

ปัจจัยภาครัฐและกฎหมายในพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟ ในประเทศไทย

The Government policy and legal factors affecting development of rail freight transportation in Thailand

สุนันทา เจริญปัญญาธิง
นักวิจัย สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Email: psunanta@chula.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหา นโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่มีผลต่อการพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟ ปัญหาที่พบแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ 1) ด้านนโยบาย จากแผนพัฒนาประเทศในระดับแรก เน้นการพัฒนาการขนส่งทางถนนมากเกินไป เมื่อประเทศเกิดภาวะน้ำมันแพงประกอบกับแผนพัฒนาประเทศมุ่งสู่รูปแบบการขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า ทำให้มีการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มมากขึ้น 2) กฎระเบียบของรถไฟ ที่ล้าสมัย ไม่ทันต่อสภาพปัจจุบัน กฎหมายรถไฟมีจุดเน้นที่การกำกับและควบคุมการบริหารของรถไฟ ทำให้เกิดการขาดทุนสะสมเกือบแสนล้านบาท 3) ปัญหาอื่น ๆ เช่น ขาดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้การขนส่งสินค้าทางรถไฟ ภาพลักษณ์ของการบริการขนส่งสินค้าทางรถไฟไม่ดี แนวทางการพัฒนา คือ กำหนดแผนพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟเป็นแผนพัฒนาที่ไม่อิงกับนโยบายฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบริหารจัดการรถไฟมีทิศทางชัดเจนและต่อเนื่อง การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรรถไฟ เพื่อสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดแผนจัดหาอุปกรณ์รถไฟ ลงทุนด้านอุปกรณ์ เพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณสินค้าที่ขนส่งในปัจจุบันและรองรับอนาคตที่จะเกิดขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการบริการให้มากขึ้น แนวทางพัฒนากฎระเบียบ คือ การปรับปรุงกฎหมายรถไฟให้มีความทันสมัยมากขึ้น ให้ดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนและขนส่งสินค้า และการรถไฟฯ สามารถประกอบ การได้โดยให้เกิดความอิสระด้านราคาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และแนวทางแก้ปัญหาอื่น ๆ คือ การเพิ่มมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนหันมาใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น สร้าง ภาพลักษณ์ใหม่ให้การรถไฟฯ มีความทันสมัยทั้งด้านเครื่องจักรกล อุปกรณ์ในการดำเนินกิจการ และ บุคลากร



คำสำคัญ: การขนส่งทางรถไฟ, การขนส่งสินค้า, รถไฟ

Abstract

Government policy, plans and legal regulations involved in the development of rail freight transportation in Thailand were investigated. Problems regarding rail freight were divided into three sections: 1) the early National Economic and Social Development Plans focused strongly on the development of road transport; however, increasing oil prices necessitated lower cost modes of transport and policy altered to support an increase in rail freight infrastructure, 2) the outdated regulations were ineffective, with new laws required to manage and control the rail network with an accumulated deficit of almost one hundred billion baht and 3) other operational constraints including the lack of measures to promote and encourage the use of rail freight transportation and the poor public image of rail freight services need to be addressed. A new scenario for the development of the rail freight network was proposed as a national development plan which was not based on policy management but offered continuity with a clear direction. Investment in rolling stock is required to transport sufficient quantities of future cargo and optimize services. Regulatory laws require improvement to modernize rail transportation. The government must amend legislation pertaining to the control of railway administration and empower the State Railway of Thailand to operate and provide services for Thai citizens. The provision of efficient public services is required through effective management and operation of rolling stock as a profitable enterprise. Other solutions include the promotion and encouragement of the private sector to utilize rail freight services and structural reforms to establish a more efficient operation. A State Railway organizational restructure will increase efficiency, using cutting-edge technology and equipment while maximizing human resources.

Keywords: State Railway of Thailand, Freight, Railway

1. สภาพการขนส่งสินค้าทางรถไฟ

ประเทศไทยมีการขนส่งสินค้าหลายรูปแบบ การขนส่งสินค้าทางรถไฟ เป็นหนึ่งในรูปแบบขนส่งที่มีการใช้กันมาอย่างยาวนาน รูปแบบการขนส่งสินค้าทางไฟ แบ่งออกดังนี้

1.1 เส้นทางรถไฟไทย

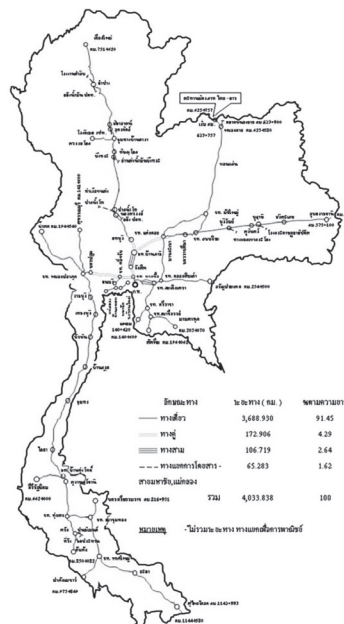
โครงข่ายทางรางในปัจจุบันของไทย มีความยาวทั้งสิ้น 4,346 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 47 จังหวัด เป็นทางเดี่ยวระยะทาง 3,763 กิโลเมตร ทางคู่ระยะทาง 173 กิโลเมตร และเป็นทางสามระยะทาง 107 กิโลเมตร โดยมีเส้นทาง ดังนี้ (ดังแสดงในรูปที่ 1)

