

แนวทางการปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทย

ก้านทอง บุหระ^{1*}

บทคัดย่อ

ผลจากการวิจัยเพื่อศึกษาสถานภาพและปัญหาการบริหารงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย และหาแนวทางการปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า สถานภาพและปัญหาการบริหารงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยเกิดจากปัจจัยภายใน ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร ระบบการทำงาน บุคลากร ยุทธศาสตร์ขององค์กร รูปแบบการบริหารงานของผู้บริหาร ทักษะขององค์กรและของคนในองค์กร และค่านิยมร่วมกันของคนในองค์กร อีกทั้งยังมีปัจจัยภายนอกคือ นโยบายและการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เทคโนโลยีและนวัตกรรม สิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่มีผลต่อองค์กร

คำสำคัญ : การบริหารงาน แนวทางการปรับปรุง ระบบราง

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

* ผู้นิพนธ์หลัก e-mail: kantpum@gmail.com

Alternatives for improvement of the State Railway of Thailand

Kanthong Bura^{1*}

Abstract

The results of research aims to study the status and problems of the administration of the State Railway of Thailand and find alternatives for improve the State Railway of Thailand. Using qualitative research with in-depth interview. The results showed that the status and problems of the administration of the State Railway of Thailand with both internal factors include the structure, system, staff, strategic, style, skill and share value and external factors include political, economic, social and culture, technology, environment and legal affect to organization.

Keywords : administration, alternatives for improvement, railways

¹ Faculty of Social Sciences and Humanities

* Corresponding author, e-mail: kantpum@gmail.com

บทนำ

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นกิจการที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานด้านคมนาคมที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน ได้สร้างความเจริญให้กับเมือง พื้นที่สถานีในจังหวัดต่าง ๆ ที่รถไฟผ่าน และการกระจายความเจริญจากส่วนกลางไปยังพื้นที่ห่างไกล ประชาชนสามารถเดินทางและขนส่งสินค้าได้อย่างสะดวก ขณะที่ภาพลักษณ์ขององค์กรกลับกลายเป็นองค์กรที่มีการบริหารงานล่าช้า ไม่ทันสมัย ประสบปัญหาภาวะขาดทุน ประชาชนขาดความภาคภูมิใจในกิจการที่เคยเป็นหน้าตาและความทันสมัยที่เคยนำหน้ากว่าประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง แต่ด้วยพื้นฐานของกิจการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน มีลักษณะของกิจการแบบผูกขาด ก่อปรกับวัฒนธรรมองค์กรที่ฝังรากลึกมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้การบริหารงานภายในการรถไฟแห่งประเทศไทยมีการบริหารงานแบบระบบราชการ ที่แม้จะได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทจากราชการ มาเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องมีการดำเนินงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น แต่ด้วยการอยู่ภายใต้กรอบนโยบายการควบคุมราคาค่าบริการของรัฐบาล เพื่อเป็นเครื่องมือในการลดภาระค่าครองชีพให้กับประชาชนในการเดินทางของทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมาโดยตลอด ทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถดำเนินงานในเชิงธุรกิจได้

ที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามจากรัฐบาลในการร่วมกันแก้ปัญหาโดยตลอด ดังเช่นที่ปรากฏเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2553 มีมติเห็นชอบในหลักการของแผนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2553-2557 ภายใต้กรอบวงเงินลงทุน 176,808 ล้านบาท ที่ภาครัฐรับภาระการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบอาณัติสัญญาณวงเงินลงทุนรวม 152,334 ล้านบาท และการรถไฟแห่งประเทศไทยรับภาระการลงทุนด้านรถจักรและล้อเลื่อน รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้า และการซ่อมบำรุงรถจักรและล้อเลื่อน วงเงินลงทุนรวม 24,474 ล้านบาทตามที่กระทรวงคมนาคมได้เสนอแล้วก็ตาม แต่ผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยประสบภาวะการดำเนินงานขาดทุน และมีแนวโน้มผลขาดทุนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นภาวะการขาดทุนสะสม ซึ่งถือได้ว่ามีสถานะการดำเนินงานที่ประสบภาวะวิกฤต ภาวะการขาดทุนนับแต่ปี พ.ศ. 2555 พบว่า มีภาวะการขาดทุนสะสม 70,315 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2554 ร้อยละ 12.88 ภาวะการขาดทุนดังกล่าวยังคงดำเนินต่อมาในปี พ.ศ. 2556 ที่มีภาวะการขาดทุนสะสม 91,389 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 29.97 และในปี พ.ศ. 2557 ยังคงมีภาวะการขาดทุนสะสมมากถึง 102,021 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 ร้อยละ 11.63 ซึ่งภาวะการขาดทุนยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

