

การรถไฟแห่งประเทศไทย: ฟื้นฟูโดยการแยกส่วน?

-ณัฐ สิริสุนทร-

puree.sirasoonorn@econ.tu.ac.th

คณวัฒน์ เศรษฐวิฑูรย์ ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดการดำเนินงานกิจการรถไฟโดยครอบคลุมทั้งงานบริการเดินรถขนส่ง งานพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างขนส่งพื้นฐาน (ทางรถไฟ สถานี สัญญาณรถไฟ) รวมไปถึง บริหาร พัฒนา และจัดการทรัพย์สินของ รฟท. ที่มีอยู่ รฟท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีผลประโยชน์กระทบมาโดยตลอด และเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยพยายามหาหนทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานมาแล้วหลายต่อหลายครั้ง และในครั้งล่าสุด คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552 ให้ความเห็นชอบและกำหนดให้มีการปรับโครงสร้างกิจการ รฟท. ตามแผนฟื้นฟู รฟท. เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการดำเนินงาน และยกระดับการพัฒนากิจการรถไฟของประเทศให้เป็นองค์กรหลักในการสนับสนุนและเพิ่มความสามารถด้านการขนส่งของประเทศ โดยให้ รฟท. จัดตั้งบริษัทลูกสองบริษัท อันได้แก่ “บริษัทเดินรถจำกัด” และ “บริษัทบริหารทรัพย์สิน จำกัด” โดยบริษัทเดินรถทำหน้าที่ดูแลเรื่องการเดินรถโดยสาร การเดินรถสินค้า การเดินรถโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และการเดินรถไฟฟ้าวินิจฉัยอื่น ๆ เช่น โครงการระบบขนส่งมวลชนสายสีแดง ในขณะที่บริษัทบริหารทรัพย์สินจะทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดิน จัดเก็บรายได้ และบริษัทสัญญาเช่าที่ดินของ รฟท. โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการพัฒนาที่ดิน และให้ รฟท. ทำหน้าที่เป็นผู้พัฒนา บริหาร และดูแลรักษาระบบรางและระบบอาณัติสัญญาณ มติ ครม. ดังกล่าวจะส่งผลให้ รฟท. ในปัจจุบันถูก “แยกส่วนแนวคิด” ในการบริหารจัดการกิจการรถไฟ โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ รฟท. แต่อย่างใด รฟท. ยังคงไว้ซึ่งสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม

คำถามที่ผู้เขียนตั้งไว้ในใจคงไม่ใช่ประเด็นที่มีการถกเถียงกันอยู่ในขณะนี้ว่าการดำเนินการตามมติ ครม. ดังกล่าวควรจะถูกเรียกว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือนำไปสู่การแปรรูป รฟท. ในอนาคตหรือไม่ แต่ประเด็นที่ผู้เขียนให้ความสนใจคือ “การแยกส่วน รฟท. เป็นบริษัทลูก” จะช่วยให้ รฟท. ฟื้นฟูกิจการได้หรือไม่

การจะฟื้นฟูกิจการรถไฟที่ขาดทุนสะสมยาวนานจำเป็นต้องอาศัย “การปฏิรูปกิจการรถไฟ” โดยรอบด้าน อันประกอบด้วย ประการแรก “การปฏิรูปการกำกับดูแล” ในกิจการขนส่งโดยการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นมาดูแลระบบขนส่งทั้งระบบ (เพราะระบบขนส่งมีการแข่งขันกันอยู่เช่น ระบบรางและถนน การขนส่งทางบกและทางน้ำ) หรือกำกับเฉพาะกิจการรถไฟก็ได้ โดยทำหน้าที่กำกับดูแลราคา (ทั้งราคาที่เก็บกับผู้ใช้บริการ และราคาค่าใช้จ่ายทาง หรือ Access charge ที่เก็บกับบริษัทเดินรถ) คุณภาพ และความปลอดภัยในการให้บริการรถไฟ รวมไปถึงส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมในกิจการเดินรถขนส่ง

ประการที่สองคือ “การปฏิรูปโครงสร้างกิจการรถไฟ” โดยการแยกส่วนกิจการรถไฟออกเป็นกิจการที่แข่งขันได้อันได้แก่กิจการการเดินรถ และกิจการที่แข่งขันไม่ได้อันได้แก่กิจการโครงสร้างขนส่ง นอกจากนี้ยังควรเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและส่งเสริมการแข่งขันในกิจการที่สามารถแข่งขันได้

