



บทที่ 1

บทนำ

ลักษณะของปัญหาและความเป็นมา

การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ในการดำเนินกิจการขนส่งสาธารณะอันถือได้ว่าเป็นปัจจัยพื้นฐาน (Infrastructure) ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทุกสาขา โดยมุ่งให้บริการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารจากต้นทางและปลายทางตามจุดต่าง ๆ ที่การรถไฟแห่งประเทศไทย เปิดทำการเดินรถ ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหว หรือกระจายของสินค้าจากแหล่งผลิตไปยังตลาด และอำนวยความสะดวกในการเดินทางติดต่อของประชาชนระหว่างกัน ทำให้ชุมชนขยายตัว มีการเคลื่อนย้ายแรงงานและกระจายการจ้างงานออกไปตามแหล่งผลิตหรือแหล่งบริการ ส่งผลให้มาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living) ของประชาชนสูงขึ้น ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นกิจการขนส่งโดยทางรถไฟ ยังนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญของยุทธศาสตร์ในการขนส่งยุทธปัจจัยทั้งในยามปกติและยามมีศึกสงคราม ก่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพในด้านการบริหารประเทศเพิ่มขึ้น

ในทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการขนส่งของประเทศไทยได้มีการพัฒนาให้ก้าวหน้าและทันสมัยมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อรองรับการขยายตัวทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แต่การขนส่งหลักก็ยังคงเป็นการขนส่งทางบกซึ่งประกอบด้วยการขนส่งทางถนนหรือที่เรียกว่าการขนส่งทางรถยนต์ และการขนส่งทางรถไฟ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งทางรถยนต์เป็นการขนส่งที่มีผู้ใช้มากที่สุด ในปัจจุบันมีส่วนครองตลาดอยู่ถึงร้อยละ 85¹ ทั้งนี้เนื่องจากมีความสะดวกรวดเร็วทันต่อความต้องการและมีขอบข่ายของถนน ทั้งทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด และทางหลวงชนบทเชื่อมโยงติดต่อกันได้อย่างทั่วถึงสามารถให้บริการครอบคลุมได้ทุกพื้นที่ ซึ่งในทางตรงกันข้าม การขนส่งทางรถไฟมีขอบข่ายการให้บริการค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ นอกจากไม่มี

¹ นีรัญ รัตติศรี, การขนส่งทางรถไฟกับการขนส่งทางถนน (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2524), หน้า 1.

การขยายขอบข่ายและเส้นทางการขนส่งแล้ว ยังกลับต้องลดขอบข่ายการให้บริการลงครอบคลุมพื้นที่ 42 จังหวัด ดังแสดงในตารางที่ 1 เพราะในปี 2521 การรถไฟฯ ได้ปิดการเดินรถในเส้นทางสายหาดใหญ่-สงขลา เนื่องจากเป็นระยะเดินรถสั้น ๆ . . . และมีการคมนาคมทางถนนสะดวกรวดเร็ว ไม่มีผู้ใช้บริการเท่าที่ควร ทำให้ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

ตารางที่ 1

ระยะทางเดินรถของกิจการรถไฟ ระหว่างปี 2483-2529

ปีงบประมาณ	ระยะทางรถไฟ (กม.)	ปีงบประมาณ	ระยะทางรถไฟ (กม.)
2483	3,130	2525	3,735
2493	3,272	2526	3,735
2503	3,494	2527	3,735
2513	3,765	2528	3,735
2523	3,735	2529	3,735

ที่มา: การรถไฟแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ระยะทางดังกล่าว ไม่รวมเส้นทางรถไฟสายแม่กลอง เนื่องจากมีเส้นทางการเดินรถที่เป็นเอกเทศไม่เชื่อมต่อกับเส้นทางรถไฟสายอื่น ๆ โดยการดำเนินงานในปัจจุบันค่อนข้างเป็นอิสระจากระบบการเดินรถที่มีอยู่ และมีการวัดผลการดำเนินงานกิจการจากรายรับ-รายจ่ายของตนเอง

จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของทางหลวงต่าง ๆ ทำให้การขนส่งทางรถยนต์กลายเป็นคู่แข่งที่สำคัญของการขนส่งทางรถไฟ กิจการของการรถไฟฯ อยู่ในสถานะที่ถดถอยตลอดมา การให้บริการเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณ 2525-2529 ปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2

การให้บริการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าระหว่างปี 2525-2529

