



Real Estate Club

ร.ศ.เอกชัย สุมาลี

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย Smart City Research center
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

เดินหน้าปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไทยด้านคมนาคม โจทย์ใหญ่ที่ต้องชัดเจน และตรงจุดเร็วที่สุด

รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานหรือบริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ ตั้งแต่ปี 2496 โดยที่รัฐวิสาหกิจต่างๆ มีผลประกอบการ และประสิทธิภาพในการดำเนินงานแตกต่างกัน รัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นประสิทธิภาพและรูปแบบการจัดการรัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นวาระสำคัญลำดับต้นๆ ในการปฏิรูปการบริหารจัดการประเทศไทย

แต่ในทางกลับกันเมื่อสองทศวรรษก่อนมาตัวรัฐวิสาหกิจไทยในด้านคมนาคมปรากฏว่ามีปัญหาหลายอย่างสะสมมานาน ซึ่งส่งผลให้มีการนำเสนอแนวทางในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และนำเสนอร่าง พ.ร.บ.การพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างกำกับดูแล และเน้นหนักในการเพิ่มความโปร่งใส (governance) ในการบริหารองค์กรซึ่งถือว่ามีสัดส่วนรายได้ถึงกว่า 40% ของ GDP

สำหรับภาคคมนาคมขนส่งซึ่งถือว่าเป็นเส้นเลือดหลักของประเทศนั้น มีรัฐวิสาหกิจสำคัญ หลายแห่ง เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย(กทพ.) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย(รฟม.) องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ(ขสมก.) การรถไฟแห่งประเทศไทย(ร.ฟ.ท.) บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)(ทอท.) การท่าเรือแห่งประเทศไทย(กทท.) บริษัท ขนส่ง จำกัด(บขส.) ฯลฯ ถึงแม้จะมีบางแห่งที่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพและกำไรแต่โดยภาพรวมต้องถือว่ารัฐวิสาหกิจในภาคคมนาคมนั้นมีหลายประเด็นที่ต้องการการปฏิรูป โดยเฉพาะขสมก. และ ร.ฟ.ท. ขาดทุนสะสมเกือบแสนล้านบาท รถไฟขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง กทพ. มีปัญหาในการกำกับดูแลเอกชน ปัญหาหลายส่วนมีปัจจัยพื้นฐานที่คล้ายกัน ทั้งในเรื่องของการแทรกแซงจากการเมือง การขาดความเป็นพลวัตในการปรับเปลี่ยนองค์กร ข้อจำกัดในการบริหารจัดการองค์กรต่าง ความไม่ชัดเจนในบทบาทที่มอบหมายจากภาครัฐ

บทความนี้จะวิเคราะห์ประเด็นหลักๆ เพื่อให้เห็นโครงสร้างปัญหา ประเด็นแรกเกี่ยวกับการขาดความเป็นพลวัตขององค์กรในบทบาทหน้าที่ และการปรับเปลี่ยนความสามารถขององค์กรในการดำเนินธุรกิจ (Dynamic adaptation) ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งในเบื้องต้นทางภาครัฐได้มีการกำหนดความรับผิดชอบ และเป้าหมายองค์กรอย่างชัดเจนซึ่งส่วนใหญ่ในอดีตจะเป็นบทบาทของการเป็นองค์กรที่จัดการให้มีโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Provision) เช่น บทบาทในอดีตของ ร.ฟ.ท./กทพ. หรือบทบาทในปัจจุบันของ รฟม. บทบาทที่ได้รับดังกล่าวส่งผลต่อโครงสร้างองค์กร บุคลากร กระบวนการทำงาน และ วัฒนธรรมองค์กร เมื่อเวลาผ่านไปบทบาทในการเป็นผู้กำกับกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานก็ค่อยๆ กลายเป็นหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานในฐานะ Operator หรือแม้กระทั่ง



การเป็นผู้กำกับบริการหรือ Regulator ความสามารถของบุคลากร หรือองค์กร (skill set) อาจจะไม่สอดคล้องกับบริบทหรือหน้าที่อีกต่อไป บางกรณีอาจจะเกี่ยวกับการทำให้รัฐวิสาหกิจมีสภาพการบริหารที่คล่องตัวขึ้น (corporatization) แต่ในเบื้องต้นลึกจึ้งแล้วคือความเข้าใจถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับแผนการรับบุคลากร การสร้างแผนธุรกิจใหม่ การสร้างหน่วยงานใหม่ หรือการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบภายในและภายนอกเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ

ในภาคคมนาคมสามารถยกตัวอย่างของ รฟม. ซึ่งปัจจุบันรับหน้าที่ชัดเจนในการบริหารโครงการก่อสร้างโครงข่ายรถไฟฟ้า คล้ายๆ กับบทบาทของกทพ.เมื่อสัก 20-30 ปีที่แล้วที่มีการเริ่มก่อสร้างทางพิเศษ หรือเหมือนกับบทบาทของ ร.ฟ.ท. เมื่อช่วงก่อตั้งเลยทีเดียวได้ หากเราลองคิดถึงภาพว่าหลังจากนี้อีก 10-20 ปีโครงข่ายรถไฟฟ้าได้ก่อสร้างเกือบสมบูรณ์ บทบาทที่ควรจะเป็นของรฟม. จะเป็นอย่างไร รฟม. ควรที่จะบริหารจัดการเหมือน MTRC ของฮ่องกง หรือ SMRT ของสิงคโปร์ หรือไม่ หรือลดบทบาทตัวเองลงมาเป็น Regulator เพียงอย่างเดียว

