

การศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย (โปสเตอร์) ใน
Asian Transportation Research Society Symposium 2016 ในวันที่ 19 สิงหาคม 2559
ณ โรงแรมเลอบัว สีสลม กรุงเทพฯ

การศึกษาหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย

A Study of Solutions and Development Guidelines for Railway Freight Transportation in Thailand

ธนวัฒน์ เดชปรอธ¹, สุนันtha เจริญปัญญา²

¹อาจารย์ สาขาวิชาการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, arc_tanawat@hotmail.com

²นักวิจัย สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, psunanta@chula.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอผลงานวิจัยการหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย การศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) ปัญหาทางนโยบาย 2) ปัญหาทางกฎระเบียบกฎระเบียบที่ใช้เกินไป ไม่ทันต่อสภาพการปัจจุบัน 3) ปัญหาอื่นๆ จากการศึกษาด้วยการลงพื้นที่สำรวจ สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ได้แนวทางการแก้ปัญหาด้านนโยบายคือ ควรกำหนดให้แผนพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟเป็นแผนพัฒนาระดับชาติ ไม่ใช่เพียงมติคณะรัฐมนตรีเพื่อความต่อเนื่องของนโยบาย เพื่อให้การบริหารจัดการมีทิศทางการบริหารที่ชัดเจนต่อเนื่องเป็นรูปธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริง การกำหนดแผนแต่ละโครงการควรระบุ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน พร้อมบทลงโทษหากไม่เป็นไปตามแผน แนวทางการแก้ปัญหาด้านกฎระเบียบ คือการปรับปรุงกฎหมายรถไฟให้มีความทันสมัยมากขึ้น รัฐควรปรับกฎหมายการค้ากับ และควบคุมการบริหารของรถไฟ ไม่ให้มีภาระหน้าที่ดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว ควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรสามารถอยู่ได้ด้วยโดยการปรับกฎหมายให้เกิดความอิสระด้านราคาการรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถพิจารณากำหนดราคาได้เอง ปราศจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และแนวทางแก้ปัญหาด้านอื่นๆ เช่น เพิ่มมาตรการและกฎระเบียบ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนหันมาใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรรถไฟ เพื่อสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความทันสมัยทั้งด้านเครื่องจักรกล อุปกรณ์ในการดำเนินงาน และบุคลากร

คำสำคัญ: การขนส่งทางรถไฟ, การขนส่งสินค้า, รถไฟ

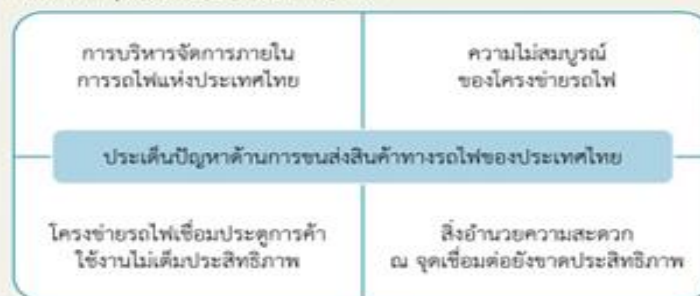
Abstract

Development guidelines were presented for railway freight transportation in Thailand. This study was divided into three parts: 1) problems regarding existing government policy, 2) problems regarding outdated regulations which were ineffective in the current circumstances and 3) other operational constraints. Solutions were identified which suggested the establishment of a railway freight transportation system development plan at the national level to provide clear management direction with effective utilization by related departments. A plan for each project was required to identify responsible parties, implementation periods and conduct performance assessments. The existing railway laws required updating. The government must amend the laws pertaining to railway administration control and empower the State Railway of Thailand to operate and provide services for Thai citizens at a sustainable profit. Price administration and determination should be under the control of the State Railway of Thailand which will then be responsible for designing and implementing measures to promote and encourage the use of railway freight transportation by the private sector. This State Railway organizational restructure will increase efficiency, using cutting-edge technology and equipment while maximizing human resources.

Keywords: State Railway of Thailand, Freight, Railway

การศึกษาปัญหาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นปัญหาด้านการขนส่งสินค้าทางรถไฟของประเทศไทยมีอยู่ด้วยกันหลักๆ 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ปัญหาด้านการบริหารจัดการภายในการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ผ่านมามีการขนส่งสินค้าทางรางไม่ได้รับความนิยม เนื่องจากความไม่แน่นอนในการจัดส่งสินค้า ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถบริหารจัดการสินค้าได้ทันกำหนดเวลา ความไม่ต่อเนื่องในการปรับปรุงคุณภาพโครงข่าย ความไม่พอเพียงของหัวรถจักร แคร่บรรทุก และเครื่องมืออุปกรณ์การขนส่ง 2) ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของโครงข่ายรถไฟ เช่น โครงข่ายในประเทศที่มีอยู่ยังครอบคลุมพื้นที่ไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องขยายโครงข่ายใหม่ 3) ปัญหาโครงข่ายรถไฟเชื่อมประตูการค้าใช้งานไม่เต็มประสิทธิภาพ การขนส่งสินค้าทางรถไฟยังมีปัญหาในขีดความสามารถของทาง ความพอเพียงของหัวรถจักร และตำแหน่งที่ตั้งของศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้ายังไม่ตอบสนองความต้องการ และ 4) สิ่งอำนวยความสะดวก จุดเชื่อมต่อยังขาดประสิทธิภาพ





ด้านนโยบาย

ปัญหาทางนโยบาย สามารถสรุปปัญหาได้ 7 ประเด็น ได้แก่ 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงปี พ.ศ.2504 – 2519 มีการมุ่งเน้นการพัฒนาการขนส่งทางถนนมากเกินไป ส่งผลให้การขนส่งในระบบอื่นขาดการพัฒนา 2) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศฉบับปัจจุบันที่เข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 - 2560 มีการกำหนดนโยบายที่กว้าง ไม่มีความชัดเจนแยกแยะการปฏิบัติ และมุ่งเน้นเพียงการนำเอาระบบรางมาแก้ปัญหาจุดที่มีการจราจรทางถนนหนาแน่นเท่านั้น 3) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม และแผนหลักการพัฒนาการขนส่งและจราจร ฉบับปัจจุบันนับว่ามีความชัดเจนของแนวทางการพัฒนามากที่สุด มีการระบุเส้นทางที่จะก่อสร้าง โดยแผนพัฒนาฉบับนี้ได้มุ่งเน้นการพัฒนา และปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ 4) ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของโครงข่ายรถไฟ โครงข่ายในประเทศที่มีอยู่ยังครอบคลุมพื้นที่ไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องขยายโครงข่ายใหม่ 5) ปัญหาโครงข่ายรถไฟเชื่อมประตูการค้าใช้งานไม่เต็มประสิทธิภาพ การขนส่งสินค้าทางรถไฟยังมีปัญหาในขีดความสามารถของทาง ความพอเพียงของหัวรถจักร และตำแหน่งที่ตั้งของศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้ายังไม่ตอบสนองความต้องการ 6) สิ่งอำนวยความสะดวก ณ จุดเชื่อมต่อยังขาดประสิทธิภาพ และ 7) ไม่มีมาตรการจูงใจผู้ประกอบการให้เปลี่ยนมาใช้บริการขนส่งทางน้ำและทางรางเพิ่มขึ้น

