

การเพิ่มศักยภาพในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

Increasing Competency from property management of the State Railway of Thailand

ขมา ร่วมใจ,¹ ศรัณย์ ชิตลักษณ์² และ ชรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม³

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์รายบุคคลเชิงลึกและการสนทนากลุ่มจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญกับผู้บริหารระดับรองผู้อำนวยการฝ่ายขึ้นไป และพนักงานของฝ่ายบริหารทรัพย์สิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และแสวงหาแนวทางการเพิ่มศักยภาพในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย ประสบปัญหาการขาดทุนจากการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการให้บริการทางสังคมมากกว่าการจัดการเชิงพาณิชย์ ประกอบกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนเชิงบริหาร มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับ มีความหลากหลายของลักษณะงาน ทำให้ประสบปัญหาการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร โดยเฉพาะการขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเชิงธุรกิจ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการลดภาระรายจ่ายของประชาชน โดยยกเว้นค่าโดยสารรถไฟชั้น 3 แก่ประชาชน และให้มีการบันทึกสถิติการใช้บริการของผู้โดยสาร บันทึกที่รายได้จากการให้บริการ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลตามนโยบาย แต่งบประมาณที่ได้รับนั้นจะไม่ได้รับเต็มจำนวนและได้รับล่าช้า พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย ค่อนข้างเก่าไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะทิศทางการสนับสนุนมีเป้าหมายทางธุรกิจไม่ชัดเจน ส่วนการหารายได้จากการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีรายได้ผลตอบแทนจากการบริหารทรัพย์สินเหล่านี้เพียงปีละ 2,400 ล้านบาท โดยการรถไฟแห่งประเทศไทย ไม่สามารถนำทรัพย์สินที่มีอยู่มาบริหารจัดการอย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความความเชี่ยวชาญในเชิงธุรกิจ โครงสร้างองค์กรไม่เอื้ออำนวย และขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้วย

ข้อเสนอแนะ มีสามประการ ดังนี้ (1) การปรับโครงสร้างองค์กร ตั้งแต่ด้านการบริหารและการพัฒนาบุคลากร การพัฒนาองค์กร พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 รวมทั้งการพัฒนาระบบบัญชีให้ได้มาตรฐาน โดยนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการระบบการเงินและการบัญชี (2) การพัฒนาการบริการ เน้นการเพิ่มรายได้ จากการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ การพัฒนาการให้โดยสารสินค้าบริการ การสร้าง/พัฒนาธุรกิจใหม่ การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และการลดต้นทุนการดำเนินงาน และ (3) การนำเอาเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการ เพื่อก้าวไปสู่สังคมดิจิทัลเต็มตัวในปี พ.ศ. 2565 โดยจัดทำฐานข้อมูล และเชื่อมโยงไปสู่การเป็น Big Data

คำสำคัญ: การเพิ่มศักยภาพ, การบริหารทรัพย์สิน, การรถไฟแห่งประเทศไทย

¹ นักศึกษาลัทธิศึกษาศาสตร์บัณฑิตศึกษา สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

² อาจารย์ประจำ วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

³ อาจารย์ประจำ สถาบันอาชีวศึกษาและการบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยรังสิต

Abstract

This qualitative study uses research methodology which includes documentary research, individual in-depth interviews, and group discussions with key informants from the deputy director of the department and above levels and employees of the property management department. The research aims to study problems and obstacles in property management of the State Railway of Thailand and seek ways to increase property management performance of the State Railway of Thailand.

The results of the study show that management problems and obstacles of the State Railway of Thailand are experiencing continuous losses because of the emphasis on public service rather than commercial business. The State Railway of Thailand is a large organization with complex management and multi-level command lines. The diversity of job characteristics causes integration problems between departments within the organization. Especially, the lack of skilled business personnel is one of main issues. Also, the government's policy to reduce the burden of public expenditure by no train fare on the third class. The State Railway of Thailand has to record the statistics of passengers to get financial supports from the government. However, receiving money is not full amount and gets delayed.

The State Railway of Thailand Act is outdated, not consistent with the current situation and has unclear business goals. Earning income from property management of the State Railway of Thailand is just 2,400 million baht per year. Due to lack of business expertise, unfavorable organizational structure and lack of skilled personnel, managing the existing assets is ineffective.

Suggestions: (1) Organizational restructuring: human resource management & development (HRM / HRD), organizational development (OD), and accounting systems should use technology to manage financial and accounting systems (FMIS). (2) Service development: focus on increasing income from the development of commercial areas, development of passenger service products, new business development, increasing operational efficiency and reducing operating costs. (3) Using technology to increase management efficiency: To move to a full digital society in the year of 2022 by creating a database and linking to be a BIG DATA.