หน่วย: พัน

ปีงบประมาณ	จำนวนผู้โดยสาร (คน)	ปริมาณสินค้า (ตัน)
2525	80,306	5,614
2526	81,404	5,259
2527	81,498	5,573
2528	78,013	5,648
2529	76,702	5,288

ที่มา: การรถไฟแห่งประเทศไทย

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การรถไฟฯ มีรายได้สุทธิจากการดำเนินการติดลบมาโดยตลอด เฉพาะสิ้นปีงบประมาณ 2529 ขาดทุนสุทธิจากการดำเนินการถึง 585.9 ล้านบาท และมีอัตราผลตอบแทนจากเงินลงทุนเป็นติดลบ 4.65%² ทั้งนี้เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในการดำเนินงานเพิ่มขึ้นสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการดำเนินงาน อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายต่อรายได้จากการดำเนินงานในปี 2529 สูงถึง 118.63%³ ซึ่งตลอดระยะเวลาระหว่างปี 2525-2529 รายจ่ายจากการดำเนินงานเพิ่มขึ้นจากปี 2525 โดยเฉลี่ยปีละ 8.63% ในขณะที่รายได้จากการดำเนินงานเพิ่มขึ้นเพียง 5.73% เท่านั้น

โดยที่อัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายดำเนินการที่สูงกว่ารายได้ มีผลกระทบต่อการค้าดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของการรถไฟฯ และแนวโน้มของรายจ่ายดูเหมือนจะเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ฐานะทางการเงินของการรถไฟฯ ขาดเสถียรภาพ ถ้าไรสุทธิและอัตราผลตอบแทนจากการดำเนินงานก็มีแนวโน้มลดลง จึงอาจส่งผลกระทบต่อการลงทุนต่าง ๆ ทางด้านการให้บริการขนส่ง

² Accounting and Finance Department State Railway of Thailand Information Booklet 1987 (Bangkok: Asia Press Co., Ltd., 1988), p. 53.

³ Ibid., p. 54.

สินค้าและผู้โดยสาร และโดยที่การรถไฟฯ เป็นกิจการขนส่งสาธารณะและเป็นรัฐวิสาหกิจ การดำเนินงานต่าง ๆ ย่อมมีผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและจะเป็นภาระแก่ รัฐบาลในการจ่ายเงินช่วยเหลือในกิจการของการรถไฟฯ ต่อไป

จากการศึกษาสาเหตุที่ทำให้การรถไฟฯ ดำเนินกิจการมีผลขาดทุนดังที่การรถไฟฯ ได้ แสดงไว้ในรายงานสรุปกิจการรถไฟ 2531 ต่อคณะกรรมการการคมนาคมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2531 มีสาเหตุหลัก 7 ประการ โดยสรุปดังนี้.- *

1. นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี ที่ให้ความสำคัญกับการเมืองมากกว่า เศรษฐกิจ โดยที่กิจการรถไฟเป็นกิจการสาธารณูปโภคซึ่งต้องให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยเป็น ส่วนใหญ่ การปรับอัตราค่าโดยสารที่เป็นธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนในการดำเนินกิจการ กระทำได้ยากและมีจะประสบปัญหาทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ในปี 2516 ซึ่งเป็นช่วงของ วิกฤตการณ์น้ำมัน ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกสูงขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนดำเนินการของ การรถไฟฯ เพิ่มขึ้นมาก การรถไฟฯ พยายามเสนอขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมใน สมัยนั้น เพื่อปรับอัตราค่าโดยสารและค่าระวางสินค้า แต่ก็ไม่ได้รับอนุมัติ โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมให้เหตุผลว่าจะทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้รับความเดือดร้อน ให้ชะลอการ ปรับอัตราค่าโดยสารและค่าระวางไว้ก่อน ภาวะการขาดทุนสะสมจึงเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี นอกจากนี้ การสร้างทางรถไฟสายใหม่ เช่น สายละโว้-เสนา-เสนา-เสนา ตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนา ชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นเหตุให้การรถไฟฯ ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปริมาณการเดินรถยังไม่มีเท่าที่ควร แม้ว่าในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้รัฐบาลจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ทั้งสิ้นก็ตาม ขณะเดียวกันทางรัฐบาลเองก็ได้ก่อสร้างทางหลวงเพิ่มขึ้นโดย ขนานกับทางรถไฟเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ระยะทางและเวลาในการเดินทางน้อยลง ต้นทุนการขนส่ง จึงถูกกว่าทางรถไฟ การรถไฟฯ จึงสูญเสียปริมาณการขนส่งให้กับการขนส่งทางถนนเป็น จำนวนมาก