ประการสุดท้ายคือ “การปฏิรูปความเป็นเจ้าของกิจการรถไฟ” โดยการลดทอนความเป็นเจ้าของโดยรัฐให้น้อยลงในกิจการที่สามารถแข่งขันได้และให้เอกชนเข้ามาเป็นเจ้าของแทน แต่การปฏิรูปความเป็นเจ้าของนั้นอาจไม่ได้มีความจำเป็นมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับ การปฏิรูปการกำกับดูแลและ โครงสร้างกิจการรถไฟ โดยรัฐวิสาหกิจรถไฟยังสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหากได้มีการปฏิรูปการกำกับดูแลและ โครงสร้างกิจการรถไฟได้เป็นลำดับขั้นตอนอย่างถูกต้องและเหมาะสม

ประเทศที่ดำเนินการปฏิรูปกิจการรถไฟอย่างเต็มรูปแบบดังเช่นประเทศอังกฤษ ซึ่งประสบความสำเร็จในการปฏิรูปในช่วงแรกโดยสามารถปรับลดค่าโดยสาร เพิ่มรอบการเดินรถ มีตารางเดินรถที่แน่นอนและตรงเวลา และมีความปลอดภัยในการเดินทางเพิ่มขึ้น ยังประสบปัญหาในการเดินรถ เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้งในเวลาต่อมา อันเนื่องจากการปฏิรูปโครงสร้างกิจการรถไฟอย่างไม่เหมาะสมโดย “แยกส่วนกิจการรถไฟมากเกินไป” โดยในปลายทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลอังกฤษได้แยกส่วนบริษัทเดิมออกเป็นบริษัทเดินรถออกเป็น บริษัทเอกชนจำนวน 25 บริษัท และบริษัทเดินรถสินค้า และ บริษัท Railtrack ดูแลโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่เดียวกันได้มีการจัดตั้งบริษัทใหม่ที่ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟอันได้แก่ บริษัทบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Maintenance Companies) บริษัทสร้างรางใหม่ (Track Renewal Companies) บริษัทเจ้าของระบบล้อเลื่อน (ROSCOs) บริษัทบำรุงรักษาล้อเลื่อน (Heavy Maintenance Suppliers) และส่งเสริมการแข่งขันโดยใช้ “สัญญา” ระหว่างบริษัทต่าง ๆ ในการกำหนดข้อตกลงในการดำเนินงานระหว่างกัน แต่โครงสร้างกิจการรถไฟที่แยกส่วนเช่นนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการอย่างแท้จริงแต่เป็นการแข่งขันกันระหว่างคู่สัญญามากกว่า และยังทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน การเจรจาต่อรอง และการตกลงกันในเรื่องตารางเดินรถและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน

ด้วยโครงสร้างกิจการรถไฟที่มีความซับซ้อนนี้เองทำให้จำเป็นต้องมีองค์กรกำกับดูแลถึงสององค์กรเข้ามาดูแลกิจการรถไฟของอังกฤษในขณะนั้น อันได้แก่ Office of Passenger Rail Franchising ทำหน้าที่ให้ franchises แก่บริษัทเดินรถโดยสาร และ Office of the Rail Regulator ที่หน้าที่ให้ใบอนุญาต (license) แก่บริษัทที่เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน (ราง สถานี เป็นต้น) และกำกับดูแลการดำเนินงานของธุรกิจใหม่ ๆ ในกิจการรถไฟ การมีองค์กรกำกับดูแลถึงสององค์กรกลับนำไปสู่ “ปัญหาการกำกับดูแลที่มากเกินไป” ในเวลาต่อมา

สำหรับในกรณีของประเทศไทย การแยกส่วน รฟท. เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการปฏิรูปโครงสร้างกิจการรถไฟเท่านั้น ข้อดีของการแยกส่วนคือการสร้างความเชี่ยวชาญในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งจะทำให้องค์กรที่ถูกแยกส่วนสามารถลดต้นทุนและสร้างความได้เปรียบทางด้านต้นทุน นอกจากนี้ยังสามารถแยกโครงสร้างต้นทุนออกได้อย่างชัดเจนว่ากิจการใดมีต้นทุนด้านใดก็ควรรับภาระต้นทุนนั้นไป ตัวอย่างเช่น ธุรกิจงานพัฒนาและรักษาโครงสร้างขนส่งนั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูงและมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเป็นจำนวนมากเพื่อรักษาความปลอดภัยในการเดินรถ การแยกกิจการจะสามารถแยกโครงสร้างต้นทุนได้อย่างชัดเจนและทำให้รู้ว่ากิจการใดเป็น

แหล่งที่มาของการขาดทุนสะสม การแยกส่วนยังสามารถช่วยให้ระบุได้ชัดเจนว่าปัญหาในการดำเนินงานมาจากรูทใด