Keywords: increasing competency, property management, state railway of Thailand

1. ความสำคัญของปัญหา

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีทรัพย์สินประเภทที่ดินประมาณ 234,652.18 ไร่ พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้เพื่อกิจกรรมด้านการเดินรถและขนส่ง พื้นที่ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 36,037.43 ไร่ เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการนำไปใช้ในการจัดสรรหารายได้เข้าองค์กรได้ ทั้งนี้การรถไฟฯ ได้มอบให้ฝ่ายบริหารทรัพย์สิน ฝ่ายการเดินรถดำเนินการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินและบริหารสัญญาเช่า ในปีงบประมาณ 2549 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการบริหารทรัพย์สินและการบริหารสัญญาเช่าของฝ่ายบริหารทรัพย์สิน ระบุว่า ปัญหาการพิจารณาจัดทำสัญญาเช่าที่เริ่มต้นใหม่มีความล่าช้า สัญญาเช่าที่ครบกำหนดแต่ยังไม่ได้ต่อสัญญาจำนวนมากปัญหานี้ค่าเช่าค้างชำระ ปัญหาผู้เช่าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา ปัญหาความไม่ชัดเจนของข้อมูลทรัพย์สินหรือพื้นที่ที่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินและสัญญาเช่าที่ยังไม่เป็นปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสะสมต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2549)

ในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยถูกมองว่า มีศักยภาพไม่สูงนัก เนื่องจากสะท้อนได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่เพื่อการเดินรถ (Non-Core) ซึ่งมีจำนวนที่ดินประมาณ 38,469 ไร่ มีมูลค่ารวมกว่า 300,000 ล้านบาทมาจัดหารายได้ พบว่า สามารถทำรายได้ให้การรถไฟจากการบริหารสินทรัพย์เหล่านั้นเพียงปีละ 2,400 ล้านบาทเท่านั้น หรือไม่ถึงร้อยละ 1 ของมูลค่ายุติธรรมของสินทรัพย์ (สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, 2561) ด้วยปัญหาในการบริหารทรัพย์สินดังกล่าวจึงส่งผลทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยประสบภาวะขาดทุนสูงขึ้นต่อเนื่องทุกปี จนมียอดขาดทุนสะสมเมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นเงินรวม 109,317 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นภาวะวิกฤต (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2561) ซึ่งสอดคล้องกับผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ก่อนหน้านี้ที่มีมติให้จัดการแก้ไขและฟื้นฟูกิจการอย่าง การรถไฟแห่งประเทศไทยอย่างเร่งด่วน โดยให้จัดทำแผนการพัฒนาที่ดินที่ไม่ได้ใช้ในการเดินรถและจัดส่งข้อมูลที่ดิน ไม่ได้ใช้ในการเดินรถโดยที่ประชุมได้มอบหมายให้กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ไปพิจารณาร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางให้เอกชนร่วมลงทุน (เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2558)

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการรถไฟฯ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2560 เห็นชอบต่อแผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2560-2564 มุ่งเน้นยกระดับคุณภาพการให้บริการขนส่งทางราง ปรับปรุงการดำเนินงานทั้งธุรกิจหลักและธุรกิจรองให้มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาองค์กรและบุคลากรให้สอดคล้องกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบราง รวมทั้งการเพิ่มฐานะทางการเงินด้วย (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2560)

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่าปัญหาการขาดทุนสะสมของการรถไฟแห่งประเทศไทย ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการไม่สามารถบริหารจัดการทรัพย์สินประเภทไม่ใช่เพื่อการเดินรถ (Non-Core) ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้นการศึกษาเพื่อหาแนวทางการเพิ่มศักยภาพในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาในครั้งนี้

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย
- 2) แสวงหาแนวทางการเพิ่มศักยภาพในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

3. คำถามการวิจัย

แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการบูรณาการในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ จะสามารถเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้อย่างไร?

4. นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

การบริหารทรัพย์สิน หมายถึง การบริหารจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุดจากการพัฒนาทรัพย์สิน โดยการ ให้เช่า หรือร่วมลงทุนกับภาครัฐ ภาคเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ อาคารสถานที่ ย่านสถานี และสนามกอล์ฟ ให้เป็นไปตามแผนนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนดไว้

ทรัพย์สินของการรถไฟฯ หมายถึง ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ รวมถึงสิทธิต่าง ๆ ในทรัพย์สินนั้นของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การจัดประโยชน์ในทรัพย์สิน หมายถึง การนำทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย มาเพื่อพัฒนาให้เกิดประโยชน์และเพิ่มพูนรายได้ให้มีความเหมาะสมและสะดวกในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