การวิจัยเรื่องนี้จึงมุ่งศึกษา “แนวทางการปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทย” โดยจะศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากภายในองค์กร และภายนอกองค์กรที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงาน ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในด้านการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ ก่อนนำมากำหนดแนวทางการปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพภาพและปัญหาการบริหารงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย
2. เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีขั้นตอนในการวิจัยทั้งหมด 4 ขั้นตอน ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 ได้ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) แล้วนำไปค้นหาข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ขั้นตอนที่ 2 ได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลคือ ผู้บริหารการรถไฟแห่งประเทศไทย พนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย และนักวิชาการด้านระบบราง ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง โดยกลุ่มพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นบุคลากรภายในที่มีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า 10 ปี จำนวน 5 ท่าน และนักวิชาการด้านระบบรางเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ทำงานด้านรถไฟมากกว่า 20 ปี จำนวน 2 ท่าน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ขั้นตอนที่ 3 ได้นำผลการวิเคราะห์เนื้อหาที่ได้จากขั้นตอนที่ 2 มาสรุปและประมวลผล แล้วร่างแนวทางการปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทย และนำผลไปสอบถามจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล โดยการสัมภาษณ์ และขั้นตอนสุดท้าย แก่ไข และปรับปรุงร่างแนวทางการปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทย

ผลการวิจัย

1. ผลการวิจัยสถานภาพและปัญหาการบริหารงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย พบว่า

สถานภาพของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีการก่อตั้งมาแล้วกว่า 118 ปี เดิมมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการที่มีภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างทางรถไฟ และการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับรถไฟทั้งหมด ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากคือ ช่วงที่มีการเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้เงื่อนไขของ World Bank ที่ทำให้โครงสร้างการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นการลงทุนโดยหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นการลงทุนที่ไม่หวังผลกำไร แต่ขณะที่การลงทุนด้านรถไฟมีส่วนที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานและการบริการอยู่ภายในองค์กรเดียวกัน ซึ่งพบว่า การดำเนินงานมีปัญหาเกิดขึ้นจาก 2 ปัจจัยคือ

1.1 ปัจจัยภายใน ได้แก่

โครงสร้างองค์กร การรถไฟแห่งประเทศไทยมีโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดใหญ่จากภารกิจงานการให้บริการด้านรถไฟทั้งระบบ ทั้งด้านการก่อสร้างทางรถไฟ การควบคุมการเดินรถทั้งขบวนรถโดยสารและขบวนรถสินค้า การบริหารทรัพย์สินเพื่อใช้ในงานธุรกิจหลักด้านการเดินรถ และงานที่ไม่ใช่ธุรกิจหลักด้านการเดินรถ การให้บริการขนส่งคนโดยสารและสินค้า การให้บริการรถไฟฟ้ามหานคร (Airport Rail Link) และการเป็นหน่วยงานด้านการกำกับดูแลทั้งด้านการให้บริการ ความปลอดภัย และกำหนดอัตราค่าโดยสาร แตกต่างจากหน่วยงานอื่นในภาคคมนาคมที่มีการแยกงานโครงสร้างพื้นฐานออก

ระบบ ภาพรวมของการรถไฟแห่งประเทศไทยพบว่า ยังคงไม่ได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานในทุกส่วนงาน ซึ่งระบบดังกล่าวจะเชื่อมโยงข้อมูลที่จำเป็นต่อการบริหารงาน เช่น ด้านการบัญชีและการเงิน การจองบัตรโดยสารออนไลน์ การจัดทำฐานข้อมูลและสารสนเทศประกอบการบริหารทรัพย์สิน

ยุทธศาสตร์ขององค์กร มีการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรที่สอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐที่ส่งเสริมการขนส่งทางราง ปัจจุบันรัฐบาลอยู่ระหว่างการลงทุนและพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงควรเตรียมการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแล้วเสร็จ และต้องดำเนินงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น

