



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ข้อเสนอการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางราง
เพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศ

จัดทำโดย นางภาวิณา อัครวมณีกุล
รหัส 97011

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 97
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2566
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ข้อเสนอการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางราง
เพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศ

จัดทำโดย นางภาวิณา อัครมณีกุล
รหัส 9711

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 97
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2566

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม ของสำนักงาน ก.พ.

ลงชื่อ.....

ระรินทิพย์ ศีโรรัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

บรรจงจิตต์ อังศุสิงห์
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

จุฬา สุขมานพ
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่องข้อเสนอการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางเพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ (กบส.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีหน้าที่ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการบริหารจัดการขนส่งและบริการของประเทศ เพื่อให้การพัฒนาระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงข่ายรถไฟขนาดทาง 1 เมตร เพื่อให้เป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งสินค้าของประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์และดิจิทัล และมีการถ่ายทอดแผนทั้ง 3 ระดับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยในช่วงที่ผ่านมากระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารกิจการระบบขนส่งทางรางที่มีการแบ่งแยกกลไกการบริหารจัดการด้านนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบกิจการออกจากกันอย่างชัดเจน โดยได้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการระบบขนส่งทางราง เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และได้อนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้ดำเนินการก่อสร้างรถไฟทางคู่และทางสายใหม่ ระยะที่ 1

อย่างไรก็ดี รายงานประจำปี 2565 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์และดิจิทัล ระบุว่า ประเทศไทยยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งทางรางเป็นร้อยละ 4 ภายในปี 2565 ได้ โดยการขนส่งสินค้าภายในประเทศส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาการขนส่งทางถนนซึ่งเป็นการขนส่งที่มีต้นทุนสูงกว่าการขนส่งทางรางและทางน้ำ ทำให้ต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศยังอยู่ในระดับที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค และหากประเทศไทยไม่สามารถลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศได้ จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต ซึ่งจากการวิเคราะห์ตามหลักการของวงจรการบริหารงานคุณภาพ (PDCA) และการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางได้ ได้แก่ *ข้อจำกัดทางกายภาพของระบบขนส่งทางราง* ที่จำเป็นต้องมีการขนส่งช่วงหัว/ท้ายการยกขน (Double Handling) ทำให้การขนส่งสินค้าทางรางจะมีค่าขนส่งสินค้าต่ำกว่าทางรถยนต์ก็ต่อเมื่อเป็นเส้นทางที่มีจุดต้นทาง – ปลายทางที่มีศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้า (CY) บริเวณสถานีรถไฟ นอกจากนี้ สินค้าที่เหมาะสมสำหรับการขนส่งทางรถไฟจำเป็นต้องเป็นสินค้าที่ไม่เน่าเสียง่าย มีการบรรจุภัณฑ์ที่ดีและทนทานต่อแรงกระแทกที่เกิดขึ้นในกระบวนการขนส่งทางรถไฟ ส่งผลให้การขนส่งสินค้าทางรางในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศและสินค้าอุตสาหกรรม และ *ข้อจำกัดของผู้ให้บริการ* เนื่องจากปัจจุบัน รฟท. เป็นผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานและขนส่งสินค้า (ของผู้อื่น) รายเดียวของประเทศ ทำให้มีขีดความสามารถในการดำเนินงานและการให้บริการที่จำกัด จึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการระดับนโยบายและผู้ให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้สามารถเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีนโยบายหรือมาตรการที่จะช่วยลดข้อจำกัดของระบบรางและความพร้อมของผู้ให้บริการ ทั้งนี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงได้แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะเร่งด่วน (ภายใน 3-6 เดือน) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเพิ่มอัตราการใช้จ่ายประโยชน์ของทางคู่และทางสาม สถานีบรรจุก๊าซและแยกสินค้ากล่อง ลาดกระบัง (ไอซีดี ลาดกระบัง) และศูนย์การขนส่งผู้สินค้าทางรถไฟที่ท่าเรือแหลมฉบัง (SRTO) เป็นอย่างน้อยร้อยละ 50 ของขีดความสามารถภายในปี 2567 โดยมอบหมายให้กระทรวงคมนาคม โดย รฟท. จัดทำแผนบูรณาการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งสินค้าทางราง เพื่อปรับตารางเดินรถ เพิ่มจำนวนขบวนรถและบทบาทภาคเอกชนในเส้นทางรถไฟทางคู่และทางสาม จัดตั้งคณะทำงานในรูปแบบ Sandbox ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องตลอดกระบวนการขนส่งสินค้าทางราง ณ จุดต้นทางถึงจุดปลายทางในเส้นทางระหว่างไอซีดี ลาดกระบัง - ท่าเรือแหลมฉบัง และจัดให้มีการประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในประเด็นที่สำคัญ อาทิ การเพิ่มอุปสงค์การขนส่งสินค้าทางราง วิธีการและแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนใน (ร่าง) พระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. การปรับรูปแบบการให้บริการโดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเสนอ กบส. และคณะรัฐมนตรีต่อไป

ระยะปานกลาง (ภายใน 6 เดือน - 2 ปี) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในระยะต่อไปสามารถสนับสนุนให้โครงข่ายระบบรางเป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งสินค้าของประเทศ โดยมอบหมายให้กระทรวงคมนาคม จัดทำแผนบูรณาการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมที่มีความเชื่อมโยงของโครงข่ายคมนาคมขนส่งทุกรูปแบบทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ ทางอากาศ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และอยู่ระหว่างการพัฒนา รวมถึงแผนในอนาคต ขยายผลการดำเนินงานของคณะทำงานในรูปแบบ Sandbox ไปยังในเส้นทางยุทธศาสตร์การขนส่งสินค้าทางรางที่สำคัญ และบูรณาการเชื่อมโยงฐานข้อมูลการขนส่งสินค้าระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลปริมาณการขนส่งสินค้าของประเทศมีความถูกต้อง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากรูปแบบการดำเนินการตามข้อเสนอเชิงนโยบายจำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วนมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ทำให้อาจจะเกิดข้อจำกัดในการดำเนินการร่วมกัน และไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาคการเมือง ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จตามผลการศึกษาดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะทำงานที่มีองค์ประกอบของผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการขนส่งสินค้าตั้งแต่ต้นทาง - ปลายทาง โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการ กบส. พร้อมทั้งกำหนดให้คณะทำงานดำเนินงานในรูปแบบ Sandbox เพื่อลดข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน และกำหนดให้มีการทดสอบวิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการขนส่ง และหรือที่เกิดขึ้นจากระเบียบและกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยให้สามารถรับรู้ถึงปัญหา อุปสรรค สามารถแก้ไขก่อนที่จะนำไปใช้จริง และลดความเสี่ยงหากมีผลกระทบแก่ส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ได้กำหนดให้มีกลไกการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ คาดว่าภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามข้อเสนอเชิงนโยบายจะทำให้เกิดการใช้จ่ายประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานระบบรางและสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้ประเทศบรรลุเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางเพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดีด้วยความกรุณาและความเอาใจใส่ในการให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์จากท่านอาจารย์ระรินทิพย์ ศิโรรัตน์ ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมประกอบด้วย อาจารย์บรรจงจิตต์ อังศุสิงห์ และอาจารย์จุฬา สุขมานพ ทำให้เอกสารฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส. 1) รุ่นที่ 97 ตลอดจนสามารถนำความรู้และทักษะที่ได้เรียนรู้จากการจัดทำรายงานฉบับนี้ไปปรับใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป ผู้ศึกษาจึงขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง มา ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณวิทยากร ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยนักบริหาร สถาบันข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ทุกท่านที่ให้ความรู้ ดูแลใส่ใจและทุ่มเทในการจัดการอบรมหลักสูตรนี้ ด้วยความเรียบร้อยและสำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายตฤชา พิชยนันท์) และรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นางธิดา พัชร์ธรรม) ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน (นางสาวสุนทรลักษณ์ เพ็ชรกุล) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นอย่างยิ่งที่สนับสนุนและให้โอกาสเข้ารับการฝึกอบรมในครั้งนี้