สำหรับการลดภาระค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากร ซึ่งการรถไฟฯ มีนโยบายที่จะลด จำนวนผู้ปฏิบัติงานลงให้เหลือเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจการหลัก ๆ ของการรถไฟฯ นั้น ก็ไม่

* การรถไฟแห่งประเทศไทย, "รายงานสรุปกิจการรถไฟ 2531," เอกสาร ประกอบรายงานผลการดำเนินกิจการต่อคณะกรรมการการคมนาคม ณ ห้องประชุมปฏิบัติการ การรถไฟแห่งประเทศไทย 22 กุมภาพันธ์ 2531.

อาจดำเนินการได้รวดเร็วเท่าที่ควร เพราะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ปฏิบัติงานและไม่ให้เกิดปัญหาแรงงานซึ่งอาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาล ขณะเดียวกัน โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สร้างและติดตั้งเครื่องกั้นถนนบริเวณทางผ่านรถไฟเพิ่มขึ้นด้วยค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของรัฐบาลเพื่อลดอุบัติเหตุรถไฟชนรถยนต์ แต่การรถไฟฯ ต้องจัดหาบุคลากรไปปฏิบัติงานและบำรุงรักษาอุปกรณ์เครื่องกั้นถนนดังกล่าวเอง ทำให้การรถไฟฯ ต้องมีการระงับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มขึ้นถึงปีละประมาณ 30 ล้านบาท ส่วนการจะเพิ่มเที่ยวรถเพื่อแบ่งเบาภาระต้นทุนคงที่เหล่านี้ก็ไม่สามารถกระทำได้เท่าที่ควร เนื่องจากถูกจำกัดโดยสภาพความหนาแน่นของผู้โดยสารที่มีเฉพาะบางช่วงเวลา เช่น ตอนเช้าและตอนเย็นเท่านั้น และความจุของทางในการเดินรถทางเดียวมีอยู่ค่อนข้างจำกัด หากจะกระทำได้จะต้องมีการลงทุนจำนวนมากซึ่งไม่คุ้มค่า

2. การไม่สามารถปรับอัตราค่าบริการได้อย่างสม่ำเสมอและทันต่อเหตุการณ์ จากการศึกษาการปรับอัตราค่าบริการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมด้วยเหตุผลทางการเมืองดังที่กล่าวแล้วในข้อ 1 ปรากฏว่า จนถึงปัจจุบันการรถไฟฯ สามารถผลักดันให้มีการปรับอัตราค่าบริการโดยสารเพิ่มขึ้นเพียง 1 เท่า อัตราค่าระวางสินค้าเพิ่มขึ้น 1 เท่าครึ่ง ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอันได้แก่ อัตราค่าเชื้อเพลิง และอัตราค่าแรงงานขั้นต่ำ เพิ่มขึ้นถึง 6 เท่า และราคาค่าวัสดุสิ่งของโดยเฉลี่ยของการรถไฟฯ เพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าตัว ทำให้อัตราการเพิ่มของรายได้ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของรายจ่าย

3. การเสียเปรียบในการแข่งขัน แม้ว่าการรถไฟฯ จะผูกขาดการขนส่งโดยทางรถไฟ แต่ก็ได้ผูกขาดในอุตสาหกรรมการขนส่ง และคู่แข่งที่สำคัญของการรถไฟฯ คือการขนส่งทางถนน ซึ่งการรถไฟฯ อยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ เนื่องจากต้องมีการใช้จ่ายในการบำรุงรักษาทาง ตลอดจนการลงทุนเพื่อปรับปรุงและจัดหาทดแทนเอง ในขณะที่ผู้ประกอบการขนส่งทางถนนไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ และยังสามารถหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น การบรรทุกสินค้าเกินน้ำหนักที่กำหนด นอกจากนี้ ผู้ประกอบการทางถนนยังมีความเป็นอิสระในการกำหนดอัตราค่าบริการ แต่การรถไฟฯ ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบว่าด้วยการบรรทุก และไม่สามารถกำหนดราคาเพิ่มหรือลดลงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดเพื่อการแข่งขันได้