ฝ่ายบริหารทรัพย์สิน หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบบริหารจัดการธุรกิจด้านที่ดิน ทรัพย์สิน อสังหาริมทรัพย์ ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทรัพย์สิน และฝ่ายบริหารโครงการพัฒนาที่ดิน

ที่ดินการรถไฟฯ หมายถึง ที่ดินทั้งหลายที่ได้จัดซื้อ หรือเช่าซื้อ ไว้ใช้ในของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย

สัญญาเช่า หมายถึง สัญญาหรือข้อตกลงที่ผู้ให้เช่าให้สิทธิแก่ผู้เช่าในการใช้สินทรัพย์สำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทน ซึ่งได้รับชำระในงวดเดียวหรือหลายงวด

การบริหารสัญญาเช่า หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาเช่าให้เป็นที่ไปตามที่ตกลงไว้ในสัญญา เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับของการรถไฟแห่งประเทศไทย

5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยนี้ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล รวมทั้งแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นแนวคิดหลักในการศึกษา

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลโดยปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานภาครัฐ จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากร รวมทั้งการใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริตและเป็นธรรม มาเป็นการให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งพัฒนาคุณภาพ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการเป็นสำคัญ (Boston and Other, 1996) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐของไทย ที่มีการปฏิรูประบบราชการกล่าวคือ ประการแรก มองว่าการบริหารงานมีลักษณะเป็นสากล คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานภาครัฐ

เอกชนและการบริหารของภาครัฐ ประการที่สอง ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนกระบวนการเป็นให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์แทน ประการที่สาม ให้ความสำคัญกับเรื่องการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการให้ความสำคัญต่อการกำหนดคนนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว ประการที่สี่ ให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคหรือหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน ประการที่ห้า แบ่งแยกโครงสร้างหน่วยงาน โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการทำกับดูแลควบคุม แยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกัน ประการที่หก เน้นการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจรวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน เงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น ประการที่เจ็ด เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชน ประการที่แปด มีการสร้างแรงจูงใจและการให้รางวัลตอบแทนในรูปแบบเงินมากขึ้น และประการที่เก้า เน้นการลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพและลดขั้นตอนการบริหารจัดการ (Osborne & Gaebler, 1992; ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549)

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

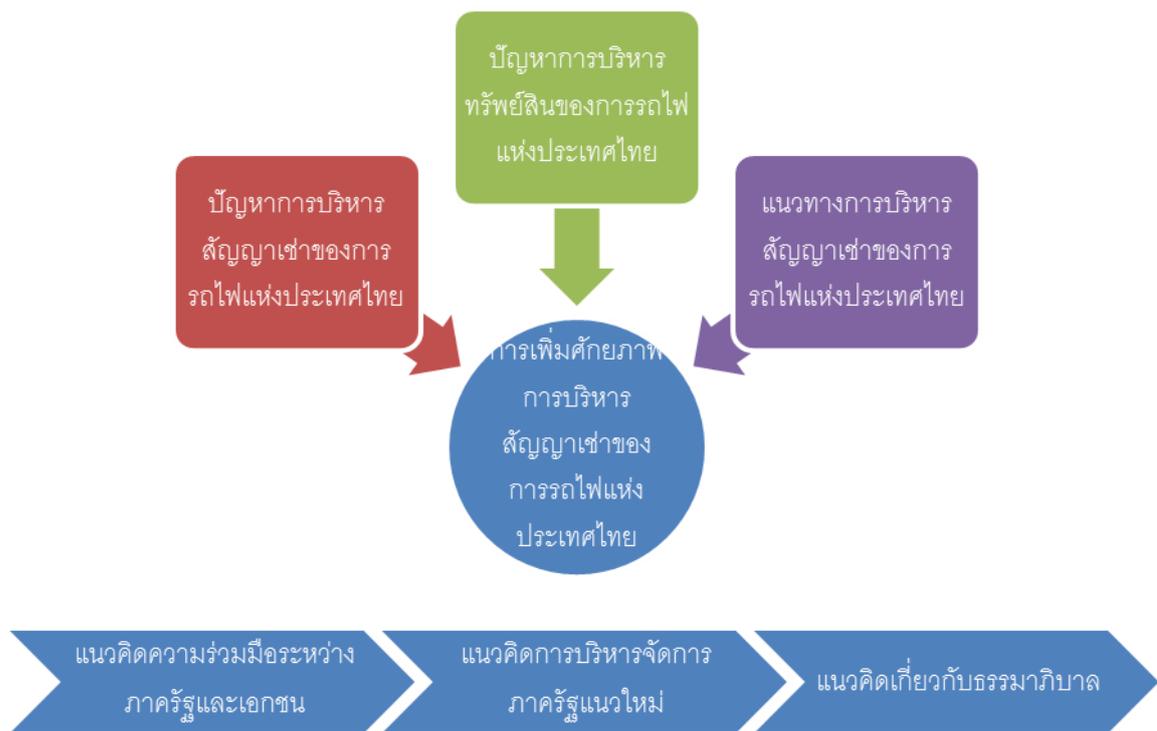
ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ คือ การบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) มีความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และมีกรอบกฎหมายสำหรับการพัฒนาซึ่งธนาคารโลกได้แยกหลักธรรมาภิบาลออกจากแนวคิดประชาธิปไตย แต่ถือว่าหลักธรรมาภิบาลกับหลักประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ไปด้วยกัน อย่างเช่น ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ และการถูกตรวจสอบโดยสาธารณะเป็นเงื่อนไขสำคัญของการส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพของกลุ่มธุรกิจเอกชนที่ควรจะมีจิตสำนึกต่อชุมชนและและการสร้างสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น จนกลายเป็นมาตรฐานสากลที่องค์กรสหประชาชาติต้องการให้เกิดขึ้นในระบบบริหารจัดการภาครัฐ (The UN Global Compact, 2014) การศึกษานี้จะใช้กรอบใน 4 หลักการ ประกอบด้วย 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) และหลักการตอบสนอง (Responsiveness) 2) หลักความรับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และหลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) 3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และความเสมอภาค (Equity) และ 4) ความรับผิดชอบต่อการบริหาร ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมการพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) การกระจายอำนาจ (Decentralization) คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethic) ซึ่งสอดคล้องกับแนวการบริหารจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555)