ภาวิณา อัครมณีกุล

30 พฤษภาคม 2566

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
สารบัญแผนภูมิ	ญ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ฎ
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	4
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	6
2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	7
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	7
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	13
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	30
3. แผนพัฒนาตนเอง	
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	31
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	32
3.3 ผลการพัฒนาตนเอง	34
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	อันดับโครงข่ายทางรางของประเทศในอาเซียน ปี 2560 - 2564	9
ตารางที่ 2	ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการพัฒนาโครงการตามแผนแม่บทฯ	17
ตารางที่ 3	ประมาณการปริมาณสินค้าของโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงจิระ - ขอนแก่น	19
ตารางที่ 4	ปริมาณสินค้าทางรถไฟแยกตามประเภทสินค้าในช่วงปี 2559 - 2563	21
ตารางที่ 5	สรุปข้อคิดเห็นของผู้ประกอบการภาคเอกชนตามห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ในประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์	22
ตารางที่ 6	เปรียบเทียบต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางรางและทางถนน ในเส้นทางระหว่างท่าเรือแหลมฉบัง - สถานีรถไฟหนองคาย	24
ตารางที่ 7	เปรียบเทียบต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางรางและทางรถยนต์	24
ตารางที่ 8	ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานและแนวทางการบริหารจัดการ	29
ตารางที่ 9	ผลการวิเคราะห์ตนเอง	31
ตารางที่ 10	ความรู้ ทักษะ ความสามารถและคุณลักษณะที่ต้องการพัฒนา	32
ตารางที่ 11	แผนพัฒนารายบุคคล : ระยะเวลา 2 เดือน (ระหว่างการฝึกอบรม นบส.1)	33
ตารางที่ 12	ผลการพัฒนาตนเองในช่วงระยะเวลา 2 เดือน (ระหว่างการฝึกอบรม นบส.1)	35

สารบัญภาพ

แผนภาพที่ 1	โครงสร้างองค์กรของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2566	4
แผนภาพที่ 2	ผลการจัดอันดับความสามารถด้านการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ปี 2565	8
แผนภาพที่ 3	วงจรการบริหารงานคุณภาพ (PDCA)	13
แผนภาพที่ 4	กระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking)	14
แผนภาพที่ 5	การถ่ายทอดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศในแต่ละระดับ	14
แผนภาพที่ 6	เปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารกิจการระบบรางของประเทศในปัจจุบันและอนาคต	16
แผนภาพที่ 7	แผนการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ	18
แผนภาพที่ 8	สรุปผลการเปรียบเทียบค่าขนส่งสินค้าทางรางและรถยนต์	24

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	สัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางในปี 2565 และค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน แผนแม่บทภายใต้ประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์และดิจิทัล	9
แผนภูมิที่ 2	ต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศไทย ปี 2560 – 2564	10
แผนภูมิที่ 3	สัดส่วนต้นทุนโลจิสติกส์ต่อ GDP ปี 2563 รายภูมิภาค	10
แผนภูมิที่ 4	โครงสร้างต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศไทยปี 2564	11
แผนภูมิที่ 5	ปริมาณการขนส่งสินค้าภายในประเทศปี 2559 -2563	12
แผนภูมิที่ 6	สัดส่วนการขนส่งสินค้าภายในประเทศจำแนกตามรูปแบบการขนส่ง ปี 2559 -2563	12
แผนภูมิที่ 7	ต้นทุนการขนส่งสินค้าจำแนกตามรูปแบบการขนส่งสินค้า ปี 2561	12
แผนภูมิที่ 8	สัดส่วนของรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ของกระทรวงคมนาคม	15
แผนภูมิที่ 9	อายุการใช้งานเฉลี่ยของรถจักรยานยนต์และรถดีเซลราง ปี 2563	20
แผนภูมิที่ 10	ร้อยละความตรงต่อเวลาของขบวนรถสินค้า ปี 2563	20
แผนภูมิที่ 11	ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรางภายในประเทศ ปี2563	20
แผนภูมิที่ 12	อัตราการใช้ประโยชน์ของทางรถไฟ ในปี 2564	22

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

กบส.	คณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ
ขร.	กรมการขนส่งทางราง
โควิด -19	โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019
พ.ร.บ. การร่วมทุนฯ	พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
พ.ร.บ. สศช.ฯ	พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561
รฟท.	การรถไฟแห่งประเทศไทย
สศช.	สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ไอซีดี ลาดกระบัง	สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ลาดกระบัง
CY (container yard)	ลานกองเก็บตู้คอนเทนเนอร์หรือสินค้า
SRTO	ศูนย์การขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

เรื่อง ข้อเสนอการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางเพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศ

2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

2.1.1 ปัญหา ความท้าทาย หรือการพัฒนา

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศอย่างต่อเนื่อง ทำให้โครงสร้างพื้นฐานของประเทศทั้งในด้านระบบคมนาคม พลังงาน สาธารณูปโภค (น้ำประปา) สาธารณูปการ (ที่อยู่อาศัย) และดิจิทัลสามารถรองรับความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอและครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานที่ดีของประเทศถือเป็นปัจจัยสนับสนุนประการหนึ่งในการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่จะช่วยทำให้เกิดการพัฒนาต่อยอดจากฐานทรัพยากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่และกระตุ้นให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค ยกกระดับผลิตภาพของภาคการผลิตและบริการ ลดต้นทุนการผลิตและบริการที่แข่งขันได้ในระดับสากล สนับสนุนให้เกิดความเชื่อมโยงกับอนุภูมิภาคและภูมิภาคอย่างเป็นระบบ รวมถึงช่วยสร้างบรรยากาศทางเศรษฐกิจของประเทศที่เหมาะสมแก่การค้าและการลงทุน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบขนส่งทางรางที่สามารถเชื่อมต่อกับระบบขนส่งอื่นทั้งภายในประเทศและภูมิภาคอย่างเป็นระบบ นอกจากจะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งสินค้าจากทางถนนสู่ระบบรางและมีส่วนสนับสนุนต่อเป้าหมายการลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศแล้ว ยังมีส่วนช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมารัฐบาลได้เร่งรัดการลงทุนพัฒนาปรับปรุงโครงข่ายรถไฟขนาดทาง 1 เมตร เพื่อให้เป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งสินค้าของประเทศ โดยได้ลงทุนพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายรถไฟทางคู่ รถไฟสายใหม่ อาทิ การก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย เพื่อช่วยลดระยะทางที่ใช้ในการขนส่งสินค้าจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปยังท่าเรือแหลมฉบังได้ประมาณ 80 กิโลเมตร รวมถึงการจัดการจราจรและล้อเลื่อน ตลอดจนผลักดันให้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง เพื่อทำหน้าที่ด้านนโยบาย (Policy Adviser) แต่จากการติดตามผลการพัฒนาพบว่าประเทศไทยยังคงมีสัดส่วนการขนส่งทางรางเฉลี่ยร้อยละ 1.86 จากปริมาณการขนส่งสินค้าภายในประเทศทั้งหมด ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางร้อยละ 4 ภายในปี 2565 ค่อนข้างมาก ทำให้ต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศยังอยู่ในระดับที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค

2.1.2 ประเด็นการศึกษา

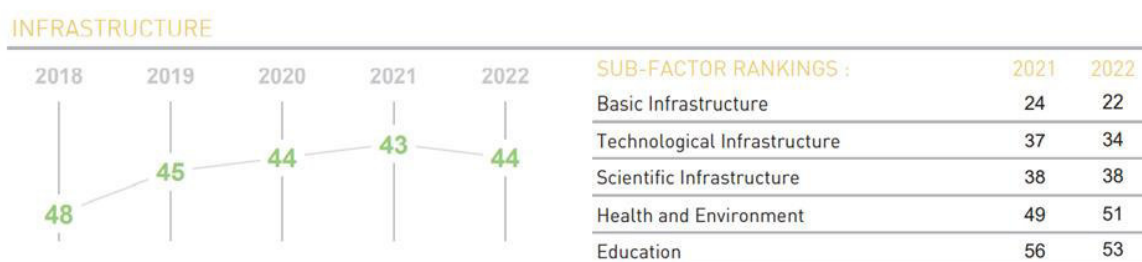
- 1) เพราะเหตุใดจึงทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนประเด็นการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางได้ตามเป้าหมาย
- 2) ทำอย่างไรถึงจะช่วยให้สามารถเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางได้ตามเป้าหมาย