- ทางสายเหนือ ถึง จังหวัดเชียงใหม่ ระยะทาง 751 กิโลเมตร
- ทางสายใต้ ถึง จังหวัดนครราชสีมา (สุโขทัย-ลก) ระยะทาง 1,143 กิโลเมตร และสถานีป่าดงเบขาร์ ระยะทาง 974 กิโลเมตร
- ทางสายตะวันออก ถึง จังหวัดสระแก้ว (อรัญประเทศ) ระยะทาง 255 กิโลเมตร และนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะทาง 200 กิโลเมตร
- ทางสายตะวันออกเฉียงเหนือ ถึง จังหวัดอุบลราชธานี ระยะทาง 575 กิโลเมตร และจังหวัดหนองคาย ระยะทาง 624 กิโลเมตร
- ทางสายตะวันตก ถึง สถานีน้ำตก จังหวัดกาญจนบุรี ระยะทาง 194 กิโลเมตร
- ทางสายแม่กลองช่วงวงเวียนใหญ่ - มหาชัย ระยะทาง 31 กิโลเมตร และช่วงบ้านแหลม - แม่กลอง ระยะทาง 34 กิโลเมตร
- นอกจากนี้ ยังมีการสร้างทางอีกหลายเส้นทาง อาทิ คลองสิบเก้า - บ้านภาษี - แก่งคอย - ศรีราชา - แหลมฉบัง - เขาชีจรรย์ - มาบตาพุด เพื่อให้รับโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก

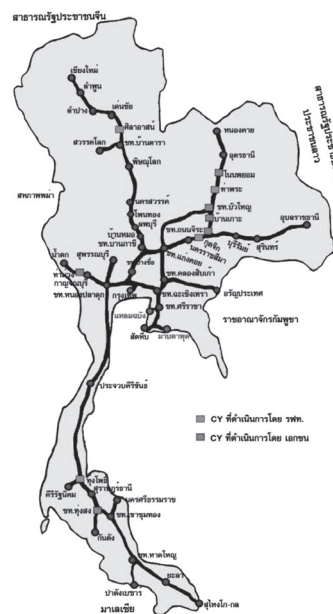
สภาพทางรถไฟส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 30 ปีขึ้นไป ทำให้ความเร็วในการเดินรถลดลงหรือไม่ปลอดภัย และรถจักรมีอายุการใช้งานระหว่าง 12-44 ปี โดยเฉพาะรถจักรที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไป มีร้อยละ 72 ส่งผลต่อสมรรถนะในการลากจูง โดยเฉพาะเส้นทางขนส่งตู้สินค้าระหว่างโอซีดีทีแอลกระบ้ง-ท่าเรือแหลมฉบัง มีจำนวนจุดตัดระหว่างถนนกับทางรถไฟทั่วประเทศ จำนวน 2,400 จุด เป็นทางผ่านระดับถนนที่รถไฟจะต้องหยุดหรือชะลอความเร็ว ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการอื่น รัฐวิสาหกิจและเอกชน จำนวน 2,200 จุด ส่วนที่เหลือเป็นสะพานและอุโมงค์ ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อความล่าช้าและความปลอดภัยในการเดินรถ โครงข่ายรถไฟที่มีทางผ่านระดับถนนที่เป็นป้ายจราจรไม่มีเครื่องกั้นถนนมีจำนวน 990 จุด และทางลัดผ่าน จำนวน 540 จุดที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้มีความปลอดภัย

1.2 ศูนย์จัดเก็บและกระจายสินค้าทางราง

การขนส่งทางรถไฟเป็นรูปแบบการขนส่งที่ประหยัดพลังงาน สามารถขนส่งได้ครั้งละมาก ๆ และก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ต้นทุนในการขนส่งสินค้าทางรถไฟต่ำ คือ มีค่าใช้จ่ายอยู่ที่ประมาณ 0.93 บาทต่อตัน-กิโลเมตร แต่ข้อจำกัดที่สำคัญของการขนส่งสินค้าทางรถไฟคือ ไม่สามารถขนส่งแบบ Door to Door ได้ ทำให้การขนส่งสินค้าทางรถไฟ จำเป็นที่จะต้องมีส่วนรวบรวมนำเข้าและกระจายสินค้า ได้แก่ สถานีบรรจุและแยกสินค้ากึ่งกลาง (Inland Container Depot: ICD) ICD ที่สำคัญ ได้แก่ สถานีบรรจุและแยกสินค้ากึ่งกลางลาดกระบัง สามารถรองรับตู้สินค้าได้ถึงปีละ 1.4 ล้านตู้.อี.ยู และย่านกองเก็บตู้สินค้า (Container Yard : CY) กระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ในปัจจุบันย่านกองเก็บตู้สินค้านี้มีจำนวน 10 แห่ง แบ่งออกเป็นบริหารโดย การรถไฟฯ จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ สถานีสิลาอาสน์ จังหวัดอุดรธานี สถานีท่าพระ จังหวัดขอนแก่น สถานีกุดจิก จังหวัดนครราชสีมา และชุมทางบ้านทุ่งโพธิ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และบริหารโดยเอกชน จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ สถานีโนนพยอม จังหวัดขอนแก่น ชุมทางถนนจิระ สถานีบ้านเกาะ สถานีบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ที่หยุดรถไฟท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี และชุมทางทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ดังแสดงในรูปที่ 2



รูปที่ 1 ลักษณะของทางรถไฟที่มีในประเทศไทย
ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่ง
และจราจร (สนข.)



