

บทที่ 3 วรรณกรรมปริทัศน์

งานของฉัตรชัย อนันตกุล (2533) และสุนทร บาลยอ (2535) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กรณีการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมีวิธีการศึกษาที่ต่างกัน งานศึกษาของฉัตรชัย อนันตกุล เป็นการวิจัยโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical data) เพื่อศึกษาถึงการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งได้ดำเนินการบางส่วนบ้างแล้วโดยวิธีการวิจัยเป็นเชิงวิเคราะห์พรรณนา(Descriptive Analytical Research) ซึ่งวิเคราะห์ผลที่ได้ รวมทั้งวัดผลที่ได้กับความมีประสิทธิภาพและความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

ผลการศึกษาพบว่า กิจกรรมหลัก ได้แก่ ขบวนการดีเซลรางพิเศษ รถไฟนำเที่ยวและโรงแรมรถไฟ หลังการแปรรูปภาคเอกชนสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลมากกว่าการรถไฟ ฯ ดำเนินการ ส่วนกิจกรรมที่สนับสนุนกิจกรรมหลัก ได้แก่ รถตู้เสบียงอาหารรถไฟ การทำความสะอาดและการรักษาความปลอดภัย หลังการแปรรูป ภาคเอกชนสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการรถไฟ ฯ ดำเนินการเช่นกัน ส่วนการแปรรูปกิจกรรมบางอย่างของการรถไฟ ฯ ควรจะดำเนินการได้ในอนาคต

ส่วนงานของสุนทร บาลยอ ได้ทำการศึกษาโดยแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกรณีการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงรูปแบบการแปรรูปการรถไฟของต่างประเทศ ได้แก่ การแปรรูปการรถไฟญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร เยอรมัน พร้อมทั้งวิเคราะห์แนวทางการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วย ส่วนที่สองเป็นการสัมภาษณ์ผู้บริหารที่เคยเดินทางไปดูงานการรถไฟในต่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหราชอาณาจักรได้มีนโยบายการแปรรูปการรถไฟ โดยเน้นการแปรรูปในลักษณะการให้สัมปทานการเดินรถโดยสารเป็นหลัก และการรถไฟเยอรมันเน้นการจ้างเอกชนมาช่วยบริหาร ส่วนการรถไฟญี่ปุ่น ได้เน้นการขายกิจการให้เป็นของเอกชน ส่วนการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย มีรูปแบบที่ต่างกันไปในแต่ละกิจกรรม คือ ด้านการโดยสาร ใช้รูปแบบการให้สัมปทาน , ด้านการบำรุงรักษาทาง ด้านการบำรุงรักษารถจักรและล้อเลื่อน ใช้รูปแบบการจ้างเหมา และทรัพย์สินต่าง ๆ ใช้รูปแบบการให้เช่า บทสรุปสุดท้ายของการศึกษาได้เสนอแนะว่าการแปรรูปจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลจะสามารถเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย และผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจังได้หรือไม่

งานศึกษาของ ยุทธศักดิ์ ฌณาสวัสดิ์ (2540) ศึกษาถึงการปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการรถไฟของญี่ปุ่น ซึ่งมีปัญหาคล้ายกับการรถไฟฯ กล่าวคือ การรถไฟแห่งประเทศไทยแห่งชาติของญี่ปุ่นเริ่มประสบปัญหาขาดทุนในปี 2507

และไม่สามารถแก้ไขได้จนกระทั่งหนี้สินเพิ่มสูงขึ้นไปถึง 23,561,000 ล้านเยน (5,183,420 ล้านบาท)⁶ ในปี 2528 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงเริ่มหันมามองปัญหาและเริ่มลงมือปฏิรูปอย่างจริงจังเพื่อให้การรถไฟของญี่ปุ่นดำเนินการโดยไม่ขาดทุนโดยอาศัยแนวคิดการแปรรูปการรถไฟ⁷ ซึ่งส่วนใหญ่ตระหนักดีว่าปัญหามาจากการบริหารงานที่ผิดพลาด อ่อนแอ และตกอยู่ภายใต้อำนาจการแทรกแซงทางการเมือง อันเป็นผลลัพธ์โดยตรงจากสถานภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจากปัญหาต่างๆ นี้ จึงได้มีการออกกฎหมายการแปรรูปขึ้นโดยการเดินรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่นได้ออกกิจการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการและแบ่งทางรถไฟโดยสารออกเป็นหกเขต⁷ และเป็นบริษัทขนส่งสินค้าหนึ่งบริษัท (JR Freight)⁸ นอกจากนี้ทำให้บริษัทมีขนาดเล็กลงและยังได้ลดจำนวนพนักงานที่มีอยู่มากมายเกินความจำเป็นลงจากเดิมที่มี 277,000 คน เหลือ 203,100 คน ซึ่งพนักงานส่วนเกินจำนวน 73,900 คนนี้ เป็นกลุ่มที่ได้สมัครใจลาออกจากการหรือย้ายไปส่วนราชการหรือบริษัทเอกชนอื่น ๆ

ส่วนผลของการแปรรูปกิจการรถไฟญี่ปุ่นนี้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ บริการขนส่งทางรถไฟได้รับการปรับปรุงดีขึ้นมาก เนื่องจากแต่ละบริษัทต่างพยายามปรับปรุงทั้งทางด้านเทคโนโลยี ความเร็วในการเดินทาง ความปลอดภัย และความสะดวกสบายของผู้โดยสาร ส่วนผลกำไรโดยรวมก็ดีขึ้น กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ.2529 ก่อนการแปรรูป กิจการรถไฟแห่งชาติมีรายได้ทั้งหมด 3,400,000 ล้านเยน (748,000 ล้านบาท) ขาดทุน 1,970,000 เยน (433,400 บาท) ส่วนปี พ.ศ.2538 ซึ่งเป็นเวลา 9 ปีภายหลังการแปรรูป กิจการต่าง ๆ เมื่อรวมกันแล้วจะมีรายได้รวม 4,500,000 ล้านเยน (หรือประมาณ 1,000,000 ล้านบาท) และมีกำไรรวม 209,000 ล้านเยน (หรือประมาณ 44,000 ล้านบาท) นอกจากนี้การเติบโตของผู้โดยสารก็เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับตั้งแต่แปรรูปมีผู้โดยสารเพิ่มเฉลี่ยปีละ 4.5 % ขณะที่ก่อนแปรรูประหว่างปี 2525-2529 มีปริมาณผู้โดยสารเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 0.6%