รูปแบบการบริหารงานของผู้บริหาร มีการกระจายอำนาจ การมอบหมายหน้าที่ และการกำหนดขอบเขตการบริหารในการตัดสินใจให้แก่รองผู้ว่าการฯ อย่างมีเอกภาพ แต่มีปัญหาอยู่ที่การฝึกทักษะการบริหารให้กับผู้บริหารระดับรองให้มีทักษะการบริหารงานที่สอดคล้องกับภาพรวมขององค์กร

บุคลากร จากโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดใหญ่ ภารกิจหน้าที่หลายวัตถุประสงค์ จึงมีจำนวนบุคลากรมาก บุคลากรส่วนใหญ่มีความรู้ความสามารถในงานที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะความเชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม แต่ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเชิงธุรกิจ และเชิงพาณิชย์ที่เป็นส่วนสำคัญต่อการดำเนินงาน

ทักษะขององค์กร และของคนในองค์กร การพัฒนาทักษะและขีดความสามารถของบุคลากร ขาดผู้ที่มีความรู้ในการบริหาร อีกทั้งองค์กรยังมีเป้าหมายการประกอบธุรกิจไม่ชัด จึงยากที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร

ค่านิยมร่วมกันของคนในองค์กร มีการกำหนดค่านิยมขององค์กร แต่ยึดโยงกับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จะเป็นสิ่งสำคัญต่อความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชน

1.2 ปัจจัยภายนอก ได้แก่

นโยบายและการเมือง การกำหนดนโยบายจากรัฐบาลในการควบคุมอัตราค่าโดยสารขึ้น 3 และปัจจุบันเป็นการให้บริการรถไฟฟ้าฟรี ที่ภาครัฐขาดผลประโยชน์แต่ไม่เต็มจำนวนและล่าช้า ประกอบกับระบบบัญชีและการเงินที่เป็นปัจจัยภายในยังคงไม่เอื้อ อีกทั้งการที่ภาครัฐขาดการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและรถจักรล้อเลื่อนมาเป็นเวลานาน ทำให้รถไฟเสียเปรียบการแข่งขันรูปแบบอื่น แม้ว่าจะมีการสนับสนุนจากภาครัฐในการพัฒนาด้านระบบราง แต่ด้วยสภาพการขนส่งที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึง การขาดการเชื่อมโยงที่ดี ซึ่งเน้นในส่วนของการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานแต่ยังไม่มีแผนงานที่ชัดเจนในส่วนของการบริการ ขณะที่การกระตุ้นให้ใช้การขนส่งสาธารณะยังคงไม่มีนโยบายที่ชัดเจน

เศรษฐกิจ ผู้โดยสารและผู้ประกอบการมีการเปรียบเทียบอัตราค่าโดยสาร ค่าขนส่ง และด้านอื่น ๆ เช่น ความตรงต่อเวลา ความสะดวกสบาย และความปลอดภัย ทำให้รถไฟแพ้การแข่งขันรูปแบบอื่น ขณะที่เมื่อมีภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวและภาวะราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นพบว่า มีการเดินทางด้วยรถไฟเพิ่มมากขึ้น ในทางกลับกันเมื่อประชาชนมีรายได้สูงขึ้นจะมีความต้องการในการบริการที่มีคุณภาพสูงตามไปด้วย แต่การให้บริการของรถไฟไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความคาดหวังของผู้ใช้บริการได้

สังคมและวัฒนธรรม ภาครัฐอยู่ระหว่างการผลักดันการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งการเลือกรูปแบบการเดินทางขึ้นอยู่กับราคา และคุณภาพของการเดินทางที่ดีกว่าด้วย

เทคโนโลยีและนวัตกรรม การนำขบวนรถไฟฟ้ามารับบริการโดยมีสถานี โครงสร้างทางวิ่งยกระดับ สามารถทำความเร็วและให้บริการได้ตรงเวลามากขึ้น การใช้พลังงานไฟฟ้าในการขับเคลื่อนขบวนรถเป็นเทคโนโลยีใหม่ แต่ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการให้บริการได้ทั้งหมด เนื่องจากต้องมีการลงทุนติดตั้งสายส่งไฟฟ้า การสั่งซื้อหัวรถจักร และขบวนรถใหม่ทั้งหมด

สิ่งแวดล้อม การดำเนินงานของระบบรางจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน เกิดความล่าช้า

กฎหมาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ พระราชบัญญัติการรถไฟฯ ค่อนข้างเก่า ล้าสมัย จะต้องเตรียมการในการกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้ชัดเจนในทิศทางการสนับสนุน และอุปสรรคที่ โดยต้องมีเป้าหมายทางธุรกิจชัดเจน

2. แนวทางการปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทย พบข้อเสนอแนะแนวทาง คือ

2.1 แนวทางการดำเนินการภายในของการรถไฟแห่งประเทศไทย

2.1.1 โครงสร้าง การปรับโครงสร้างภายในให้มีโครงสร้างแบบแบนราบ สายการบังคับบัญชาที่สั้นลง การจัดฝ่าย/กลุ่มการบริหารงานภายในมีความสอดคล้องกัน เพื่อการประสานข้อมูลและการบูรณาการการทำงานร่วมกัน รวมทั้งลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน/การทำงาน

2.1.2 ระบบ

2.1.2.1 การปรับปรุงระบบบัญชีและการเงิน โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางด้านบัญชีและการเงินมาใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม

2.1.2.2 การรวบรวมกฎ ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในงานด้านรถไฟ อย่างเป็นระบบ หมวดหมู่ เพื่อนำมาใช้ประกอบการดำเนินการได้อย่างสะดวก บางส่วนที่ล้าสมัยควรมีการเก็บรวบรวมและมีการปรับปรุงในช่วงเวลาที่มีความเหมาะสมต่อไป

2.1.2.3 การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการดำเนินงานทั้งการบริหารงาน การดำเนินงาน และการให้บริการประชาชน เพื่อให้ผู้บริหรมีข้อมูลที่ทันสมัย เพียงพอ สามารถวางแผนการบริหารรายได้และต้นทุนได้อย่างเหมาะสมประกอบการตัดสินใจ ในส่วนของพนักงานจะช่วยลดระยะเวลาในการดำเนินงานลง และสามารถจัดเตรียมข้อมูลเสนอต่อผู้บริหารเพื่อตัดสินใจได้ และในส่วนของประชาชนสามารถจองบัตรโดยสารออนไลน์ และไม่ต้องเดินทางไปรับบัตรโดยสารที่สถานีรถไฟ

2.1.2.4 การพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่จะดึงดูดบุคลากรใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร โดยต้องเปลี่ยนโฉมการบริหารงาน การปฏิบัติงาน และโอกาสในการเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่รับผิดชอบในงานที่มีภารกิจที่ท้าทาย และความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนระบบรางของประเทศ

2.1.2.5 การริเริ่มงานวิจัยและพัฒนาในงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ผู้รับบริการ เป็นส่วนสำคัญต่อการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเพื่อให้มีการบริการที่ดี

2.1.3 ยุทธศาสตร์การบริหารงานเชิงรุก ประกอบด้วย 1.ด้านความสะอาด การปรับปรุงการให้บริการในด้านความสะอาดบนขบวนรถไฟ ภายในสถานี 2. ด้านความตรงต่อเวลา จะสามารถปรับปรุงได้ในภายหลังจากได้มีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นระบบรถไฟทางคู่แล้ว ซึ่งจะมีผลต่อความน่าเชื่อถือของผู้ใช้บริการ 3. ด้านความปลอดภัย ในการเดินทางด้วยระบบรางมีความปลอดภัยในการเดินทางมากกว่าการเดินทางด้วยรถยนต์ ที่ถือได้ว่าเป็นข้อได้เปรียบซึ่งจะต้องหันมาเพิ่มการส่งเสริมภาพลักษณ์การเดินทางที่ปลอดภัย และ 4. ด้านการส่งเสริมการเดินทางด้วยรถไฟ ซึ่งในส่วนของความนิยมในการเดินทางด้วยรถไฟที่ลดน้อยลง อาจมีการหารือร่วมกับเอกชนในการร่วมจัดบริการการเดินทางที่สอดคล้องกับการเข้าสู่ระบบรถไฟ ที่จะส่งเสริมให้คนหันมาใช้รถไฟในการเดินทางมากขึ้น

2.1.4 รูปแบบการบริหารงานของผู้บริหาร การส่งเสริมให้ผู้บริหารในระดับรองลงมา มีการตัดสินใจที่มากขึ้น เพื่อเป็นการฝึกฝนการใช้ภาวะผู้นำ การจัดการในภาวะวิกฤต เพื่อบริการต่อการเตรียมตัวของบุคลากรในองค์กรให้เกิดการตัดสินใจที่ดี และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้ง