รูปที่ 2 แผนที่เส้นทางรถไฟไทย
ที่มา: การรถไฟแห่งประเทศไทย

1.3 สินค้าที่มีการขนส่งทางรถไฟไทย

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าทางรถไฟของไทยมีปริมาณเพียงร้อยละ 2.1 ของการขนส่งรวมทุกประเภท ซึ่งการขนส่งทางราง รถจักร 1 คัน สามารถเคลื่อนย้ายตู้สินค้าได้มากกว่า 60 ตู้ โดยมีต้นทุนการใช้น้ำมัน 1 ลิตร เฉลี่ยขนส่งสินค้าได้ 85.5 เมตริกตัน ในขณะที่การขนส่งด้วยรถบรรทุกซึ่งมีต้นทุนการใช้น้ำมันเท่ากันสามารถขนส่งได้เพียง 25.5 เมตริกตัน ทำให้ต้นทุนขนส่งทางถนนสูงกว่าการขนส่งทางรางกว่า 2.4 เท่า สินค้าที่ขนส่งทางรถไฟส่วนใหญ่จะเป็นผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซีเมนต์ สินค้าเบ็ดเตล็ด และเครื่องใช้ครัวเรือน ส่วนสินค้าชนิดอื่นยังไม่เป็นที่นิยมขนส่งมากนัก เนื่องจากปัญหาด้านความพร้อมของการขนส่งระบราง ทำให้มีสินค้าขนส่งผ่านระบรางอยู่ที่ประมาณ 10 ล้านตันต่อปี สินค้าที่มีการขนส่งเมื่อจัดตามกลุ่มขบวนรถไฟขนส่งสินค้าในไทย สามารถแบ่งได้เป็น 5 ชนิด ได้แก่ ขบวนรถสินค้าปูนซีเมนต์ ขบวนรถสินค้าผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป ขบวนรถสินค้าน้ำมันดิบ รถขบวนรถสินค้าแก๊ส แอลพีจี และขบวนรถสินค้าทั่วไป โดยแต่ละขบวนมีรายละเอียดดังแสดงในรูปที่ 3

ขบวนรถสินค้าปูนซีเมนต์



ผู้ให้บริการ
บริษัท ซีเมนต์ไทย โลจิสติกส์ จำกัด
บริษัท ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด (มหาชน)
บริษัท ทีพีโอ โกลีน จำกัด (มหาชน)
บริษัท ชลประทานซีเมนต์ จำกัด (มหาชน)
ปริมาณการขนส่ง 1.9 ล้านตัน/ปี
รายได้ค่าระวาง 246 ล้านบาท/ปี
ปริมาณการขนส่งต่อขบวน 700 ตัน
ลักษณะการขนส่ง จัดเดินเป็นขบวนรถปูนซีเมนต์ผ่งวันละ 9 ขบวน

ขบวนรถสินค้าผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป



ผู้ให้บริการ
บริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด
บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
บริษัท น้ำมันแคลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
ปริมาณการขนส่ง 1.4 ล้านกิโลลิตร / ปี
รายได้ค่าระวาง 471 ล้านบาท / ปี
ปริมาณการขนส่งต่อขบวน 800 กิโลลิตร (684 ตัน)
ลักษณะการขนส่ง จัดเดินเป็นขบวนรถน้ำมันวันละ 100 ขบวน

ขบวนรถสินค้าน้ำมันดิบ



ผู้ให้บริการขนส่ง
บริษัท ไทยเซลล์ เอ็กซ์พอร์เรชั่นแอนด์ โปรดักชั่น จำกัด
ปริมาณการขนส่ง 1.3 ล้านกิโลลิตร / ปี
รายได้ค่าระวาง 340 ล้านบาท / ปี
ปริมาณการขนส่งต่อขบวน 1,204 กิโลลิตร (840 ตัน)
ลักษณะการขนส่ง จัดเดินเป็นขบวนรถน้ำมันดิบ
วันละ 4 ขบวน

ขบวนรถสินค้าแก๊ส แอลพีจี



ผู้ให้บริการขนส่ง
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
ปริมาณการขนส่ง 550,000 กิโลลิตร / ปี
รายได้ค่าระวาง 140 ล้านบาท / ปี
ปริมาณการขนส่งต่อขบวน 864 กิโลลิตร (459 ตัน)
ลักษณะการขนส่ง จัดเดินเป็นขบวนรถก๊าซ
วันละ 1-2 ขบวน