2.1.3 สภาพปัญหาที่ผ่านมา แนวโน้มและผลกระทบ

1) สภาพการดำเนินงานในปัจจุบัน

จากรายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ปี 2565 ในประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์และดิจิทัลภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พบว่า อันดับความสามารถด้านการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2561 – 2565 โดยพัฒนาจากอันดับที่ 48 ในปี 2561 มาอยู่ในอันดับที่ 43 ในปี 2565 แต่เมื่อเทียบค่าเป้าหมายในปี 2570 ที่กำหนดให้ความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศดีขึ้นและจะต้องอยู่ในอันดับที่ 38 ภายในปี 2570 เพื่อให้สามารถสนับสนุนเป้าหมายการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พบว่าอันดับความสามารถด้านการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในปัจจุบันยังห่างไกลจากค่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ค่อนข้างมาก แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

แผนภาพที่ 2 ผลการจัดอันดับความสามารถด้านการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ปี 2565



ที่มา: IMD World Competitive Yearbook 2022

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรางได้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป (Basic Infrastructure) โดยพิจารณาจากความหนาแน่นของโครงข่ายทางราง (Density of the Railroad network) (กิโลเมตรต่อตารางกิโลเมตร) ซึ่งในปี 2564 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับโครงข่ายทางรางลดลง 3 อันดับจากอันดับที่ 42 ในปี 2563 มาอยู่ในอันดับที่ 45 แสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงข่ายทางราง ซึ่งเป็นผลจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง แนวโน้มราคาพลังงาน และผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาค พบว่าไทยได้รับการจัดอันดับโครงข่ายทางรางอยู่ในอันดับที่ 2 ของอาเซียน โดยมีความหนาแน่นของโครงข่ายทางรางเฉลี่ยประมาณ 0.010 กิโลเมตรต่อตารางกิโลเมตร (อ้างอิงจากข้อมูล ณ ปี 2562) โดยมีประเทศสิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับโครงข่ายทางรางอยู่ในอันดับที่ 1 ของภูมิภาคที่มีความหนาแน่นของโครงข่ายทางรางเฉลี่ยประมาณ 0.722 กิโลเมตรต่อตารางกิโลเมตร เนื่องจากประเทศเป็นพื้นที่ขนาดเล็ก

¹ ผลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยสถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute for Management Development: IMD) พ.ศ. 2565 โดยที่การประเมินความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการประเมินจาก 5 มิติหลัก ประกอบด้วย (1) โครงสร้างพื้นฐานทั่วไป (Basic Infrastructure) (2) โครงสร้างพื้นฐานทางด้านเทคโนโลยี (Technological Infrastructure) (3) โครงสร้างพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ (Scientific Infrastructure) (4) สุขภาพและสิ่งแวดล้อม (Health and Environment) และ (5) การศึกษา (Education)

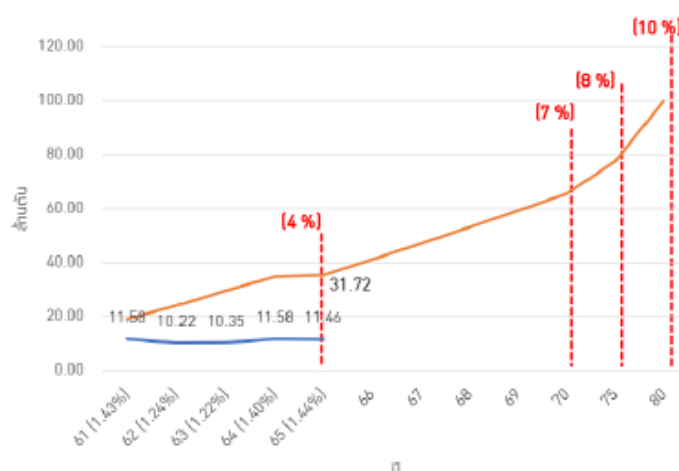
ตารางที่ 1 อันดับโครงข่ายทางรางของประเทศในอาเซียนปี 2560 - 2564

ประเทศ	2560	2561	2562	2563	2564
(1) สิงคโปร์	1	2	2	2	2
(2) ไทย	42	42	41	42	45
(3) มาเลเซีย	46	46	45	45	46
(4) ฟิลิปปินส์	48	58	60	60	57
(5) อินโดนีเซีย	55	54	54	54	52

ที่มา: จากการรวบรวมข้อมูล IMD ของ สศช.

จากการพิจารณายุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรางของประเทศ พบว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบขนส่งทางรางเพื่อเป็นทางเลือกในการเดินทางและขนส่งสินค้าของประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 -2529) เป็นต้นมา แต่ยังคงมีความก้าวหน้าค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับการพัฒนาโครงข่ายทางถนน และจากวิกฤตราคาน้ำมันเชื้อเพลิงช่วงปี 2551 ทำให้รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเร่งลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรางและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้โครงข่ายทางรถไฟขนาดทาง 1 เมตร ทำหน้าที่เป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งสินค้าของประเทศ พร้อมทั้งได้กำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้รับภาระการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบขนส่งทางรางทั้งหมด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติแผนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท. ระยะที่ 1 พ.ศ. 2553 -2557 ของ รฟท. กรอบวงเงินลงทุนรวมประมาณ 176,808 ล้านบาท เพื่อพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงจัดการจราจรและล้อเลื่อน อย่างไรก็ตาม จากการติดตามผลการขับเคลื่อนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบโลจิสติกส์และดิจิทัล พบว่าสัดส่วนปริมาณการขนส่งสินค้าทางรางต่อปริมาณการขนส่งสินค้าทั้งหมดเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 1.68 ในปี 2561 เป็นร้อยละ 1.95 ในปี 2563 ต่ำกว่าค่าเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์และดิจิทัลค่อนข้างมาก (ร้อยละ 4 ภายในปี 2565)

แผนภูมิที่ 1 สัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางในปี 2565 และค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์และดิจิทัล



ที่มา : กรมการขนส่งทางราง

2) แนวโน้มและผลกระทบ

ปี 2564 คาดว่าต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศจะมีมูลค่าประมาณ 2,238.8 พันล้านบาท คิดเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.8 เมื่อเทียบกับปี 2563 เนื่องจากการฟื้นตัวของกิจกรรมเศรษฐกิจภายในประเทศจากการผ่อนคลายมาตรการควบคุมและป้องกันสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด -19 และแรงขับเคลื่อนจากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ประกอบกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก ทำให้การส่งออกกลับมาขยายตัว ส่งผลให้คาดว่าต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศในปี 2564 จะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 13.8 ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาประจำปี (Nominal GDP) ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2563

แผนภูมิที่ 2 ต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศไทย ปี 2560 – 2564 (หน่วย พันล้านบาท)

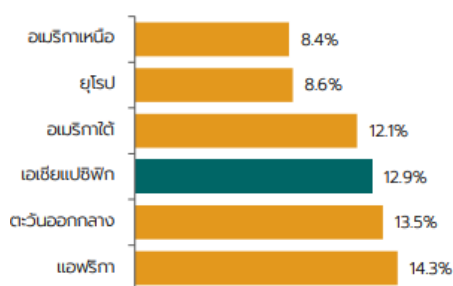


ที่มา : สศช.