4. กิจการรถไฟต้องให้บริการสังคม เช่น การเดินขบวนรถไฟชานเมือง (Commuter Train) รถท้องถิ่น และการคงเส้นทางสายแยกไว้ด้วยเหตุผลทางยุทธศาสตร์ทางทหาร การรถไฟฯ ต้องประสพภาวะขาดทุนโดยตลอด เนื่องจากอัตราค่าโดยสารมิได้ถูกกำหนดจากต้นทุนดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินขบวนรถไฟชานเมือง ซึ่งแม้ว่าการรถไฟฯ จะเสนอขออนุมัติกำหนดอัตราค่าโดยสารโดยคำนวณจากต้นทุนที่เป็นจริงจากกระทรวงคมนาคม แต่ก็ถูกตัดทอนและสั่งการอนุมัติอัตราค่าโดยสารที่ต่ำกว่าที่เสนอ ด้วยเหตุผลว่าเป็นการบริการสังคม

หรือในการเดินขบวนรถท้องถิ่นและในเส้นทางสายแยก ซึ่งไม่ค่อยมีผู้ใช้บริการมากเท่าที่ควร แต่รัฐบาลก็บังคับให้เดินขบวนรถเพื่อบริการสังคมและรักษาเส้นทางขนส่งทางยุทธศาสตร์ไว้ จากตัวอย่างเหล่านี้ ล้วนก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มภาวะการขาดทุนให้กับกิจการรถไฟทั้งสิ้น หากการรถไฟฯ ไม่ต้องรับภาระในการให้บริการสังคมดังกล่าว การดำเนินงานของการรถไฟฯ เช่นในปี 2530 แทนที่จะขาดทุนถึง 940.4 ล้านบาท กลับจะมีกำไรถึง 29.7 ล้านบาท

5. ระเบียบการบริหารที่ไม่คล่องตัวในการปฏิบัติ เนื่องจากการรถไฟฯ ต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และมีผลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้การปฏิบัติงานกระทำไม่ได้ไม่คล่องตัว ทำให้เสียโอกาสในการหารายได้และการแข่งขัน รวมตลอดถึงการจัดซื้อสิ่งของในราคาที่สูงกว่าที่ควร

6. กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำ เนื่องจากการรถไฟฯ เป็นกิจการที่ให้บริการเดินรถและขนส่ง จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานประจำตลอด 24 ชั่วโมง ในขณะที่บางช่วงเวลาและบางเส้นทางจะมีขบวนรถวิ่งในแต่ละวันเพียงไม่กี่ขบวน และโดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้การรถไฟฯ อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน จึงเป็นเหตุให้มีรายจ่ายด้านบุคคลสูงขึ้น ทั้ง ๆ ที่พนักงานการรถไฟฯ เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ผลประโยชน์ตอบแทนและจัดสวัสดิการดีอยู่แล้ว

7. ภาระดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อการลงทุนและเงินเบิกเกินบัญชี เนื่องจากการรถไฟฯ ไม่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินสมทบการลงทุน หรือเป็นการเพิ่มทุนตามหลักการที่จำเป็นเพื่อเพิ่มความสามารถในการให้บริการให้เพียงพอกับปริมาณการขนส่งที่เพิ่มขึ้นจึงต้องใช้วิธีกู้เงินมาลงทุนและดำเนินการทั้งหมดเป็นเหตุให้การรถไฟฯ ต้องรับภาระดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นถึง 100 เท่าเมื่อเทียบกับปี 2499 นอกจากนี้ยังต้องรับภาระดอกเบี้ยจากการเบิกเกินบัญชีมาใช้จ่าย เนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนชดเชยจากการให้บริการหน่วยงานของรัฐล่าช้า ทำให้ขาดเงินสดหมุนเวียนในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่ทำให้การรถไฟฯ ดำเนินกิจการมีผลขาดทุนดังกล่าวข้างต้นนี้ เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะพบว่า ส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากผลกระทบของสภาวะแวดล้อม หากจะแก้ปัญหาโดยมุ่งแก้สาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว แม้ว่าจะสามารถกระทำได้ครบถ้วนบริบูรณ์ก็ยังไม่อาจมั่นใจได้ว่าการดำเนินกิจการรถไฟฯ จะรอดพ้นจากภาวะการขาดทุนได้อย่างเต็มที่ เพราะในโลกแห่งความเป็นจริงยังมีปัจจัยภายนอกอีกมากมายที่ไม่อาจคาดการณ์ทิศทางเปลี่ยนแปลงได้ และหากพิจารณาตามหลักการในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) แล้ว การรถไฟฯ ควรจะได้มีการปรับปรุงองค์การอย่างรอบด้าน เช่น กฎระเบียบคำสั่งต่าง ๆ การบริหารงานโครงสร้างการจัดองค์การ ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลกระทบ และ