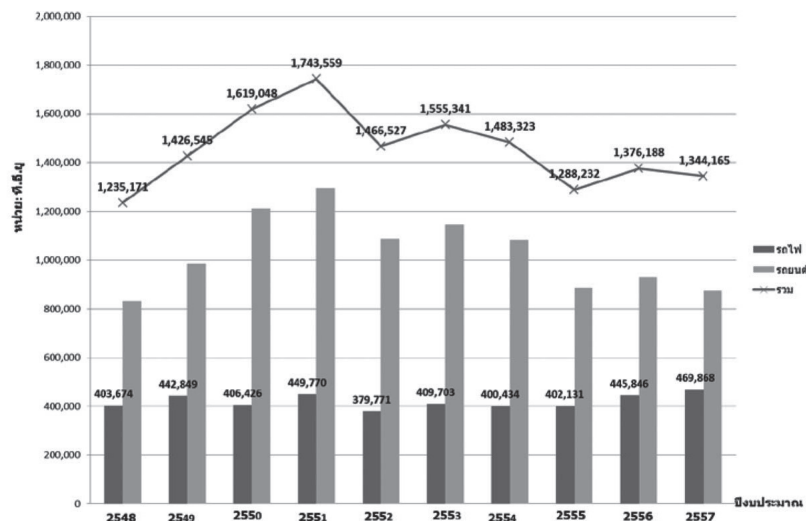
ขบวนรถสินค้าทั่วไป



ผู้ให้บริการ
ขบวนรถสินค้าทั่วไป
สายเหนือ วันละ 2 ขบวน (ไป-กลับ)
สายตะวันออกเฉียงเหนือ วันละ 4 ขบวน (ไป-กลับ)
สายใต้ วันละ 4 ขบวน (ไป-กลับ)
ปริมาณการขนส่งต่อขบวน 600-800 ตัน

รูปที่ 3 ประเภทขบวนรถไฟที่มีให้บริการในประเทศไทย

นอกจากนี้ยังมีสินค้าที่บรรจุตู้ที่ขนส่งผ่าน ICD ลาดกระบังมายังท่าเรือแหลมฉบัง มีปริมาณสูงกว่า 400,000 ที.อี.ยู ต่อปี ดังแสดงในรูปที่ 4



รูปที่ 4 ปริมาณสินค้าบรรจุตู้ที่ขนส่งจาก ICD ลาดกระบัง – ท่าเรือแหลมฉบัง ปีงบประมาณ 2548-2557

เมื่อเปรียบเทียบตู้สินค้าที่เข้าออกจากสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ICD ลาดกระบังแล้วพบว่า รถไฟมีปริมาณตู้สินค้าผ่านเข้าออกประมาณ 4 แสนตู้ ในขณะที่ขนส่งทางรถบรรทุกมีประมาณปีละ 9 แสนตู้ หรือมากกว่าทางรางถึง 2 เท่า

จากงานศึกษาในช่วงที่ผ่านมา พบว่ามีการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางรถไฟแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) การศึกษาเกี่ยวกับองค์กรรถไฟ เช่น จีรพร (2547) ได้ศึกษาถึงการกำหนดกรรมสิทธิ์ทางรถไฟและการก่อสร้างทางรถไฟ เพื่อให้เป็นกลไกในการป้องกันรักษาความมั่นคงของประเทศ หรือพิพัฒน์ (2545) ได้ศึกษาปัญหาโครงสร้างการบริหารของการรถไฟแห่งประเทศไทย การจัดการและบริหารงานแบบราชการ ฯ ในการบริหารระดับต่างๆ ของการรถไฟฯ สมโชค (2546) ได้ศึกษาต้นทุนการผลิตและประสิทธิภาพของการรถไฟแห่งประเทศไทย และพดิศร (2554) ได้ศึกษาการรถไฟฯ ควรมีการแก้ไขปัญหาคาขาดทุนขององค์กร ผลการศึกษาไปในทิศทางเดียวกัน คือ การลดไฟฟ้า ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร และมีปัญหานี้สินสูง 2) การศึกษาข้อได้เปรียบ/ข้อจำกัดของการขนส่งสินค้าทางรถไฟ เช่น วสุ (2547) ได้ศึกษาค่าขนส่งสินค้าทางรถไฟมีอัตราต่ำกว่าการขนส่งทางรถบรรทุก ระยะเวลาที่ใช้ในการขนส่งสินค้าและความสะดวกในการขนส่งสินค้า



ในประเทศไทย ทำให้มีการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น จริยา (2545) ผลการศึกษาที่สอดคล้องกัน คือ ต้นทุนในการเคลื่อนย้าย การนำส่ง ค่าใช้จ่ายขนถ่ายสินค้า ค่าเสียเวลา และต้นทุนผลกระทบภายนอกจากการขนส่ง การขนส่งทางรถไฟมีค่าใช้จ่ายคงที่สูง ทำให้การขนส่งสินค้าปริมาณน้อยในระยะสั้น ไม่คุ้มค่า หากรวมค่าขนส่งต่อเนื่องและค่าเสียเวลาเข้าไป การขนส่งทางรถไฟจะมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ปัญหานี้ไม่สามารถขอเดินรถเพิ่มขึ้นได้ และเส้นทางทางรถไฟที่ไม่ครอบคลุมทั่วประเทศที่จะบริการถึงผู้ใช้บริการโดยตรง ซึ่งเมื่อรวมค่าขนส่งต่อเนื่องสำหรับสินค้าบางประเภท ในบางเส้นทางแล้ว แนวโน้มที่จะเลือกการขนส่งสินค้าทางรถยนต์บรรทุกจะมีมากกว่าทางรถไฟ

3) การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับไอซีดี และซีวาย ส่วนใหญ่เป็นปัญหาในการขนส่ง ดังเช่น วสันต์ (2549) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการขนส่งสินค้าตู้ทางรถไฟ ระหว่าง ICD ลาดกระบังและท่าเรือแหลมฉบัง ที่ยังมีการให้บริการไม่เหมาะสมในเรื่องอุปกรณ์ ความพร้อมในการให้บริการที่มีประสิทธิภาพลดลง จำนวนเที่ยวให้บริการมีน้อยเกินไป แต่ข้อดีของการขนส่งสินค้าทางรถไฟ คือ มีความปลอดภัย อัตราการเกิดความเสียหายน้อย ชงชัย (2549) ชี้ความสามารถของรถโบกี้บรรทุกตู้สินค้ารองรับน้ำหนักตู้สินค้าไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน รถจักรเก่ามีประสิทธิภาพในการขนส่งน้อย และระบบทางเดียวทำให้การขนส่งล่าช้า นอกจากนี้ ภคิน (2548) ได้ศึกษาว่า การส่งเสริมการขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟระหว่าง ICD ลาดกระบังกับท่าเรือแหลมฉบัง หากทำการเพิ่มรางรถไฟอีก 1 รางตั้งแต่สถานีฉะเชิงเทรา จนถึง สถานีศรีราชา และเพิ่มเที่ยวการเดินรถไฟบรรทุกตู้สินค้า จะทำให้สามารถขนส่งได้เพิ่มขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 49.01 หรือเท่ากับ 424,760 TEUs ต่อปี

4) การศึกษาด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางรถไฟ เช่น ปวีณา (2552) ได้ศึกษาการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยมีบทบาทน้อย เนื่องจาก ผูกขาดกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งเป็นผลจากพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และควรได้มีการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ ให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานด้านรถไฟให้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับวนิสร (2552) ที่เห็นว่าควรมีการปรับปรุงเนื้อหากฎหมายที่เป็นอุปสรรคให้กับการพัฒนากิจการการรถไฟฯ ได้แก่ การจัดเก็บค่าบริการในการโดยสารและค่าระวางบรรทุกสินค้า และรับฝากของในคลังสินค้ามีราคาต่ำไม่คุ้มกับต้นทุน

2. วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษา ได้กำหนดขั้นตอนออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของการขนส่งสินค้าทางรถไฟ นโยบายภาครัฐ ประกอบด้วยแผนพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในระดับต่าง ๆ มติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลไกผลักดันในดำเนินตามนโยบายที่กำหนด กฎระเบียบต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางรถไฟ การเก็บข้อมูลภาคสนาม ด้วยการสัมภาษณ์ ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ ผู้ประกอบการ ICD ลาดกระบัง การรถไฟ

แห่งประเทศไทย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และ 2) การประมวลผลปัจจัยทั้งทางด้านนโยบายของรัฐและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เปรียบเทียบแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมและแผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่มีการส่งเสริมให้มีการขนส่งสินค้าทางรถไฟ และจากการสัมภาษณ์ เพื่อรับรู้ สถานการณ์ขนส่งสินค้าทางรถไฟ สภาพปัญหา อุปสรรคและปัญหาที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางมาตรการในการพัฒนาระบบการขนส่งทางรถไฟ

3. ผลการศึกษา

การขนส่งสินค้าทางรถไฟไม่พัฒนาเท่าที่ควรเป็นเพราะการรถไฟฯ ซึ่งเป็นองค์กรหลักทำหน้าที่ทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การบำรุงรักษา และประกอบการเดินรถเองทั้งหมด สภาพปัญหาปัจจุบันของการขนส่งทำให้มีข้อจำกัดหลายด้าน ได้แก่ 1) โครงสร้างพื้นฐานทางรางไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ 2) รางมีอายุการใช้งานมานานมีสภาพทรุดโทรม 3) ทางรถไฟระหว่างภูมิภาคกว่าร้อยละ 90 เป็นเส้นทางเดี่ยว 4) มีจุดที่เป็นคอขวดของทั้งขบวนรถโดยสารและขบวนรถสินค้าเสียเวลาในการรอสับหลัก 5) จุดตัดทางรถไฟโดยเฉลี่ยทุก 2 กิโลเมตรต่อจุด เป็นสาเหตุของอุบัติเหตุและความล่าช้าในการเดินรถประจำ 6) หัวรถจักรและแคร่ขั้วรถทรุดโทรม และไม่เพียงพอต่อการใช้ 7) งานระบบอาณัติสัญญาณควบคุมการเดินรถที่ล้าสมัย รองรับการเดินทางด้วยความเร็วสูงไม่ได้ และ 8) ขาดการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น การศึกษาได้กำหนดปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทยออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบาย ด้านกฎระเบียบ และด้านอื่น ๆ กล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