นอกจากนี้ การแปรรูปยังช่วยลดภาระของรัฐบาล จากเดิมกิจการรถไฟจะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลญี่ปุ่นปีละ 600,000 ล้านเยน (132,000 ล้านบาท) แต่ปัจจุบันบริษัทรถไฟต่าง ๆ จะต้องจ่ายภาษีประเภทต่าง ๆ แก่รัฐบาลรวมกันปีละ 200,000 ล้านเยน (44,000 ล้านบาท)

งานศึกษาอีกชิ้นหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างกิจการรถไฟญี่ปุ่นเป็นของ Koichiro Fukui ซึ่งเป็นการรวบรวมอยู่ใน World Bank Discussion Papers (1992) เป็นการประเมินผลก่อนและหลังการปรับโครงสร้างและแปรรูปการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่น และพิจารณาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในประเด็นต่างๆ เช่น Expansion in Transport Volume , Raising Operating Revenues , Cost Reduction โดยมีกิจกรรมทางการขนส่ง

⁶ การอ้างอิงจำนวนเงินในสกุลเงินต่างประเทศ (ในที่นี้ คือ เยน) ใช้อัตราแลกเปลี่ยนในขณะที่เกิดเหตุการณ์คือ yen 1 : 0.22 บาท

⁷ โดยการแยกกิจการรถไฟออกเป็น 6 บริษัทตามเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เป็นหลัก โดยเกาะใหญ่ คือ ฮอนชู มี 3 บริษัท เรียกว่า JR East , JR Central และ JR West และเกาะเล็ก 3 เกาะ คือ ฮอกไกโด ชิโกกุ และคิวชู อีกเกาะละ 1 บริษัท (เรียกชื่อตามชื่อเกาะ คือ JR Hokkaido , JR Shikoku และ JR Kyushu)

⁸ ย่อมาจาก Japan Freight Railway Co. ส่วนใหญ่ใช้ทางของ 6 บริษัท JR โดยสาร โดยจ่ายค่าใช้ทางให้กับเจ้าของบริษัท

เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ มีอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้น 5 % ต่อปี มีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้น 6.2 % ต่อปี จากก่อนปรับโครงสร้าง 3.8 % ต่อปี และต้นทุนการดำเนินงานลดลงโดยมีค่าใช้จ่ายต่อกิโลเมตรลดต่ำลง

จากการที่ประเทศญี่ปุ่นทำการแปรรูปแล้วประสบความสำเร็จอย่างมากนั้น อาจอธิบายได้ว่า สภาพแวดล้อมสนับสนุนเอกชนชีว เอื้ออำนวยต่อการขนส่งทางรถไฟอยู่แล้ว เนื่องจากภูมิประเทศเป็นภูเขาประมาณ 2 ใน 3 การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัย เหมาะอย่างยิ่งกับการขนส่งทางรถไฟ และโดยทั่วไปแล้ว คนญี่ปุ่นก็ชอบใช้รถไฟอยู่แล้ว แต่ในยุคของ JNR นั้นมีปัญหา เพราะขาดความอ่อนตัว ไม่สามารถยกเลิกการเดินทางสายแยกที่มีคนใช้บริการน้อยและขาดทุนเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง นอกจากนี้รัฐบาลยังสร้างทางสายใหม่ให้เห็นชัดว่าจำเป็นต้องขาดทุน แล้วบังคับให้ JNR เติบโต การเพิ่มค่าโดยสารก็กระทำไม่ได้เช่นกัน นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารของรถไฟก็ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ที่มีความสำคัญเลย ดังนั้น การแปรรูปเป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้ผู้บริหารมีความอิสระ สามารถตัดสินใจได้เอง

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการแปรรูปของรถไฟญี่ปุ่นนี้ ก็มีเงื่อนไขของความสำเร็จอีกมากมาย เช่น การที่รัฐบาลยอมยกเลิกเส้นทางท้องถิ่นที่ขาดทุนก่อนการแปรรูป การลดแรงงานส่วนเกิน และที่สำคัญที่สุดก็คือ สภาพเศรษฐกิจฟองสบู่ที่กำลังโตในช่วงหลังการแปรรูป ซึ่งเป็นการช่วยกระตุ้นความต้องการด้านขนส่งเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ปริมาณการขนส่งผู้โดยสารของ JR ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยเพิ่มจากเดิม 0.6 % ต่อปี ในช่วงก่อนการแปรรูป (1982-1986) เป็น 4.5 % ต่อปี ในช่วง 5 ปีหลังการแปรรูป (1987-1991) ทำให้สามารถเพิ่มรายได้โดยไม่ต้องขึ้นค่าโดยสาร และปริมาณการขนส่งสินค้าซึ่งลดลง 33 % ในช่วง 5 ปีก่อนการแปรรูป กลับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 6.1 % ในช่วง 5 ปีหลังการแปรรูป