2.1.5 บุคลากร การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลบุคลากรอย่างเป็นระบบ โดยจัดหมวดหมู่บุคลากรให้สอดคล้องกับภาระงาน ความถนัด จะทำให้ทราบว่าในฝ่าย/กลุ่มงานต่าง ๆ มีบุคลากรที่จบการศึกษาในด้านใดบ้าง และมีความต้องการบุคลากรที่จบการศึกษาในด้านใด เพื่อให้มีการสรรหาบุคลากรได้สอดคล้องกับหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งควรเน้นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเชิงธุรกิจหรือเชิงพาณิชย์มากขึ้น เพื่อผลักดัน

ให้องค์กรสามารถดำเนินงานในเชิงรุก และพลิกฟื้นองค์กรได้ในที่สุด รวมทั้งมีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในด้านที่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ เพื่อเป็นการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน

2.1.6 ทักษะองค์กร และคนในองค์กร เน้นให้มีการคิดเชิงรุก การเพิ่มความเชี่ยวชาญในการงานเชิงธุรกิจ และเชิงพาณิชย์มากขึ้น เพื่อรองรับต่อการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ภาครัฐได้สนับสนุนต่อการพัฒนาด้านระบบรางให้เป็นระบบหลักของประเทศ ซึ่งจะทำให้มีการใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านบัญชีและการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อการบริหารต้นทุนขององค์กรด้วย

2.1.7 ค่านิยมร่วมกันของคนในองค์กร

การปลูกฝังค่านิยมต่อการยอมรับการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงานแบบเดิม ๆ มาเป็นการดำเนินงานในเชิงรุกมากขึ้น เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ใช้บริการ ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดได้

2.2 แนวทางการดำเนินงานรองรับภาวะแวดล้อมภายนอก

2.2.1 ปัจจัยทางนโยบายและการเมือง การสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยมีข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงปัจจัยภายในแล้ว เพื่อให้มีข้อมูลต้นทุนการเดินรถที่มีความถูกต้องครบถ้วน และสมบูรณ์ ประกอบให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายและการเมืองทราบ จะเป็นสำคัญต่อการกำหนดนโยบายราคาที่เหมาะสม และภาระด้านงบประมาณของประเทศต่อไป

2.2.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การกำหนดอัตราค่าโดยสารที่มีความเหมาะสม และมีการคิดอัตราค่าแรกเข้าระบบเพียงครั้งเดียว รวมทั้งการเร่งรัดให้การใช้ระบบบัตรโดยสารร่วม เพื่อให้เกิดการเดินทางที่มีความสะดวก และลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

2.2.3 ปัจจัยทางสภาพสังคมและวัฒนธรรม การสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมการเดินทางด้วยรถไฟ ที่เป็นการเดินทางที่มีประสิทธิภาพ และความปลอดภัย เพื่อจูงใจให้ประชาชนหันมาใช้บริการรถไฟ ซึ่งภาครัฐควรจะต้องเตรียมการในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเดินทางจากรถยนต์ส่วนบุคคลมาใช้รถไฟ/รถไฟฟ้าในการเดินทางมากขึ้น

2.2.4 ปัจจัยทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ การนำขบวนรถที่ใช้พลังงานไฟฟ้าในการขับเคลื่อนมาให้บริการ จะเป็นอีกภาพลักษณ์หนึ่งของการเดินทางที่มีความสะดวก การใช้พลังงานที่สะอาด และรักษาสีสิ่งแวดล้อมไปด้วย แต่ในระยะแรกควรเร่งดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบรางมีประสิทธิภาพเพียงพอ มีความปลอดภัยในการเดินทาง ตรงต่อเวลาก่อน เนื่องจากการเปลี่ยนขบวนรถมีการลงทุนสูง ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการอีกหลายขั้นตอน และขึ้นอยู่กับความคุ้มค่าในการลงทุน รวมทั้งนโยบายของภาครัฐที่จะต้องมีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.2.5 ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม การเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขตามที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีข้อเสนอแนะโดยเร็ว และนำแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมที่เคยผ่านการพิจารณาเป็นต้นมาในการจัดทำรายงาน การสร้างการรับรู้ การรับฟังความเห็นของประชาชน และข้อเสนอแนะมาปรับปรุง อีกทั้งการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง

2.2.6 ปัจจัยทางกฎหมาย การเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานด้านรถไฟ เพื่อให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกับระบบการขนส่งอื่น และการทำงานระหว่างกระทรวงได้อย่างเหมาะสม

การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย สามารถนำมาสู่การอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยเกิดขึ้นจากปัจจัยภายใน ได้แก่ โครงสร้างองค์กร ระบบ ยุทธศาสตร์ขององค์กร รูปแบบ การบริหารงานของผู้บริหาร บุคลากร ทักษะขององค์กรและของคนในองค์กร และค่านิยมร่วมกันของคนในองค์กร และปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบาย และการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เทคโนโลยีและนวัตกรรม สิ่งแวดล้อม และกฎหมาย ถือได้ว่าเป็น การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556-2561 ที่ต้องเปิดให้มีการสร้างระบบย่อย (Sub-systems) ระบบราชการ โดยศึกษาเชิงลึกให้เห็นสภาพปัญหาอุปสรรคและวางแนวทางการจัดระบบเพื่อ ปรับปรุงการทำงานระบบย่อยให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับแผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2555-2559 ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องปรับปรุงการบริหารงานภายในการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้สนับสนุนต่อการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐบาล สอดรับกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ที่ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้าง การบริหารจัดการของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการและดำเนินงานในอนาคต ทั้งนี้ จากผลการวิจัยมีข้อค้นพบเพิ่มเติมคือ การปรับโครงสร้างองค์กรแม้ว่าจะได้มีการปรับมาแล้วหลายครั้งแต่ยัง พบว่า การบริหารงานยังคงประสบปัญหาอยู่ สอดรับกับผลการวิจัยเกี่ยวกับการขาดบุคลากรในเชิงธุรกิจและเชิง พาณิชย อีกทั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนต่อระบบบัญชีและการเงิน ทรัพยากรบุคคล บริหาร ทรัพยากรสิน ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) รวมทั้งยังไม่ได้มีการ เปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ

2. การหาแนวทางการปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทย พบว่า มี 6 แนวทาง ดังนี้

2.1 การปรับโครงสร้างภายในให้มีโครงสร้างแบบแบนราบ สายการบังคับบัญชาที่สั้นลง การจัด ฝ่าย/กลุ่มการบริหารงานภายในมีความสอดคล้องกัน เพื่อการประสานข้อมูลและการบูรณาการการทำงานร่วมกัน รวมทั้งลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน/การทำงาน สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 กำหนดให้ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การให้บริการและดำเนินงานในอนาคต และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556-2561 ที่มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ที่จะต้องมีโครงสร้างเหมาะสม สอดคล้อง และเชื่อมโยงไปในทิศทาง เดียวกันทั่วทั้งองค์กร สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการเชิงระบบที่กำหนดโครงสร้างองค์กรและการจัดการ ที่มีความเชื่อมโยงอย่างเหมาะสมจะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับพิพัฒน์ ธรรมสิทธิ์ (2545) ที่ ผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงของการรถไฟแห่งประเทศไทยส่วนใหญ่เห็นว่าโครงสร้างการบริหารมีความ เหมาะสมในระดับปานกลาง

2.2 การปรับปรุงระบบ โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาระบบบัญชีและ การเงิน กฎหมาย การดำเนินงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล และงานวิจัยและพัฒนา เพื่อสามารถใช้ข้อมูล ประกอบการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556-2561 ที่มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่เปลี่ยนแปลง และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ

2.3 การกำหนดยุทธศาสตร์ ด้านความสะอาด การปรับปรุงการให้บริการในด้านความสะอาด บนขบวนรถ ภายในสถานี ด้านความตรงต่อเวลา ที่ควรเตรียมพร้อมควบคู่ระหว่างการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556-2561 ในมิติกลุ่มผู้รับบริการตาม แนวคิด NPM การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน แนวคิดการตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public

Sector) ที่มุ่งพัฒนาการให้บริการตอบสนองความต้องการ ความคาดหวัง และสร้างความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือประชาชนให้มากที่สุด

2.4 การส่งเสริมให้ผู้บริหารในระดับรองลงมา มีการตัดสินใจที่มากขึ้น เพื่อเป็นการฝึกฝนการใช้ภาวะผู้นำ การจัดการในภาวะวิกฤต เพื่อรองรับต่อการเตรียมตัวของบุคลากรในองค์กรให้เกิดการตัดสินใจที่ดี และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งที่ สอดคล้องกับทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงปฏิรูป ตามแนวคิดของ Bass เพื่อเตรียมความพร้อมของบุคลากรสำหรับการเป็นผู้นำ และตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญในอนาคต

2.5 การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลบุคลากรอย่างเป็นระบบ เพื่อสรรหา และธำรงรักษาบุคลากรที่มีศักยภาพ โดยควรเน้นบุคลากรด้านธุรกิจ หรือเชิงพาณิชย์มากขึ้น เพื่อร่วมผลักดันองค์กรให้ดำเนินงานในเชิงรุก และพลิกฟื้นองค์กรได้ในที่สุด สอดคล้องกับแผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2555-2559 ด้านการพัฒนาและบริหารบุคลากร

2.6 การปลูกฝังค่านิยมต่อการยอมรับการเปลี่ยนแปลง เน้นการดำเนินงานเชิงรุกมากขึ้น เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ใช้บริการ ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดได้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1.1 กระทรวงคมนาคมควรกำหนดนโยบายในการส่งเสริมการเดินทาง และการขนส่งสินค้าด้วยระบบรถไฟที่ชัดเจน เพื่อสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนรูปแบบการเดินทาง และการบูรณาการในการขนส่งต่างรูปแบบเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ระบบรางมากขึ้น

1.1.2 กระทรวงคมนาคมควรติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และควรส่งเสริม สนับสนุนให้พัฒนาการบริหารในเชิงธุรกิจและเชิงพาณิชย์มากขึ้น

1.1.3 กระทรวงคมนาคมควรเป็นหน่วยงานกลางในการประสานการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกับระบบการขนส่งอื่นได้อย่างเหมาะสม

1.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1.2.1 การรถไฟแห่งประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาองค์กรที่ต้องปรับตัวทั้งในเชิงธุรกิจและเชิงพาณิชย์มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถเพิ่มขีดความสามารถให้ดียิ่งขึ้น

1.2.2 การรถไฟแห่งประเทศไทยควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการในส่วนงานที่มีใช้การดำเนินงานหลักมากขึ้น เพื่อลดภาระการปฏิบัติงานในส่วนงานหลัก และมุ่งเน้นต่อการพัฒนางานหลัก สร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น

1.2.3 การรถไฟแห่งประเทศไทยควรวางแผนการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะช่วยสนับสนุนในการปฏิบัติงานทั้งในระดับปฏิบัติการ การบริหารที่จะอำนวยความสะดวก และมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรทำการวิจัยเปรียบเทียบการรถไฟแห่งประเทศไทยกับกิจการด้านรถไฟในต่างประเทศที่มีความเป็นเลิศ (Best Practice) เพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงองค์กรสู่ความเป็นเลิศต่อไป

2.2 ควรทำการวิจัยเปรียบเทียบการรถไฟแห่งประเทศไทยภายหลังจากมีการแยกการบริหารโครงสร้างพื้นฐานให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการขนส่งทางราง ที่อยู่ระหว่างการผลักดันของกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีบริบทในการบริหารที่แตกต่างไปจากเดิม เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับการรถไฟแห่งประเทศไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

พิทยา บวรวัฒนา. (2555) รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1970-ค.ศ. 1980) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิทยา บวรวัฒนา. (2556) รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิพัฒน์ ธรรมสิทธิ์. (2545) ปัญหาโครงสร้างการบริหารของการรถไฟแห่งประเทศไทย วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2555-2559

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ. (2541) การบริหารการตลาดยุคใหม่. กรุงเทพฯ : บริษัท อีระฟิล์ม และโซเท็กซ์ จำกัด.

Waterman H. Robert, Jr., Peter J. Thomas, and Phillips. R. Julien. (1980) Excerpts from Waterman and Others, "Structure is Not Organization", Business Horizons.

Degeling, Pieter and Colebatch, Hal "Structure and action as constructs in the practice of public administration", in Hill, Michael (1993) The Policy Process : A Reader. Hertfordshire : Harvester Wheatsheaf.

การรถไฟแห่งประเทศไทย สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2558 จาก www.railway.co.th

ภาวะผู้นำ สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/236686>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2558 จาก <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556-2561 สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2558 จาก http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=4&content_id=2645

มติคณะรัฐมนตรี สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2558 จาก www.cabinet.go.th

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565 สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2558 จาก www.otp.go.th