จำกัดการเจริญเติบโตหรือประสิทธิภาพขององค์การ โดยการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงาน เพื่อให้องค์การอยู่รอดและสามารถลดการขาดทุนและมีกำไรในที่สุด จากแนวความคิดของ McKensy 7-S Framework^๕ ซึ่งให้เห็นว่าโครงสร้างการจัดองค์การเป็นปัจจัยที่สำคัญอันหนึ่งร่วมกับองค์ประกอบอื่น ๆ คือ กลวิธีในการดำเนินธุรกิจ, ระบบในการบริหารงานประจำวันขององค์การ, ลักษณะแบบแผนหรือพฤติกรรมในการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูงขององค์การ, คุณสมบัติของสมาชิกในองค์การโดยรวม, ความรู้ความชำนาญของบุคลากร และค่านิยมร่วมของสมาชิกในองค์การ ในการที่จะช่วยให้ประสบความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานดังกล่าว

ในเรื่องนี้กล่าวได้ว่า รัฐบาลซึ่งรับผิดชอบดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจโดยรวมได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นเป็นอย่างดี ถึงกับมีการให้ความสำคัญในการปรับปรุงกิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น สำหรับรัฐวิสาหกิจในสาขาการขนส่งทางบกนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2524 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการบริหารและการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จัดบริการสาธารณูปโภคด้านการขนส่งทางบกขึ้น โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นเป็นประธานกรรมการ และในการประชุมของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ครั้งที่ 1/2524 เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2524 ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้น มีรองปลัดกระทรวงคมนาคมในขณะนั้น เป็นประธานอนุกรรมการ ให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารและการดำเนินกิจการของการรถไฟฯ เพื่อเพิ่มรายได้และประสิทธิภาพให้ประชาชนยอมรับอย่างจริงจัง^๖

คณะอนุกรรมการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นนี้ ได้แต่งตั้งคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อมอบหมายภาระหน้าที่ให้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และเสนอแนวทางแก้ไขกิจการของการรถไฟฯ อย่างรอบด้าน โดยแต่งตั้งคณะทำงานขึ้น 4 ชุดด้วยกัน คือ.-

^๕ Harold Koontz, and Heinz Wehrich, Management, 9th ed. (Singapore: McGraw-Hill Book Co., 1988), p. 47-48.

^๖ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการบริหาร และการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จัดบริการสาธารณูปโภคด้านการขนส่งทางบก, "คำสั่งที่ 4/2524 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ," 15 เมษายน 2524.

1. คณะทำงานด้านการบริหาร
2. คณะทำงานด้านการเดินรถ
3. คณะทำงานด้านการซ่อมสร้างล้อเลื่อนและอุปกรณ์⁷
4. คณะทำงานด้านการปรับปรุงบริการ การหารายได้ และอื่น ๆ

และได้กำหนดแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาไว้ว่า จะต้องเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และพิจารณาปรับปรุงและ/หรือพัฒนาในสิ่งที่จำเป็นและเป็นไปได้ตามลำดับความจำเป็น⁷

สำหรับคณะทำงานด้านการบริหารนั้น ได้รับมอบหมายให้ศึกษาและวิเคราะห์เรื่องโครงสร้างของการรถไฟฯ เป็นอันดับแรก รวมตลอดถึงการจัดการด้านบุคคล อัตราเงินเดือน และค่าจ้าง การฝึกอบรม ฯลฯ⁸ และจากการใช้เวลาศึกษาวิเคราะห์ที่จำกัด (ประมาณ 60 วัน) คณะทำงานได้เสนอรายงานการศึกษาวิเคราะห์และขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ซึ่งจากรายงานของคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้สรุปไว้ดังนี้.-

1.1 โครงสร้างการจัดองค์การ

1.1.1 สถานข้อเท็จจริงและปัญหา

- ขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านวิชาการ
- มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง
- ให้ความสำคัญแก่งานการติดต่อสื่อสารน้อยไป
- สถานะและบทบาทของหน่วยงานตรวจสอบภายในยังไม่เหมาะสม
- ไม่มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาตำรวจรถไฟ
- ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการขาดหน่วยงานเลขานุการ
- ขาดหน่วยบริหารข้อมูล

⁷ คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย, "คำสั่งที่ 1/2524 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงาน," 11 พฤษภาคม 2524.