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships : PPPs)

ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนามีนโยบายให้เอกชนมีส่วนร่วมในการทำงาน บริหารจัดการ รวมถึงการลงทุนในโครงการภาครัฐ โดยรูปแบบต่าง ๆ เรียกว่า ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการลงทุน โครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชน และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารจัดการของภาคเอกชนนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารจัดการของภาครัฐ แต่เป้าหมายหลักของภาคเอกชน คือ การแสวงหากำไรสูงสุด รัฐบาลต้องกำหนดคุณลักษณะและคุณภาพของผลงานที่เอกชนจะต้องทำไว้อย่างชัดเจนและสมบูรณ์ที่สุด (World Bank Group, 2014) ส่วน Garret Hardin (1998) และ Ostrom (2010) ได้เสนอแนวคิดการ

จัดสรรทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวมที่ใช้ร่วมกันให้มีประสิทธิภาพ ระบุว่า ระบบกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวม (Open Access) มักเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหากเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรนั้นได้อย่างอิสระ ดังนั้น ฮาร์ดินจึงได้เสนอแนวทางการจัดการไว้สองรูปแบบ ได้แก่ ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยให้อำนาจในการจัดการและกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดอยู่ภายใต้รัฐ และระบบที่สอง คือ ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Hardin , 2014)

ดังนั้น กรอบแนวคิดในการวิจัย เป็นแบบผสมผสานจากสามแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ปัญหาในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย รวมทั้งแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงการบริหารเพื่อให้เกิดประสิทธิผลกับฝ่ายบริหารทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังรูปที่ 1.1



รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

6. ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เทคนิควิธีเชิงคุณภาพ คือ การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างหรือกึ่งมีโครงสร้าง (Unstructured or Semi Structure Interviews) ซึ่งเป็นหลักวิธีหนึ่งของการเก็บข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Legard, Keegan and Ward, 2003 ; Gordon and Langmaid, 1998 ; สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม, 2547, น. 67, 91-92) ซึ่งสำหรับการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงความเป็นมา สภาพปัญหาและหลักเกณฑ์ในการสัญญาเช่า โดยการรถไฟแห่งประเทศไทย การบริหารจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยภายใต้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมีขั้นตอนวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

1) การศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาถึงความ เป็นมา สภาพปัญหาและหลักเกณฑ์ในการบริหารทรัพย์สิน โดยฝ่ายบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การบริหารจัดการทรัพย์สินของฝ่ายบริหารทรัพย์สิน การรถไฟแห่งประเทศไทยภายใต้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ปัญหาอุปสรรคในการทำงานและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาระบบงานบริหารทรัพย์สินให้มีศักยภาพสูงสุด เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ประกอบการศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ในกระบวนการปรับปรุงและพัฒนามาตรการในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารทรัพย์สิน การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้แก่ เอกสารแผนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2560-2564 แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2560 การรถไฟแห่งประเทศไทย เอกสารการศึกษาของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (2561) รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานการจัดตั้งบริษัทบริหารทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทย รวมทั้งเอกสารของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานการบริหารจัดการประโยชน์ในทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม และการศึกษาของไฟโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และวิวัฒน์ ไพบุลย์จิตต์อารี (2554) รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการ ธรรมเนียมปฏิบัติในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทยและการรถไฟแห่งประเทศไทย ฯลฯ

2) การกำหนดแนวทางการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ระดับรองผู้ว่าการ 1 คน อธิบดีรองผู้ว่า 1 คน ระดับรองผู้อำนวยการ 2 คน และระดับหัวหน้าสำนักงาน 1 คน นอกจากนี้ผู้วิจัยยังใช้วิธีสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) กับฝ่ายบริหารทรัพย์สินจำนวน 12 คน ประกอบด้วย ระดับผู้อำนวยการ 1 คน ระดับหัวหน้ากอง 8 คน และระดับพนักงานปฏิบัติการ 3 คน

3) เมื่อได้ข้อมูลตาม 1) และ 2) แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการศึกษาในภาพรวมทั้งหมด

4) การจัดทำรายงานผลการศึกษาวิจัยโดยรายงานวิจัยได้ให้ข้อมูล ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากงานวิจัยโดยละเอียด

7. ผลการวิจัย

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สองประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และประการที่สอง เพื่อแสวงหาแนวทางเพิ่มศักยภาพในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

7.1 ปัญหาในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย จากการศึกษา พบว่า

ประการแรก ระบบฐานข้อมูลการบริหารทรัพย์สินและสัญญาเช่า จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มพบว่า (1) การจัดระบบข้อมูลการบริหารทรัพย์สินและสัญญาเช่า กระบวนการและระยะเวลาการทำสัญญาเช่าที่ฝ่ายบริหารทรัพย์สินและฝ่ายการเดินรถเป็นคู่สัญญา พบว่า ข้อมูลการบริหารสัญญาเช่าในฐานข้อมูลที่มีอยู่ไม่สามารถที่จะตรวจสอบเปรียบเทียบระยะเวลาในการพิจารณาจัดทำสัญญาเช่าในภาพรวมและในแต่ละกระบวนการได้ว่าใช้ระยะเวลาเท่าใด เป็นไปตามที่ระเบียบฯ คู่มือการปฏิบัติงาน หรือแนวทางที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากปัญหาด้าน โครงสร้างการบริหารทรัพย์สินและสัญญาเช่าซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และไม่สามารถที่จะควบคุมระยะเวลาดำเนินการในแต่ละกระบวนการได้ และ (2) การสร้างฐานข้อมูลการบริหารทรัพย์สินและสัญญาเช่า ฝ่ายบริหารทรัพย์สินไม่สามารถนำไปใช้ สำหรับการวางแผนเร่งรัดและติดตามหนี้ค้าง

ชำระได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อมูลการบริหารสัญญาเช่าที่มีการจัดเก็บยังไม่เป็นปัจจุบัน ไม่ครบถ้วน และไม่สามารถสรุปข้อมูลในภาพรวมเกี่ยวกับสถานะของการเช่า การค้างชำระหนี้ รวมถึงสถานภาพของการติดตามหนี้ค้างชำระ

ประการที่สอง กระบวนการจัดทำสัญญาและการต่อสัญญา จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มพบว่า (1) ใช้เวลาดำเนินการนานและเกิดความล่าช้า โดยการดำเนินการไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ และคู่มือการปฏิบัติงาน บางสัญญาเช่าใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่า 3 ปี ทั้งนี้ ความล่าช้าส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นขั้นตอนของการตรวจสอบแผนผังโดยบางสัญญาเช่าใช้ระยะเวลาดำเนินการในขั้นตอนนานถึง 535 วัน หรือประมาณ 1 ปี 6 เดือน และ (2) สัญญาเช่าที่ครบกำหนดและยังไม่ได้ต่อสัญญาจำนวนมาก จากข้อมูลการบริหารสัญญาเช่าของฝ่ายบริหารทรัพย์สิน พบว่า มีสัญญาที่ครบกำหนดและยังไม่ได้ต่อสัญญาเป็นจำนวนมากกว่าหมื่นสัญญา ในจำนวนนี้มีสัญญาที่ครบกำหนดและยังไม่ได้ต่อสัญญาเกินกว่า 10 ปีขึ้นไป และความล่าช้าส่วนหนึ่งเกิดจากการต่อสัญญาเช่า ส่วนใหญ่อยู่ในขั้นตอนการตรวจสอบแผนผังพื้นที่เช่า ซึ่งไม่สามารถควบคุมระยะเวลาดำเนินการในแต่ละกระบวนการได้ ขณะที่การรถไฟแห่งประเทศไทยยังไม่มีเครื่องมือหรือฐานข้อมูลที่เหมาะสมครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์วางแผนและเร่งรัดติดตามการบริหารสัญญาเช่า

