

การรถไฟของญี่ปุ่นกับปัญหาการปฏิรูป

จากสภาพการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นและการบริหารกิจการรถไฟแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกิดความเคลื่อนไหวครั้งใหญ่เกี่ยวกับความพยายามในการปรับปรุงกิจการรถไฟในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนซึ่งมีความสนใจในระบบขนส่งทางรถไฟและมีโอกาสได้ใช้บริการรถไฟ รวมทั้งได้ศึกษาเกี่ยวกับระบบบริการรถไฟ เมื่อครั้งศึกษาแลกเปลี่ยน ณ ประเทศญี่ปุ่น จึงเขียนบทความนี้ขึ้น โดยรวบรวม ศึกษาเอกสารจากแหล่งต่างๆ ทั้งภาษาญี่ปุ่นและภาษาอังกฤษและแปล เพื่อนำเสนอเกี่ยวกับความเป็นมาของการรถไฟในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย ลักษณะการแปรรูปกิจการรถไฟแห่งชาติไปสู่บริษัทเอกชนซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมากในการให้บริการขนส่งระบบรางในประเทศไทย พร้อมทั้งนำเสนอปัญหาข้อพิพาท ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการรถไฟของรัฐไปสู่บริษัทรถไฟเอกชน และเสนอข้อคิดเห็นของผู้เขียน

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความนี้จะประโยชน์แก่ท่านผู้สนใจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการศึกษาหาแนวทางเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารกิจการรถไฟแห่งประเทศไทยในปัจจุบันได้บ้างพอสมควร

การรถไฟของประเทศไทยมีประวัติยาวนานกว่า ๑๑๐ ปี ก่อนมีการแปรรูปจากการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่น หรือ JNR (Japanese National Railways) ไปเป็นกลุ่มบริษัทรถไฟเอกชนแห่งญี่ปุ่น หรือ JR (Japan Railways) ในช่วงแรกการให้บริการรถไฟในญี่ปุ่นถูกดำเนินการ โดยรัฐบาลสมัยเมจิเพียงเท่านั้น แต่ต่อมาการดำเนินการบริการรถไฟของเอกชนได้เกิดขึ้นเช่นกัน ในสมัยนี้ การรถไฟเอกชนได้ขยายตัวและมีการพัฒนาจนกลายเป็นคู่แข่งสำคัญและสามารถดำเนินกิจการได้ดีกว่าการรถไฟของรัฐบาล จนทำให้รัฐบาลประสบปัญหาทางการเงินในการบริหารรถไฟ ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ รัฐบาลได้เริ่มก้วานซื้อเส้นทางรถไฟของเอกชนสายสำคัญๆ จนถึงปี ค.ศ. ๒๔๕๐ และโอนมาเป็นกิจการของรัฐ เหลือไว้เพียงเส้นทางรถไฟเอกชนขนาดเบาสายเล็กๆ ตามเขตชนบท หลังจากการก้วานซื้อและการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐแล้ว รัฐบาลได้มีการพัฒนาและวิวัฒนาการทางการรถไฟอย่างต่อเนื่อง แต่ต้องมีอันสะดุดลงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๔-๒๔๘๘ ในช่วงภาวะสงครามมหาเอเชียบูรพา ถึงกระนั้นรัฐบาลได้พยายามระคับประคองการรถไฟเรื่อยมา จนกระทั่งมีการจัดองค์กรการรถไฟขึ้นใหม่เป็น **การรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่นมหาชน หรือ JNR** ในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ โดยอยู่ภายใต้ **“กฎหมายการรถไฟแห่งประเทศไทย”** แต่ยังคงอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของรัฐ

จากการก่อตั้ง JNR ทำให้เกิดความขัดแย้งกับรัฐบาลในเรื่องอิสรภาพทางการเงินและการครอบครองการให้บริการรถไฟทั่วประเทศไว้แต่เพียงผู้เดียวของ JNR แต่กระนั้นบรรษัท JNR เริ่มประสบปัญหาจากการขนส่งสินค้าไม่ทันและตกค้างอยู่ตามสถานีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นรัฐบาล