จากปัญหาดังกล่าว สามารถสรุปแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้ 11 ประเด็น ได้แก่ 1) นโยบายที่กำหนดตามแผนพัฒนาทางรถไฟที่มีอยู่แล้ว ควรทำให้เป็นนโยบายเร่งด่วนเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและสำเร็จตามแผน 2) กำหนดให้แผนพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ เป็นแผนพัฒนาระดับชาติ เพื่อไม่ให้ขัดกับนโยบายคณะรัฐมนตรี ทำให้นโยบายที่มีต่อการบริหารจัดการรถไฟ มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา 3) กำหนดแผนพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำเอาไปปฏิบัติงานได้จริง 4) ภาครัฐควรมีความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการก่อสร้างแต่ละโครงการตอบสนองนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้จริง 5) ควรกำหนดแผนจัดหาอุปกรณ์ เพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณสินค้าที่ขนส่งในปัจจุบัน และรองรับอนาคตที่จะเกิดขึ้น 6) ภาครัฐควรจัดทำนโยบายแก้ปัญหาโครงข่ายรถไฟเชื่อมประตูการค้าใช้งานไม่เต็มประสิทธิภาพการขนส่งสินค้าทางรถไฟยังมีปัญหาในขีดความสามารถของทาง ความพอเพียงของหัวรถจักร และตำแหน่งที่ตั้งของศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้ายังไม่ตอบสนองความต้องการ 7) ภาครัฐควรจัดทำนโยบายเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวก ณ จุดเชื่อมต่อยังขาดประสิทธิภาพ 8) การพัฒนา KED ลาดกระบัง รัฐควรเร่งหาข้อสรุปแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ ให้เกิดความชัดเจนโดยเร็ว ไม่ให้เกิดช่องว่างในการบริหาร 9) รัฐควรให้การสนับสนุนงบประมาณการจัดซื้อหัวรถจักรทั้ง U20 ทั้งหมด 6 เส้นทางตามแผน และควรให้เพียงพอต่อปริมาณสินค้า 10) รัฐควรเร่งให้เกิด 4 โครงการตามแผนโดยเร็ว ได้แก่ โครงการพัฒนาศูนย์การขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟ โครงการพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งบริเวณท่าเทียบเรือ A โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ขั้นที่ 3 และโครงการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อแก้ไขปัญหารถภายในท่าเรือ และ 11) ท่าเรือแหลมฉบังควรมีการเร่งแก้ปัญหาการใช้งานเครื่องสแกนวัตถุต้องสงสัยของสินค้าที่ขนส่งทางรถไฟก่อนนำสินค้าส่งออก

ด้านกฎระเบียบ

ปัญหาทางกฎระเบียบ สามารถสรุปปัญหาได้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) กฎระเบียบที่ใช้มีอายุมากเกินไป ไม่ทันต่อยุคสมัยของบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินการที่ต้องประสานงานกับองค์กรต่างๆ 2) กฎหมายปัจจุบันมีจุดเน้นไปที่การกำกับ และควบคุมการบริหารของรถไฟ โดยรัฐมีภาระหน้าที่ต้องดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนเป็นหลัก ทำให้เกิดการขาดทุนสะสมเกือบแสนล้านบาท ส่งผลต่อพัฒนาการขนส่งสินค้าที่ร่วมใช้โครงสร้างพื้นฐานเดียวกัน และ 3) การดำเนินงานบางอย่างของการรถไฟแห่งประเทศไทยถูกจำกัดด้วยข้อของกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปรับเพิ่มค่าระวางหรือค่าความสะดวกต่างๆ โดยปราศจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ ส่งผลให้มีเหตุการณ์จัดเก็บราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนคลอตมา

จากปัญหาดังกล่าว สามารถสรุปแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ภาครัฐควรปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้มีความทันสมัย สามารถใช้ได้กับบริบทของสังคมยุคปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากกฎระเบียบที่ใช้แต่ละฉบับในปัจจุบันมีอายุมากเกินไป เช่น พระราชบัญญัติจังหวดการรถไฟและทางหลวง ได้กำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้กำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2494 เป็นต้น 2) รัฐควรปรับปรุงกฎหมายการกำกับ และควบคุมการบริหารของรถไฟ ไม่ให้มีภาระหน้าที่ดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว ควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรสามารถอยู่ได้ด้วย ดังจะเห็นได้จากนโยบายเดิมที่ส่งผลให้เกิดการขาดทุนสะสมเกือบแสนล้านบาท ส่งผลต่อพัฒนาการขนส่งสินค้าที่ร่วมใช้โครงสร้างพื้นฐานเดียวกัน และ 3) รัฐควรปรับปรุงกฎหมายให้เกิดความอิสระด้านราคา โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถพิจารณากำหนดราคาได้เอง เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันการดำเนินงานบางอย่างถูกจำกัดด้วยข้อของกฎหมายที่ไม่เป็นอิสระ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปรับเพิ่มค่าระวางหรือค่าความสะดวกต่างๆ โดยปราศจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ ส่งผลให้มีเหตุการณ์จัดเก็บราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนคลอตมา

ด้านอื่นๆ

ปัญหาอื่นๆสามารถสรุปปัญหาได้ 2 ประเด็น ได้แก่ 1) ขาดมาตรการ หรือกฎระเบียบ ในการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการหันมาใช้การขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น มีความตรงต่อเวลาและมีความน่าเชื่อถือ โดยการเพิ่มหัวรถจักรล้อเลื่อน และแคว์ ให้เพียงพอและสามารถใช้งานได้อย่างเต็มที่ มีโรงซ่อมบำรุงที่ได้มาตรฐานรองรับการใช้งาน การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราง (ระบบทางคู่) เพื่อเพิ่มความเร็วในการขนส่ง และมีการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น โดยพัฒนาศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ณ บริเวณจุดสำคัญที่สามารถขนส่งต่อเนื่องได้ สะดวกรวดเร็ว และลดต้นทุน และที่สำคัญต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรรถไฟ เพื่อสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การควบคุมดูแล และการยกระดับการให้บริการให้มีมาตรฐาน เพียงพอเพื่อให้ผู้ส่งสินค้าตัดสินใจที่จะเลือกใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น และ 2) ภาพลักษณ์ในการบริหาร และการดำเนินการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ค่อนข้างลบอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะในเชิงการให้บริการของผู้โดยสาร ยังไม่มีความปลอดภัยเพียงพอ สภาพของขบวนรถไฟและรางรถไฟที่ไม่ปลอดภัย สภาพขบวนรถไฟเก่า สภาพทางที่ทรุดโทรม ขบวนรถไฟและรางรถไฟและไม่นอนอยู่ในสภาพเก่า พนักงานประมาทเลินเล่อ ฯลฯ ทำให้สถิติการเกิดเหตุรถไฟ出轨รางเกิดเหตุบ่อยครั้ง ความล่าช้า ไม่ตรงต่อเวลาของรถไฟไทย สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นภาพของการให้บริการของรถไฟได้เป็นอย่างดี