ประการที่สาม ผู้เช่าบางส่วนปฏิบัติไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา โดยผู้เช่าใช้พื้นที่ว่างลักลอบออกไปนอกเขตเช่าและต่อเติมอาคารนอกเหนือจากแบบที่กำหนด มีการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ว่างระหว่างอาคารที่ การรถไฟแห่งประเทศไทยกันไว้ ผู้เช่าโอนสิทธิการเช่าหรือให้เช่าช่วงโดยไม่แจ้งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยทราบ และผู้เช่าใช้พื้นที่เช่าต่างไปจากความจำนงเดิมที่ระบุไว้ในสัญญา ทั้งนี้ จากข้อมูลตามรายงานการติดตามผลการดำเนินการของการรถไฟแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาผู้เช่าปฏิบัติไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา ซึ่งฝ่ายบริหารทรัพย์สินได้สำรวจและรายงานข้อมูลพบว่า มีข้อมูลไม่ครบถ้วนและไม่มียุทธศาสตร์ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน และฝ่ายบริหารทรัพย์สินยังไม่มีระบบการสำรวจ ตรวจสอบ รวมถึงการติดตาม และรายงานผลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามเงื่อนไข

ประการที่สี่ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการเชิงธุรกิจและการบริหารทรัพย์สิน การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรขนาดใหญ่มีความซับซ้อนมีสายการบังคับบัญชาหลายระดับ ทำให้มีปัญหในการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร โดยเฉพาะการขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเชิงธุรกิจ โดยเฉพาะการบริหารจัดการทรัพย์สินประเภทที่ไม่ใช่เพื่อการเดินรถ (Non-Core) ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

7.2 แนวทางการเพิ่มศักยภาพในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย จากการศึกษ พบว่า

ประการแรก กระบวนการบริหารของฝ่ายบริหารทรัพย์สิน แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการบริหารทรัพย์สินเพื่อให้เกิดประสิทธิผลมี 4 ประการได้แก่ (1) การปรับโครงสร้างองค์กรให้มีการแบ่งงานที่ชัดเจน การทำงานควรจะเป็น One Stop Service และควรนำแนวคิดของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้เพื่อผลสูงสุดขององค์กรตามหลักของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่และแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนด้วย (2) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการปฏิบัติงานทั้งระบบ มีข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานที่สามารถใช้ได้อย่างทั่วถึง มีการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ โปรแกรมสำเร็จรูป วัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง ทันสมัย และเหมาะสมกับงาน (3) การจัดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงตามภาระหน้าที่ มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม และองค์กรควรมีการปรับระเบียบกฎเกณฑ์ ขอบบังคับให้ทันสมัย เป็นองค์กรที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ไปตามหลักธรรมาภิบาล

(Good Governance) และ (4) การสร้างสภาพแวดล้อมองค์กรที่ดี มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี มีความรับผิดชอบ ต่อสังคม และการบริหารที่ดีซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ESG (Environment Social Governance)

ประการที่สอง แนวทางการเพิ่มศักยภาพการรถไฟแห่งประเทศไทย พบว่า มี 6 ประการ ได้แก่ (1) การปรับโครงสร้างภายในให้มีโครงสร้างแบบแบนราบ สายการบังคับบัญชาที่สั้นลง การจัดฝ่าย/กลุ่มการบริหารงาน ภายในมีความสอดคล้องกัน ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน/การทำงาน โครงสร้างองค์กรและการจัดการมีความ เชื่อมโยงอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (2) การปรับปรุง ระบบ โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาระบบบัญชีและการเงิน กฎหมาย การดำเนินงาน การ บริหารทรัพยากรบุคคล และงานวิจัยและพัฒนา เพื่อสามารถใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2556-2561 ที่มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่ดีมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ (3) การประสิทธิภาพการให้บริการ คือ การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ทั้ง ขบวนการ ภายในสถานีรถไฟ และด้านความตรงต่อเวลา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการตลาดภาครัฐแนว ใหม่ (Marketing in Public Sector) ที่มุ่งพัฒนาการให้บริการตอบสนองความต้องการ ความคาดหวัง และสร้างความพึง พอใจของผู้รับบริการหรือประชาชนให้มากที่สุด (4) การส่งเสริมให้ผู้บริหารในระดับรองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อเป็นการฝึกฝนการใช้ภาวะผู้นำ การจัดการในภาวะวิกฤต เพื่อรองรับต่อการเตรียมตัวของบุคลากรในองค์กรให้ เกิดการตัดสินใจที่ดี และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้ง (5) การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลบุคลากรอย่างเป็นระบบ เพื่อ สรรหา และธำรงรักษาบุคลากรที่มีศักยภาพ โดยเน้นบุคลากรด้านธุรกิจ หรือเชิงพาณิชย์มากขึ้น เพื่อร่วมผลักดัน องค์กรให้ดำเนินงานในเชิงรุก สอดคล้องกับแผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2555-2559 ด้านการพัฒนา และบริหารบุคลากร และ (6) การปลูกฝังค่านิยมต่อการยอมรับการเปลี่ยนแปลง สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของการรถไฟ เพื่อก้าวไปสู่การเป็นผู้ให้บริการระบบรางของรัฐที่ดีที่สุดในอาเซียนในปี พ.ศ. 2570 ตามแผนฟื้นฟูกิจการการ รถไฟแห่งประเทศไทย ระยะ 10 ปี พ.ศ. 2561 - 2570 ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาองค์กรทุกมิติ ทั้งในด้านการบริหาร และพัฒนาบุคลากร การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการพัฒนาการบริการ รวมถึงการเพิ่ม รายได้และบริหารรายจ่ายจากธุรกิจเดินรถและการบริหารทรัพย์สินในพื้นที่เชิงพาณิชย์ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