⁸ เรื่องเดียวกัน.



- มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการประชาสัมพันธ์ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการอยู่หลายแห่ง
- มีตำแหน่งรองผู้ว่าการน้อยไป

1.1.2 แนวทางแก้ไข

- ควรปรับปรุงสำนักงานประสานงานพัฒนาเป็นฝ่ายนโยบายและแผน
- ควรจัดตั้งฝ่ายบริหารงานบุคคลขึ้นเป็นหน่วยงานกลาง
- ควรจัดตั้งสำนักงานการรถไฟฟ้า
- ควรจัดตั้งสำนักงานการสื่อสาร
- ควรให้หน่วยงานตรวจสอบภายในเป็นสำนักงานตรวจสอบภายในการรถไฟฟ้า ควรมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาตำรวจรถไฟ
- ควรจัดตั้งสำนักงานผู้ว่าการ เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ
- ควรจัดตั้งสำนักงานศูนย์คอมพิวเตอร์ขึ้น
- ควรมีหน่วยงานประชาสัมพันธ์เพียงหน่วยเดียว และรายงานต่อผู้ว่าการ
- ควรยุบฝ่ายธุรการ โดยนำงานที่มีอยู่ไปไว้ในฝ่ายอื่นที่เหมาะสม
- ควรเพิ่มรองผู้ว่าการอีก 1 หรือ 2 ตำแหน่ง เพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ว่าการ^๑

โดยที่การรถไฟฟ้า มีเจ้าหน้าที่ที่สันทัดในด้านโครงสร้างการจัดองค์การและการบริหารงานบุคคลไม่เพียงพอ จึงได้ว่าจ้างบริษัท แคนแนคคอนซัลแตนท์ จำกัด จากประเทศแคนาดา ร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาของไทยอีก 2 บริษัท คือ บริษัท วิศวกรที่ปรึกษาไทย จำกัด และ บริษัท เอ็ม อาร์ แอนด์ ที เอส จำกัด โดยมีนาย อี.เอส.กิลเลียต เป็นผู้จัดการโครงการ ทั้งนี้ การรถไฟฟ้า ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การขึ้น โดยมีนายมนัส คอวนิช เป็นประธานกรรมการ เพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบริษัทที่ปรึกษาให้

^๑ คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกิจการของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย, "รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์กิจการของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย," เอกสารรายงานการศึกษา, 2524.

เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม¹⁰

บริษัทที่ปรึกษาฯ ดังกล่าว ได้รับมอบหมายให้เสนอแนะโครงสร้างการจัดองค์การ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนงาน การวางอัตรากำลังโดยใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง กำหนดระดับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน คำบรรยายลักษณะงานของแต่ละตำแหน่ง วางระบบงาน ร่างข้อบังคับว่าด้วยการแบ่งส่วนงานและการพนักงาน การฝึกอบรมพนักงานระดับสูงให้สามารถปฏิบัติตามโครงสร้างใหม่ได้ โดยทั้งหมดนี้ได้ศึกษาข้อมูลของการรถไฟฯ การออกแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ และข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ประกอบการวิเคราะห์

เกณฑ์ในการพิจารณาวางระบบตามโครงการปรับปรุงโครงสร้างของการรถไฟฯ ของบริษัทที่ปรึกษาฯ มีดังนี้.-¹¹

1. มุ่งให้องค์การโดยส่วนรวมมีจุดเน้นที่การตลาด
2. มุ่งสร้างสมรรถนะการวางแผนในองค์การ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายการตลาด การเงิน และการพัฒนาองค์การ
3. มุ่งให้มีการแบ่งส่วนงานในองค์การอย่างชัดเจน โดยการกำหนดโครงสร้างองค์การ การเขียนคำบรรยายลักษณะงาน และการสร้างกระบวนการปฏิบัติงาน
4. มุ่งให้มีการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีจุดเน้นในการให้บริการที่ดีแก่ลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
5. มุ่งให้มีการกระจายและมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้มีความสมดุลระหว่างกัน และเพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงได้กำหนดนโยบายแผนงานและกลยุทธ์โดยที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและพนักงานมีส่วนกำหนดแผนปฏิบัติการด้วย