หมายเหตุ : r (revised) หมายถึงปรับปรุงข้อมูลย้อนหลังตามข้อมูลระบบบัญชีประชาชาติ p (preliminary) หมายถึง ข้อมูลเบื้องต้น e (estimated) หมายถึงข้อมูลประมาณการ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยผลการสำรวจของบริษัท Armstrong & Associates ที่ปรึกษาด้านการบริการทางโลจิสติกส์และผู้เชี่ยวชาญ ด้านการวิจัยตลาด พบว่า ปี 2563 สัดส่วนต้นทุนโลจิสติกส์ต่อ GDP เฉลี่ยของทุกประเทศทั่วโลกอยู่ที่ร้อยละ 10.8 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.7 ในปี 2562 โดยประเทศในทวีปอเมริกาเหนือและยุโรปมีสัดส่วนต้นทุนโลจิสติกส์ต่อ GDP อยู่ในระดับต่ำที่สุดที่ร้อยละ 8.4 และ 8.6 ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีสัดส่วนต้นทุนโลจิสติกส์ต่อ GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 12.9 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.8 ในปี 2562 ซึ่งต่ำกว่าต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศไทยในปี 2563 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งดำเนินการลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศเพื่อให้สามารถแข่งขันได้กับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

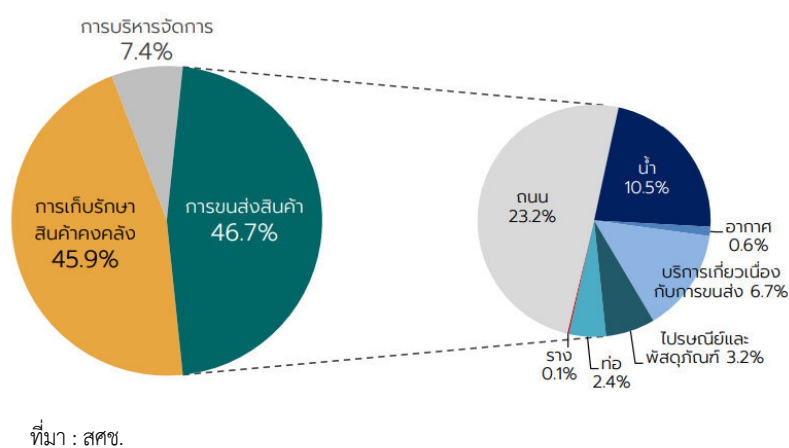
แผนภูมิที่ 3 สัดส่วนต้นทุนโลจิสติกส์ต่อ GDP ปี 2563 รายภูมิภาค (หน่วย ร้อยละ)



ที่มา Armstrong & Associates

จากการวิเคราะห์องค์ประกอบของต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศ พบว่า **ต้นทุนการขนส่งสินค้าเป็นองค์ประกอบใหญ่ที่สุด คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 46.7** ของมูลค่าต้นทุนโลจิสติกส์รวม รองลงมาคือ ต้นทุนการเก็บรักษาสินค้าคงคลัง และต้นทุนการบริหารจัดการโลจิสติกส์ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 45.9 และ ร้อยละ 7.4 ตามลำดับ ซึ่งทั้ง 2 ต้นทุนดังกล่าวเป็นต้นทุนที่ผู้ประกอบการได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการบริหารจัดการ เพื่อลดต้นทุนให้สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการทั้งภายในประเทศและต่างประเทศได้ **ในขณะที่การบริหารจัดการต้นทุนการขนส่งสินค้าของประเทศให้เป็นไปได้ไปอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นบทบาทที่สำคัญของภาครัฐในฐานะผู้พัฒนา/ผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับความต้องการขนส่งสินค้าของผู้ประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งทางด้านระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้า**

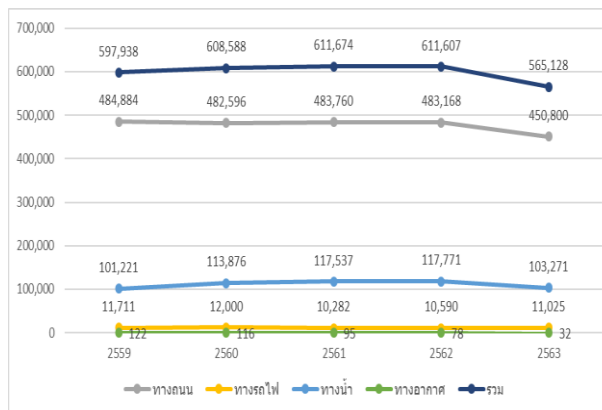
แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศไทยปี 2564 (หน่วย : ร้อยละ)



2.1.4 ความจำเป็นในการดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนา

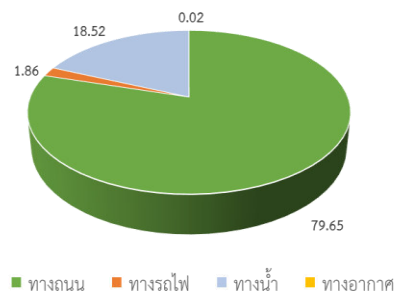
ในช่วงปี 2559 – 2563 ปริมาณการขนส่งสินค้าของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงจาก 597.94 ล้านตัน/ปี ในปี 2559 เป็น 565.13 ล้านตัน/ปี ในปี 2563 หรือลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.33 ต่อปี ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 และส่วนใหญ่เป็นการลดลงของการขนส่งสินค้าทางอากาศ ในขณะที่การขนส่งสินค้าทางชายฝั่งทะเลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเฉลี่ยร้อยละ 1.71 ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาท่าเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้ประกอบการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อรองรับการขนส่งทางน้ำ ซึ่งเป็นรูปแบบการขนส่งที่มีค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่ต่ำกว่าการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การขนส่งสินค้าของประเทศส่วนใหญ่ยังคงเป็นการขนส่งสินค้าทางถนนเป็นหลักเฉลี่ยประมาณร้อยละ 80 ในขณะที่การขนส่งสินค้าทางรางมีแนวโน้มลดลงเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี ทำให้มีสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางเฉลี่ยเพียงร้อยละ 1.86 แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาระบบขนส่งทางรางในช่วงที่ผ่านมายังไม่สามารถจูงใจให้ผู้ประกอบการภายในประเทศเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งสินค้าจากถนนสู่ระบบรางได้ตามเป้าหมายได้

แผนภูมิที่ 5 ปริมาณการขนส่งสินค้าภายในประเทศ ปี 2559 -2563 (หน่วย : พันตัน)



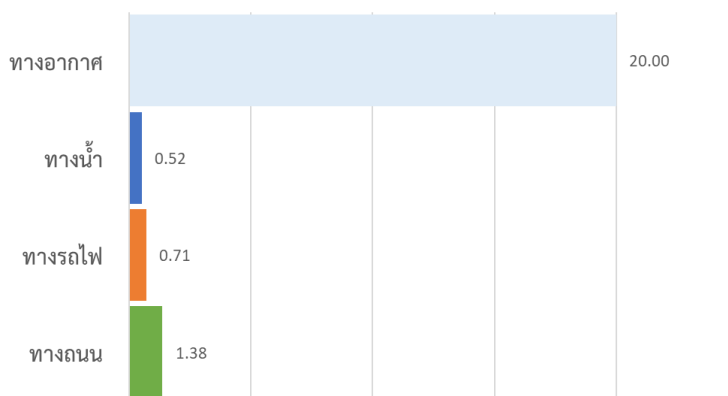
ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

แผนภูมิที่ 6 สัดส่วนการขนส่งสินค้าภายในประเทศจำแนกตามรูปแบบการขนส่งเฉลี่ยปี 2559 -2563 (หน่วย : ร้อยละ)



ในขณะที่การขนส่งทางถนนมีต้นทุนสูงกว่าการขนส่งรูปแบบอื่นยกเว้นการขนส่งทางอากาศ โดยการขนส่งทางถนนมีต้นทุนเฉลี่ย 1.38 บาทต่อตันต่อ กม. ทางรางเฉลี่ย 0.71 บาทต่อตันต่อ กม. และทางน้ำเฉลี่ย 0.52 บาทต่อตันต่อ กม. ทำให้กรณีที่ภาครัฐสามารถจูงใจให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่ทางน้ำหรือทางรางได้ 1 ตันต่อ กม. จะช่วยลดต้นทุนค่าขนส่งประมาณ 0.67 – 0.86 บาทต่อตันต่อ กม. หรือลดลงประมาณร้อยละ 48 – 62 ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศในภาพรวมต่อไป ทั้งนี้ กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งสินค้าจากถนนโดยใช้รถบรรทุกเป็นการขนส่งสินค้าทางรถไฟ โดยมีสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1 หรือประมาณ 5 ล้านตันต่อปี จะช่วยให้ประหยัดต้นทุนค่าขนส่งสินค้าของประเทศรวมประมาณ 4.3 ล้านบาท ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศได้ประมาณร้อยละ 0.0266 ต่อ GDP

แผนภูมิที่ 7 ต้นทุนการขนส่งสินค้าจำแนกตามรูปแบบการขนส่งสินค้า ปี 2561 (หน่วย : บาทต่อตันต่อกิโลเมตร)