จากปัญหาดังกล่าว สามารถสรุปแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้ 5 ประเด็น ได้แก่ 1) รัฐควรเพิ่มมาตรการ และกฎระเบียบ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนหันมาใช้การขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น เช่น การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง เพื่อให้การขนส่งทางรางมีการให้บริการที่ดีขึ้น มีความตรงต่อเวลาและมีความน่าเชื่อถือ การเพิ่มหัวรถจักรล้อเลื่อน และแคว์ ให้เพียงพอและสามารถใช้งานได้อย่างเต็มที่ มีโรงซ่อมบำรุงที่ได้มาตรฐานรองรับการใช้งาน การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราง (ระบบทางคู่) เพื่อเพิ่มความเร็วในการขนส่ง และมีการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น โดยพัฒนาศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ณ บริเวณจุดสำคัญที่สามารถขนส่งต่อเนื่องได้ สะดวกรวดเร็ว และลดต้นทุน 2) การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรรถไฟ เพื่อสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การควบคุมดูแล และการยกระดับการให้บริการให้มีมาตรฐาน เพียงพอเพื่อให้ผู้ส่งสินค้าตัดสินใจที่จะเลือกใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น 3) รัฐควรพัฒนาการรถไฟแห่งประเทศไทยให้มีโครงสร้างองค์กร และการบริหารองค์กรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงกระบวนการทำงานที่รวดเร็ว นอกจากนี้ควรปรับปรุงภาพลักษณ์ในการทำงานบริการให้ทันสมัยมากขึ้น 4) ควรแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เรื่องจำนวนบุคลากรในองค์กร โดยกำหนดอัตรากำลังและคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จำเป็นในกิจการรถไฟด้านต่าง ๆ ให้มีความเพียงพอ และ 5) การรถไฟแห่งประเทศไทยควรสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้องค์กรมีความทันสมัยทั้งด้านเครื่องจักรกล อุปกรณ์ในการดำเนินกิจการ และบุคลากร รวมไปถึงการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร เมื่อภาคเอกชนขององค์กรดี ส่งผลต่อความเชื่อ ความไว้วางใจ ในการเลือกใช้บริการการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น ทั้งนี้ภาครัฐควรเข้ามาช่วยทำการประชาสัมพันธ์ ภาพลักษณ์ใหม่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อช่วยกระตุ้นให้ภาคเอกชนทราบถึงความเปลี่ยนแปลงได้เร็วยิ่งขึ้น

สัมมนาเชิงวิชาการ ด้านการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน ครั้งที่ 16 ประจำปี 2559

ภายใต้แนวคิด Driving Regional Economy:

Building the Competiveness in Agricultural, Industrial and Service Supply Chain

ในวันที่ 25 สิงหาคม 2559 ณ โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค กรุงเทพมหานคร

**การศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาปัจจุบัน
ของการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย**
**A Study of the current Railway Freight Transportation Situations
and Problems in Thailand**

ธวัชณ์ เดชปรอธ^{1*}, สุนันทา เจริญปัญญา²

^{1*}อาจารย์ประจำ สาขาวิชาการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน

คณะบริหารธุรกิจมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

โทร082-3333080 E-mail arc_tanawat@hotmail.com

²นักวิจัยชำนาญการสถาบันการขนส่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โทร02-2187448E-mail psunanta@chula.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาปัจจุบันของการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) ปัญหาทางนโยบาย จากแผนพัฒนาประเทศในช่วงแรก มุ่งเน้นการพัฒนาการขนส่งทางถนน ทำให้รูปแบบการขนส่งทางรางถูกละเลยการพัฒนาเกิดปัญหาความไม่สมบูรณ์ของโครงข่ายไม่ครอบคลุม และส่วนใหญ่เป็นทางเดียว 2) ปัญหาทางกฎระเบียบกฎระเบียบที่ใช้เก่าเกินไป ไม่ทันต่อสภาพการปัจจุบัน มีจุดเน้นไปที่การกำกับ และควบคุมการบริหารของรถไฟ ทำให้เกิดการขาดทุนสะสม นอกจากนี้การดำเนินงานบางอย่างถูกจำกัดด้วยข้อกฎหมาย 3) ปัญหาอื่นๆ เช่นขาดการส่งเสริมให้ใช้การขนส่งสินค้าทางรถไฟ ภาพลักษณ์การบริการขนส่งสินค้าทางรถไฟในทางลบ เช่น ไม่ตรงต่อเวลาและไม่น่าเชื่อถือ สภาพของขบวนรถไฟและรางรถไฟที่ไม่ปลอดภัย สภาพขบวนรถไฟเก่า สภาพทางที่ทรุดโทรม ขบวนรถไฟและไม้อ่อนอยู่ในสภาพเก่า สถิติการเกิดเหตุรถไฟตกรางเกิดเหตุบ่อยครั้ง จากการศึกษาทำให้ได้แนวทางการแก้ปัญหาด้านนโยบายคือ ควรกำหนดให้แผนพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟเป็นแผนพัฒนาระดับชาติไม่ให้อยู่กับนโยบายฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบริหารจัดการมีทิศทาง การบริหารที่ชัดเจนต่อเนื่องเป็นรูปธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริง การกำหนดแผนแต่ละโครงการควรระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน พร้อมทบทวนหากไม่เป็นไปตามแผน แนวทางการแก้ปัญหาด้านกฎระเบียบ คือการปรับปรุงกฎหมายรถไฟให้มีความทันสมัยมากขึ้น รัฐควรปรับกฎหมายการกำกับ และควบคุมการบริหารของรถไฟ ไม่ให้มีภาระหน้าที่ดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว ควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ให้องค์กรสามารถอยู่ได้ด้วยโดยการปรับกฎหมายให้เกิดความอิสระด้านราคาการรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถพิจารณากำหนดราคาได้เอง ปราศจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และแนวทางแก้ปัญหาอื่นๆ เช่น เพิ่มมาตรการ และกฎระเบียบในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนหันมาใช้การขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรรถไฟ เพื่อสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความทันสมัยทั้งด้านเครื่องจักรกล อุปกรณ์ในการดำเนินกิจการ และบุคลากร

คำสำคัญ: การขนส่งทางรถไฟ; การขนส่งสินค้า; รถไฟ

Abstract

The objective of this article is to present results of the study of the current railway freight transportation situations and problems in Thailand for seeking corrective actions and development plans. The study is divided into 3 parts; 1) Problem regarding the Policy; due to the

emphasis on road transportation development of the National Economic and Social Development Plan, rail transportation has been neglected, resulting in incomplete coverage of the rail network, which is mostly a single-rail system. 2) Problem regarding the out-of-date regulation which is ineffective to the current circumstances. It mainly focuses on control of railway administration, thrusting the organization into continuous loss of profit during the past years. Moreover, some implementation actions are restricted by matters of law. 3) Other Problems, for example, the lack of promoting campaigns for railway freight transportation, negative image of rail freight service such as unpunctuality and incredibility, unsafety of the train & railway, dilapidated and worn-out condition of the train / railway and railway sleeper, repetitive statistics of train derailment. From the study, the solution to the problem regarding the policy can be identified as follows; railway freight transportation system development plan should be established as the national development plan—unattached to the state administrative policy for the clear management direction and consistent concrete outcome as well as for effective use of the plan by related departments. The plan for each project should specify responsible parties, implementation period, performance assessment, and penalty in case that any actions are not performed according to the plan. The solution for the problem regarding the regulation is to adjust the railway law to be more up-to-date. The government should amend the law in the area of control on the railway administration to enforce the State Railway of Thailand not to only operate and provide service to Thai citizens, but also to concern for the sustainable profit of the organization. The law should grant the price determination authority to the State Railway of Thailand regardless of the cabinet's consent and should include solutions to other problems, for example, designing more measures and regulations to promote and encourage more use of the railway freight transportation by the private sector, and the State Railway organizational restructure leading to more efficient operation and bringing the cutting-edge concept to machines, operational equipment as well as human resources.