8. อภิปรายผล

ในการบริหารทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีปัญหาหลายประการ อาทิ ปัญหาขาดการ จัดระบบฐานข้อมูลการบริหารทรัพย์สินและสัญญาเช่า กระบวนการจัดทำสัญญาและการต่อสัญญาไม่คุ้มค่าซ้ำไม่ เป็นไปตามระเบียบ และผู้เช่าบางส่วนปฏิบัติไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการเชิงธุรกิจและการบริหารทรัพย์สิน สำหรับ แนวทางการพัฒนาศักยภาพของการรถไฟนั้น ได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการบริหารทรัพย์สินเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพ โดยการปรับโครงสร้างองค์กรให้มีการแบ่งงานที่ชัดเจน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในการปฏิบัติงานทั้งระบบ การจัดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงตามภาระหน้าที่ และการสร้างสภาพแวดล้อม องค์กรที่ดี

ผลการศึกษาดังกล่าวนี้ มีทั้งส่วนที่สอดคล้องกับส่วนที่แตกต่างกับบริบทการรถไฟในต่างประเทศ โดย ส่วนที่สอดคล้องกับผลการศึกษาการรถไฟของ United Nations (2003) นั่นคือ เริ่มต้นของกิจการรถไฟของ ประเทศต่าง ๆ มักจะประสบกับภาวะขาดทุนจากการดำเนินการ และกิจการส่วนใหญ่เป็นของรัฐทำให้ขาด

ประสิทธิภาพในการบริหาร รวมทั้งเกิดการคอร์รัปชันในองค์กรทั่วไป ผู้วิจัยเรียกว่า การรถไฟแบบดั้งเดิม (Traditional Railway) ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มนี้

ส่วนที่แตกต่างจากการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกิจการรถไฟทั้ง 5 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน จีน และฝรั่งเศส ซึ่งผู้วิจัยเรียกว่า การรถไฟสมัยใหม่ (Modern Railway) นั้น คือการบริหารจัดการ ในประเทศเหล่านั้นจะใช้วิธีการแปรกิจการให้ภาคเอกชนมาร่วมดำเนินการซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงกว่า ทั้งในส่วนการเดินทางหรือการบริหารทรัพย์สินที่ไม่ใช่การเดินทาง และสามารถลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐ ได้ดีกว่า อีกทั้ง 5 ประเทศมีการบริหารจัดการทรัพย์สินประเภทที่ไม่ใช่เพื่อการเดินทาง (Non-Core) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่คุณภาพการให้บริการมีความพร้อม สะอาด สะดวกปลอดภัย และมีความตรงต่อเวลา ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economic of Scale) ต่อกิจการรถไฟและประชาชนผู้ใช้บริการอีกด้วย ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวไม่ได้สะท้อนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ของ Boston and Other (1996) และหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินและสัญญาเช่า โดยเฉพาะความโปร่งใส ความคุ้มค่า และการตรวจสอบได้ ซึ่งรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะขององค์การรัฐในระบบสากล (The UN Global Compact, 2014) ทั้งหากนำแนวคิดดังกล่าววิเคราะห์แล้วจะพบการรถไฟแห่งประเทศไทยยังคงขาดการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการจัดการทรัพย์สินและสัญญาเช่าอย่างชัดเจนตามหลักสากล ซึ่งแนวทางของรัฐสมัยใหม่จะเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships) ได้ก่อให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพสูงกว่าโดยรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต่างมีนโยบายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน บริหารจัดการ รวมถึงการลงทุนในโครงการภาครัฐ โดยรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการลงทุนโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชน และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและคุณภาพของผลงานที่เอกชนจะต้องทำไว้อย่างชัดเจนและสมบูรณ์กว่า (World Bank Group and Other, 2014) อย่างไรก็ตามหากนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนมาอธิบายการรถไฟแห่งประเทศไทยยังคงขาดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ ในการพัฒนากิจการรถไฟในประเทศอย่างจำกัด ทั้งนี้เพราะการรถไฟแห่งประเทศไทย ยังคงเป็นกิจการผูกขาดโดยรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจในบริบทเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมแบบที่ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการและความสามารถในการยกระดับมาตรฐานการรถไฟไทยสู่ระดับสากลหรือเข้าสู่การรถไฟสมัยใหม่ (Modern Railway) เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน จีน และฝรั่งเศส

9. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะจากงานวิจัยฉบับนี้มีสองประการ ดังนี้

1) การบริหารทรัพย์สินและสัญญาเช่า การรถไฟแห่งประเทศไทยควรดำเนินการดังนี้ ประการแรก จะต้องจัดระบบฐานข้อมูลรายการทรัพย์สินทั้งประเภทการเดินทาง และไม่ใช่การเดินทางให้ชัดเจน ประการที่สองจัดทำกระบวนการ (Work Flows) จัดทำสัญญาและการต่อสัญญาเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นไปตามระเบียบ ประการที่สาม พัฒนาฝ่ายกฎหมายเพื่อบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้เช่ารายใหญ่ที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา และประการที่สี่ การรถไฟควรพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจเชิงธุรกิจในการบริหารทรัพย์สินและสัญญาเช่า

2) แนวทางการพัฒนาศักยภาพของการรถไฟ ได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการบริหารทรัพย์สินเพื่อให้เกิดประสิทธิผล โดยการปรับโครงสร้างองค์กรให้มีการแบ่งงานที่ชัดเจน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการ

สื่อสารในการปฏิบัติงานทั้งระบบ การจัดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงตามภาระหน้าที่ และการสร้างสภาพแวดล้อมองค์กรที่ดี

เอกสารอ้างอิง

- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2560). *แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2560 –2564 ประจำปีงบประมาณ 2562*. สืบค้นจาก http://www.railway.co.th/main/upload/corporate-plan/corporate-plan2560-2564_Ch5.pdf
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2560). *รายงานประจำปี การรถไฟแห่งประเทศไทย ปี 2560*. สืบค้นจาก http://www.railway.co.th/download/annualsrt/AnnualReport_SRT2560.pdf/
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2561). *หน้าที่บริหาร กลุ่มธุรกิจการบริหารสินทรัพย์*. สืบค้นจาก <http://www.railway.co.th/main/profile/authority.html>
- ทศพร สิริสัมพันธ์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และวีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี. (2554). *ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี. (2558). *การรถไฟแห่งประเทศไทย. ใน ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการ ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษาวิสาหกิจไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. (2561). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานการจัดตั้งบริษัทบริหารทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2549). *รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานการบริหารจัดการประโยชน์ในทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงคมนาคม.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2554). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. ในการประชุมครั้งที่ 7/2554. เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2554. สืบค้นจาก https://www2.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม. (2547). *วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ : การวิจัยปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคตไกล*. กรุงเทพฯ : สามลดา.
- เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ. (2558). *รายงานผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ครั้งที่ 8/2558 วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558*. สืบค้นจาก <http://www.sepo.go.th/news/251>
- Boston, J and Other. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. UK: Oxford University Press.
- Gordon, W. and Langmaid, R. (1988). *Qualitative Market Research*. London: Aldershot, Gower Publishing.
- Hardin, G. (1998). Extensions of “ The Tragedy of the Commons”. *American Association for the Advancement of Science*, 280(5364), 682-683. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2895325>.

-
- Hardin, G. (2014). *Extensions of “ The Tragedy of the Commons ”*. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2895325>.
- Legard, R., Keegan, J. and Ward, K. (2003). In-depth interviews. In Richie, J. and Lewis, J., Eds., *Qualitative Research Practice*, London: Sage.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Plume of Penguin Books.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-72.
- The UN Global Compact. (2014). *Corporate Sustainability in the World Economy*. New York: The UN Global Compact Office Printed at the United Nations.
- United Nations. (2003). *The Restructuring of Railways*. New York: Economic and Social Commission for Asia and The Pacific.
- World Bank Group and Other. (2014). *Public - Private Partnerships Reference Guide, 2.0*. Retrieved from <http://api.ning.com/files/>.