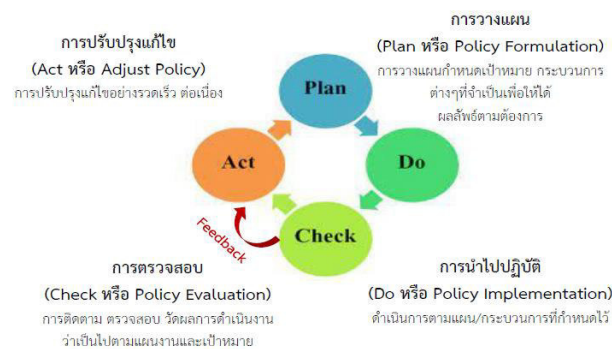
ที่มา : ผลการศึกษาความต้องการการเดินทาง (Travel Demand Survey) และปรับปรุงฐานข้อมูลการเคลื่อนย้ายสินค้าเพื่อวางแผนระบบขนส่งของประเทศ ปี 2561 ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.2.1 หลักการและแนวคิดที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการจัดทำข้อเสนอ

1) หลักการของวงจรการบริหารงานคุณภาพ (Principle of PDCA Cycle) หรือที่เรียกว่า วงจรเดมมิง (Deming Cycle) โดยเริ่มต้นจากการวางแผน/กำหนดเป้าหมาย (P : Plan) แล้วนำไปปฏิบัติ (D : Do) ทำการตรวจสอบผลการปฏิบัติว่าบรรลุเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ (C : Check) ถ้ายังไม่บรรลุเป้าหมายก็ทำการแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ หรือทบทวนเป้าหมาย แต่ถ้าบรรลุเป้าหมายแล้วก็สามารถปรับปรุงค่าเป้าหมายที่ท้าทายมากยิ่งขึ้นต่อไป (A : Act) ซึ่งหลักการดังกล่าวมีจุดเด่นที่เป็นกระบวนการที่ทำซ้ำได้เรื่อย ๆ จนกลายเป็น วงจร (Cycle) เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินการหรือนโยบายอย่างเหมาะสม หรือการจัดทำนโยบายใหม่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญต่อความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) เพื่อให้การบริหารต้นทุนหรือทรัพยากรอย่างเหมาะสม และมีความคุ้มค่ามากที่สุด (Economy) อีกด้วย

แผนภาพที่ 3 วงจรการบริหารงานคุณภาพ (PDCA)



2) หลักการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) เป็นกระบวนการคิดที่ทำให้เราสามารถทำความเข้าใจความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างละเอียด ผ่าน 5 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ การทำความเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ (Empathize) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นความเป็นจริงและปราศจากอคติ การนิยาม (Define) เป็นการสรุปว่าผู้ใช้เป็นใคร ต้องการอะไร ทำไมถึงมีปัญหา **ความคิดสร้างสรรค์ (Ideate)** เป็นขั้นตอนการระดมสมอง เพื่อค้นหาไอเดียหรือความคิดใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหา **การจำลอง (Prototype)** เป็นขั้นตอนการสร้างแบบจำลองวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อทดสอบว่าวิธีดังกล่าวนี้มีความเหมาะสม และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดหรือไม่ **และการทดสอบ (Test)** เป็นขั้นตอนการลงมือทดสอบวิธีการแก้ไขปัญหา ซึ่งขั้นตอนนี้ไม่ใช่ขั้นตอนสุดท้ายแต่เป็นขั้นตอนที่จะต้องมีการทดสอบซ้ำ และกรณีพบว่าวิธีการแก้ไขปัญหา มีความไม่เหมาะสมก็จะต้องเริ่มกลับไปค้นหาไอเดียหรือความคิดใหม่ๆ ในขั้นตอนที่ 3 อีกครั้ง โดยการนำกระบวนการคิดเชิงออกแบบมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบนโยบายสาธารณะ ตามวงจร PDCA จะช่วยให้ภาครัฐสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะมุ่งเป้า (Targeted) เพิ่มขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังจะช่วยให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดอีกด้วย

แผนภาพที่ 4 กระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking)

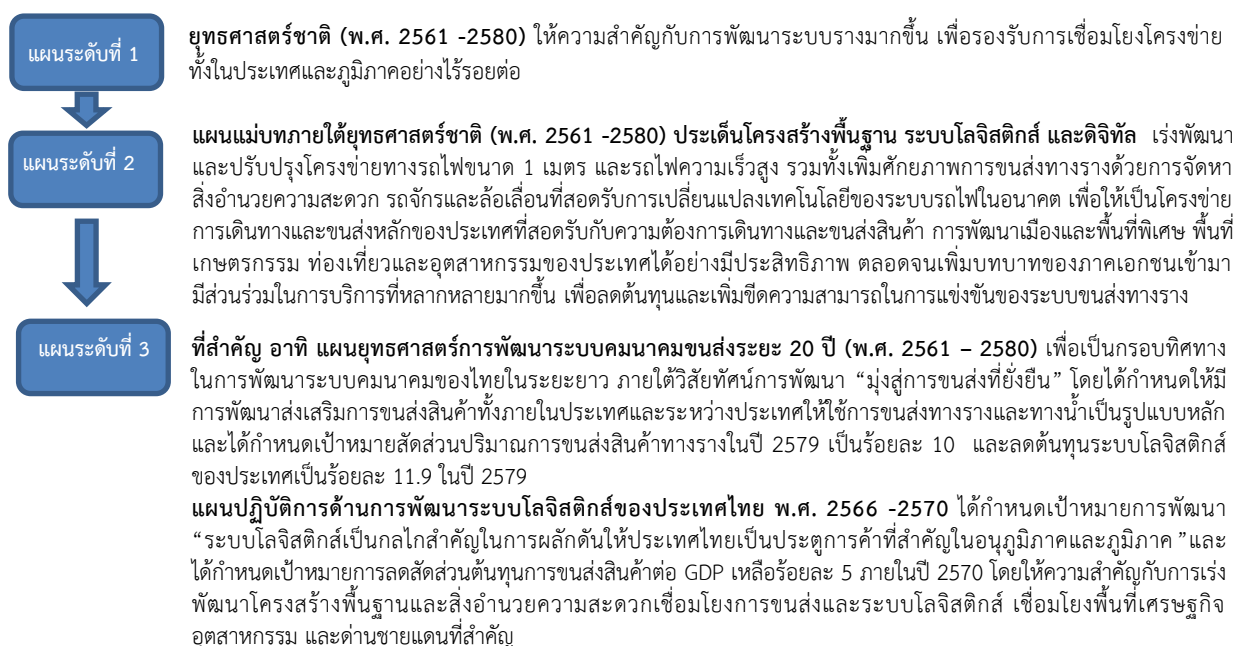


2.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ

1) นโยบาย/ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

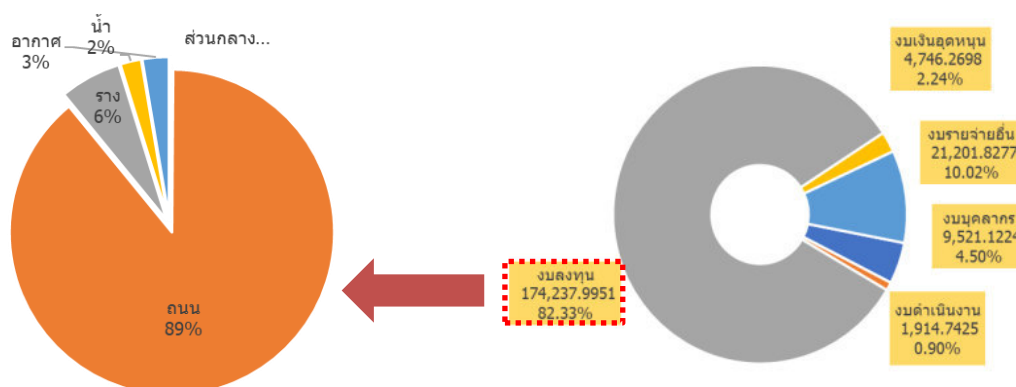
จากการวิเคราะห์พบว่าการพัฒนาาระบบขนส่งทางรางของประเทศได้ถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และได้มีการถ่ายทอดไปสู่แผนระดับที่ 2 และ 3 อย่างสอดคล้องกันทั้งในส่วนของการพัฒนาและเป้าหมายการพัฒนา โดยเฉพาะในส่วนของแผนระดับที่ 3 อาทิ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ซึ่งให้เห็นว่ากระทรวงคมนาคมได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบขนส่งทางราง โดยมุ่งเน้นให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานทางรางและทางน้ำเป็นรูปแบบการขนส่งหลักของประเทศ ระบบการขนส่งทางถนนเป็นระบบเสริม (Feeder Systems) เพื่อขนส่งผู้โดยสารและสินค้า คำนึงถึงการเชื่อมต่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อลดต้นทุนการขนส่ง และแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย พ.ศ. 2566 -2570 ของ สศช. ที่ได้ให้ความสำคัญกับการเร่งพัฒนาโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่และทางรถไฟสายใหม่ให้เป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งสินค้า การบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานและศูนย์บริการโลจิสติกส์ที่รัฐลงทุนไว้ โดยการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้บริการ รวมถึงการส่งเสริมให้ผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัลในการพัฒนาและปรับปรุงบริการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมโลจิสติกส์