3.1 ด้านนโยบาย

จากแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับรถไฟ สรุปได้ดังนี้

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงปี พ.ศ.2504 – พ.ศ.2519 เน้นการขนส่งทางถนนมากเกินไป ทำให้โครงข่ายระบบถนนเชื่อมโยงทั่วประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว การขนส่งทางถนนได้กลายเป็นระบบการขนส่งหลักของประเทศ นับจากแผนพัฒนาฯ ในปี พ.ศ.2520 – พ.ศ.2529 ประเทศประสบปัญหาน้ำมันดีเซลราคาสูงขึ้น ทำให้มีการส่งเสริมการขนส่งทางรางมากขึ้น ลดความสำคัญของการพัฒนาด้านถนนลง และหลังปี พ.ศ.2530 จนถึงปัจจุบันแผนพัฒนาฯ ได้มีแนวทางการพัฒนาการขนส่งทางรถไฟเพิ่มมากขึ้น แต่แนวนโยบายมีความเป็นนามธรรมและกว้างเกินไป
- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ ฉบับปัจจุบันที่เข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 - พ.ศ.2560 มีนโยบายการนำระบบรางมาแก้ปัญหาจุดที่มีการจราจรทางถนนหนาแน่นเท่านั้น การขนส่งสินค้าทางรางเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งในการขนส่ง



- แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม และแผนหลักการพัฒนาาระบบขนส่งและจราจร ฉบับปัจจุบัน มีการปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ ที่สามารถเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการขนส่งสินค้าได้อย่างสะดวกปลอดภัย และสามารถลดต้นทุนของประเทศได้ในภาพรวม เช่น การพัฒนาระบบรถไฟทางคู่ไปยังพื้นที่อุตสาหกรรม หรือพื้นที่ที่มีศักยภาพในการขนส่งสินค้า รวมทั้งสามารถสนับสนุนการขยายฐานการผลิตตามแนวเส้นทางรถไฟ ตลอดจนการปรับปรุงทาง ราง หมอน สะพาน ดัดตั้งรั้ว เครื่องกั้น ระบบอาณัติสัญญาณ ไฟสีและระบบโครงข่ายคมนาคมทั่วประเทศ แต่ในรายละเอียดแต่ละโครงการติดปัญหาด้านเงินลงทุน ที่ไม่มีความชัดเจน แม้จะมีความใกล้เคียงที่สุดในช่วงปี.ศ. 2554 แต่งบประมาณดังกล่าวไม่ผ่านสภาฯ ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการก่อสร้างให้แก่แต่ละโครงการตอบสนองต่อนโยบายที่กำหนดได้

- แผนหลักการพัฒนาาระบบขนส่งและจราจร (พ.ศ. 2554-2563) เพื่อส่งเสริมการขนส่งที่ประหยัดพลังงาน

- แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2555 – 2559 เป็นแผนปฏิบัติการการดำเนินงานของการรถไฟฯ

- มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรถไฟที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องการปรับโครงสร้างการรถไฟฯ และลดสถานะหนี้สิน เนื่องจากขาดทุนอย่างต่อเนื่อง การจัดหาอุปกรณ์ รถจักร การเดินรถไฟ การพัฒนาทางรถไฟสายใหม่ ทางรถไฟทางคู่ อุบัติเหตุทางรถไฟ การพัฒนา ICD ลาดกระบัง และปัญหาบุคลากรรถไฟ ได้แก่ ขาดแคลนบุคลากรเฉพาะทาง หรือ การประท้วงหยุดงานของพนักงานการรถไฟฯ

ปัญหาของการขนส่งทางรถไฟ แบ่งเป็นหลายระดับดังนี้

1. ปัญหาเชิงนโยบาย

แผนพัฒนาฯ ที่เกี่ยวข้องได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการขนส่งทางรางมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันงบประมาณหรือโครงการของรัฐทางถนน รัฐยังใช้งบประมาณสนับสนุนเช่นเดิม

แนวทางแก้ไข

- 1) กำหนดแผนพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ ไม่ให้องค์กายนโยบายคณะรัฐมนตรีทำให้นโยบายที่มีต่อการบริหารจัดการรถไฟมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น การกำหนดนโยบายจากรัฐบาลในการควบคุมอัตราค่าโดยสารชั้น 3 และการให้บริการรถไฟฟรี ที่ภาครัฐขาดผลประโยชน์แต่ไม่เต็มจำนวนและล่าช้า
- 2) นโยบายที่กำหนดตามแผนพัฒนารailที่มีอยู่แล้ว ควรกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและสำเร็จตามแผน เช่น การศึกษา

เพื่อก่อสร้างโครงข่ายรถไฟเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ และบ้านไผ่-มหาสารคาม-มุกดาหาร-นครพนม

- 3) การจัดทำนโยบายแก้ปัญหาโครงข่ายรถไฟใช้งานไม่เต็มประสิทธิภาพ การขนส่งสินค้าทางรถไฟยังมีปัญหาในขีดความสามารถของทาง
- 4) การจัดทำนโยบายเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวก ณ จุดเชื่อมต่ออย่างขาดประสิทธิภาพ เช่น ไอซีดีลาดกระบัง (ระหว่างถนนกับรถไฟเพื่อเข้าท่าเรือแหลมฉบัง) เส้นทางป่าโมกนครหลวง และสถานีรถไฟชุมทางบ้านภาชี (ระหว่างรถไฟกับลำน้ำ)
- 5) รัฐควรเร่งดำเนินการโครงการพัฒนาศูนย์การขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟ ที่ท่าเรือแหลมฉบัง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการโลจิสติกส์
- 6) กำหนดแผนจัดหาอุปกรณ์รถไฟ ลงทุนด้านอุปกรณ์เพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณสินค้าที่ขนส่งในปัจจุบัน และรองรับอนาคตที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรถไฟมากขึ้น
- 7) การจัดตั้งศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าให้ครอบคลุมพื้นที่ตามโครงข่ายรถไฟ
- 8) รัฐควรเร่งหาข้อสรุปแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่การพัฒนา ICD ลาดกระบัง ให้เกิดความชัดเจนโดยเร็ว เพื่อ ไม่ให้เกิดช่องว่างในการบริหาร ที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบบ การขนส่งสินค้าทางรางจากกรุงเทพฯ ไปยังท่าเรือแหลมฉบังทั้งระบบ ควรเข้าไปแก้ปัญหาการออกแบบการจราจรภายใน ICD ลาดกระบังให้มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดความแออัดในช่วงเร่งด่วน และสภาพผิวทางขรุขระดังเช่นปัจจุบัน นอกจากนี้ ควรปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกและลานพักตู้สินค้า ให้สามารถจัดการตู้สินค้าจากปัจจุบัน จัดได้เพียง 3 ชั้น ให้สามารถจัดวางได้เป็น 5-6 ชั้น