Keywords: State Railway of Thailand; Freight; Railway

1. บทนำ

การขนส่งสินค้าทางรถไฟ เป็นการขนส่งรูปแบบหนึ่งที่มีพัฒนาการที่ยาวนาน ทุกเส้นทางก่อสร้างโดยรัฐ เนื่องจากการก่อสร้างทางใช้เวลานาน งบประมาณในการก่อสร้างสูง ปัจจุบันทางรถไฟในประเทศไทยมีความยาวทั้งสิ้น 4,043 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 47 จังหวัด เป็นทางเดี่ยวระยะทาง 3,763 กิโลเมตร (คิดเป็นร้อยละ 93) ทางคู่ระยะทาง 173 กิโลเมตร (คิดเป็นร้อยละ 4) และเป็นทางสามระยะทาง 107 กิโลเมตร (คิดเป็นร้อยละ 3) โดยสภาพราง ร้อยละ 67 มีอายุมากกว่า 30 ปีขึ้นไป ทำให้ความเร็วในการเดินรถและรถจักรมีอายุการใช้งานระหว่าง 12-44 ปี โดยเฉพาะรถจักรที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไป มีร้อยละ 72 ส่งผลต่อสมรรถนะในการลากจูง โดยเฉพาะเส้นทางขนส่งตู้สินค้าคอนเทนเนอร์ ระหว่างไอซีทีลาดกระบัง-ท่าเรือแหลมฉบัง มีจำนวนจุดตัดระหว่างถนนกับทางรถไฟทั่วประเทศ จำนวน 2,400 จุด เป็นทางผ่านระดับถนนที่รถไฟจะต้องหยุดหรือชะลอความเร็ว ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการอื่น รัฐวิสาหกิจและเอกชน จำนวน 2,200 จุด ส่วนที่เหลือเป็นสะพานและอุโมงค์ ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อความล่าช้าและความปลอดภัยในการเดินรถ โครงการรถไฟที่มีทางผ่านระดับถนนที่เป็นป้ายจราจรไม่มีเครื่องกั้นถนน มีจำนวน 990 จุดและทางลัดผ่าน จำนวน 540 จุดที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้มีความปลอดภัยสำหรับค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าทางรถไฟอยู่ที่ประมาณ 0.93 บาทต่อตัน-กิโลเมตร สามารถขนส่งได้ครั้งละมากๆ ทำให้การขนส่งทางรถไฟเป็นรูปแบบ

การขนส่งที่ประหยัดพลังงาน และก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมน้อย แต่ข้อจำกัดที่สำคัญของการขนส่งสินค้าทางรถไฟคือ มีรูปแบบที่ไม่เป็น Door to Door จึงจำเป็นต้องการบริหารแก้ไขของทางรถไฟนอกทางรถไฟ (Demand Side Management) เพื่อช่วยทำให้การขนส่งทำได้สมบูรณ์มากขึ้น ด้วยการจัดให้มีศูนย์รวมและกระจายสินค้า (Consolidation Center) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมสินค้าให้มีปริมาณมากพอที่จะให้มีการขนส่งสินค้าทางรถไฟที่คุ้มค่างับค่าต้นทุนการขนถ่ายข้ามระบบ (Double Handling) ที่เกิดขึ้น เช่น สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ลาดกระบัง (Inland Container Depot: ICD) สามารถรองรับตู้สินค้าได้ถึงปีละ 1.4 ล้านตู้โดยร้อยละ 95 ที่ผ่านไอดีลาดกระบังมีจุดต้นทางและปลายทางที่ท่าเรือแหลมฉบัง หรือย่านกองเก็บตู้สินค้า (Container Yard: CY) เป็นจุดเชื่อมต่อการขนส่งสินค้าทางถนนกับทางรถไฟที่สถานี จันทบุรีศรีนครินทร์ เป็นต้น

ปัญหาการขนส่งสินค้าทางรถไฟ ได้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการบำรุงรักษาและประกอบการเดินรถเองทั้งหมดทำให้มีข้อจำกัดในการพัฒนาระบบการขนส่งทางราง โครงสร้างพื้นฐานทางรางไม่ครอบคลุมทั่วประเทศขาดการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่นรางมีอายุการใช้งานนานจึงมีสภาพทรุดโทรมและเส้นทางรถไฟระหว่างภูมิภาคกว่าร้อยละ 90 เป็นเส้นทางเดี่ยวและยังมีจุดที่เป็นคอขวดของทั้งขบวนรถโดยสารและขบวนรถสินค้าทำให้เสียเวลาในการรอสับหลักเป็นประจำ หัวรถจักรและแคร่ ขาดทรุดโทรมและไม่เพียงพอต่อการใช้งานทำให้การขนส่งสินค้ามีความล่าช้า จุดตัดทางรถไฟโดยเฉลี่ยทุก 2 กิโลเมตรต่อจุดเป็นสาเหตุของอุบัติเหตุและความล่าช้าในการเดินรถ ระบบอาณัติสัญญาณควบคุมการเดินรถที่ล้าสมัยรองรับการเดินรถด้วยความเร็วสูงไม่ได้การหลีกขบวนรถไฟไม่สะดวกเป็นสาเหตุทำให้ขบวนรถเสียเวลาและทำให้ศักยภาพด้านความปลอดภัยลดลง

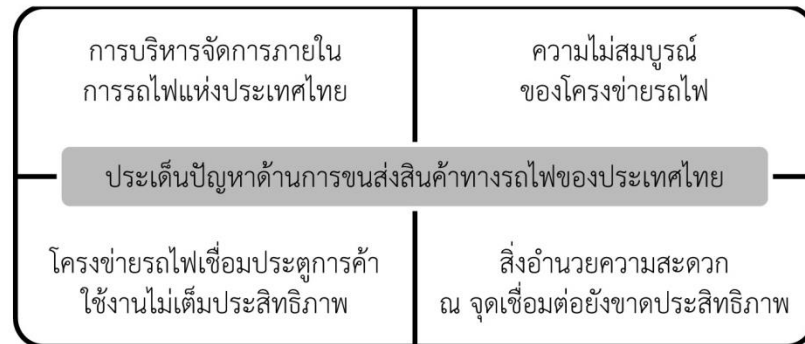
จากปัญหาดังกล่าว บทความนี้มุ่งนำเสนอผลการศึกษาศักยภาพและกฎหมายในพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย เพื่อแสดงให้เห็นสถานการณ์ปัจจุบันของการขนส่งสินค้าทางรถไฟของไทย นโยบายภาครัฐที่มีผลโดยตรงต่อการขับเคลื่อนทิศทางการขนส่งสินค้าทางรถไฟของไทย การศึกษาแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าได้มีการปฏิบัติไปในทิศทางที่สอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนการรวบรวมและวิเคราะห์สาเหตุที่ส่งผลให้เกิดปัญหาของการขนส่งสินค้าทางรถไฟ และในท้ายสุด คือการนำเสนอแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การขนส่งสินค้าทางรถไฟเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ซึ่งข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการใช้การขนส่งสินค้าด้วยระบบราง การวางแผน และการนำเสนอแนวทางออก เพื่อนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ และพัฒนาเชิงพัฒนาบูรณาการด้านการขนส่งต่อไปในอนาคต