แผนภาพที่ 5 การถ่ายทอดยุทธศาสตร์การพัฒนาาระบบขนส่งทางรางของประเทศในแต่ละระดับ



อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาเอกสารรายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ของสำนักงานงบประมาณ พบว่า หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมมีงบลงทุนรวม 174,237.9951 ล้านบาท (ร้อยละ 82.33 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร (รวมเงินนอกงบประมาณ) ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางถนน ซึ่งรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ อาทิ ศูนย์การขนส่งชายแดนจังหวัดนครพนม ในขณะที่การลงทุนพัฒนาระบบขนส่งทางราง (รวมระบบรถไฟฟ้า) มีเพียงประมาณร้อยละ 6 ซึ่งจากการวิเคราะห์เห็นว่าเป็นผลจากความพร้อมของ รฟท. ที่มีความสามารถในการเบิกจ่ายลงทุนก่อสร้างรถไฟทางคู่เฉลี่ยเพียงร้อยละ 50 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กระทรวงการคลังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ซึ่งเป็นผลจากปัญหาในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน รวมถึงขาดการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ ทำให้การก่อสร้างรถไฟทางคู่ล่าช้ากว่าแผนค่อนข้างมาก ส่งผลให้ได้มีการจัดสรรงบประมาณ/เงินกู้ในสัดส่วนต่ำ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งทางรางยังมีปัญหาในขั้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation)

แผนภูมิที่ 8 สัดส่วนของรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ของกระทรวงคมนาคม (หน่วย : ล้านบาท)



ที่มา : สำนักงานงบประมาณ

2) ผลการพัฒนาาระบบขนส่งทางรางของภาครัฐที่ผ่านมา

(1) การปรับโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำให้บริการพื้นฐานสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 และ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2484 ได้กำหนดให้ รฟท. มีหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน (ก่อสร้างและบำรุงรักษา) และเป็นผู้ประกอบกิจการรวมถึงเป็นผู้ควบคุมกิจการเดินรถไฟ ซึ่งถือว่าการผูกขาดกิจการเดินรถไฟแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่มีการแข่งขันการประกอบกิจการ ทำให้การพัฒนาาระบบขนส่งทางรางเพื่อเป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางและขนส่งของประเทศตามเป้าหมายยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารกิจการโดยการแบ่งแยกกลไกการบริการจัดการด้านนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบกิจการออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ปี 2562 ได้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง (ขร.) ตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562 เพื่อทำหน้าที่ด้านนโยบาย (Policy Adviser) ประกอบด้วยงานเสนอแนะนโยบาย กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนารูปแบบการลงทุนและการบริหารจัดการโครงข่ายขนส่งทางรางของประเทศ และจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการขนส่งทางราง และ **ด้านกำกับดูแลมาตรฐาน (Regulator)** ทั้งทางด้านความปลอดภัย การซ่อมบำรุงทางและการประกอบการทางราง (Level of Service) เช่น อัตราค่าบริการ คุณภาพการให้บริการ และมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขันของผู้ประกอบการ เป็นต้น

แผนภาพที่ 6 เปรียบเทียบโครงสร้างบริหารกิจการระบบรางของประเทศในปัจจุบันและอนาคต



ที่มา : สนช.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก (ร่าง) พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการพัฒนาและกำกับมาตรฐานของระบบการขนส่งทางรางของประเทศยังอยู่ในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2 เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ขร. จะต้องนำ (ร่าง) พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เสนอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ทำให้ขณะนี้ ขร. ยังไม่สามารถกำกับกิจการขนส่งทางรางได้อย่างเต็มรูปแบบ

จากการพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ฉบับเสนอสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าภายหลังจากที่ร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้วจะทำให้ ขร. มีอำนาจกำกับดูแลกิจการผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการ แต่อาจจะยังไม่สามารถเพิ่มจำนวนผู้ให้บริการระบบขนส่งทางรางตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ เนื่องจากร่างกฎหมายได้กำหนดให้ รฟท. มีหน้าที่เป็นผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานและผู้ประกอบกิจการเช่นเดียวกับในปัจจุบัน โดยที่ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรเวลาการเดินรถขนส่งทางราง มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเวลา โกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดสรรเวลาการเดินรถ และพิจารณาความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์จากรางหรือทางเฉพาะ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการกิจการเดินรถหลายรายสามารถเดินรถบนเส้นทางเดียวกัน (Open Access) ทำให้กรณีที่ รฟท. จะอนุญาตให้เอกชนที่เข้าร่วมเดินรถเป็นผู้จัดการจักรและล้อเลื่อน และให้บริการเดินรถ จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ เนื่องจากการให้บริการขนส่งสินค้าทางรางเป็นกิจการที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ทั้งนี้ ปัจจุบัน รฟท. ได้มีการให้สิทธิแก่เอกชนเฉพาะเส้นทางที่ได้รับอนุญาตใน 2 รูปแบบ ได้แก่ รฟท. ร่วมเดินรถกับเอกชนเป็นลักษณะของการว่าจ้าง รฟท. ลากจูงขบวนรถโดยสารของ

ตนเอง หรือการที่เอกชนจัดหารถจักรและล้อเลื่อนมาใช้ขนส่งสินค้าที่ตนเองเป็นเจ้าของเท่านั้นไม่ได้รับส่งสินค้าของผู้อื่น จึงทำให้ รฟท. ถือเป็นผู้ให้บริการขนส่งทางรางรายเดียวของประเทศ

(2) ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางราง

▪ ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา รฟท.ได้รับอนุมัติการลงทุนพัฒนาปรับปรุงทางรถไฟขนาด 1 เมตร (Meter Gauge) ประกอบด้วย ปรับปรุงทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 586 กม. การก่อสร้างทางคู่ ระยะที่ 1 จำนวน 7 เส้นทาง และทางรถไฟสายใหม่ จำนวน 2 เส้นทาง ระยะทางรวม 1,577 กม. งบประมาณรวมประมาณ 1.7 ล้านล้านบาท ซึ่งในปี 2564 รฟท. ได้ปรับปรุงทางรถไฟและก่อสร้างทางคู่แล้วเสร็จ จำนวน 2 เส้นทาง ระยะทางรวม 293 กม. ทำให้โครงข่ายทางรถไฟขนาดทาง 1 เมตร มีระยะทางรวม 4,049 กม. ครอบคลุมพื้นที่ 47 จังหวัด โดยทางรถไฟส่วนใหญ่ยังคงเป็นทางเดี่ยว คิดเป็นร้อยละ 84 ระยะทาง 3,391 กม. (รวมสายวงเวียนใหญ่ - มหาชัย และบ้านแหลม - แม่กลอง ระยะทาง 65 กม.) ส่วนทางคู่และทางสาม มีระยะทางประมาณ 551 กม. และ 107 กม. หรือคิดเป็นร้อยละ 14 และ ร้อยละ 3 ตามลำดับ รวมทั้งทำให้โครงสร้างทางรถไฟในเส้นทางประธานส่วนใหญ่มีสภาพอยู่ในระดับดี - ดีมาก (มีค่า Quality Index ระหว่าง 0 - 20) และสามารถรองรับน้ำหนักกดลงเพลา 20 ตัน/เพลา