จึงจำเป็นต้องสร้างถนนและทางด่วนเพื่อระบายการขนส่งทางรถยนต์และรถบรรทุก ซึ่งทำให้ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวนรถยนต์ส่วนตัวหรือ my car^๑ บนท้องถนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทซึ่งประชาชนไม่ประสบปัญหาเรื่องรถติดและที่จอดรถมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นตามความเจริญเติบโตและความทันสมัยของถนน อีกทั้งการขยายตัวและความเจริญของถนนทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเริ่มหันมาขนส่งสินค้าทางรถบรรทุกเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งบริษัทรถไฟเอกชนได้เปลี่ยนเส้นทางรถไฟเป็นถนนและให้บริการรถประจำทางอย่างรวดเร็วแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้ JNR จึงเริ่มสูญเสียส่วนประกอบการขนส่งผู้คนและสินค้าในประเทศเป็นเวลาหลายปีต่อเนื่องกัน อย่างไรก็ตาม JNR ยังไม่สามารถปิดตัวลงได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีผลกำไรเลยก็ตาม เนื่องจากแรงต้านในเมืองใหญ่ที่รถไฟเป็นสิ่งจำเป็นในการเดินทางมากกว่าปัญหาการติดและไม่มีที่จอด

JNR ประสบกับภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่องมาด้วยความช่วยเหลือจากรัฐ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๗ JNR เริ่มประสบปัญหาทางการเงินครั้งใหญ่หลังจากเปิดให้บริการรถไฟชินคันเซนสายโทไกโด เพราะการสร้างเส้นทางรถไฟนี้ทำให้ JNR ต้องเป็นหนี้สินจำนวนมหาศาล รวมทั้ง JNR เองไม่สามารถขึ้นราคาค่าโดยสารได้ตามคำสั่งของสภาไดเอท ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเข้ามาช่วยเหลือก็ตามแต่ก็เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น JNR ได้ทุ่มเทและพยายามทุกวิถีทางเพื่อบรรเทาปัญหาการเงินและการขาดทุน ไม่ว่าจะเป็นขอขึ้นค่าโดยสาร ลดจำนวนพนักงาน ปิดสถานีรถไฟขนส่งสินค้าที่มีการใช้บริการน้อย รวมทั้งเส้นทางในเขตชนบท และหาแหล่งช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลด้วยเงินภาษี แต่อย่างไรก็ตามไม่มีวิธีการใดประสบความสำเร็จ ด้วยเหตุนี้ JNR จึงล้มละลายในเวลาต่อมาด้วยหนี้สินจำนวน ๑๕.๕ ล้านล้านเยน พร้อมกับหนี้สินสูงกว่า ๒๕ ล้านล้านเยน

ด้วยความกลัวว่าหนี้สินจำนวนมหาศาลนี้จะทำลายระบบการเงินของประเทศ รัฐบาลจึงได้ประกาศกฎหมายการแปรรูป JNR ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ และแปรรูปการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่นเป็นกลุ่มบริษัทรถไฟเอกชนญี่ปุ่น ๘ บริษัท หรือ **Japan Railway Group (JR Group)** ในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อจัดการปัญหาและการดำเนินงานที่เกินขอบเขตของรัฐบาล รวมทั้งเพิ่มศักยภาพในการบริหารและเพิ่มการให้บริการที่ดีขึ้น หลังจากนั้น ๖ ปี ผลของการแปรรูปกิจการรัฐเป็นบริษัทเอกชนปรากฏขึ้นในทิศทางที่ดี บริษัท JR สามารถทำให้งบดุลบัญชีดีขึ้น มีงบเกินดุลและสามารถใช้หนี้เดิมของ JNR นอกจากนี้บริษัทยังได้ให้การบริการที่ดีขึ้นจนสร้างความเชื่อมั่นในด้านเวลาของรถไฟ และความสะอาดของสถานี ภายใต้สโลแกน “เราจะทำให้ท่านอยากที่จะขึ้นรถไฟของเรา” อีกทั้งความสัมพันธ์ของแรงงานที่มีเสถียรภาพและความสามารถในการผลิตการบริการของบริษัทเพิ่มมากขึ้น ท้ายสุดบริษัทมีการปรับปรุงทางวิศวกรรมและเปลี่ยนความสัมพันธ์ในทางที่ดีขึ้นเช่นกัน โดยความสำเร็จในการแปรรูปนี้มีปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ผลกำไรแฝงจากธุรกิจที่ไม่ใช่รถไฟ ความสามารถในการจ้างงานใหม่ของรัฐบาลและบริษัท ความเข้าใจความจำเป็นในการแปรรูป และเสถียรภาพทางการเมืองและการสนับสนุนจากพรรคฝ่ายค้านที่ช่วยเหลืออยู่ แต่กระนั้นภายใต้บริบทของการแปรรูป JNR มีปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในช่วงการแปรรูปและใช้เวลานานหลายปี