¹⁰ บัญย ศรีลัมภ์, "คำปราศรัยของผู้ว่าการ การรถไฟแห่งประเทศไทย," เอกสารเนื่องในพิธีเปิดการสัมมนาฝึกอบรม ตามโครงการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การ การรถไฟแห่งประเทศไทย สำหรับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งจัดให้มีขึ้น ณ โรงแรมแมนเคียร์ 10 พฤศจิกายน 2526.

¹¹ อี. เอช. กิลเลียต และ ดร. อิสระ สุวรรณบล, "โครงสร้างใหม่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย," เอกสารหัวข้อการบรรยาย ณ โรงแรมแมนเคียร์ พฤศจิกายน 2526.

6. กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการจัดการงานบุคคล และการพัฒนาบุคลากร และองค์การ
7. เพื่อวางรูปแบบสำนักผู้ว่าการ
8. เพื่อปรับปรุงการควบคุมภายใน โดยการกำหนดภารกิจตรวจสอบภายใน โดยให้ แยกงานตรวจสอบบัญชีจากกิจกรรมการบัญชี
9. เพื่อพัฒนาองค์การให้มีสมรรถนะที่สามารถนำเอาเทคโนโลยีและวิธีการที่ทันสมัย มาใช้อย่างได้ผล

ในการวางโครงสร้างการจัดองค์การ ของบริษัทที่ปรึกษาฯ นี้ เน้นความสำคัญที่หลักศูนย์ กำไร และการกระจายอำนาจ

บริษัทที่ปรึกษาฯ ได้ใช้เวลาประมาณ 6 เดือนในการศึกษาและเสนอแนะโครงการ ปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การของการรถไฟฯ และได้ผ่านการพิจารณาตามลำดับชั้น จนกระทั่งอนุมัติในหลักการและกำลังดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับการศึกษาวิจัยนี้ จะมุ่งศึกษาเฉพาะ เรื่องที่เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้างการจัด องค์การ (Organization Structure) เป็นสำคัญ โดยจะจำกัดขอบเขตการศึกษาวิเคราะห์ เฉพาะเรื่องผลของรูปแบบองค์การใหม่ ว่าจะสามารถสนองตอบต่อหน้าที่หลักของการบริหาร งาน ได้มากน้อยเพียงใด และจะทำให้การติดต่อสื่อสารและการประสานร่วมมือปฏิบัติงานมี ประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง และน่าจะมีการดำเนินการพิจารณา ปรับปรุง โครงสร้างขององค์การ โดยรวมให้บรรลุเป้าหมาย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การวิเคราะห์โครงสร้างการจัดองค์การ ของการรถไฟแห่งประเทศไทยไว้ วัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้ คือ.-

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างการจัดองค์การใหม่ กับโครงสร้างการจัด องค์การเดิมของการรถไฟแห่งประเทศไทย ในด้านหน้าที่หลักทางการบริหารงาน การติดต่อ สื่อสาร
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ระหว่างโครงสร้างการจัดองค์การใหม่กับ วัตถุประสงค์และนโยบายของการรถไฟแห่งประเทศไทย

3. เพื่อประเมินความคิดเห็นของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่มีต่อโครงสร้างการจัดองค์การใหม่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษา

การวิเคราะห์โครงสร้างการจัดองค์การของการรถไฟแห่งประเทศไทยนี้ เป็นเรื่องที่มีขอบเขตการศึกษากว้างขวางและมีปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษามากมาย เพราะคำว่าโครงสร้างการจัดองค์การนอกจากจะเกี่ยวข้องกับรูปแบบขององค์การแล้ว ยังต้องเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน การวางอัตรากำลัง การจำแนกตำแหน่ง การวางระบบงาน ฯลฯ ซึ่งสัมพันธ์กันและจะมีผลต่อวัตถุประสงค์และนโยบายของการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่เนื่องจากข้อจำกัดในระยะเวลาการศึกษา ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาในขอบเขตตามข้อจำกัดดังนี้ คือ.-