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นปัญหาด้านการขนส่งสินค้าทางรถไฟของประเทศไทยมีอยู่ด้วยกันหลักๆ 4 ประเด็น ได้แก่

- 1) ปัญหาด้านการบริหารจัดการภายในการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ผ่านมาการขนส่งสินค้าทางรางไม่ได้รับความนิยม เนื่องจากความไม่แน่นอนในการจัดส่งสินค้า ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถบริหารจัดการสินค้าได้ทันกำหนดเวลา ความไม่ต่อเนื่องในการปรับปรุงคุณภาพโครงข่าย ความไม่พอเพียงของหัวรถจักร แคร่บรรทุก และเครื่องมืออุปกรณ์การขนส่ง
- 2) ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของโครงข่ายรถไฟ เช่น โครงข่ายในประเทศที่มีอยู่ยังครอบคลุมพื้นที่ไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องขยายโครงข่ายใหม่ เช่น เส้นทางรถไฟสายใหม่ ช่วงเด่นชัย-เชียงใหม่-เชียงใหม่ และช่วงบ้านไผ่-มหาสารคาม-มุกดาหาร-นครพนม ซึ่งสามารถเชื่อมโยง สปป.ลาว ได้เส้นทางรถไฟเชื่อมโยงแหล่งผลิตสำคัญยังเป็นทางเดี่ยว ได้แก่ เส้นทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-คลองสิบเก้า-แก่งคอย มาบกะเบา-ชุมทางจิระ-ขอนแก่น เป็นต้น
- 3) ปัญหาโครงข่ายรถไฟเชื่อมประตูการค้าใช้งานไม่เต็มประสิทธิภาพ การขนส่งสินค้าทางรถไฟยังมีปัญหาในขีดความสามารถของทาง ความพอเพียงของหัวรถจักร และตำแหน่งที่ตั้งของศูนย์รวมและกระจายสินค้ายังไม่ตอบสนองความต้องการ โดยเฉพาะการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ระหว่างไอดีลาดกระบัง-ท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งใช้ขนส่งทางถนนร้อยละ 80 ขณะที่ใช้ขนส่งทางรถไฟร้อยละ 20 ขณะที่รถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา-ศรีราชา-แหลมฉบัง ได้เปิดการเดินรถแล้ว แต่ความถี่ในการเดินรถอยู่ที่ 30 ขบวนต่อวันเช่นเดิม เนื่องจากติดขัดปัญหาที่ทางเข้าท่าเรือแหลมฉบังซึ่งเป็นทางรถไฟทางเดี่ยว ไม่มีย่านรถไฟขนาดใหญ่ให้บริการขนถ่าย ตู้คอนเทนเนอร์ขึ้น-

ลงรถไฟ (Single Rail Transfer Operation) ในบริเวณท่าเรือที่จะรองรับรถไฟหลายขบวนพร้อมกัน ประกอบกับ หัวรถจักรที่ใช้งานอยู่ปัจจุบันสามารถลากจูงแคร่รถไฟได้เพียง 30 แคร่ หรือ 60 TEUs ต่อเที่ยว และ 4) สิ่งอำนวยความสะดวก ณ จุดเชื่อมต่อยังขาดประสิทธิภาพ เช่น ไอซีทีลาดกระบัง (ระหว่างถนนกับรถไฟเพื่อเข้าท่าเรือแหลมฉบัง) เส้นทางเชื่อมป่าโมก นครหลวง และสถานีรถไฟชุมทางบ้านภาชี (ระหว่างรถไฟกับลำน้ำ) รวมทั้งไม่มีมาตรการจูงใจผู้ประกอบการให้เปลี่ยนมาใช้บริการขนส่งทางน้ำและทางรางเพิ่มขึ้น



รูปที่ 1: แผนภาพประเด็นปัญหาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย

3. วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษา ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนออกเป็น 2 ส่วนได้แก่ 1) การจัดเก็บข้อมูลประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของการขนส่งสินค้าทางรถไฟ นโยบายภาครัฐ กฎระเบียบและพิธีการต่างๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางรถไฟ การเก็บข้อมูลภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ ผู้ประกอบการ ICD การรถไฟแห่งประเทศไทย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และ 2) การวิเคราะห์ และประมวลผลปัจจัยทั้งทางด้านนโยบายของรัฐและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และจากการเก็บข้อมูลในภาคสนามที่มีผลกระทบต่อระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ สถานการณ์ขนส่งสินค้าทางรถไฟ สภาพปัญหา อุปสรรคและปัญหาที่เกี่ยวข้อง แนวทางและมาตรการในการพัฒนาระบบการขนส่งทางรถไฟ

4. ผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย

ผู้วิจัยได้แบ่งปัญหาและอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทยออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหาทางนโยบาย, ปัญหาทางกฎระเบียบ และปัญหาอื่นๆ กล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

ปัญหาทางนโยบาย สามารถสรุปปัญหาได้ 7 ประเด็น ได้แก่ 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงปี พ.ศ.2504– พ.ศ.2519 มีการมุ่งเน้นการพัฒนาการขนส่งทางถนนมากเกินไป ส่งผลให้การขนส่งในระบบอื่นขาดการพัฒนา ดังจะเห็นได้จากนโยบายขยายการก่อสร้างโครงข่ายระบบถนนเพื่อเชื่อมโยงทั่วประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพื่อให้การขนส่งทางถนนกลายเป็นระบบการขนส่งหลักของประเทศ หลังจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงปี พ.ศ.2520– พ.ศ.2529 เริ่มมีการส่งเสริมการขนส่งทางรางที่มากขึ้น แต่ยังไม่มีความชัดเจน เป็นเพียงการศึกษาหาแนวทางการพัฒนาระบบรางเท่านั้น อีกทั้งการส่งเสริมไม่ได้มาจากรับความต้องการพัฒนาอย่างแท้จริง จากการที่น้ำมันดีเซลเพิ่มราคาสูงขึ้น ทำให้แนวนโยบายค่อนข้างกว้าง ไม่มีความชัดเจนของการพัฒนา เช่น นโยบายพิจารณาและทำการศึกษานำระบบรถไฟฟ้ามหานครมาใช้เพื่อลดการใช้น้ำมันดีเซล เป็นต้น หลังจากปี พ.ศ.2530 จนถึงปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีแนวทางการขนส่งทางรถไฟเพิ่มมากขึ้น แต่แนวนโยบายมีความเป็นนามธรรมและกว้างเกินไป ทำให้หน่วยงานที่รับหน้าที่เฝ้าระวังนโยบายไปปฏิบัติ ไม่เกิดความชัดเจน ส่งผลให้การพัฒนาลดลงและไม่เป็นไปตามแนวทางที่เหมาะสม แม้จะมีการนำระบบประเมินผลการดำเนินงานมาใช้แทนการกำกับดูแล เพื่อให้การรถไฟดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวแล้วก็ตาม 2) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศฉบับปัจจุบันที่เข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 จนถึง