^๑ My car เป็นคำที่ชาวญี่ปุ่นใช้เรียกในความหมายของรถยนต์ส่วนตัวในช่วงยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟู ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘- ๒๕๖๖

นั่นคือ ความสามารถในการจ้างพนักงานเดิมของ JNR ความสามารถในการจ้างในที่นี้หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องปลดพนักงานจำนวนหนึ่งออก เพื่อตัดค่าใช้จ่ายที่ให้กับพนักงานขององค์กร แน่แน่นอนว่าต้องมีผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปกิจการนี้ ซึ่งภายในการรถไฟของญี่ปุ่นประกอบด้วยสหภาพแรงงานรถไฟใหญ่ๆ หลายสังกัด

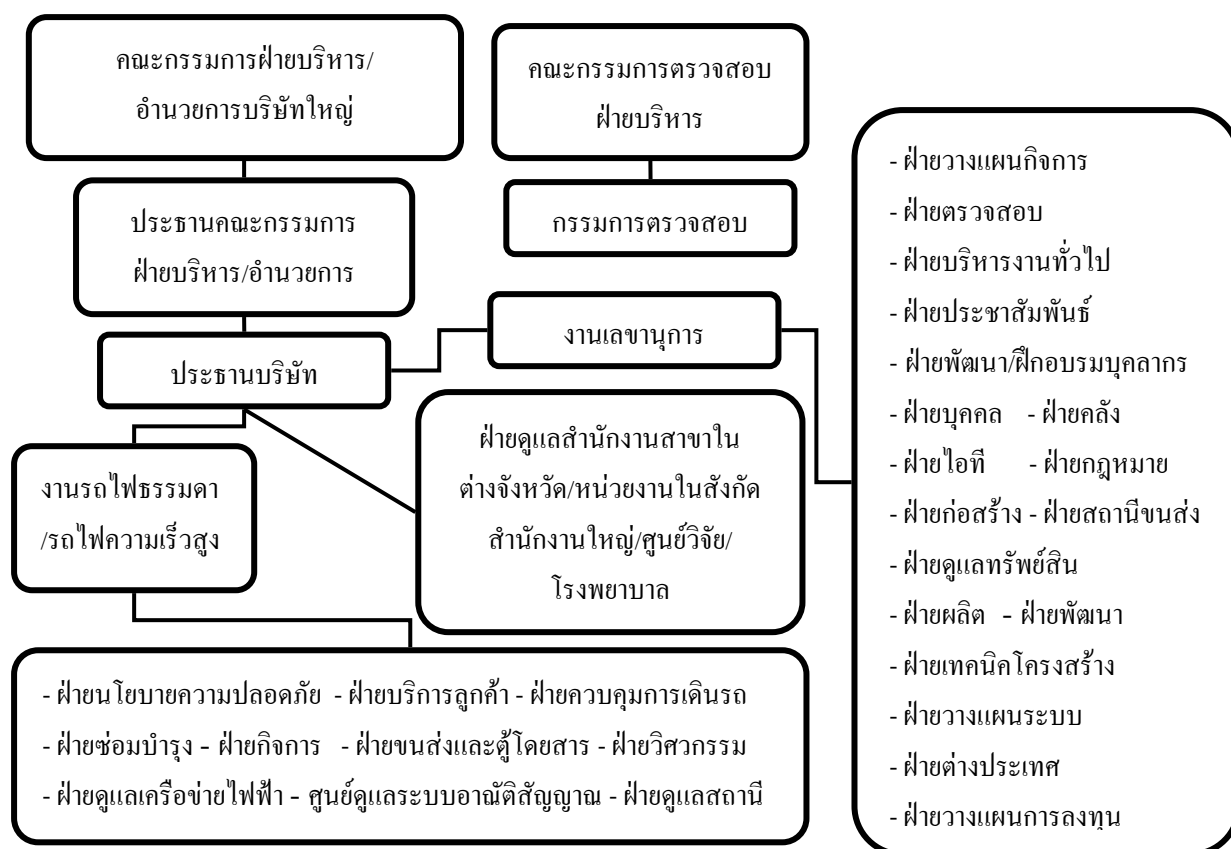
ในช่วงที่มีการคัดเลือกจ้างพนักงานเดิมนั้น JNR เดิมได้จัดรายชื่อผู้สมัครจ้างให้กับบริษัท JR ใหม่ เพื่อทำการจ้าง แต่บัญชีรายชื่อที่จัดทำนั้นปรากฏชื่อของพนักงานซึ่งได้สนับสนุนการแปรรูป แต่กลับไม่ปรากฏชื่อพนักงานซึ่งคัดค้านการแปรรูปกิจการรถไฟ จนกระทั่งในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อมีการแปรรูปและดำเนินการกิจการรถไฟโดยบริษัท JR ใหม่ พนักงานซึ่งคัดค้านการแปรรูปจำนวน ๙,๖๒๘ คน ไม่ได้รับการจ้างงานใหม่โดยบริษัท JR แต่ถูกส่งไปทำงานในกลุ่มบรรษัทการชำระหนี้ของ JNR เป็นเวลา ๓ ปี โดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้ให้ความช่วยเหลือพนักงานจำนวน ๖,๓๐๐ คน ที่ถูกปฏิเสธในรอบแรกให้ได้รับการจ้างงานใหม่เพิ่มเติม เหลือเพียงพนักงานที่คัดค้านรวม ๑,๐๔๘ คน ได้ถูกปลดออกจากบรรษัทการชำระหนี้ ยังผลให้พนักงานงานดังกล่าวประมาณการกระทำนั้นว่าไม่ยุติธรรม เป็นการกีดกัน แบ่งแยก และละเมิดต่ออิสรภาพในการดำเนินงานภายใต้กฎหมายแรงงานสากล นอกจากนี้ยังกล่าวอีกว่าการที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเช่นนี้จากการแปรรูปกิจการของรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์แอบแฝง นั่นคือ เพื่อกำจัดแรงต่อต้านออกทั้งที่เจตนารมณ์หนึ่งของสภาไคเอทของญี่ปุ่นที่ออกกฎหมายการแปรรูปนั้น เพื่อป้องกันการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเมื่อมีการเลือกผู้สมัครเข้ามาจ้างเป็นพนักงาน แต่ผลที่ออกมาคือ พนักงานที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่ยอมรับการแปรรูป JNR จะได้สิทธิพิเศษเหนือพนักงานที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่ต่อต้านการแปรรูป JNR