งานศึกษาการแปรรูปรถไฟในต่างประเทศศึกษาหนึ่งซึ่งเป็นประเทศที่ปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการรถไฟไปไกลสุด กล่าวคือ ทั้งโครงสร้างขนส่งและบริการเดินรถได้แปรรูปไปสู่ภาคเอกชนแล้วทั้งหมด นั่นก็คือ กิจการรถไฟในประเทศอังกฤษ โดยงานศึกษาชิ้นนี้เป็นของ Anson Jack ซึ่งเป็น Head of International Policy (Hanoi September 1999) ในส่วนแรกได้กล่าวถึงเหตุผลที่รัฐบาลต้องทำการปรับโครงสร้างและแปรรูป British rail ซึ่งได้แยกเป็น 2 ส่วน คือ เหตุผลขององค์กรรถไฟเอง และเหตุผลทางเศรษฐกิจและการเมือง สำหรับเหตุผลของตัวกิจการรถไฟเองนั้นส่วนใหญ่เกิดจากการสูญเสียส่วนแบ่งทางการตลาดเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากการบริหารจัดการรถไฟไม่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลมักจะแทรกแซงอยู่เสมอเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและสภาพกิจการรถไฟที่ต้องการการลงทุนที่เพิ่มขึ้น ส่วนเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองนั้นเกิดจากวิธีการแปรรูป (Privatization) นั้นเป็นนโยบายที่หลาย ๆ อุตสาหกรรมใช้แล้วประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ก็มีเหตุผลสำคัญคือรัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายสูง และเพื่อเป็นการลดภาระดังกล่าวจึงต้องทำการแปรรูปกิจการรถไฟอังกฤษ โดยส่วนของโครงสร้างขนส่งอยู่กับบริษัท RAILTRACK ซึ่งขายหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์แล้ว บริษัทนี้มีกิจการย่อยในรูปของบริษัทรับจ้างซ่อมทางรถไฟ บริษัทซ่อมหมักทางรถไฟ และบริษัทที่ดูแลเรื่องกิจการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่งานเดินรถ อย่างไรก็ตาม RAILTRACK ยังคงต้องได้รับงบประมาณชดเชยจากรัฐบาล เนื่องจากไม่สามารถคิดค่าใช้จ่าย

ทาง 100% จากบริษัทเดินรถไฟ ส่วนธุรกิจเดินรถไฟโดยสารแบ่งเป็น 25 บริษัท เรียกว่า Train Operating Companies หรือ TOCs)

ส่วนผลของการแปรรูปกิจการรถไฟอังกฤษนั้นจะเห็นได้จากการเติบโตของจำนวนผู้โดยสาร (Growth in passengers) หลังจากการปรับโครงสร้างกิจการเมื่อปี 1993 จาก 17.8 billion passenger miles (หรือ 36 billion passenger km) ในปี 1995 เป็นจำนวน 22.3 billion passenger miles (42 billion passenger km.) ในปี 1999 หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ส่วนการเติบโตของจำนวนสินค้า (Growth in Freight) เพิ่มขึ้นจาก 13 พันล้านตัน-กม. ในปี 1995 เป็นจำนวน 17.2 พันล้านตัน-กม. ในปี 1999 หรือคิดเป็นร้อยละ 32 ในด้านความตรงต่อเวลาก็เพิ่มขึ้นมาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายในโครงสร้างพื้นฐานก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือโดยมีการชดเชยผลการขาดทุนก็ลดลงอีกด้วย จาก 2,391 ล้านปอนด์ (143,460 ล้านบาท) ในปี 1995 ลดลงเป็น 1,544 ล้านปอนด์ (92,640 ล้านบาท)⁹

งานศึกษาที่กล่าวมานั้นเป็นการปรับโครงสร้างกิจการรถไฟในประเทศพัฒนาแล้ว คือ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ งานศึกษาต่อไปเป็นการปรับโครงสร้างกิจการรถไฟประเทศกำลังพัฒนา คือ ประเทศมาเลเซีย งานศึกษานี้เป็นของ World Bank (1999) ซึ่งได้กล่าวถึงประสบการณ์การปรับโครงสร้างกิจการรถไฟของมาเลเซีย คือ Keretapi Tanah Melayu Berhad (KTMB) the national railway สำหรับการแปรรูปการรถไฟมาเลเซียได้แปรรูปเป็นบริษัทรถไฟเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2535 ภายใต้กฎหมาย Railway Act 1991 และ Railway Successor Company Act 1991 โดยจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบาลขึ้นใหม่เพื่อดูแลที่ดินของรถไฟ และโอนสิทธิประกอบการไปให้หน่วยงานที่ดำเนินกิจการรถไฟ

ผลจากการปรับโครงสร้างกิจการส่งผลให้ต้นทุนลดลง (Cost Reduction) โดยมีค่าใช้จ่ายทางด้านเชื้อเพลิงลดลงและจำนวนพนักงานค่อย ๆ ลดลงเป็น 30 % ส่วนในการลงทุนด้านโครงสร้างขนส่งโดยรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเพิ่มจาก 125 ล้านริงกิต (1,416 ล้านบาท) ในปี 2535 เป็นจำนวน 302 ล้านริงกิต (3,421 ล้านบาท) ในปี 2538 และเพิ่มจาก 302 ล้านริงกิตในปี 2538 เป็นจำนวน 572 ล้านริงกิต (6,480 ล้านบาท) ในปี 2543¹⁰

นอกจากนี้ ในการประชุมร่วมระหว่าง KTMB และ RSR ครั้งที่ 20 ประเทศมาเลเซียเป็นเจ้าภาพ และครั้งที่ 21¹¹ ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ โดยมีการนำเสนอประสบการณ์ในการแปรรูปเป็นบริษัทของการรถไฟมาเลเซียในเดือน สิงหาคม 2535 ซึ่งเรียกว่า KTMB โดยถือกรรมสิทธิ์ล้อเลื่อน มีหน้าที่ให้บริการเดินรถไฟโดยสารสินค้าและซ่อมบำรุงล้อเลื่อน กำกับดูแลโดยกระทรวงคมนาคมผ่านกรมรถไฟ (Department of Railways) มีการจัดตั้งบริษัทจัดการหนี้สินและบริหารทรัพย์สิน (Railway Asset Corporation) รัฐบาลเปิดให้กลุ่มบริษัท Marak Unggul เข้าบริหารการรถไฟ

⁹ อิงอัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน (1 ปอนด์ = 60 บาท)

¹⁰ การแปลงค่าเงินใช้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ โดยอิงอัตราปัจจุบัน คือ 1 ริงกิต : 11.33 บาท

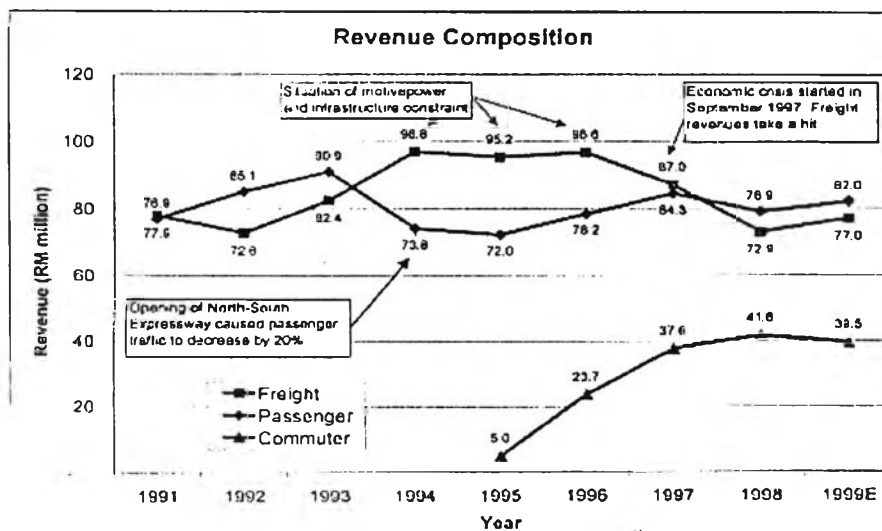
¹¹ ครั้งที่ 20 ระหว่างวันที่ 23-24 กันยายน 2542 จัดขึ้นที่ The Pan Pacific, Kuala Lumpur, Malaysia.

ครั้งที่ 21 ระหว่างวันที่ 10-14 สิงหาคม 2543 จัดขึ้นที่ Ambassador Hotel, Bangkok.

ในระยะแรกของการแปรรูปเป็นบริษัท รายได้การโดยสาร (Passenger service) ในปี 2536 สูงถึง 91 ล้านริงกิต แต่อย่างไรก็ตาม ในปีถัดมารายได้กลับลดลงร้อยละ 20 อยู่ที่ 74 ล้านริงกิต เนื่องจากมีการเปิดทางด่วนสายเหนือและใต้ของคู่แข่งขึ้น แต่หลังจากนั้น รายได้ก็เพิ่มขึ้นเฉลี่ยที่ 80 ล้านริงกิตต่อปี โดยรายได้การโดยสาร คิดเป็นร้อยละ 41 ของรายได้จากการดำเนินงานในปี 2541

ส่วนรายได้การโดยสารไป-กลับระหว่างเมือง (Commuter service) ก็เพิ่มขึ้นเป็น 41.6 ล้านริงกิตในปี 2541 จาก 5 ล้านริงกิตในปี 2538 คิดเป็นร้อยละ 22 ของรายได้จากการดำเนินงานในปี 2541 โดยมีจำนวนผู้โดยสาร 55,000 คน นอกจากนี้เครื่องชี้วัดผลการดำเนินงาน (Operational indicators) ก็เพิ่มขึ้น เช่น ความตรงต่อเวลา มีเปอร์เซ็นต์ที่เพิ่มขึ้นมากโดย Commuter Service มีความตรงต่อเวลาเพิ่มขึ้นเป็น 98 % ในปี 2542 จาก 80% ในปี 2538 หมายความว่า การเดินทางทั้งหมด 232 ขบวนในแต่ละวัน จะมีขบวนรถที่ไม่ตรงเวลา น้อยกว่า 5 ขบวน

แผนภาพที่ 9 : รายได้ของมาเลเซีย ปี 1991-1999



และในส่วนของ Passenger service ก็มีความตรงต่อเวลาที่สูงขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ ความตรงต่อเวลาในการออกขบวนรถและเข้าถึงปลายทางเพิ่มขึ้นเป็น 93% และ 85% ในปี 2542 จาก 91% และ 59% ในปี 2539 ตามลำดับ

นอกจากนี้จำนวนพนักงานของ KTMB ก็ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มมีการแปรรูปในปี 2535 โดยลดลงจาก 7,596 คนในปี 2535 เป็น 5,000 คนในปี 2543 หรือลดลง 30% ภายในเวลา 8 ปี ทั้งนี้เนื่องจาก KTMB ได้ทำความเข้าใจ และสื่อสารกับพนักงานอย่างต่อเนื่อง มีการโยกย้ายพนักงานไปยังหน่วยงานหน่วยงานอื่น และยังได้มีการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะของพนักงาน ทำให้พนักงานเกิดความชำนาญงาน และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาของ KTMB ก็ยังมีอีกหลายประเด็นที่ยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้ เนื่องจากปัจจัยหลายๆ ด้านรวมทั้งด้านการเมืองด้วย ปัญหาที่สำคัญ คือ ความไม่สอดคล้องกันของโครงสร้างด้านรายได้และต้นทุน สาเหตุเนื่องมาจากมีต้นทุนคงที่สูงมาก (เป็นต้นทุนในการซ่อมบำรุงทาง รวมทั้งค่าเสื่อมราคาทางที่มีอยู่เดิมและทางที่ก่อสร้างใหม่โดยรัฐบาล) และยังมีต้นทุนในการรักษาโครงสร้างพื้นฐานอีก ซึ่งทำให้เกิด

ความเสียเปรียบกับผู้ใช้นั้นที่ไม่ต้องจ่ายภาษีอย่างเต็มที่ ดังนั้นการขนส่งทางรถไฟจึงไม่สามารถแข่งขันกับถนนได้อย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ต้นทุนที่สูงแล้ว KTMB ยังมีรายได้ที่ต่ำ เนื่องจากการถูกจำกัดอัตราค่าโดยสารจากรัฐบาล โดยเฉพาะกรณีของ Commuter service ซึ่งให้บริการที่เหนือกว่ารถโดยสารประจำทาง แต่มีค่าโดยสารที่ต่ำกว่า ส่วนค่าระวางสินค้าก็ถูกจำกัดโดยมีการตั้งอัตราค่าระวางสูงสุด (Maximum km-tonnage rates) และสิ่งที่สำคัญที่สุดที่ทำให้การขนส่งทางรถไฟไม่สามารถเพิ่มราคาได้ ก็เนื่องมาจากการแข่งขันทางถนนมีราคาที่ต่ำ หากรถไฟเพิ่มราคาอาจทำให้เกิดการสูญเสียส่วนแบ่งตลาดได้

สำหรับการรถไฟไทยก็ยังมีปัญหาล้ายคลึงกับมาเลเซีย กล่าวคือไม่สามารถใช้นโยบายราคา (Pricing) ในการแก้ปัญหาการขาดทุนได้ สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากประสพปัญหาความยืดหยุ่น (Elasticity) ที่ค่อนข้างสูง คือรถไฟชั้นหนึ่ง สองและสามมีค่าความยืดหยุ่นเป็น 0.25 , 0.30 และ 0.40 ตามลำดับ (ที่มา: PWC,2543) ซึ่งหากการรถไฟฯ เพิ่มราคาค่าโดยสารก็จะทำให้เกิดการสูญเสียส่วนแบ่งตลาดไปส่วนหนึ่ง

งานศึกษาต่อไปเป็นของ ศรียุทธ ศิริเวทิน (2542) ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางปฏิรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยวิเคราะห์สภาพปัญหาในทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการรถไฟฯ รวบรวมแนวคิดและทิศทางในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของกิจการรถไฟในต่างประเทศ พร้อมทั้งเน้นเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการรถไฟฯ ที่มีความเป็นไปได้และเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

วิธีการวิจัย เป็นลักษณะงานวิจัยเอกสาร ข้อมูลที่ใช้จะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งผลการวิจัยในส่วนแรกได้สรุปสภาพปัญหาต่างๆที่สำคัญของการรถไฟฯ กล่าวคือ ปัญหาแรกของการรถไฟฯ ได้แก่ผลการขาดทุนในสัดส่วนที่มาก ซึ่งสืบเนื่องมาจากบทบาทหน้าที่ของการรถไฟฯ ในด้านการเมืองและสังคม เช่น อัตราค่าโดยสารชั้นสาม อันเป็นบริการสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ ไม่ได้รับอนุญาตให้ปรับเพิ่มมาเป็นเวลา 15 ปีแล้วตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบทางการเงินต่อการรถไฟฯ มาก นอกจากนี้ การจ่ายเงินชดเชยผลการขาดทุนจากรัฐบาลก็ล่าช้าจากปีที่เกิดการขาดทุนประมาณ 2 ปี ทำให้มีปัญหาขาดแคลนเงินสด สาเหตุพื้นฐานอีกประการที่ทำให้การรถไฟฯ ขาดทุน ก็คือ ในการขนส่งทางถนน รัฐบาลเป็นฝ่ายรับภาระในการก่อสร้าง ขยายปรับปรุง และซ่อมแซมบำรุงรักษาถนน พร้อมทั้งสัญญาไฟจราจรให้ ในขณะที่การรถไฟฯ ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรักษาทางรถไฟ ตลอดจนเปลี่ยนแปลงแทนของเดิมที่หมดอายุการใช้งานเองทั้งหมด ปัญหาต่อมาของการรถไฟฯ ที่สำคัญก็คือ ในด้านการบริหารจัดการภายในวัฒนธรรมขององค์กรที่ล่อหลอมโดยระบบราชการ การขาดอิสระในการบริหารงาน การดำเนินกิจการในลักษณะผูกขาดในอดีต และการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองตลอดระยะเวลายาวนาน ได้นำไปสู่การขาดจิตสำนึกและแรงจูงใจในการแข่งขันหรือการปรับตัวให้ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดขนส่งเพื่อความอยู่รอดเชิงธุรกิจ

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังได้เสนอแนะแนวทางต่างๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างการรถไฟฯ ในด้านต่างๆ กล่าวคือ

1. ด้านการกำกับดูแลโดยรัฐ ผู้วิจัยเห็นว่าควรจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล ให้เป็นหน่วยงานอิสระที่มีความน่าเชื่อถือ รวมทั้งต้องมีการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบการด้วย
2. ด้านการปฏิรูปการรถไฟฯ ผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังไม่ควรแบ่งแยกองค์กรจนกว่าจะมีความพร้อมในด้านความจุของทางที่จะให้เอกชนเข้ามาเดินรถร่วมให้บริการ โดยเฉพาะในช่วงการดำเนินโครงการเปลี่ยนรางและฟื้นฟูสภาพทางและโครงการก่อสร้างทางคู่ และหลังจากที่รัฐบาลกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาเดินรถไฟบนเส้นทางแล้ว จึงค่อยพิจารณาแยกองค์กรระหว่างงานด้านเดินรถไฟกับงานด้านทางรถไฟ โดยในส่วนของทางรถไฟ ควรเริ่มต้นด้วยการให้บริษัทเดินรถไฟที่จะแยกตัวออกไปมีโอกาสอยู่รอด โดยให้ดำเนินการเฉพาะบริการเชิงพาณิชย์ ต่อเมื่อบริการใดที่รับไปดำเนินการแล้วไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ จึงค่อยพิจารณาเปิดประมูลให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการแทน ส่วนบริการเชิงสังคมซึ่งแน่นอนว่าจะต้องขาดทุน ผู้วิจัยเห็นควรจำแนกประเภทขบวนรถให้ชัดเจน (ขานเมือง กทม. ขานเมืองท้องถิ่น ทางไกลธรรมดา ฯลฯ) และให้ราชการปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพิจารณา กำหนดจำนวนขบวนรถที่ควรยกเลิกหรือจัดเดินเพิ่ม ระดับคุณภาพของบริการที่ต้องการ และภาระงบประมาณที่จะต้องจัดหาสมทบร่วมกับรัฐบาลในสัดส่วนตามที่ตกลงกันแล้วเรียกประกวดราคาเพื่อให้สัมปทานแก่ผู้เสนอขอรับเงินชดเชยขาดทุนน้อยที่สุด (negative concession) ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสกว่าระบบปัจจุบัน

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้สรุปการปรับโครงสร้างกิจการรถไฟในต่างประเทศไว้หลายประเทศ ซึ่งกิจการรถไฟขนาดใหญ่ในต่างประเทศส่วนมากเป็นกิจการของรัฐบาล ดังนั้นปัญหาส่วนใหญ่ในปัจจุบันที่เกิดขึ้น จึงทำให้นักคิดหลายฝ่ายให้ความเห็นเป็นแนวเดียวกันว่า สาเหตุสำคัญของปัญหาก็คือ ความเป็นเจ้าของกิจการรถไฟของรัฐบาล แต่สาเหตุอีกประการที่สำคัญก็คือ รถไฟไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาวะการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ไม่ว่าจะการปรับตัวนั้นจะเกิดจากกิจการรถไฟเอง หรือกฎเกณฑ์ของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมกิจการรถไฟก็ตาม ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างประเทศที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา 2 ประเทศคือประเทศสวีเดน และอาร์เจนตินา

ประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่มีการปรับโครงสร้างกิจการรถไฟแบบ Vertical Separation คือ การแยกองค์กรระหว่างภารกิจซ่อมสร้างทางรถไฟ (งานใต้ล้อ หรือ Below Rail) ออกจากภารกิจเดินขบวนรถขนส่งให้บริการ (งานเหนือราง หรือ Above Rail) ซึ่งแนวความคิดการแยกโครงสร้างพื้นฐานรถไฟออกจากการเดินรถของสวีเดนนี้ ได้แยกกิจการรถไฟแห่งชาติสวีเดนออกเป็น 2 ส่วน คือ องค์กรการทางรถไฟแห่งชาติ (Banverket : BV) รับผิดชอบในส่วนของการสร้างพื้นฐาน , การบำรุงรักษาราง (รวมทั้งดิน) ระบบอาณัติสัญญาณและโทรคมนาคม และ บริษัทเดินรถไฟ (Swedish State Railways : SJ) หน้าที่ขององค์กรทั้งสองนี้ บางครั้งก็มีความไม่ชัดเจน กล่าวคือ การจัดตารางเวลาเดินรถ เป็นหน้าที่ของบริษัทเดินรถไฟ ซึ่งแท้จริงแล้ว จะต้องอยู่ในส่วนของ BV นอกจากนี้ทั้ง BV และ SJ ยังคงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากในกรณี SJ ยังคงเปิดเดินขบวนรถเพื่อสังคมอยู่ทั้งขบวนรถโดยสารและรถสินค้า

หลังจากนั้น สวีเดนได้เห็นปัญหาของความไม่เสมอภาคในการแข่งขัน ระหว่างการขนส่งทางถนน และทางรถไฟ ซึ่งทางถนนได้เปรียบทางรถไฟคือรัฐบาลรับประกันค่าใช้จ่ายโครงสร้างทางหลวงไป ทำให้ต้นทุนการขนส่งทางถนนไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง แต่สำหรับทางรถไฟต้องรับประกันค่าใช้จ่ายด้านการดูแลรักษาทางรถไฟรวมทั้งระบบอาณัติสัญญาณเอง ดังนั้นในปี 2541 รัฐบาลสวีเดนได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ขนส่งฉบับใหม่¹² ให้ยกเลิกการคิดค่าใช้จ่ายทางรถไฟ ซึ่งส่งผลทำให้กลไกตลาดทำหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น กล่าวคือ บริษัทเดินรถไฟทั้งหลายสามารถลดราคาค่าบริการลงได้และจูงใจให้มีผู้หันมาใช้รถไฟมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจัดการกับปัญหากิจการรถไฟของสวีเดนนี้ก็ยังมีข้อวิจารณ์อยู่มาก เช่น องค์กรทางรถไฟแห่งชาติ ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงขาดประสิทธิภาพและความเป็นวินัยเชิงธุรกิจ และแม้ว่าบริษัทเดินรถไฟ SJ จะดำเนินการแบบธุรกิจ แต่จากการที่มีการดำเนินงานแบบผูกขาดในเส้นทางรถไฟสายใหญ่ ซึ่งมีจำนวนผู้โดยสารมากประกอบกับการทำกำไรได้สูง จึงทำให้บริษัทได้เปรียบผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น

ประเทศอาร์เจนตินา

กิจการรถไฟในประเทศอาร์เจนตินามีรัฐบาลเป็นเจ้าของซึ่งมีชื่อว่า Ferrocarriles Argentinos (FA) ก่อนการปรับโครงสร้างประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก กล่าวคือ การมีผลการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ฐานะการเงินตกต่ำ และส่วนแบ่งตลาดของรถไฟลดลง ซึ่งสาเหตุของปัญหาคือ การขาดการดำเนินงานในเชิงธุรกิจหรือการพาณิชย์ การกำหนดราคาค่าโดยสารที่ไม่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง และนโยบายการลงทุนในกิจการรถไฟของรัฐบาลอาร์เจนตินาไม่เพียงพอที่จะรองรับความต้องการของตลาดได้

ดังนั้น ในระหว่างช่วงกลางปี 1985 และ 1994 อาร์เจนตินา จึงทำการปรับโครงสร้างกิจการรถไฟโดยวิธี Vertical integration และ Horizontal separation¹³ ซึ่งเป็นการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน หรือการโอนสิทธิประกอบการเป็นสาย (Franchising) ดังนี้

1. การขนส่งสินค้า (Freight services)

การแยกการให้บริการขนส่งสินค้าออกจากการให้บริการขนส่งผู้โดยสาร ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากธุรกิจการขนส่งสินค้าไม่สามารถทำกำไรเพียงพอที่จะไปอุดหนุนการขาดทุนของธุรกิจการขนส่งผู้โดยสารอีกต่อไป เพราะในอดีตธุรกิจการขนส่งสินค้าของอาร์เจนตินามีผลกำไรสูงและสามารถชดเชยหรืออุดหนุนการขาดทุนของธุรกิจการขนส่งผู้โดยสารได้

ในส่วนของธุรกิจการขนส่งสินค้า แยกออกเป็น 6 สายโดยแบ่งตามภูมิศาสตร์ (Geographical) ในแต่ละสายจะมีการบริหารจัดการกิจการรถไฟ โดยไม่แยกงานบริการเดินรถออกจากงานโครงสร้างขนส่ง