ปี 2560 มีการกำหนดนโยบายที่กว้าง ไม่มีความชัดเจนยากแก่การปฏิบัติ และมุ่งเน้นเพียงการนำเอาระบบรางมาแก้ปัญหาจุดที่มีการจราจรทางถนนหนาแน่นเท่านั้น การขนส่งสินค้าทางรางจึงยังคงเป็นเพียงทางเลือกในการขนส่ง

3) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม และแผนหลักการพัฒนากระบวนขนส่งและจราจร ฉบับปัจจุบันนั้นมีความชัดเจนของแนวทางการพัฒนามากที่สุด มีการระบุเส้นทางที่จะก่อสร้าง โดยแผนพัฒนานับนี้ได้มุ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ ที่สามารถเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการขนส่งสินค้าได้อย่างสะดวกปลอดภัย และสามารถลดต้นทุนของประเทศได้ในภาพรวม เช่น การพัฒนาระบบรถไฟทางคู่ไปยังพื้นที่อุตสาหกรรมหรือพื้นที่ที่มีศักยภาพในการขนส่งสินค้าตู้คอนเทนเนอร์ รวมทั้งสามารถสนับสนุนการขยายฐานการผลิตตามแนวเส้นทางรถไฟ ตลอดจนการปรับปรุงทางราง หมอน สะพาน ติดตั้งรั้ว เครื่องกั้น ระบบอาณัติสัญญาณไฟสีและระบบโครงข่ายคมนาคมทั่วประเทศ แต่ในรายละเอียดแต่ละโครงการ ยังคงติดปัญหาด้านเงินทุน ที่ไม่มีความชัดเจน แม้จะมีความใกล้เคียงที่สุดในช่วงปี 2554 แต่ไม่ผ่านสภา ภาครัฐจึงควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการก่อสร้างให้แต่ละโครงการตอบสนองนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้จริง

4) ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของโครงข่ายรถไฟ โครงข่ายในประเทศที่มีอยู่ยังครอบคลุมพื้นที่ไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องขยายโครงข่ายใหม่ เช่น เส้นทางรถไฟสายใหม่ ช่วงเด่นชัย-เชียงใหม่-เชียงใหม่ และช่วงบ้านไผ่-มหาสารคาม-มุกดาหาร-นครพนม ซึ่งสามารถเชื่อมไป สปป.ลาว ได้ เส้นทางรถไฟเชื่อมโยงแหล่งผลิตสำคัญยังเป็นทางเดี่ยว ได้แก่ เส้นทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-คลองสิบเก้า-แก่งคอย, มาบกะเบา-ชุมทางจิระ-ขอนแก่น เป็นต้น

5) ปัญหาโครงข่ายรถไฟเชื่อมประตูการค้าใช้งานไม่เต็มประสิทธิภาพ การขนส่งสินค้าทางรถไฟยังมีปัญหาในขีดความสามารถของทาง ความพอเพียงของหัวรถจักร และตำแหน่งที่ตั้งของศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้ายังไม่ตอบสนองความต้องการ โดยเฉพาะการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ระหว่างโอซีดีลาดกระบัง-ท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งใช้ขนส่งทางถนนประมาณร้อยละ 80 ขณะที่ใช้ขนส่งทางรถไฟร้อยละ 20 ขณะที่รถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา-ศรีราชา-แหลมฉบัง ได้เปิดการเดินรถแล้ว แต่ความถี่ในการเดินรถอยู่ที่ 30 ขบวนต่อวันเช่นเดิม เนื่องจากติดขัดปัญหาที่ทางเข้าท่าเรือแหลมฉบังซึ่งเป็นทางรถไฟทางเดี่ยว ไม่มีย่านรถไฟขนาดใหญ่ให้บริการขนถ่ายตู้คอนเทนเนอร์ขึ้น-ลงรถไฟ (Single Rail Transfer Operation) ในบริเวณท่าเรือที่จะรองรับรถไฟหลายขบวนพร้อมกัน ประกอบกับหัวรถจักรที่ใช้งานอยู่ปัจจุบัน สามารถลากจูงแคร่รถไฟได้เพียง 30 แคร่ หรือ 60 TEUs ต่อเที่ยวเท่านั้น

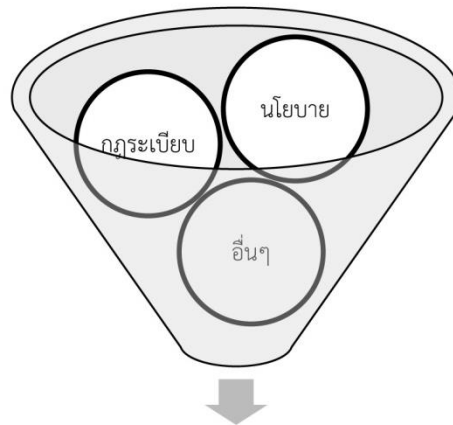
6) สิ่งอำนวยความสะดวก ณ จุดเชื่อมต่อยังขาดประสิทธิภาพ เช่น โอซีดีลาดกระบัง (ระหว่างถนนกับรถไฟเพื่อเข้าท่าเรือแหลมฉบัง) เส้นทางเชื่อมป่าโมก-นครหลวง และสถานีรถไฟชุมทางบ้านภาชี (ระหว่างรถไฟกับลำน้ำ) และ 7) ไม่มีมาตรการจูงใจผู้ประกอบการให้เปลี่ยนมาใช้บริการขนส่งทางน้ำและทางรางเพิ่มขึ้น

ปัญหาทางกฎระเบียบสามารถสรุปปัญหาได้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) กฎระเบียบที่ใช้มีอายุมากเกินไป ไม่ทันต่อยุคสมัยของบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินการที่ต้องประสานงานกับองค์กรต่างๆ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติจัดการรถไฟและทางหลวง ได้กำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้กำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2494 เป็นต้น

2) กฎหมายปัจจุบันมีจุดเน้นไปที่การกำกับ และควบคุมการบริหารของรถไฟ โดยรัฐมีภาระหน้าที่ต้องดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนเป็นหลัก ทำให้เกิดการขาดทุนสะสมเกือบแสนล้านบาท ส่งผลต่อพัฒนาการขนส่งสินค้าที่ร่วมใช้โครงสร้างพื้นฐานเดียวกัน และ 3) การดำเนินงานบางอย่างของการรถไฟแห่งประเทศไทยถูกจำกัดด้วยข้อของกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปรับเพิ่มค่าระวางหรือค่าความสะดวกต่างๆ โดยปราศจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ ส่งผลให้มีเหตุการณ์จัดเก็บราคาที่สูงกว่าต้นทุนตลอดมา

ปัญหาอื่นๆสามารถสรุปปัญหาได้ 2 ประเด็น ได้แก่ 1) ขาดมาตรการ หรือกฎระเบียบ ในการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการหันมาใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น การส่งเสริมและสนับสนุนการขนส่งทางรางนอกเหนือจากความจำเป็นในการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง เพื่อให้การขนส่งทางรางมีการให้บริการที่ดีขึ้น มีความตรงต่อเวลาและมีความน่าเชื่อถือ โดยการเพิ่มหัวรถจักร ล้อเลื่อน และแคร่ ให้เพียงพอและสามารถใช้งานได้เต็มที่ มีโรงซ่อมบำรุงที่ได้มาตรฐานรองรับการใช้งาน การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราง (ระบบทางคู่) เพื่อเพิ่มความเร็วในการขนส่ง และมีการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น

โดยพัฒนาศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ณ บริเวณจุดสำคัญที่สามารถขนส่งต่อเนื่องได้ สะดวกรวดเร็ว และลดต้นทุน และที่สำคัญต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรรถไฟ เพื่อสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การควบคุมดูแล และการยกระดับการให้บริการให้มีมาตรฐาน เพียงพอเพื่อให้ผู้ส่งสินค้าตัดสินใจที่จะเลือกใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น และ 2) ภาพลักษณ์ในการบริหารและการดำเนินการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ค่อนข้างลบอย่างมาก ทั้งนี้เพราะในเชิงการให้บริการของผู้โดยสาร ยังไม่มีความปลอดภัยเพียงพอ สภาพของขบวนรถไฟและรางรถไฟที่ไม่ปลอดภัย สภาพขบวนรถไฟเก่า สภาพทางที่ทรุดโทรม ขบวนรถไฟและไม้หมอนอยู่ในสภาพเก่า พนักงานประมาทเลินเล่อ ฯลฯ ทำให้สถิติการเกิดเหตุรถไฟตกรางเกิดเหตุบ่อยครั้ง ความล่าช้า ไม่ตรงต่อเวลาของรถไฟไทย สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นภาพของการให้บริการของรถไฟได้เป็นอย่างดี



ปัญหาและอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย

รูปที่ 2: แผนภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย

5. กรอบแนวคิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหที่เป็นอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย

ผู้วิจัยขอเสนอกรอบแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหที่เป็นอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย โดยจัดออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ด้านนโยบาย, ด้านกฎระเบียบ และด้านอื่นๆ ดังนี้

ด้านนโยบาย สามารถสรุปแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหได้ 11 ประเด็น ได้แก่ 1) นโยบายที่กำหนดตามแผนพัฒนารถไฟที่มีอยู่แล้ว ควรทำให้เป็นนโยบายเร่งด่วนเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและสำเร็จตามแผน เช่น ภาครัฐผลักดันนโยบายโครงการจัดสร้างโครงข่ายรถไฟที่ได้ดำเนินการอยู่เดิมทั้ง 2 โครงการ ให้เกิดขึ้นจริง ได้แก่ ช่วงเด่นชัย-เชียงใหม่-เชียงใหม่ และช่วงบ้านไผ่-มหาสารคาม-มุกดาหาร-นครพนม 2) กำหนดให้แผนพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ เป็นแผนพัฒนาระดับชาติ เพื่อไม่ให้ขัดกับนโยบายคณะรัฐมนตรี ทำให้นโยบายที่มีต่อการบริหารจัดการรถไฟมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา 3) กำหนดแผนพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริง การกำหนดแผนแต่ละโครงการควรระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระยะเวลาดำเนินการ และควรให้มีการประเมินผลการปฏิบัติตามแผน เพื่อเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามกรอบนโยบาย และความรับผิดชอบหากโครงการผิดพลาดหรือไม่สามารถปฏิบัติได้ตามแผน 4) ภาครัฐควรมีความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการก่อสร้างแต่ละโครงการตอบสนองนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้จริง เช่น โครงการจัดสร้างโครงข่ายรถไฟทางคู่ทั่วประเทศ ที่ยังไม่มี ความชัดเจนด้านแหล่งเงินทุน ส่งผลให้การจัดสร้างหยุดชะงัก นอกจากนี้หากทิ้งช่วงระยะเวลานาน แผนการศึกษาที่จัดทำล่วงหน้าไปก่อนจะไม่สามารถใช้งานได้ตามบริบทของสังคมและพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป 5) ควรกำหนดแผนจัดหาอุปกรณ์รถไฟ ลงทุนด้านอุปกรณ์เพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณสินค้าที่ขนส่งในปัจจุบัน และรองรับอนาคตที่จะเกิดขึ้น 6) ภาครัฐควรจัดทำนโยบายแก้ปัญหาคอร์รัปชันโครงการรถไฟเชื่อมประตูการค้าใช้งานไม่เต็มประสิทธิภาพการขนส่งสินค้า

ทางรถไฟยังมีปัญหาในขีดความสามารถของทาง ความพอเพียงของหัวรถจักร และตำแหน่งที่ตั้งของศูนย์รวบรวม และกระจายสินค้ายังไม่ตอบสนองความต้องการ 7) ภาครัฐควรจัดทำนโยบายเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวก ณ จุดเชื่อมต่อขบวนรถประสิทธิภาพ เช่น ไอซีดีลาดกระบัง (ระหว่างถนนกับรถไฟเพื่อเข้าท่าเรือแหลมฉบัง) เส้นทางเชื่อม ปาโมก นครหลวง และสถานีรถไฟชุมทางบ้านภาชี (ระหว่างรถไฟกับลำน้ำ) รวมทั้งสร้างมาตรการจูงใจผู้ประกอบการให้เปลี่ยนมาใช้บริการขนส่งทางน้ำและทางรางเพิ่มขึ้น 8) การพัฒนา ICD ลาดกระบัง ภาครัฐเร่งหาข้อสรุปแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ ให้เกิดความชัดเจนโดยเร็ว ไม่ให้เกิดช่องว่างในการบริหาร ที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรางจากกรุงเทพฯ ไปยังท่าเรือแหลมฉบังทั้งระบบ อีกทั้งยังควรเข้าไปแก้ปัญหาการออกแบบการจราจรภายใน ICD ลาดกระบังให้มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดความแออัดในช่วงเร่งด่วน และสภาพผิวทาง ขรุขระดังเช่นปัจจุบัน นอกจากนี้ ควรปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกและลานพักตู้สินค้า ให้สามารถจัดการตู้สินค้าจากปัจจุบันจัดได้เพียง 3 ชั้น ให้สามารถจัดวางได้เป็น 5-6 ชั้น เช่นเดิม 9) ภาครัฐให้การสนับสนุนงบประมาณการจัดซื้อหัวรถจักรทั้ง U20 ทั้งหมด 6 เส้นทางตามแผน และแคร่ให้เพียงพอต่อปริมาณสินค้าโดยเร็ว จากปัจจุบันรถจักรเก่าใช้พ่วงได้เฉลี่ยเพียง 30 บทต. และรถจักรใหม่ U20 ใช้ได้เฉลี่ยเพียง 34-45 บทต. ทำให้ปัจจุบันสามารถขนส่งได้เพียงประมาณวันละ 28 เทียวนสินค้า นอกจากนั้นจะต้องขนส่งทางถนนเช่นเดิม นอกจากนั้นผลจากการขาดแคลนและขาดประสิทธิภาพของหัวรถจักรและแคร่ยังส่งผลกระทบต่อความตรงต่อเวลา ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าไม่เกิดแรงจูงใจ ไม่เห็นความแตกต่างถึงประสิทธิภาพในการขนส่งสินค้าทางรถไฟที่ดีกว่า จึงไม่หันมาเลือกใช้บริการ 10) ภาครัฐเร่งให้เกิด 4 โครงการตามแผนโดยเร็ว ได้แก่ โครงการพัฒนาศูนย์การขนส่งสินค้าทางรถไฟ โครงการพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งบริเวณท่าเทียบเรือ A โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ขั้นที่ 3 และโครงการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรภายในท่าเรือ เพื่อแก้ปัญหา และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการโลจิสติกส์ ส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และ 11) ท่าเรือแหลมฉบังควรมีการเร่งแก้ปัญหาการใช้งานเครื่องสแกนวัตถุต้องสงสัยของสินค้าที่ขนส่งทางรถไฟก่อนนำสินค้าส่งออกต่างประเทศ โดยการเร่งทำความเข้าใจให้ความรู้กับผู้เกี่ยวข้อง ให้เครื่องสแกนสามารถใช้งานได้จริง