ถึงแม้จะมีปัญหาเกิดขึ้นเรื่องการจ้างงานพนักงานตั้งแต่อดีตก็ตาม แต่ในส่วนของบริการของบริษัท JR ใหม่ก็ได้สร้างความประทับใจให้แก่ผู้โดยสารอย่างมาก บริษัทสามารถดำเนินการได้อย่างดีเยี่ยม โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ บริษัทมีเส้นทางรถไฟที่เปิดให้บริการรวม ๒๗,๒๔๕ กิโลเมตร ผู้โดยสารที่ใช้บริการต่อปีจำนวนประมาณ ๓๘๒ ล้านคนต่อกิโลเมตร และมีปริมาณการขนส่งสินค้าประมาณ ๒๒ ล้านตันต่อกิโลเมตร และในปัจจุบันญี่ปุ่นมีองค์กรที่ดำเนินการรถไฟอื่นอยู่อีก ๔ ประเภท ได้แก่ องค์กรรัฐบาลส่วนท้องถิ่น บริษัทรถไฟเอกชน บริษัทรถไฟร่วมลงทุนโดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและบริษัทเอกชนและองค์กรการขนส่งเมโท

ในปัจจุบันบริษัท JR ดำเนินการบริหารในรูปของกลุ่มบริษัทรถไฟเอกชนญี่ปุ่น ซึ่งประกอบด้วย

๑. กลุ่มบริษัทที่ดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งโดยสาร ๖ บริษัท ได้แก่ ๑.๑ บริษัทรถไฟโดยสารสายฮอกไกโด ๑.๒ บริษัทรถไฟโดยสารสายตะวันออก ๑.๓ บริษัทรถไฟโดยสารสายโทไกโด ๑.๔ บริษัทรถไฟโดยสารสายตะวันตก ๑.๕ บริษัทรถไฟเขตชิโกะกุ และ ๑.๖ บริษัทรถไฟเขตคิวชู
๒. กลุ่มบริษัทที่ดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งสินค้า ๑ บริษัท ได้แก่ บริษัทรถไฟขนส่งสินค้า (JR Container Blue)
๓. กลุ่มสถาบันและหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการวิจัยด้านรถไฟและดูแลระบบคอมพิวเตอร์ ได้แก่ ๑. สถาบันวิจัยเทคนิคด้านรถไฟ และ ๒. หน่วยงานระบบจัดการข้อมูลด้านรถไฟ