2. ปัญหาองค์กรบริหาร

การรถไฟฯ เป็นองค์กรที่เริ่มต้นกิจการด้วยการเป็นหน่วยงานของรัฐบาล คือ กรมรถไฟหลวง ก่อนเปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีภารกิจ 2 ส่วนคือ การดำเนินกิจการในฐานะเครื่องมือของรัฐในการสร้างประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน โดยรัฐให้การชดเชยผลประโยชน์ที่ขาดทุน และการดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงผลกำไรเพื่อใช้ในการประกอบและขยายกิจการ

การรถไฟฯ เป็นรัฐวิสาหกิจเดียว ที่ต้องดูแลต้นทุนของการขนส่งทั้งหมด ซึ่งได้แก่ 1) ทางรถไฟ 2) ยานพาหนะ 3) ระบบควบคุมจราจร 4) อาคารสถานี เมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งทางถนน ทางน้ำ และอากาศ จะมีหน่วยงานดูแลรับผิดชอบเฉพาะส่วนไป ทำให้เกิดปัญหาบริหาร คือ ความไม่พร้อมของโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับ รวมถึง สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เนื่องจากการลงทุนที่ไม่เพียงพอที่จะนำมาพัฒนา เช่น การจัดสร้างรางคู่ รถไฟความเร็วสูง การจัดหาเครื่อ หุ่นจักรและล้อเลื่อนทดแทน



รถเก่า เป็นต้น นอกจากนี้ การรถไฟฯ ทำหน้าที่บริหารทรัพย์สินเพื่อใช้ในงานธุรกิจหลักด้านการเดินรถ และงานที่ไม่ใช่ธุรกิจหลักด้านการเดินรถ การให้บริการขนส่งคนโดยสารและสินค้า เป็นต้น

ด้วยการรถไฟฯ เป็นองค์กรขนาดใหญ่ การดำเนินงานยังคงเป็นระบบราชการ ทำให้เกิดปัญหาด้านบริการล่าช้า ส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ไม่ดีในการบริหารและการดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเรื่องความปลอดภัยของผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้า เช่น ไม่ตรงเวลา รถไฟตกราง เป็นต้น แนวทางแก้ไข มีดังนี้

1) ภาครัฐควรเป็นผู้ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของราง ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณที่สูงมากให้มีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบการขนส่งอื่น ภาครัฐควรมีความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการก่อสร้างแต่ละโครงการตอบสนองนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้จริง เช่น โครงการจัดสร้างโครงข่ายรถไฟรางคู่ทั่วประเทศ ที่เพื่อให้เกิดความชัดเจนด้านแหล่งเงินทุน

2) การปฏิรูปการรถไฟฯ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยกระดับการให้บริการให้มีมาตรฐานเพียงพอ เพื่อให้ผู้ส่งสินค้าตัดสินใจที่จะเลือกใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น

3.2 ด้านกฎระเบียบ

ปัญหาทางกฎระเบียบ สามารถสรุปปัญหาได้ 3 ข้อ ได้แก่ 1) กฎระเบียบที่ใช้เก่าเกินไป ไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นอุปสรรคในการดำเนินการที่ต้องประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งการรถไฟและทางหลวง ได้กำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้กำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2494 2) กฎหมายปัจจุบันมีจุดเน้นไปที่การกำกับ และควบคุมการบริหารของรถไฟ โดยที่รัฐมีภาระหน้าที่ต้องดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนเป็นหลัก ทำให้เกิดการขาดทุนสะสมเกือบแสนล้านบาท ส่งผลต่อพัฒนาการขนส่งสินค้าที่ร่วมใช้โครงสร้างพื้นฐานเดียวกัน และ 3) การดำเนินงานบางอย่างของการรถไฟแห่งประเทศไทย ถูกจำกัดด้วยข้อของกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปรับเพิ่มค่าระวางหรือค่าความสะดวกต่างๆ โดยปราศจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ ส่งผลให้มีเหตุการณ์จัดเก็บราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนตลอดมา

แนวทางแก้ปัญหาด้านกฎระเบียบ ได้แก่

1) ภาครัฐควรปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้มีความทันสมัย สามารถใช้ได้กับบริบทของสังคมยุคปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างทันเวลา