คำถามเหล่านี้ควรถาม ณ ปัจจุบันเพราะหากถามเมื่อจำเป็นต้องตัดสินใจแล้ว จะทำให้การเตรียมการเรื่องต่างๆ ไม่ทันกาล รฟม. อาจจะมีสภาพเหมือน ร.ฟ.ท. ก็ได้ อีกตัวอย่างที่ดีคือ กทพ. สถิติชี้ให้เห็นชัดถึงจำนวนกิโลเมตรก่อสร้างที่ลดลงทุกปี กับจำนวนผู้ซื้อตั๋วที่เพิ่มขึ้นทุกปี บ่งชี้ให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนบริบทขององค์กรอย่างชัดเจน กทพ. มีความยืดหยุ่นหรือมีการเตรียมการบริหารสายทางให้มีความยั่งยืนเชิงการเงินเหมือนกรณี Tokyo Metropolitan Expressway (MEX) หรือไม่ ทำไมทางด่วนเรายังไม่มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเหมือนกับหลายประเทศที่ก้าวไปไกล กทพ.

สามารถบริหารจัดการได้เทียบเท่ากับภาคเอกชน เช่น BECL ในอดีต หรือ BEM ในปัจจุบันหรือไม่ในการบริหารธุรกิจ เป็นคำถามที่ควรถามมาเมื่อ 10-15 ปีที่แล้ว หรือ ความสามารถในการกำกับและจัดการบริษัทเอกชนที่อยู่ภายใต้สัญญาสัมปทานในกรณีต่างๆ

ประเด็นที่ 2 คงไม่พ้นการแทรกแซงทางการเมือง และในระยะหลังๆ มีการแทรกแซงจากภาคเอกชนเข้ามาปะปนด้วยในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ปกติแล้วคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือบอร์ด จะถูกเสนอชื่อแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ที่กำกับหน่วยงานนั้นๆ เป็นที่ทราบกันดีว่าทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล หรือรัฐมนตรี จะมีการปรับเปลี่ยนบอร์ดในทุกหน่วยงานขนาดใหญ่ โครงสร้างของบอร์ดที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความโปร่งใส มีความจำเป็นต่อการขับเคลื่อนหน่วยงานขนาดใหญ่

ดังนั้นในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องกำหนดโครงสร้างบอร์ดให้มีความต่อเนื่องและลดข้อหวงในการแทรกแซงทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถเชื่อมโยงนโยบายและการบริหารกับทางรัฐบาลและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้ จากงานวิจัยของ Price Water House Coopers ซึ่งได้ทำการสำรวจจาก CEO บริษัทเอกชนทั่วโลกกว่า 150 แห่งได้ชี้ให้เห็นถึงความกังวลของรูปแบบบริหารงานแบบรัฐวิสาหกิจทั่วโลกในมิติด้านความโปร่งใส และประสิทธิภาพ ดังนั้นแล้วในบริบทของประเทศไทยการที่รัฐวิสาหกิจจะสามารถเป็นเครื่องจักรเศรษฐกิจหลักในการขับเคลื่อนนั้นจำเป็นต้องก้าวข้ามโจทย์ด้านความโปร่งใส และปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและภาคธุรกิจได้

ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวข้องกับความคงอยู่ของรัฐวิสาหกิจในกรณีของภาคคมนาคมของประเทศไทยการมีรัฐวิสาหกิจเพื่อให้บริการของรัฐเป็นวัฒนธรรมที่มีมาเนิ่นนานในลักษณะรัฐอุปถัมภ์ กระบวนการบริหารจัดการอาจจะมีความบ้างตามที่กำลังมาข้างต้น แต่การสนับสนุนผ่านทางรัฐวิสาหกิจของภาครัฐก็สามารถดำเนินการได้อย่างสะดวกและไม่ติดข้อกฎหมายใดๆ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันหลายส่วนของภาคคมนาคม นั้นภาคเอกชนมีความสามารถ และองค์กรประกอบด้านการเงินที่สามารถบริหารจัดการการให้บริการนั้นได้ เช่น การให้บริการรถขนส่งทั้งในกรุงเทพฯ และ ต่างจังหวัด การให้บริการรถไฟฟ้า หรือแม้แต่กระทั่งการให้บริการด้านสถานีบริการต่างๆ ปัจจุบันได้มีการสนับสนุนการดำเนินการแบบเอกชนร่วมลงทุนหรือ PPP เพื่อโอนถ่ายการดำเนินการเหล่านี้ไปยังภาคเอกชน แต่ยังคงจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายบางข้อเพื่อให้ภาครัฐสามารถให้ภาคเอกชนดำเนินการให้บริการแทนภายใต้โครงสร้างการสนับสนุนของรัฐเพื่อความคุ้มค่า และคุณภาพในการให้บริการ เช่น กรณีของการให้บริการรถประจำทางในประเทศเกาหลีใต้ที่ภาครัฐสามารถจ้างให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารการวิ่งรถและให้บริการได้ ในขณะเดียวกันก็กำกับการให้บริการอย่างเคร่งครัด

เอกชัย สุมาลี. เดินหน้าปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไทยด้านคมนาคม โจทย์ใหญ่ที่ต้องชัดเจนและตรงจุดเร็วที่สุด. *ฐานเศรษฐกิจ*. 2-4 มิถุนายน 2559, หน้า 37.