โดยในบทความนี้ ผู้เขียนขอกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารงานในกลุ่มบริษัทขนส่งโดยสารในภาพรวมเพียงเท่านั้น ดังแผนผังโครงสร้างการบริหารข้างล่างนี้



อย่างไรก็ตาม จากปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาว่า เจตนารมณ์ของการปฏิรูปนั้นคืออะไร เพื่อใคร ใครได้รับประโยชน์สูงสุดและมีวิสัยทัศน์ของการ ดำเนินการอยู่ที่ไหน เป็นอย่างไร หากเจตนารมณ์ของการปฏิรูปเกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนและ ประเทศชาติ ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องสมควรดำเนินการเป็นอย่างยิ่ง หากจะถามว่าใครถูกหรือผิด เมื่อมีการปฏิรูป การรถไฟ ผู้เขียนคิดว่าเป็นคำถามที่ตอบยาก เพราะถ้าต่างฝ่ายต่างนำเหตุผลมาหักล้างและ โต้ตอบซึ่งกันและ กัน ก็จะไม่มีการผิดหรือถูกอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะฝ่ายใดจะถูกหรือผิด สิ่งสำคัญซึ่งเป็น คำตอบสุดท้ายในการปฏิรูปรถไฟของญี่ปุ่นนั้นคือ ประชาชนซึ่งได้รับประโยชน์จากการรถไฟอย่างสูงสุด ภายใต้อุณหภูมิที่สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัยและตรงเวลา โดยรัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและ สนับสนุนกิจการรถไฟของญี่ปุ่นเสมอมา ซึ่งนั่นหมายความว่า รายได้ของการรถไฟก็จะเพิ่มสูงขึ้น ตาม จำนวนผู้ใช้บริการทางรถไฟที่ดี มีประสิทธิภาพ สะดวก ปลอดภัยและตรงเวลา ซึ่งในที่สุดรายได้เหล่านั้นก็ จะกลายเป็นรายได้ของพนักงานและรัฐต่อไปอย่างปฏิเสธไม่ได้

ผู้เขียนเชื่อว่า ผู้ที่ได้อ่านบทความนี้คงต้องการเห็นภาพการรถไฟของประเทศไทยที่มีบริการที่ดี มีประสิทธิภาพ สะดวก ปลอดภัยและตรงเวลาในเร็ววันอย่างที่ชาวญี่ปุ่นได้รับอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยไม่ใช้ประชาชนเป็นเครื่องต้อรอง แต่ให้ประชาชนเป็นเครื่องกระตุ้นให้รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างเต็มที่

บทความโดย
นายตรรกวิทย์ มิ่งขวัญ
เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ ๓
กลุ่มงานภาษาญี่ปุ่นและเกาหลี

รายการอ้างอิง

หนังสือและเอกสาร

相賀 徹夫 (1989) 日本大百科全書 16 『鉄道』 小学館
 加藤一郎 (1994) Japan An illustrated Encyclopedia 「Railways」 大日本
 印刷株式会社

ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

<http://www.jrtr.net> – Progress of construction technology

<http://www.jrtr.net> – Railways construction plan and its social background by Eiichi Aoki

http://www.rtri.or.jp/japanrail/History3_E.html - History of Japanese Railway

http://www.jrtr.net/jrtr08/pdf/f04_nak.pdf -Privatization and Beyond: The JR Case by Kiyoshi
 Nakamura

http://www.jrtr.net/jrtr13/pdf/his_13.pdf - Change in Japan's Transport Market and JNR
 Privatization by Mitsuhide Imashiro

<http://www.jrtr.net> – Privatization – Background and Future Tasks by Eiji Hosoya

<http://www.jrtr.net> - Break up and Privatization of Japanese's Gigantic Company and Thorough
 going Discrimination in Employment in the New Company by Takao Miura

<http://www.jil.go.jp/bulletin/year/2001/vol40-02/03.htm> - Interim Report 1991

<http://www.oit.org.pe/sindi/english/casos/jpn/jpn199901.html> - Compliant against the
 Government of Japan

<http://www.jil.go.jp/bulletin/year/2001/vol40-02/03.htm> - Interim Report 1991

<http://ja.wikipedia.org/wiki/JR> – JR background

<http://www.jreast.co.jp/organization/index.html> - organization chart

<http://www.westjr.co.jp/company/info/organization.html> - organization chart

http://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/company/com_3.html - organization chart

<http://company.jr-central.co.jp/company/about/organization.html> - organization chart