ชั้น 2 อีกทั้งไม่มีการปรับอัตราค่าโดยสารชั้น 3 มาตั้งแต่ พศ. 2528 ในขณะที่ต้นทุนในการดำเนินการสูงขึ้นเรื่อย ๆ

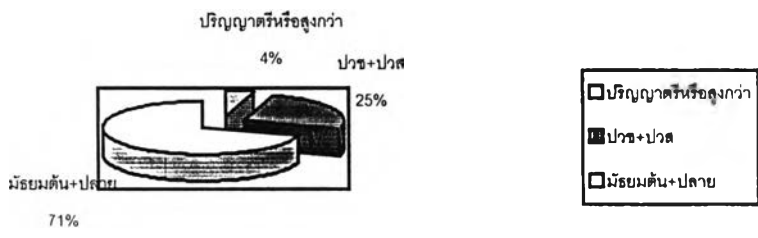
การประสพภาวะขาดทุนต่อเนื่องส่งผลต่อคุณภาพของการให้บริการและความสามารถในการแข่งขันของ รฟท. เพราะไม่สามารถลงทุนในเส้นทางต่าง ๆ ได้ (ในช่วง 49 ปีที่ผ่านมา รฟท. ขยายเส้นทางเพิ่มเพียง 667 กิโลเมตร) สภาพทางเสื่อมโทรม ขาดการบำรุงรักษา เส้นทางส่วนมากเป็นรางเดี่ยว ความกว้างเพียง 1 เมตร ทำให้ไม่สามารถเดินรถได้เร็วตามกำลังของรถ คุณภาพรถจักรต่ำ (อายุใช้งานของรถจักรส่วนใหญ่เกิน 20 ปี) อีกทั้งยังมีจำนวนพนักงานมาก (แผนภาพที่ 4)

แผนภาพที่ 4 : แสดงจำนวนพนักงานของการรถไฟฯแยกตามระดับงานในปี 2541



นอกจากนี้ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยยัง ค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ ระดับผู้ที่จบปริญญาตรีหรือสูงกว่า มีทั้งสิ้น 4.47 % ปวช+ปวสมีทั้งสิ้น 25.45 % และมีมัธยมต้น+ปลายมีทั้งสิ้น 70.09 %

SRT Education



แผนภาพที่ 5 : แสดงสัดส่วนระดับการศึกษาของพนักงานการรถไฟฯ

จากสภาพดังกล่าวทำให้เป็นภาระต่อค่าใช้จ่ายของ รฟท. ขณะเดียวกันยังต้องเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและระบบอาณัติสัญญาณเอง เช่น การก่อสร้างราง ระบบสัญญาณไฟจราจร สถานีขนถ่าย รวมทั้งการจัดหาขบวนรถทำให้ต้นทุนในการประกอบการสูงกว่าผู้ประกอบการขนส่งประเภทอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานให้ ทำให้ รฟท. ค่อนข้างเสียเปรียบกับผู้ประกอบการขนส่งประเภทอื่น จากนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการขนส่งทางถนนมากขึ้น ด้วยการก่อสร้างเส้นทางถนนจนมี

โครงข่ายครอบคลุมพื้นที่ทุกจังหวัดได้มากกว่าเส้นทางรถไฟ ทำให้บทบาทของการเดินทางหรือการขนส่งโดยรถไฟที่เคยได้รับความนิยม เพราะสะดวกรวดเร็วและปลอดภัยลดลง และถูกทดแทนโดยการขนส่งทางถนน ทำให้ส่วนแบ่งตลาดของการเดินทางโดยรถไฟลดน้อยลง