2) รัฐควรปรับกฎหมายที่กำกับและควบคุมการบริหารของการรถไฟฯ ไม่ให้มีภาระหน้าที่ดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว ควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ให้องค์กรสามารถอยู่ได้ด้วย และ

3) รัฐควรปรับกฎหมายให้เกิดความอิสระด้านราคา โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถพิจารณากำหนดราคาได้เอง เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันการดำเนินงานบางอย่างถูกจำกัดด้วยข้อของกฎหมายที่ไม่เป็นอิสระ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปรับเพิ่มค่าระวางหรือค่าความสะดวกต่าง ๆ โดยปราศจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ ส่งผลให้มีเหตุการณ์จัดเก็บราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนตลอด

3.3 ด้านอื่น ๆ

ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ ขาดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ใช้การขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น เพื่อให้การขนส่งทางรางมีการให้บริการที่ดีขึ้น มีความตรงต่อเวลาและมีความน่าเชื่อถือ การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราง (ระบบทางคู่) เพื่อเพิ่มความเร็วในการขนส่ง และมีการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น โดยพัฒนาศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ณ บริเวณจุดสำคัญที่สามารถขนส่งต่อเนื่องได้ สะดวกรวดเร็ว และลดต้นทุน และที่สำคัญต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรรถไฟ เพื่อสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การควบคุมดูแล และการยกระดับการให้บริการให้มีมาตรฐานเพียงพอ เพื่อให้ผู้ส่งสินค้าตัดสินใจที่จะเลือกใช้ใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น

แนวทางแก้ปัญหา 4 ข้อ ดังนี้

1) เพิ่มมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนหันมาใช้การขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น เช่น การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง เพื่อให้การขนส่งทางรางมีการให้บริการที่ดีขึ้น มีความตรงต่อเวลาและมีความน่าเชื่อถือ การเพิ่มหัวรถจักรล้อเลื่อน และแคร่ ให้เพียงพอและสามารถใช้งานได้อย่างเต็มที่ มีโรงซ่อมบำรุงที่ได้มาตรฐานรองรับการใช้งาน การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราง (ระบบทางคู่) เพื่อเพิ่มความเร็วในการขนส่ง และมีการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น โดยพัฒนาศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ณ บริเวณจุดสำคัญที่สามารถขนส่งต่อเนื่องได้ สะดวกรวดเร็ว และลดต้นทุน

2) ยกระดับการบริการให้มีมาตรฐานมากขึ้น เพื่อให้ผู้ส่งสินค้าตัดสินใจที่จะเลือกใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น

3) แก่ไขมติคณะรัฐมนตรี เรื่องจำนวนบุคลากรในองค์กร โดยกำหนดอัตรากำลังและคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จำเป็นในกิจการรถไฟด้านต่าง ๆ ให้มีความเพียงพอ และ

4) เร่งให้การรถไฟฯ สร้างภาพลักษณ์องค์กรให้มีความทันสมัยทั้งด้านเครื่องจักรกล อุปกรณ์ในการดำเนินกิจการ และบุคลากร รวมไปถึงการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร ประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ใหม่ ส่งผลต่อความเชื่อมั่น ในการเลือกใช้บริการการขนส่งสินค้าทางรถไฟมากขึ้น



4. บทสรุป

การพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟยังเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาในระดับประเทศ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าจากทางถนนมาใช้ทางรถไฟให้มากขึ้น นอกจากจะเป็นรูปแบบที่มีต้นทุนในการขนส่งสินค้าที่ต่ำกว่าแล้ว การพัฒนาและปรับปรุงการขนส่งสินค้าทางรถไฟ จะเป็นการเพิ่มความสามารถในการรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าภายในประเทศ ประหยัดพลังงาน และ ยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อีกทางหนึ่งด้วย

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ร่วมให้ข้อมูลในการศึกษา บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาปัจจัยภาครัฐและกฎหมายในการพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรถไฟในประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ปีงบประมาณ 2558

เอกสารอ้างอิง

- การรถไฟแห่งประเทศไทย (2555) “จากอดีต...ถึงปัจจุบันรอยทางจาก “กรมรถไฟ” สู่... “แอร์พอร์ต เรล ลิงค์”, [สายตรง] แหล่งที่มา: http://airportrailink.railway.co.th/th/10_footer/01_timeline.html [10 มีนาคม 2558]
- มติคณะรัฐมนตรี 2 มิถุนายน 2558 "แนวทางการแก้ไขปัญหาจุดตัดทางรถไฟ",
- มติคณะรัฐมนตรี 8 กันยายน 2552 "ขออนุมัติต่ออายุสัญญาสัมปทานการดำเนินงานของผู้ประกอบการเอกชนที่สถานีบรรจและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง",
- รัฐวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย (2558) “ปัญหาด้านรายได้ แนวนโยบายของรัฐ และแนวทางการปฏิรูป, [สายตรง] แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?id=1783> [10 สิงหาคม 2558]
- สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (2555) “ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งประเทศ พ.ศ.2556-2563 [สายตรง] แหล่งที่มา: <http://www.otp.go.th/index.php/policy-plan.html> [5 พฤศจิกายน 2558]
- สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข) กระทรวงคมนาคม (2557) "ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ.2558-2565