ด้านกฎระเบียบ สามารถสรุปแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ภาครัฐควรปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้มีความทันสมัย สามารถใช้ได้กับบริบทของสังคมยุคปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากกฎระเบียบที่ใช้แต่ละฉบับในปัจจุบันมีอายุมากเกินไป เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งการรถไฟและทางหลวง ได้กำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้กำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2494 เป็นต้น 2) ภาครัฐปรับกฎหมายการกำกับ และควบคุมการบริหารของรถไฟ ไม่ให้มีภาระหน้าที่ดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว ควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมได้ด้วย ดังจะเห็นได้จากนโยบายเดิมที่ส่งผลให้เกิดการขาดทุนสะสมเกือบแสนล้านบาท ส่งผลต่อพัฒนาการการขนส่งสินค้าที่ร่วมใช้โครงสร้างพื้นฐานเดียวกัน และ 3) ภาครัฐปรับกฎหมายให้เกิดความอิสระด้านราคา โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถพิจารณากำหนดราคาได้เอง เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันการดำเนินงานบางอย่างถูกจำกัดด้วยข้อของกฎหมายที่ไม่เป็นอิสระ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปรับเพิ่มค่าระวางหรือค่าความสะดวกต่างๆ โดยปราศจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ ส่งผลให้มีเหตุการณ์จัดเก็บราคาที่สูงกว่าต้นทุนตลอดมา

ด้านอื่นๆสามารถสรุปแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้ 5 ประเด็น ได้แก่ 1) ภาครัฐเพิ่มมาตรการ และกฎระเบียบ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนหันมาใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น เช่น การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง เพื่อให้การขนส่งทางรางมีการให้บริการที่ดีขึ้น มีความตรงต่อเวลาและมีความน่าเชื่อถือ การเพิ่มหัวรถจักร ล้อเลื่อน และแคร่ ให้เพียงพอและสามารถใช้งานได้เต็มที่ มีโรงซ่อมบำรุงที่ได้มาตรฐานรองรับการใช้งาน การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราง (ระบบทางคู่) เพื่อเพิ่มความเร็วในการขนส่ง และมีการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น โดยพัฒนาศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ณ บริเวณจุดสำคัญที่สามารถขนส่งต่อเนื่องได้ สะดวกรวดเร็ว และลดต้นทุน 2) การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรรถไฟ เพื่อสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การควบคุมดูแล และการยกระดับการให้บริการให้มีมาตรฐาน เพียงพอเพื่อให้ผู้ส่งสินค้าตัดสินใจที่จะเลือกใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น 3) ภาครัฐพัฒนาการรถไฟแห่งประเทศไทยให้มี

โครงสร้างองค์กร และการบริหารองค์กรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงกระบวนการทำงานที่รวดเร็ว นอกจากนี้ ควรปรับภาพลักษณ์ในการทำงานบริการให้ทันสมัยมากขึ้น 4) ควรแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เรื่องจำนวนบุคลากรในองค์กร โดยกำหนดอัตรากำลังและคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จำเป็นในกิจการรถไฟด้านต่าง ๆ ให้มีความเพียงพอ และ 5) การรถไฟแห่งประเทศไทยควรสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้องค์กรมีความทันสมัยทั้งด้านเครื่องจักรกล อุปกรณ์ ในการดำเนินงาน และการบริการ รวมไปถึงการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร เมื่อภาคีหลักขององค์กรดี ส่งผลต่อ ความเชื่อ ความไว้วางใจ ในการเลือกใช้บริการการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น ทั้งนี้ภาครัฐควรเข้ามาช่วยทำการ ประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ใหม่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อช่วยกระตุ้นให้ภาคเอกชนทราบถึง ความเปลี่ยนแปลงได้เร็วยิ่งขึ้น

6. บทสรุป

จากการศึกษาทำให้ผู้วิจัยได้พบปัญหาและอุปสรรคของการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย 3 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาทางนโยบาย, ปัญหาทางกฎระเบียบ และปัญหาอื่นๆ นอกจากนี้ได้นำเสนอกรอบวิธีการแก้ไข ปัญหาทั้ง 3 ประเด็น เอาไว้ในหัวข้อที่ 5 ซึ่งหากผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบและนำไปประยุกต์ปรับปรุงแก้ไข จะทำให้การ ขนส่งสินค้าสามารถใช้ระบบรางได้อย่างประสิทธิภาพ ทั้งด้านคุณภาพ ราคา และระบบการจัดการ ส่งผลให้ ผู้ประกอบการเลือกใช้บริการมากขึ้น และเป้าหมายสูงสุด เพื่อให้ระบบรางกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการ ขับเคลื่อนประเทศ ส่งผลต่อการลดอุบัติเหตุ ลดปัญหาสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศ ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ร่วมให้ข้อมูลในการศึกษา บทความนี้เป็น ส่วนหนึ่งของการศึกษาปัจจัยภาครัฐและกฎหมายในพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

เอกสารอ้างอิง

- การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2555, “จากอดีต...ถึงปัจจุบันรอยทางจาก “กรมรถไฟ” สู่... “แอร์พอร์ต เรล ลิงค์”, http://airportrailink.railway.co.th/th/10_footer/01_timeline.html [10มีนาคม 2558]
- ไกรฤกษ์ นานา, 2554, “ค้นพบใหม่ “ตัวการ” ที่ทำให้ไทยเสียดินแดนในสมัยรัชกาลที่ 5,” 137-157.
- มติคณะรัฐมนตรี 8 กันยายน 2552, 2552, “ขออนุมัติต่ออายุสัญญาสัมปทานการดำเนินงานของผู้ประกอบการ เอกชนที่สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง,”.
- มติคณะรัฐมนตรี 27 ตุลาคม 2552, 2552, “รายงานการหยุดเดินรถของพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย,”.
- รัฐวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย, 2558, “ปัญหาด้านรายได้ แนวนโยบายของรัฐ และแนวทางปฏิรูป,” <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?id=1783> [10สิงหาคม 2558]
- ราชกิจจานุเบกษา กรุงเทพมหานครในพระบรมมหาราชวัง, “ประกาศสร้างรถไฟสยาม แต่กรุงเทพฯ ถึงเมือง นครราชสีมา,” 456-461.
- สุวิทย์ อิศาศศวัต, 2550, “ทางรถไฟสายอีสาน ในสมัยรัชกาลที่ 5-7,” 112-125.
- สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2555, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ประเทศ พ.ศ.2556-2563,” <http://www.otp.go.th/index.php/policy-plan.html> [5พฤศจิกายน 2558]
- สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข) กระทรวงคมนาคม, 2557, “ยุทธศาสตร์การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ.2558-2565,” 4.