ด้วยปัญหาหลัก ๆ ในเบื้องต้น จึงทำให้การรถไฟฯ ต้องตกอยู่ในสภาพการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในด้านการเงินตลอดมา กระทั่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาองค์กรและการให้บริการต่อประชาชน ขณะนี้รัฐบาลได้ทราบถึงปัญหาและตระหนักถึงภาระนี้ จึงสนับสนุนการปรับโครงสร้างการบริหาร ภายใต้โครงสร้างใหม่นี้ รัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะทำให้กิจการรถไฟแข่งขันกับการขนส่งด้านอื่นบนพื้นฐานเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาในระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อการพัฒนาองค์กรและการให้บริการที่ดีแก่ประชาชนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะโครงสร้างพื้นฐานของรัฐวิสาหกิจไทย ความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบเชิงบวกและลบจากการปรับโครงสร้างและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการปรับโครงสร้างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งความสามารถในการแข่งขันและความมีประสิทธิภาพต่อโครงสร้างรัฐวิสาหกิจและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานในอดีตถึงปัจจุบัน โดยทำการศึกษาเฉพาะกรณีการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จะศึกษาบทบาทของรัฐวิสาหกิจไทยก่อนที่จะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาเหตุและแรงกดดันที่ทำให้เกิดกระแส (แนวคิด) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ วิธีการ อุปสรรคในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งผลหลังการปรับโครงสร้างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงการปรับโครงสร้างองค์กรและวิเคราะห์ถึงผลเมื่อปรับโครงสร้างในระยะทดลองแล้ว โดยทำการศึกษาเฉพาะกรณีการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 จนถึงปี พ.ศ. 2543

1.4 สมมติฐานการศึกษา

“ การปรับโครงสร้างองค์กรและการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะสามารถเพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นในธุรกิจ และเพิ่มประสิทธิภาพของผลการดำเนินงานในอนาคตได้อย่างมีนัยสำคัญ ”

1.5 วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาที่มีส่วนที่เป็นเชิงพรรณนาและเชิงปริมาณ โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบไปด้วยข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

🌀 ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือวิชาการ เอกสารประกอบการบรรยาย เอกสารวิจัย เอกสารราชการ หนังสือพิมพ์ คำสั่งของหน่วยงานราชการ สถิติต่างๆ ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดเก็บรวบรวมไว้ ได้แก่ รายงานประจำปีของ รฟท. ข้อมูลโดยตรงจากศูนย์ข้อมูลข่าวสารการรถไฟแห่งประเทศไทย ข้อมูลจากกระทรวงการคลัง ข้อมูลจากกระทรวงคมนาคม แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลัง และแหล่งข้อมูลในต่างประเทศ รวมทั้งจากบทความทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

🌀 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยการสัมภาษณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงลักษณะการปรับโครงสร้างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ วิธีการแปรรูป ขั้นตอนในการแปรรูป ในอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ทราบถึงประโยชน์จากการปรับโครงสร้างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่ามีผลกระทบต่อองค์กร รัฐบาล และประชาชนอย่างไร
3. ทราบถึงปัจจัยหรือเงื่อนไขที่น่าจะเอื้อให้การปรับโครงสร้างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประสบความสำเร็จ และความมีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจหลังการปรับโครงสร้างและการแปรรูป รวมทั้งอุปสรรค และข้อจำกัดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
4. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในการดำเนินการปรับโครงสร้างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและทราบถึงปัญหา ทิศทางการดำเนินงานแปรรูปที่เหมาะสมและแนวโน้มของผลกระทบจากการแปรรูปตามนโยบายของรัฐบาล

1.7 องค์ประกอบของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ แบ่งองค์ประกอบของการศึกษาออกเป็นหัวข้อ ดังนี้

บทที่ 1 กล่าวถึงบทนำ ซึ่งประกอบด้วย ประเด็นปัญหา ความสำคัญของการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐานการศึกษา วิธีการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กล่าวถึง ภาพรวมเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย

บทที่ 3 กล่าวถึง แนวความคิดที่เกี่ยวข้องและวรรณกรรมปริทัศน์

บทที่ 4 กล่าวถึง ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 5 กล่าวถึง วิธีการศึกษา

บทที่ 6 กล่าวถึง ผลการศึกษา

บทที่ 7 กล่าวถึง สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทที่ 8 กล่าวถึง บทสรุป

สถานที่เก็บรวบรวมข้อมูล

- 1 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 3 ศูนย์วิทยบริการ (หอสมุดกลาง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 4 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 5 สำนักหอสมุด (หอสมุดกลาง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 6 ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ดีกบััญชาการการรถไฟแห่งประเทศไทย
- 7 ฝ่ายต่างๆ ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายการเดินรถ ฝ่ายการพาณิชย์ ฯลฯ รวมทั้ง Website ของการรถไฟแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม และอื่น ๆ