แต่การแยกส่วนโดยปราศจากการสร้างแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ รฟท. และบริษัทลูกอาจไม่สามารถนำไปสู่การฟื้นฟูกิจการตามที่หวังไว้ก็ได้ จะเห็นได้ว่าแผนฟื้นฟูกำหนดให้ภาครัฐรับภาระในการลงทุนและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน (ระบบรางและระบบอาณัติสัญญาณ) ทั้งหมดของ รฟท. ทั้งในอดีตและในอนาคต ซึ่งการให้หลักประกันทางด้านต้นทุนแก่ รฟท. เช่นนี้ ไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้ รฟท. เพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการดำเนินงานแต่อย่างใด (กฎหมาย รฟท. กำหนดให้รัฐต้องชดเชยผลขาดทุนให้แก่ รฟท. เท่าจำนวนที่ขาดทุนในแต่ละปี)

การแยกส่วนนี้ยังทำให้เห็นถึงฐานรายได้ในกิจการรถไฟได้อย่างชัดเจนขึ้น โดยรายได้ส่วนหนึ่งของ รฟท. จะได้จากบริษัทเดินรถในรูปของค่าใช้จ่าย (Access Charge) ในอัตราร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการเดินรถ และรายได้ของบริษัทเดินรถจะมาจากการดำเนินธุรกิจการเดินรถขนส่งของตนเอง รายได้ในการเดินรถของ รฟท. ในปัจจุบัน (และคาดว่าจะป็นรายได้ของบริษัทเดินรถในอนาคต) โดยส่วนใหญ่มาจากการเดินรถโดยสารและโดยส่วนน้อยมาจากการเดินรถสินค้า (เนื่องจากที่ผ่านมามีการขนส่งสินค้าทางรถไฟไม่ได้เป็นทางเลือกในการขนส่งที่มีประสิทธิภาพและการขนส่งสินค้าภายในประเทศส่วนใหญ่เป็นการขนส่งทางถนน) การขนส่งผู้โดยสารส่วนใหญ่เกินกว่าครึ่งเป็นผู้โดยสารชั้น 3 โดยมี รฟท. เป็นผู้กำหนดอัตราค่าโดยสาร และ รฟท. ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐเพื่อให้บริการรถไฟทางสังคม

แผนฟื้นฟูนี้ไม่ได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปการกำกับดูแลและการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการรถไฟ และไม่มีกำหนดกรอบและวิธีการคำนวณ Access Charge และอัตราค่าโดยสาร โดยเฉพาะการกำหนดอัตราค่าโดยสารเชิงพาณิชย์ในอนาคต อัตราค่าโดยสารเชิงพาณิชย์น่าจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของบริษัทเดินรถในอนาคต จึงควรมีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่แน่ชัดเพื่อให้อัตราค่าโดยสารนี้สร้างแรงจูงใจให้แก่บริษัทเดินรถในการลงทุนพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและขณะเดียวกันก็เป็นธรรมต่อผู้บริโภคอีกด้วย

นอกจากการแยกส่วนกิจการรถไฟ แผนฟื้นฟูนี้ระบุให้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน แต่ทว่ากลับไม่ได้มีการกล่าวถึงรูปแบบการแข่งขันในกิจการรถไฟในอนาคต เป็นที่ยอมรับกันว่าการเดินรถโดยสารเป็นกิจการเชิงสังคมมากกว่าเชิงพาณิชย์ดังนั้นการจะดึงดูดให้เอกชนเข้าร่วมบริการหรือสร้างการแข่งขันในธุรกิจที่อัตราค่าโดยสารถูกกำหนดให้ต่ำกว่าต้นทุนแปรผันนั้นย่อมเป็นไปได้ยาก แต่หากพิจารณาธุรกิจของกิจการรถไฟอีกธุรกิจหนึ่งอันได้แก่ “ธุรกิจการขนส่งสินค้า” การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการขนส่งสินค้ามีความเป็นไปได้ในทางธุรกิจ โดยหากยึดแนวทางของแผนฟื้นฟูในการแยกส่วนกิจการรถไฟโดยรัฐยังเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมดอยู่ การเปิดให้มี “การแข่งขันเหนือรางรถไฟ” ระหว่างบริษัทเดินรถหลาย ๆ บริษัทก็ย่อมทำได้ และเพื่อป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเหนือรางรถไฟซึ่งจะทำให้บริษัทเดินรถของ รฟท. ได้เปรียบเอกชนรายอื่นจึงควรมีองค์กรกำกับดูแลเข้ามากำกับดูแลกิจการรถไฟ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการแยกส่วนกิจการรถไฟโดยการจัดตั้งบริษัทลูกของ รฟท. เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการฟื้นฟู รฟท. เท่านั้น การปฏิรูปการกำกับดูแล ส่งเสริมการแข่งขัน และสร้างเสริมธรรมาภิบาลอย่างเป็นขั้นเป็นตอน และให้ครบถ้วนรอบด้านในกิจการรถไฟจึงจะเป็นหนทางสำคัญที่ทำให้การฟื้นฟู รฟท. เป็นไปอย่างยั่งยืน