1. ศึกษาเฉพาะรูปแบบการจัดองค์การ กับผลต่อหน้าที่หลักทางการบริหารและการติดต่อสื่อสารกับการประสานร่วมมือปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในการรถไฟฯ โดยจะเน้นเฉพาะรูปแบบการจัดองค์การใหม่ที่การรถไฟฯ จะนำมาใช้ในองค์การในอนาคต

2. ในการประเมินความคิดเห็นของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่มีต่อรูปแบบการจัดองค์การใหม่ของการรถไฟฯ จะจำกัดขอบเขตเฉพาะผู้บริหารตั้งแต่ระดับหัวหน้ากองที่ปฏิบัติงานในเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ในระดับดังกล่าว จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดองค์การใหม่ของการรถไฟฯ

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการจัดองค์การของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นการศึกษาค้นคว้าจากข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย

1. ข้อมูลจากเอกสาร (Document Data) เช่น รายงานโครงการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเสนอโดยบริษัทที่ปรึกษาฯ ร่วมของประเทศไทยและประเทศแคนาดา, รายงานประจำปีของการรถไฟฯ, รายงานประจำปีต่าง ๆ, รายงานคณะกรรมการปรับปรุงการดำเนินงานของการรถไฟฯ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลสนาม (Field Data) ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในการรถไฟแห่งประเทศไทย และจากการสังเกตการณ์ (Observation) ของผู้เขียนในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ในการรถไฟฯ ซึ่งเคยประจำอยู่ที่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในขณะที่มีโอกาสเดินทางไปศึกษาอบรมและดูงานในประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ด้านการขนส่งในเขต

ตัวเมือง (Urban Transportation) และด้านปฏิบัติการ (Operation Supervision) ตามลำดับ ในระหว่างปี 2526 และ 2527

วิธีที่ใช้ในการศึกษามีหลายวิธีประกอบกันตามความเหมาะสม เช่น

1. การศึกษาเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยศึกษาถึงลักษณะข้อมูลต่าง ๆ ที่ปรากฏในรายงานต่าง ๆ ของการรถไฟฟ้า รายงานของบริษัทที่ปรึกษาฯ และเอกสารการศึกษาและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์การ
2. การศึกษาแบบวิเคราะห์ (Analytical Research) จะทำการวิเคราะห์ตีความ วิจัยและสรุปผลจากข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์จากการศึกษา

1. ทำให้เข้าใจและทราบถึงประโยชน์และข้อบกพร่องของรูปแบบการจัดองค์การในโครงสร้างการจัดองค์การใหม่ที่เกิดขึ้นกับหน้าที่หลักทางด้านการบริหารงาน การติดต่อสื่อสาร และการประสานร่วมมือปฏิบัติงาน
2. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่มีต่อรูปแบบการจัดองค์การในโครงสร้างการจัดองค์การใหม่ อันจะนำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานที่เป็นจริงต่อไป
3. ผลการศึกษาจะเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารระดับสูงและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การในอนาคต และหรือผู้สนใจศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้

สำหรับเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้แบ่งออกเป็น 5 บท แต่ละบทมีส่วนประกอบและสาระต่าง ๆ ดังนี้.-

ในบทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึงลักษณะของปัญหาและความเป็นมา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา ประโยชน์จากการศึกษา วิธีการศึกษา คำนิยามที่ใช้ในการศึกษา

ในบทที่ 2 จะกล่าวถึง ประวัติของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยโดยทำการศึกษาลักษณะความเป็นมาของการรถไฟฟ้า วัตถุประสงค์และนโยบายของการรถไฟฟ้า รูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การ หน้าที่หลักและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และรายละเอียดต่าง ๆ

ในบทที่ 3 กล่าวถึงรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การ ซึ่งจะสรุปรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การตามทฤษฎีที่สำคัญ ๆ โดยทั่วไปเปรียบเทียบรูปแบบการจัดองค์การของการรถไฟฯ

ในบทที่ 4 จะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมุ่งศึกษารูปแบบการจัดองค์การของการรถไฟฯ ว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของการรถไฟฯ หรือไม่ และสามารถตอบสนองต่อหน้าที่หลักทางการบริหารมากน้อยเพียงใด รวมถึงลดจนวิเคราะห์ประเมินความคิดเห็นของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่มีต่อรูปแบบการจัดองค์การใหม่

ในบทที่ 5 จะเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงรูปแบบการจัดองค์การของการรถไฟฯ. ต่อไปในอนาคต



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย