



สรุปสำหรับผู้บริหาร

การประเมินผล แผนงานพัฒนากิจการรถไฟ

เสนอต่อ

สำนักงานงบประมาณ



โดย

สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พท
ร 15
007261
ก.2

ธันวาคม 2541





สรุปสำหรับผู้บริหาร

การประเมินผลแผนงานพัฒนากิจการรถไฟ

เสนอต่อ

สำนักงานประมาณ

สถาบันวิจัยบริการ

โดย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธันวาคม 2541



เลขหมู่ กฟ
๙ 15
เลขทะเบียน 007261
ก.๒
วัน,เดือน,ปี 12 พ.ค. 47

สำนักงานวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สรุปสำหรับผู้บริหาร

การประเมินผลแผนงานพัฒนากิจการรถไฟมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนงานพัฒนากิจการรถไฟ และประเมินประสิทธิภาพในการจัดการของ รถไฟ. เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนและการขนส่งพัสดุภัณฑ์ รวมทั้งประเมินถึงความเหมาะสมในการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบริการขนส่งทางรถไฟและชดเชยผลการขาดทุนที่เกิดขึ้น และหาแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพและการให้บริการที่มีคุณภาพ โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการประเมินผล ตั้งแต่เดือนกันยายน 2540 ถึงเดือนสิงหาคม 2541

ผลการศึกษาสามารถสรุปผลการประเมินประสิทธิผลจากการดำเนินงานของแผนงานพัฒนากิจการรถไฟได้ว่าการขยายตัวของกิจการรถไฟที่มีมูลค่าการขยายตัวในเชิงลบ (ขาดทุน) แสดงว่าการดำเนินงานตามแผนงานพัฒนากิจการรถไฟมีประสิทธิผลต่ำ แต่การขาดทุนนี้มีสาเหตุหลักมาจากปัจจัยภายนอกองค์กรโดยเฉพาะการตัดสินใจของรัฐบาลที่ไม่ให้ขึ้นค่าโดยสารในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ส่วนการขยายเส้นทางเพียงเล็กน้อยไม่ได้แสดงว่าการดำเนินงานตามแผนงานพัฒนากิจการรถไฟมีประสิทธิผลต่ำ เพราะว่าการตัดสินใจของรัฐบาลที่ไม่ให้เพิ่มเส้นทาง ประกอบกับการคำนวณความคุ้มทุน ทำให้ไม่เน้นการเพิ่มเส้นทาง แต่ให้ความสำคัญกับการจัดทำรางคู่ให้แก่เส้นทางเดิมเพื่อประโยชน์ในการเดินทางถึงที่หมายได้ตรงเวลามากกว่า โดยเฉพาะด้านความตรงต่อเวลาของขบวนรถไฟเชิงสังคมและเชิงพาณิชย์จะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา จากระดับที่มีขบวนรถเข้าช้ากว่าเวลาที่กำหนดถึงประมาณร้อยละ 70 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 40 ส่วนจำนวนพร้อมใช้งานภายใน 24 ชม.ของหัวรถจักร (ทำขบวนและสับเปลี่ยน) รถดีเซลราง (รถกำลังเฉพาะสายใหญ่) รถดีเซลราง (รถพ่วงเฉพาะสายใหญ่) รถโดยสาร และรถสินค้า มีไม่เกินร้อยละ 75 ของจำนวนรถที่มีอยู่ทั้งหมด ในขณะที่จำนวนการนำมาใช้จริงภายใน 24 ชม. ของรถโดยสารและรถสินค้ามีไม่เต็มที่ได้จากจำนวนที่สามารถนำมาใช้ได้จริงนั้น จากจำนวนพร้อมใช้งานภายใน 24 ชม.ในระดับร้อยละ 80 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับเกณฑ์เฉลี่ยที่ World Bank ได้ทำการสำรวจทั่วโลก และหากพิจารณากรณีของ รถไฟ. การสั่งซื้อหัวรถจักรเป็นการสั่งทำให้ใช้ได้กับรางรถไฟของไทยซึ่งไม่ใช่แบบมาตรฐานทั่วไปซึ่งทำให้มีอุปสรรคในการจัดหาอะไหล่ในการบำรุงรักษา ดังนั้นจำนวนพร้อมใช้งานภายใน 24 ชม. ในระดับร้อยละ 80 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับ

การประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการของ รฟท. สรุปได้ว่าการสำรวจออกแบบรายละเอียดด้านวิศวกรรมและศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อขยายเครือข่ายทางรถไฟเกือบทุกเส้นทางที่ดำเนินการมีความล่าช้ากว่าที่กำหนดประมาณ 1 ปี แต่การก่อสร้างทางรถไฟหลังจากที่ได้สำรวจแล้วมีความล่าช้ากว่ากำหนดเพียงเล็กน้อย

ผลจากการสำรวจความพึงพอใจของกลุ่มผู้โดยสารสรุปได้ว่าผู้โดยสารรวมทุกสายและทุกประเภทของขบวนรถมีแนวโน้มไปในทางที่ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับอยู่ในระดับดีในด้านการปฏิบัติงานของพนักงานรถไฟทั้งพนักงานประจำสถานีและพนักงานบนรถไฟ (71.6 %) ผลการสำรวจพบว่าผู้โดยสารรวมทุกสายและทุกประเภทของขบวนรถมีแนวโน้มไปในทางที่เห็นว่าควรจะต้องปรับปรุงได้แก่ ความสะอาดของห้องสุขาในบริเวณสถานีรถไฟ ความพอเพียงของที่นั่งและพัสดุในสถานี ความสะอาดภายในตัวรถโดยสาร ความสะอาดของห้องสุขาในรถโดยสาร ความพอเพียงของน้ำประปา ผลการสำรวจพบว่าผู้ที่ไม่ใช้ด้านรถเสียบ้างโดยเฉลี่ยร้อยละ 67.1 โดยเฉพาะตัวรถเสียบ้างร้อยละ 71.5 และในบริการด้านนี้พบว่าผู้ใช้บริการมีระดับของความไม่พึงพอใจและมีความเห็นว่าจะต้องปรับปรุงด้านราคาอาหาร ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับความพึงพอใจของผู้โดยสารที่ใช้บริการรถไฟในกลุ่มของผู้โดยสารรถไฟ เครื่องบิน รถทัวร์หรือรถ บขส. ณ วันที่สำรวจ พบว่าค่าเฉลี่ยของระดับความพึงพอใจที่มีค่าสูงคือด้านตัวรถไฟ โดยเฉพาะในรายละเอียดความชัดเจนในตัวรถไฟและความสะดวกรวดเร็วในการซื้อตั๋วกับการจองตั๋ว รองลงมาได้แก่ด้านตัวรถโดยสาร เฉพาะเรื่องระบบปรับอากาศและความสะอาดของอุปกรณ์เครื่องนอน และรองลงไปอีกคือด้านการปฏิบัติงานของพนักงานการรถไฟในด้านการแต่งกายสุภาพและความรับผิดชอบต่อนักที่ ผลการสำรวจพบว่าสาเหตุสำคัญที่ผู้ใช้บริการรถไฟตัดสินใจเลือกใช้บริการรถไฟโดยสารเมื่อเรียงตามลำดับความสำคัญแล้วพบว่าในทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่างนั้น ทั้งผู้ใช้บริการรถไฟ เครื่องบิน และรถทัวร์หรือรถ บขส. ณ วันที่สำรวจ ให้ลำดับความสำคัญเรียงตามลำดับคือการมีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุในการเดินทางสูง ราคาถูกเมื่อเทียบกับการเดินทางโดยวิธีอื่น การนอนขณะเดินทางได้สบายกว่าการเดินทางโดยวิธีอื่น สถานีขึ้น-ลงอยู่ใกล้บ้านหรือใกล้ที่ทำงานหรือใกล้จุดหมายปลายทาง และเพื่อหลีกเลี่ยงการจราจรติดขัด ผลการสำรวจค่าเฉลี่ยของระดับความพึงพอใจของผู้โดยสารการรถไฟเปรียบเทียบกับระหว่างชั้นที่หนึ่งกับพาหนะที่ต่างกัน คือ รถไฟ เครื่องบิน และรถทัวร์หรือรถ บขส. เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างชั้นที่หนึ่งในพาหนะที่มีอัตราค่าโดยสารใกล้เคียงกันพบว่าค่าเฉลี่ยของระดับความพึงพอใจต่อการใช้บริการรถไฟของผู้โดยสารที่ใช้พาหนะทั้ง 3 ประเภท เป็นค่าเฉลี่ยเกินกว่า 2.5 ขึ้นไป ผลการสำรวจความคิดเห็นต่อแนวโน้มในการใช้บริการของการรถไฟต่อไปในอนาคตในกลุ่มผู้โดยสารรถไฟนั่งชั้นสามพบว่าร้อยละ 71.7 จะยังคงใช้ต่อไปแม้ว่าการรถไฟจะปรับราคาสูงขึ้นเท่ากับอัตราค่าโดยสารของรถ บขส. ด้วยเหตุผลหลักคือ การเดินทางโดยรถไฟสะดวกกว่าการเดินทางโดยวิธีอื่น นอกจากนี้ ยังมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ที่มีต่อประเด็นการเก็บค่าโดยสารสูงขึ้นเพื่อนำมาลงทุนสร้างระบบรางคู่ให้สามารถทำความเร็วได้ดีขึ้นพบว่าค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้โดยสารที่ใช้บริการรถไฟทั้ง 3 กลุ่ม เห็นด้วยร้อยละ 51.8 และค่าเฉลี่ยของผู้ที่ไม่เห็นด้วยร้อยละ 23.7 ส่วนผู้ใช้บริการขนส่งสินค้าให้เหตุผลของการเลือกใช้บริการขนส่งสินค้ากับการรถไฟแห่งประเทศไทยการจัดลำดับความสำคัญลำดับแรกคือ อัตราค่าขนส่งถูกเมื่อเทียบกับ การขนส่งโดยวิธีอื่น ลำดับรองลงมา คือ มีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุในการขนส่ง และสถานีขึ้น-ลงอยู่ใกล้บ้านหรือใกล้ที่ทำงานหรือใกล้จุดหมายปลายทางเป็นลำดับที่สาม ผู้ใช้บริการขนส่งสินค้าไม่มีแนวโน้มที่จะลดการส่งสินค้าทางรถไฟไปใช้ยานพาหนะอื่นร้อยละ 81.4

การศึกษาทัศนคติของพนักงานที่มีต่อการบริหารงานบุคคลของ รฟท. พบว่าพนักงานมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารงานบุคคล กล่าวคือพนักงานส่วนใหญ่ค่อนข้างพอใจต่อลักษณะงานและปริมาณงานที่ได้รับมอบหมาย ด้านของการสรรหาและคัดเลือกพนักงาน ด้านการบริหารค่าตอบแทน ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ และการแต่งตั้งโยกย้าย

การวิเคราะห์ข้อมูลจากงบการเงินของ รฟท. ตั้งแต่ปี 2536 ถึง 2540 พบว่า รฟท. ประสบปัญหาขาดทุนมาโดยตลอด ประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาล มีดังต่อไปนี้คือ รายได้/รายจ่ายดำเนินการ (operating expenses) พบว่ามีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายประมาณปีละกว่าพันล้านบาท รายได้จากการขนส่งเป็นส่วนประกอบของรายได้ที่สำคัญที่สุด รายได้จากการบริหารทรัพย์สิน เป็นส่วนสำคัญของรายได้ถัดมาและเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างคงตัว ส่วนรายได้จากค่าตอบแทนโครงข่ายเคเบิลใยแก้วนำแสงเริ่มมีความสำคัญตั้งแต่ปี 2537 และมีสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้จากการบริหารทรัพย์สินอีกด้วย การหาประโยชน์และการขนส่งเป็นค่าใช้จ่ายที่สำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 45-49 หรือเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี 2537 เป็นปีที่ค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าปีอื่นๆอย่างมาก (คือ ร้อยละ 39.94 ในขณะที่ปีอื่นๆมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 45) ซึ่งหากมีการตั้งเกณฑ์เป็นมาตรฐานให้ค่าใช้จ่ายในหมวดนี้ไม่เกินร้อยละ 40 ก็อาจช่วยลดภาวะการขาดทุนของ รฟท. ได้อย่างดี ส่วนค่าใช้จ่ายอีกสองหมวดได้แก่การบำรุงเครื่องจักรภัณฑ์รถไฟ และการบำรุงทางและสิ่งปลูกสร้างมีขนาดพอๆกัน คือ ประมาณร้อยละ 20-23 ของรายได้ และมีขนาดที่ค่อนข้างคงตัว ในการกำหนดขนาดของรายจ่ายทั้งสองนี้ อาจเริ่มจากไม่เกินร้อยละ 20 ของรายได้ และกำหนดมาตรฐานดังกล่าวโดยการค่อยๆลดค่าสัดส่วนใช้จ่ายในแต่ละปีของหมวดดังกล่าวลง ค่าใช้จ่ายอื่นนั้นมีสัดส่วนไม่มาก เช่น ค่าใช้จ่ายส่วนกลางมีขนาดประมาณร้อยละ 6 และเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างคงที่ ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ควรหาทางประหยัดโดยมีการตั้งเป้าหมายให้ลดลงไปอย่างต่อเนื่อง ในการจัดการรายได้ รฟท. ควรมีการวางหลักการจัดการรายได้ โดยเน้นรายได้จากการขนส่ง ซึ่งเป็นยอดรายได้ที่สูงให้มียอดในระดับสูง ในขณะที่พยายามให้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่ รฟท. มีอยู่มาก นอกจากนี้ รฟท. อาจมีมาตรการอื่นๆในการจัดการรายได้ เช่น

การจัดระบบกำจัดการรั่วไหลในการจัดเก็บรายได้จากการขนส่ง การอุดช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการทุจริตหรือ เบียดบังรายได้ไปเป็นของส่วนบุคคล การปรับระบบการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ รายได้ต่อรายจ่ายในการบริการทุกประเภทของ รถไฟ. ส่วนใหญ่จะมีอัตราเชิงลบ และขาดทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการเดินรถในเขตชนบท ซึ่งควรใช้การปรับปรุงประสิทธิภาพในการเดินรถและการควบคุมค่าใช้จ่าย ส่วนรายการที่ไม่ใช่ PSO ที่ประสบกับการขาดทุนจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการเนินการที่ให้ รายจ่ายที่เกิดขึ้นไม่ให้เกิดรายได้ของบริการนั้นๆ สำหรับปัจจัยการขาดทุนนอกจากบริการของ รถไฟ. ที่มี ลักษณะ PSO ที่เป็นตัวชี้หรือปัจจัยในการขาดทุนแล้ว (เนื่องจากถูกควบคุมด้านค่าโดยสาร) ยังมีปัจจัยด้าน ค่าใช้จ่ายต่างๆอีกด้วย ค่าตอบแทนบุคลากรเป็นหมวดค่าใช้จ่ายที่สูง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ รถไฟ. ประสบภาวะการขาดทุน รถไฟ. จึงควรให้ความสำคัญกับปัจจัยข้างต้นเป็นการเร่งด่วน กล่าวคือ ปัจจัย บริการ รถไฟ. ที่เป็น PSO เป็นปัจจัยทางด้านรายได้ รถไฟ.จะต้องรับการสนับสนุนรายได้จากภาครัฐบาล ส่วนค่า ใช้จ่ายด้านบุคลากรเป็นปัจจัยด้านรายจ่าย รถไฟ.จะต้องหามาตรการในการลดค่าใช้จ่ายทางด้านนี้ลงให้มี ส่วนส่วนที่ต่ำกว่าที่เป็นอยู่

คณะประเมินผลมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกิจการรถไฟดังนี้

ในระยะที่หนึ่ง รถไฟ.ควรปรับปรุงระบบการบริหารงานพร้อมกันไป 2 ระบบ ประกอบด้วย ระบบ การให้บริการ และระบบการบริหารบุคคล โดยในด้านการปรับปรุงระบบการให้บริการ รถไฟ. ควรดำเนินการ พัฒนาและปรับปรุงระบบการขนส่งของการรถไฟเพื่อมวลชนให้มีความทันสมัย รวดเร็ว และสามารถสนอง ตอบความต้องการการใช้บริการของประชาชนให้ได้มากที่สุด และที่สำคัญคือการเพิ่มกำไรให้กับองค์กร ได้แก่ด้านความตรงต่อเวลาควรจัดให้มีการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ทั้งระบบแทนการใช้บางส่วนเพื่อเป็น ศูนย์กลางในการควบคุมการเดินรถ การสร้างระบบรางคู่ให้มีจำนวนระยะทางมากขึ้นเพื่อการบริหารด้วย ความเร็วที่สูงขึ้น ด้านการจอดตัวและลำรองที่นิ่งควรจัดให้มีการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการให้บริการ ในด้านระบบการจอดตัวและลำรองที่นิ่งทั้งที่สถานีรถไฟและจุดที่เปิดให้บริการการจอดตัวและลำรองที่นิ่ง ด้านพนักงานรถไฟควรจัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานเป็นระยะๆในเรื่องคุณภาพในการให้บริการ โดยเฉพาะ การต้อนรับ การปฏิบัติหน้าที่ ความเอื้อเฟื้อและมีน้ำใจต่อผู้ใช้บริการด้านการบริการการขนส่งสินค้าควรจัด ให้มีการใช้ระบบสื่อสารตำแหน่งสิ่งลากเลื่อนและควรจัดหารถจักรและล้อเลื่อนที่ลำรองไว้อย่างเพียงพอใน การให้บริการ ด้านห้องสุขาควรศึกษาความเหมาะสมในการปรับปรุงห้องสุขาบนขบวนรถ ส่วนในด้านการ บริหารบุคคล รถไฟ.ควรพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์และวางกลยุทธ์การดำเนินงานและบรรจุลงในแผน วิสาหกิจให้ชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม และควรพิจารณากำหนดให้มีโครงการพัฒนาองค์กรขึ้นเพื่อช่วยในการ

พัฒนาการสื่อสารสร้างความเข้าใจระหว่างกันและกันในองค์กรและสร้างเสริมทัศนคติที่ดีในการทำงานร่วมกัน และเพื่อเป็นการสร้างขีดความสามารถและความพร้อมของทุกฝ่ายในองค์กรสำหรับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ รฟท.ควรปรับปรุงวิธีการวางแผนกำลังคน การจัดโครงสร้างองค์กร และการจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ในแผนวิสัยทัศน์ขององค์กร เพื่อให้การจัดอัตรากำลังและโครงสร้างองค์กรมีความสอดคล้องกับทิศทางในการดำเนินงานขององค์กร รฟท.ควรปรับปรุงระบบการสรรหาและคัดเลือกพนักงานให้อิงหลักความสามารถมากขึ้นกว่าเดิมโดยควรให้มีการทดลองปฏิบัติงานและให้มีประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง หรือไม่ก็อาจพิจารณาเลือกใช้วิธีการจ้างเหมา หรือตัดตอนบางกิจการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เช่น ในการจำหน่ายบัตรโดยสาร ในงานซ่อมบำรุงต่างๆ งานทำความสะอาด หรืองานระบบสารสนเทศ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการทดแทนการจ้างพนักงานประจำซึ่งมีต้นทุนในระยะยาวสูงกว่า รวมทั้งควรจัดระบบการจัดการโดยยึดผลงานเป็นหลัก (Result-Based Management) โดยในงานที่สามารถวัดผลได้ไม่ยาก ควรให้มีการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน และมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Indicators) ที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเองสามารถติดตามตรวจสอบได้โดยสะดวก การจัดการฝึกอบรมแต่ละหลักสูตรควรมีการชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ให้พนักงานที่จะเข้ารับการฝึกอบรมและผู้บังคับบัญชาโดยตรงได้ทราบถึงจุดมุ่งหมาย แนวการนำมาประยุกต์ใช้ในงาน ความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์กร และแนวทางในการที่ผู้บังคับบัญชาจะให้การสนับสนุนเพื่อให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในงานได้ เพื่อให้การฝึกอบรมเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง และควรขยายโอกาสในการศึกษาต่อ ขยายขอบเขตของการฝึกอบรม เพิ่มการฝึกอบรมทางไกล และส่งเสริมให้มีการสอนงานอย่างเป็นระบบขึ้นในงานต่างๆ เพื่อให้การฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลมีความทั่วถึงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในหมู่พนักงานระดับปฏิบัติการซึ่งส่วนใหญ่เป็นพนักงานที่ติดต่อกับผู้โดยสารโดยตรงหรือเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเดินรถหรือเครื่องจักรกลที่จะมีผลต่อรายได้และค่าใช้จ่ายโดยตรง

ในระยะที่สอง รฟท.ควรปรับปรุงระบบการจัดขบวนรถ โดยในการคำนวณเงินอุดหนุนเพื่อจัดบริการรถไฟเชิงสังคม รฟท.ควรคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายของการให้บริการขบวนรถเชิงสังคมในแต่ละสาย ทั้งนี้การคิดคำนวณค่าใช้จ่ายดังกล่าวควรพิจารณาถึงขีดสมรรถนะ (capacity) ของการเดินรถในแต่ละเที่ยวขบวนว่าสามารถรองรับผู้โดยสารได้มากที่สุด (maximum) เป็นจำนวนเท่าใด เพื่อประโยชน์ในการประมาณค่าใช้จ่ายต่อคน (unit cost) การวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน และการกำหนดอัตราค่าบริการเชิงสังคมที่เหมาะสมต่อไป โดยทางรัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการซื้อบริการการเดินรถในสายดังกล่าวให้แก่ประชาชนทั่วไปในอัตราที่ยุติธรรมและถูกต้องเหมาะสม อย่างไรก็ตามก็ดี คณะประเมินผลเสนอว่าทางรัฐบาลควรรับผิดชอบเฉพาะค่าใช้จ่ายในส่วนหนึ่งของเงินเดือนค่าจ้าง ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าใช้จ่ายอื่นๆเท่านั้น

ส่วนค่าเช่ารถจักรและขบวนรถ และค่าใช้จ่ายประโยชน์เส้นทางรถไฟและสิ่งอำนวยความสะดวก (infrastructure) รวมทั้งรายได้จากการดำเนินงานในการเดินรถขบวนเชิงสังคมดังกล่าว ให้เป็นการจ่ายสมทบเงินกองทุนการเดินรถเชิงสังคม ซึ่งอาจจะนำเอาเงินต้นบางส่วนและผลประโยชน์มาใช้เพื่อกิจการเดินรถเชิงสังคม เช่น การจัดทำและทดแทนรถจักร ขบวนรถ การปรับปรุงและขยายเส้นทางเดินรถ เป็นต้น หลักการดังกล่าวจะช่วยทำให้ทางรัฐบาลสามารถพิจารณาความเหมาะสมของการซื้อบริการการเดินรถเชิงสังคมจากรฟท. ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น และ รฟท. จะได้รับการอุดหนุนชัดเจนในส่วนของการดำเนินงานเดินรถในระดับที่แน่นอน แม้ว่าการคิดคำนวณดังกล่าวข้างต้นจะประมาณการจากต้นทุนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงและไม่รวม "กำไร" แต่ รฟท. ก็สามารถใช้ประโยชน์จากรถจักรและขบวนรถ รวมทั้งเส้นทางและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆที่รัฐบาลได้รับผิดชอบลงทุนให้ไปหาผลประโยชน์เพิ่มเติมในเชิงพาณิชย์เพื่อเป็นรายได้พิเศษของ รฟท. ในการนำมาจัดสรรเป็นสวัสดิการของพนักงาน รฟท. นอกจากนี้การปรับปรุงประสิทธิภาพของ รฟท. โดยการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย (cost saving) ยังจะทำให้ รฟท. สามารถนำเงินเหลือจ่ายดังกล่าวไปใช้เป็นสวัสดิการของพนักงานได้อีกเช่นกัน

ในระยะที่สาม รฟท. ควรปรับปรุงโครงสร้างของ รฟท. ให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไปและกลยุทธ์ขององค์การที่พยายามสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการพัฒนาประสิทธิภาพและยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก โดย รฟท. ควรแยกส่วนบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานเชิงนโยบายและกำกับควบคุมออกจากหน่วยงานปฏิบัติการอย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานในปัจจุบันของ รฟท. อาจกล่าวได้ว่ายังมีลักษณะการยึดภารกิจหน้าที่ (functional approach) และการรวมศูนย์อำนาจการบังคับบัญชา (centralization) หรือมีลักษณะที่คล้ายกับองค์การในระบบราชการโดยทั่วไป ซึ่งไม่เอื้อต่อสภาพการดำเนินงานที่มีความหลากหลายในแง่ของตลาด/กลุ่มลูกค้าเป้าหมายและผลิตภัณฑ์ ดังเช่นในกรณีของ รฟท. ที่ประกอบด้วยตลาดและกลุ่มลูกค้าเป้าหมายในเชิงสังคมและเชิงพาณิชย์ อีกทั้งยังอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนภายในได้ค่อนข้างง่าย นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานดังกล่าวยังไม่เอื้อต่อการควบคุมการผลิตและการพัฒนาประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถแสดงถึงผลงานของแต่ละส่วนออกจากกันได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้า (input) และผลผลิต (output) ของแต่ละหน่วยงานภายใน รวมทั้งการวางแผนตามผลสำเร็จของแต่ละส่วนงาน ทำให้ผู้บริหารงานของ รฟท. ขาดข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินการดำเนินงานของแต่ละส่วนงาน เพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพและ/หรือการแก้ไขปัญหาการขาดทุนของ รฟท. กล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงสร้างการบริหารงานของ รฟท. ยังไม่ได้มีการแยกส่วนให้สอดคล้องกับทิศทางและกลยุทธ์ขององค์การที่ต้องการจะตอบสนองกับภารกิจแต่ละด้านที่แตกต่างกันออกไป เช่น ภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก (การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ หรือ infrastructure) ด้าน

การเดินรถเชิงสังคมและเชิงพาณิชย์ และด้านอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต้องการระบบวิธีการบริหารจัดการที่ไม่เหมือนกัน โดยแยกระบบการบริหารจัดการภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหาร รฟท. ออกเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เชิงนโยบายและกำกับควบคุม และหน่วยงานปฏิบัติการที่รับผิดชอบการดำเนินงานในกิจการด้านต่างๆ ซึ่งจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธุรกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มธุรกิจด้านการเดินรถ ทั้งการเดินรถเชิงสังคมและการเดินรถเชิงพาณิชย์ และกลุ่มธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจเกี่ยวเนื่อง โดยอาจจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่หลากหลายแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมในแต่ละหน่วยงานย่อย ทั้งในรูปของบริษัทจำกัด การให้สัมปทานกับเอกชน หรือการจัดเป็นองค์กรอิสระภายในของ รฟท. เอง นอกจากนี้ ในส่วนของการจัดการการเดินรถ รฟท. ควรจะทำการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อหาความเหมาะสมในการจัดการเดินรถเชิงสังคม และให้สัมปทานแก่เอกชนในการจัดการการเดินรถเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้รัฐบาลและ รฟท. จะต้องมีการทำสัญญาหรือข้อตกลง (Performance Agreement) เพื่อให้โอกาสแก่ รฟท. ในการปรับปรุงประสิทธิภาพ หาก รฟท. ไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัญญาหรือข้อตกลงก็มีความจำเป็นต้องทำการแปรรูปองค์กร ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการและดำเนินงานของ รฟท. ดังกล่าวเป็นแนวทางให้กับ รฟท. ในการปรับปรุงองค์กรเพื่อให้ รฟท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพพึ่งตนเองได้ สามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป และดำเนินการกลยุทธ์ขององค์กรที่พยายามสร้างความสามารถในการแข่งขัน และยังคงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