¹² ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 ม.ค. 2542

¹³ Vertical Integration คือ วิธีการควบคุมทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานของกิจการรถไฟ, การให้บริการเดินรถ และการจัดการทางการตลาด ส่วน Horizontal Separation คือ การแยกกิจการรถไฟตามความแตกต่างทางธุรกิจ เช่น แยกการให้บริการขนส่งผู้โดยสารออกจากการให้บริการขนส่งสินค้า

2. การขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองใหญ่ (intercity passenger services)

ในปี 1992 รัฐบาลอาร์เจนตินาคัดสินใจที่จะไม่ให้เงินอุดหนุนแก่บริการขนส่งผู้โดยสาร ระหว่างเมืองใหญ่อีก และเสนอที่จะให้แต่ละพื้นที่จัดการบริการตนเองในแต่ละสาย แต่ในภายหลังก็ได้โอนให้แก่ภาคเอกชนโดยให้สัมปทานทั้งหมด 7 สาย

3. การขนส่งผู้โดยสารชานเมือง (urban passenger services)

รัฐบาลตระหนักถึงธุรกิจนี้ ซึ่งเห็นว่า แตกต่างจากธุรกิจขนส่งสินค้า ในแง่ของการที่จะต้องสนับสนุนทางการเงิน ดังนั้น การที่จะให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงการให้เงินอุดหนุนจากการดำเนินกิจการขนส่งน้อยที่สุด (Lowest subsidy) ซึ่งมีผู้ชนะการประมูล 2 ใน 3 ราย ได้รับสิทธิในการประกอบการ 3 กิจการดังกล่าว

ผลของการปรับโครงสร้างกิจการ ทำให้พนักงานของกิจการรถไฟลดลงอย่างมาก คือ จากพนักงานทั้งหมด 94,000 คน ในปี 1989 ลดลงทั้งหมดมากกว่า 17,000 คน ในปลายปี 1997

ส่วนของธุรกิจการขนส่งผู้โดยสารชานเมือง หลังการปรับโครงสร้างแล้ว ระดับการบริการถูกปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการเพิ่มอุปสงค์ในการใช้บริการมากขึ้น นอกจากนี้ สัดส่วนของส่วนแบ่งตลาดกิจการรถไฟก็เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกิจการรถไฟของภาคเอกชน ในที่นี้ ขอยกตัวอย่าง Buenos Aires Metropolitan Region Railway ซึ่งมีระดับบริการที่ดี และทำให้จำนวนเงินชดเชยในการดำเนินงานลดลงอีกด้วย (ตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1: จำนวนเงินชดเชยในการดำเนินงานของ Buenos Aires Metropolitan Region

	1993	2003*
การชดเชยในการดำเนินงาน (ล้านดอลลาร์)	335	6
การชดเชยต่อผู้โดยสาร (ล้านดอลลาร์)	0.97	0.01

* ตัวเลขคาดการณ์

ในส่วนธุรกิจการขนส่งสินค้า หลังการปรับโครงสร้าง มีจำนวนการขนส่งที่เพิ่มสูงขึ้นมาก จาก 14.5 ล้านตันในปี 1990 เป็น 18.0 ล้านตันในปี 1997 นอกจากนี้ หากดูประสิทธิภาพของแรงงาน (Labour Productivity) แล้ว จะเห็นว่า หลังการปรับโครงสร้าง ทำให้ประสิทธิภาพของแรงงานเพิ่มขึ้นจาก 353 tons/employee ในปี 1990 สูงขึ้นเป็น 4,410 tons/employee

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศอาร์เจนตินาได้เร่งรัดการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชน โดยไม่ได้ตั้งองค์กรกำกับดูแล ทำให้มีปัญหาอุปสรรคในการบริหาร ขาดเอกภาพ และความเหมาะสมในการกำกับดูแล

ดังนั้น เพื่อที่จะสรุปให้เห็นถึงประสบการณ์ของปัญหาด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟในประเทศต่างๆ ในโลก จึงได้สรุปคัดเลือกผลสรุปบางตอนมาจากรายงานของธนาคารโลกเรื่อง “Technics for Railway Restructuring”¹⁴ มาไว้ดังนี้

¹⁴ ผู้เขียนคนหนึ่ง คือ Mr. Louis Thompson มีส่วนในการให้คำปรึกษากับการศึกษาเรื่องนี้ด้วย

“ ธนาคารโลกได้ศึกษาวิกฤติของการรถไฟฟ้าย่างชัดเจนว่า วิกฤติที่เกิดขึ้นกับประเทศต่างๆทั่วโลก ไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใดหรือเกิดขึ้นโดยอุบัติเหตุ ถึงแม้ว่าประเด็นต่าง ๆ จะมีข้อแตกต่างกันไปบ้าง แต่ข้อสรุปนี้ก็จริงทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา กล่าวโดยทั่วไปอย่างกว้างๆ ก็คือ วิกฤติของการรถไฟที่เกิดขึ้นเพราะรถไฟไม่ได้รับการสนับสนุนหรือยอมให้มีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นๆ ขณะที่การให้บริการเดินรถของการรถไฟถูกคู่แข่งแย่งสัดส่วนไปเป็นอันมากต่อเนื่องเป็นเวลานาน โดยคู่แข่งส่วนมากจะเป็นเอกชนแล้ว การรถไฟก็ยังคงเสนอบริการที่ไม่เป็นที่ต้องการด้วยราคาซึ่งบ่อยครั้งต่ำกว่าต้นทุน และคุณภาพของการให้บริการซึ่งค้ำค้ำต่ำกว่าที่ลูกค้าต้องการ การรถไฟกลายเป็นแหล่งรั่วไหลทางการคลัง (Fiscal Drain) ขณะที่เศรษฐกิจต้องเผชิญภาวะขาดแคลนทรัพยากร ดังนั้น การบำรุงรักษาในระยะยาวจึงถูกละเลยและการลงทุนอยู่ในระดับที่ต่ำ สมรรถนะของการรถไฟก็ถดถอยไปเรื่อยๆ ตามกาลเวลา ยิ่งปัญหาียืดออกไปเรื่อยๆ ทำให้การแก้ปัญหาที่ยากขึ้นและแพงขึ้น และสิ่งที่ปรากฏก็คือ การแก้ไขปัญหายากก็ถูกยื้อออกไปอีก ”

ในสภาพทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมหลากหลายของนานาประเทศ สถานการณ์เช่นนี้เป็นผลมาจากแรงกดดันบางส่วนหรือทั้งหมดดังต่อไปนี้

- 1) การรถไฟโดยทั่วไปเป็นสถาบันของชาติที่เก่าแก่และมีประวัติยาวนาน ได้รับการปลูกฝังให้แสดงบทบาทในฐานะเป็นพันธะการให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation)
- 2) การรถไฟมีสภาพแรงงานขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ ทำให้คนรถไฟมีอำนาจต่อรองทางการเมือง (Political bargaining power) สูงมากในการรักษาระดับพนักงานไว้ในจำนวนที่สูงแม้จะมีผลิตภาพของงานที่ต่ำ
- 3) ประชาชนทั่วไปเชื่อว่ารถไฟเป็นสิ่ง “จำเป็น” ไม่ว่าจะมีความคุ้มทุนทางเศรษฐกิจหรือไม่ก็ตาม เพราะเชื่อว่าการให้บริการของรถไฟเป็นสิทธิพื้นฐานหรือเป็นเอกลักษณ์อย่างหนึ่งของประเทศ
- 4) ท้ายที่สุดผู้โดยสารรถไฟในปัจจุบันและผู้ที่มีศักยภาพที่จะใช้บริการรถไฟก็จะเปลี่ยนไปใช้บริการอย่างอื่นแทน เพราะว่าการบริการจากรถไฟจะเริ่มเรื่องช้าอย่างเห็นได้ชัดและไม่แน่นอน จนในที่สุดการใช้บริการรถไฟจะไม่คุ้มทุนอีกต่อไป คนที่เคยใช้รถไฟอยู่แต่ก่อนก็จะไม่ร่วมกันสนับสนุนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงรถไฟอีกต่อไป

จากการที่กิจการรถไฟทั่วโลกได้พยายามหาทางแก้ไขด้วยวิธีการที่ต่าง ๆ กันและประสบผลสำเร็จแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เนื่องจากการรถไฟแต่ละประเทศให้บริการในตลาด ตลอดจนมีสภาพทางธุรกิจที่ไม่เหมือนกัน และมีวัฒนธรรมในบ้านเมืองภายใต้วัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงมีเหตุผลสนับสนุนพอควรที่จะตั้งข้อสมมติฐานว่า โครงสร้างของระบบการรถไฟที่พึงปรารถนาของประเทศหนึ่ง คงไม่สามารถใช้เป็นมาตรฐานได้กับทุกๆ ประเทศ

อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับในประเทศต่าง ๆ ซึ่งพอจะคาดได้ว่าจะได้แนวทางในการแก้ปัญหาในลักษณะที่คล้ายๆกัน เพื่อให้กิจการรถไฟของประเทศไทยดีขึ้น

งานศึกษาสุดท้าย จากบทความเรื่องการขนส่งทางรถไฟกับสิ่งแวดล้อมของ บุศรา อินทรเชียรศิริ (2543) สรุปว่าการขนส่งทางรถไฟเป็นการขนส่งทางบกที่สามารถขนส่งผู้โดยสารหรือสินค้าได้จำนวนมากในระยะทางไกลได้อย่างประหยัด สะดวกรวดเร็ว และปลอดภัยที่สุด นอกจากนี้ยังประหยัดพลังงานและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด โดยรถไฟมีความได้เปรียบทางด้านสิ่งแวดล้อมกว่าการขนส่งประเภทอื่นๆ รวม 8 ประการ ที่สำคัญได้แก่ การบรรเทาปัญหาการจราจรติดขัดและมีจำนวนเที่ยวการเดินทางที่แน่นอน คุณภาพอากาศและสุขภาพของสาธารณชน การขนส่งทางรถไฟ ก่อให้เกิดมลพิษน้อยกว่าการขนส่งทางถนนและทางอากาศ โดยการขนส่งสินค้าจำนวน 1 ตัน ต่อ 1 กิโลเมตร การขนส่งทางรถไฟจะก่อให้เกิด carbon monoxide น้อยกว่าการขนส่งทางถนนถึง 80% และในปี 1995 แสดงให้เห็นว่า การขนส่งทางถนนก่อให้เกิดควันดำถึง 178,000 ตัน ขณะที่รถไฟก่อให้เกิดควันดำเพียง 1,000 ตันเท่านั้น ส่วนในเรื่องประสิทธิภาพในการใช้เชื้อเพลิงและการสงวนรักษาทรัพยากร การใช้พลังงานของรถไฟนั้นสูงกว่าประสิทธิภาพในการใช้พลังงานของถนนและอากาศ นอกจากนี้ยังเป็นการลดมลพิษทางเสียงซึ่งรถไฟก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงน้อยกว่าถนนและอากาศ เป็นต้น และจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการขนส่งทางรถไฟกับประเทศอังกฤษแล้ว รัฐบาลอังกฤษเล็งเห็นว่าการขนส่งทางรถไฟมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยโดยรัฐบาลยังไม่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของระบบการขนส่งมวลชน กลับเน้นการลงทุนก่อสร้างการขนส่งระบบถนนเป็นหลัก ซึ่งคิดว่าเป็นการแก้ไขปัญหาการจราจรได้ดีที่สุด กล่าวคือ รัฐบาลไทยมองในแง่การแก้ปัญหาทางด้าน Supply หรือ Physical Subsystem อันได้แก่การก่อสร้าง Infrastructure เพิ่มเพื่อการแก้ปัญหาการจราจรเพียงอย่างเดียว โดยไม่พิจารณาถึง Demand หรือ Human Subsystem แต่อย่างใด ซึ่งหากรัฐบาลประสานระบบทั้งสองเข้าด้วยกัน จะเกิดระบบการขนส่งที่สมบูรณ์มากที่สุดในอนาคต