▪ ปัจจุบัน รฟท. อยู่ระหว่างก่อสร้างโครงการรถไฟทางคู่ ระยะที่ 1 จำนวน 4 เส้นทาง และรถไฟสายใหม่ จำนวน 2 เส้นทาง ระยะทางรวม 1,290 กม.² และเตรียมการเสนอขออนุมัติการลงทุนโครงการรถไฟทางคู่ ระยะที่ 2 จำนวน 7 เส้นทาง ระยะทางรวม 1,479 กม. และรถไฟสายใหม่ จำนวน 4 เส้นทาง³ระยะทางรวม 642 กม. ซึ่งการดำเนินการเป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทการพัฒนาโครงข่ายทางรถไฟสนับสนุนเขตเศรษฐกิจพิเศษ การท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่ (แผนแม่บทฯ) งบประมาณ 2.90 ล้านล้านบาท ของกระทรวงคมนาคม เพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรางให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่างๆ ของประเทศและเชื่อมโยงด้านการขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค ทั้งนี้ คาดว่าในปี 2580 โครงข่ายทางรถไฟของประเทศจะมีระยะทางคู่และทางสามเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17 เป็นร้อยละ 88 ครอบคลุมพื้นที่เพิ่มขึ้นจาก 47 จังหวัด เป็น 62 จังหวัด และมีปริมาณการขนส่งสินค้าเพิ่มขึ้นจาก 11 ล้านตัน เป็น 87 ล้านตันต่อปี หรือมีสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10 ในปี 2580

ตารางที่ 2 ผลที่คาดว่าจะได้รับการพัฒนาโครงการตามแผนแม่บทฯ

รายการ (หน่วย : กม.)	ปัจจุบัน พ.ศ.2564	ระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2565	ระยะกลาง พ.ศ. 2570	ระยะยาว พ.ศ. 2580
โครงข่ายทาง 1 เมตร				
ทางเดี่ยว	3,391	2,694	1,145	754
ทางคู่ ทางสาม	551	2,191	4,382	5,640
ระยะทางรวม	107	4,885	5,527	6,394
ร้อยละทางคู่และทางสาม	17%	44.85%	79.28%	88.21%
ติดตั้งระบบไฟฟ้า	-	-	304	1,402

² โครงการรถไฟทางคู่ ระยะที่ 1 จำนวน 4 เส้นทาง ระยะทางรวม 613 กม. ประกอบด้วย ช่วงมาบะกะเบา-ชุมทางถนนจิระ ระยะทาง 132 กม. ช่วงลพบุรี - ปากน้ำโพ ระยะทาง 145 กม. ช่วงนครปฐม - หัวหิน ระยะทาง 169 กม. และช่วงประจวบคีรีขันธ์ - ชุมพร ระยะทาง 167 กม. และโครงการรถไฟสายใหม่ จำนวน 2 เส้นทาง ระยะทางรวม 677 กม. ประกอบด้วย ช่วงเด่นชัย - เชียงราย ระยะทาง 322 กม. และช่วงบ้านไผ่ - นครพนม ระยะทาง 355 กม.

³ โครงการรถไฟสายใหม่ จำนวน 4 เส้นทาง ระยะทางรวม 642 กม. ประกอบด้วย ช่วงนครสวรรค์ - กำแพงเพชร - ตาก- แม่สอด ระยะทาง 256 กม. ช่วงกาญจนบุรี - ขท.บ้านภาชี ระยะทาง 221 กม. ช่วงสงขลา - ปากบารา ระยะทาง 142 กม. และขท.บ้านภาชี - นครหลวง ระยะทาง 23 กม.

รายการ (หน่วย : กม.)	ปัจจุบัน พ.ศ.2564	ระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2565	ระยะกลาง พ.ศ. 2570	ระยะยาว พ.ศ. 2580
โครงข่ายรถไฟขนาดทางมาตรฐาน*	29	1,248	1,747	2,506
ระยะทางรวม	4,073	6,133	7,274	8,900
จำนวนจังหวัดที่ระบบรางเข้าถึง	47	55	58	62
วงเงินลงทุน (หน่วย ล้านบาท)				
โครงสร้างพื้นฐาน	1,197,775	819,861	705,578	2,723,213
รถจักรและล้อเลื่อน	86,958	49,724	44,551	181,233
รวมทั้งหมด	1,284,733	869,585	750,129	2,904,446

หมายเหตุ : * รวมรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

แผนภาพที่ 7 แผนการพัฒนากระบวนขนส่งทางรางของประเทศ



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

▪ รฟท. ได้ปรับปรุง/ก่อสร้างลานกองเก็บตู้สินค้า (Container Yard : CY) ให้เป็นลานคอนกรีตบริเวณสถานีรถไฟในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างทางคู่ระยะที่ 1 และทางสายใหม่ เพื่อยกระดับการให้บริการขนส่งสินค้าให้มีคุณภาพและมาตรฐานสากล ทำให้ปัจจุบันตามแนวเส้นทางรถไฟมีลานกองเก็บตู้สินค้า (CY) รวม 32 แห่งทั่วประเทศ ส่วนใหญ่เป็น CY ในพื้นที่ รฟท. จำนวน 30 แห่ง (บริหารงาน

โดย รฟท. จำนวน 20 แห่ง และเอกชน 10 แห่ง) ที่เหลือเป็น CY ในพื้นที่เอกชน 2 แห่ง ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า การขนส่งผู้โดยสารผ่าน CY ส่วนใหญ่จะมาจากภาคใต้ร้อยละ 42.16 รองลงมาคือภาคตะวันออก ร้อยละ 25.91 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 17.74 แต่ปริมาณการขนส่งผู้โดยสารของ CY ในภาพรวมยังอยู่ในระดับต่ำกว่าขีดความสามารถในการรองรับปริมาณผู้โดยสาร ยกเว้น CY สถานีป่าตองบีชและทุ่งสง

■ จากการติดตามประเมินผลการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ของ สศช. ปี 2565 พบว่า การดำเนินโครงการลงทุนพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางรางในภาพรวม มีความล่าช้ากว่าแผนงานที่กำหนดไว้เฉลี่ย 4 – 6 ปี และเมื่อเปิดให้บริการแล้วมีปริมาณการขนส่งสินค้าต่ำกว่าที่ รฟท. ประมาณการไว้ อาทิ ช่วงจระ – ขอนแก่น ตามแผนคาดว่าจะเปิดให้บริการปี 2561 แต่สามารถเปิดให้บริการในปี 2563 และเมื่อเปิดให้บริการโครงการฯ แล้ว มีปริมาณการขนส่งสินค้าในช่วงปี 2562 – 2564 เฉลี่ย 1.056 – 1.14 ล้านตันต่อปีหรือประมาณ 3,150 ตันต่อวัน เพิ่มขึ้นจากปี 2559 เฉลี่ยร้อยละ 4.4 ต่อปี ต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้ในผลการศึกษาคความเหมาะสมของโครงการฯ ที่คาดว่าจะมีปริมาณสินค้าเพิ่มขึ้นเป็นเฉลี่ยประมาณ 13,000 ตันต่อวัน ในปี 2562 เป็น 17,000 ตันต่อวัน ในปี 2582 หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.9 ต่อปี

ตารางที่ 3 ประมาณการปริมาณสินค้าโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงจระ – ขอนแก่น

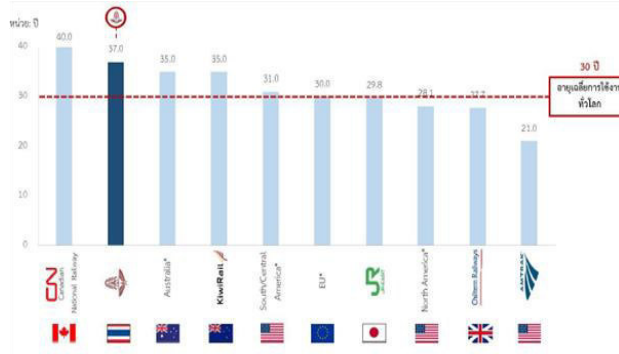
ช่วง	พ.ศ. 2562	พ.ศ. 2567	พ.ศ. 2572	พ.ศ. 2577	พ.ศ. 2582
ปริมาณสินค้า (ตัน/วัน)	13,000	14,000	15,000	16,000	17,000
ปริมาณการขนส่ง (พันตัน-กม./วัน)	1,030,000	1,108,000	1,187,000	1,267,000	1,347,000

ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย

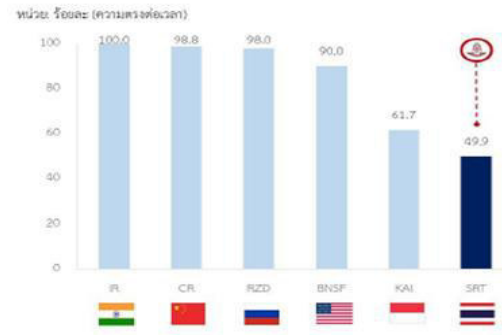
(3) ด้านการจัดการจักรและล้อเลื่อน

■ เมื่อพิจารณาทรัพยากรที่สำคัญต่อการให้บริการขนส่งสินค้าของ รฟท. อย่างรถจักรและล้อเลื่อน เห็นว่า รฟท. มีรถจักรและล้อเลื่อนที่มีอายุการใช้งานมานานเฉลี่ย 37 ปี ซึ่งหากเปรียบเทียบกับผู้ให้บริการขนส่งทางรางในประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ Amtrak ประเทศสหรัฐอเมริกา Chiltern railway สหราชอาณาจักร และ JR East ประเทศญี่ปุ่น พบว่าอายุการใช้งานรถจักรและล้อเลื่อนมีระยะเวลาการใช้งานต่ำกว่า คือ 21 ปี 27.7 ปี และ 29.8 ปี ตามลำดับ ส่วนใหญ่เป็นผลจากกระบวนการจัดซื้อจัดหารถจักรและล้อเลื่อนของ รฟท. ที่ดำเนินการได้ล่าช้ากว่าเป้าหมายที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ อาทิ การจัดการจักรดีเซลไฟฟ้า น้ำหนักกดเพลลา 16 ตัน/เพลลา จำนวน 50 คัน ซึ่ง รฟท. ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี 2554 แต่สามารถลงนามในสัญญาได้ในปี 2563 และได้รับมอบรถจักรดังกล่าวครบทั้งหมดในปี 2565 ทำให้ รฟท. จำเป็นต้องนำรถจักรและล้อเลื่อนที่มีอายุการใช้งานสูงและมีสภาพเก่ามาให้บริการ ส่งผลให้มีปัญหาขบวนรถไฟเสียระหว่างทางและล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในตารางเดินรถอยู่บ่อยครั้ง โดยในปี 2563 รฟท. มีความตรงต่อเวลาของขบวนรถสินค้าเพียงร้อยละ 49.9 ต่ำกว่าขบวนรถสินค้าของประเทศอินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ที่มีอัตราตรงต่อเวลาของขบวนรถสินค้าน้อยกว่า 90 ขึ้นไป

แผนภูมิที่ 9 อายุการใช้งานเฉลี่ยของรถจักรดีเซลและรถดีเซลราง ปี 2563



แผนภูมิที่ 10 ร้อยละความตรงต่อเวลาของขบวนรถสินค้าปี 2563

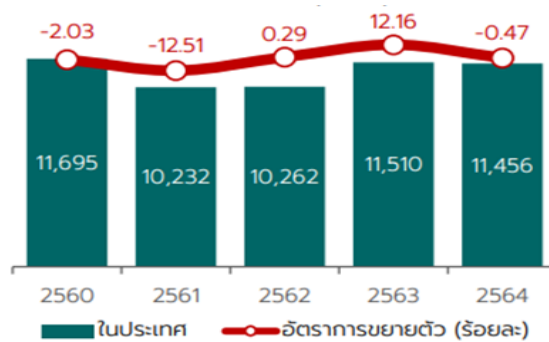


ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย

3) ผลลัพธ์จากการพัฒนาระบบขนส่งทางราง

(1) จากการติดตามประเมินผลการพัฒนาระบบขนส่งทางราง พบว่า ปริมาณการขนส่งสินค้ามีแนวโน้มลดลงจาก 11.7 ล้านตัน ในปี 2560 เป็น 11.45 ล้านตัน ในปี 2563 ส่วนหนึ่งเป็นการลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างไรก็ตาม ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟเริ่มปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อยในปี 2562-2563 ซึ่งเป็นผลมาจาก รฟท. ได้ปรับเพิ่มจำนวนขบวนสินค้าจาก 4,062 ขบวน ในปี 2561 เป็น 5,506 ขบวน ในปี 2562 และมีการใช้กลยุทธ์ด้านราคาโดยการปรับลดอัตราค่าระวาง ประมาณร้อยละ 14 – 28 เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการหันมาขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้น ประกอบกับในปี 2563 มีการเปิดให้บริการทางคู่ ช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ซึ่งช่วยลดระยะเวลาที่ใช้ในการขนส่งสินค้าจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปยังท่าเรือแหลมฉบังได้ประมาณ 80 กม. แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่สามารถเพิ่มปริมาณการขนส่งสินค้าทางรางได้อย่างยั่งยืน ทำให้ในปี 2564 ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรางมีแนวโน้มคงที่ใกล้เคียงกับปี 2563

แผนภูมิที่ 11 ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรางภายในประเทศ ปี 2563 (หน่วย พันตัน)



02

ที่มา: กระทรวงคมนาคม

(2) จากการวิเคราะห์ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟจำแนกตามประเภทสินค้า พบว่า ร้อยละ 63 เป็นการขนส่งตู้สินค้า (แบบเหมาคัน) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการขนส่งตู้สินค้าเพื่อนำเข้า - ส่งออก ในเส้นทางระหว่างไอซีดี ลาดกระบัง – ท่าเรือแหลมฉบัง สายตะวันออกเฉียงเหนือและสายใต้ (แลนด์บริดจ์: ไทย-

มาเลเซีย) ที่เหลือเป็นการขนส่งสินค้าภายในประเทศในกลุ่มอุตสาหกรรม พลังงาน และเกษตร อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาการขนส่งปูนซีเมนต์ทางรถไฟมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากในปี 2558 บริษัท ทีพีโอ จำกัด (มหาชน)⁴ ได้รับมอบรถจักรเพิ่มเติมจำนวน 2 คัน เพื่อขนส่งสินค้าปูนซีเมนต์ของบริษัทฯ โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาขาดแคลนรถจักรและล้อเลื่อนของ รฟท.

ตารางที่ 4 ปริมาณสินค้าทางรถไฟแยกตามประเภทสินค้าในช่วงปี 2559 – 2563

ประเภทสินค้า	2559	2560	2561	2562	2563	หน่วย: พันตัน	
						เพิ่มขึ้น (ลดลง) (เฉลี่ยร้อยละต่อปี)	
						59-63	59-62
1) กลุ่มพลังงาน	2,512.90	2,421.80	1,997.53	1,901.00	1,764.97	(8.28)	(8.66)
สัดส่วน (ร้อยละ)	21.46	20.18	19.43	17.95	16.01	เฉลี่ย 19.01	
■ ก๊าซแอลพีจี	776.40	694.30	641.95	503.00	406.77	(14.72)	(13.25)
■ น้ำมันดิบ	1,192.50	1,156.60	801.29	866.00	1,016.07	(2.08)	(8.55)
■ ผลิตภัณฑ์น้ำมัน	544.00	570.90	554.29	532.00	342.13	(9.42)	(0.66)
สัดส่วน (ร้อยละ)	21.46	20.18	19.43	17.95	16.01	เฉลี่ย 19.01	
2) กลุ่มอุตสาหกรรม	1,306.50	1,751.00	1,819.39	1,960.00	2,092.11	13.10	15.22
ปูนซีเมนต์ผงและถุง	1,306.50	1,751.00	1,819.39	1,960.00	2,092.11	13.10	15.22
สัดส่วน (ร้อยละ)	11.16	14.59	17.69	18.51	18.98	เฉลี่ย 16.19	
3) กลุ่มสินค้าคอนเทนเนอร์	7,859.20	7,653.30	5,928.90	6,606.00	7,018.69	(1.87)	(4.58)
สัดส่วน (ร้อยละ)	67.11	63.78	57.66	62.38	63.66	เฉลี่ย 62.92	
4) กลุ่มสินค้าเกษตร/ทั่วไป ¹	32.20	173.40	536.44	123.00	149.69	148.13	190.27
สัดส่วน (ร้อยละ)	0.27	1.45	5.22	1.16	1.36	เฉลี่ย 1.89	
รวม	11,710.80	11,999.50	10,282.26	10,590.00	11,025.46	(1.19)	(2.95)

ที่มา: รฟท. หมายเหตุ ¹การขนส่งสินค้าเกษตร/ทั่วไป อาทิ รถมอเตอร์ไซด์ พัสดุนาขนาดใหญ่ จะเป็นการขนส่งพ่วงกับขบวนรถโดยสารหรือที่เรียกว่า รถโบกี้สัมภาระ ซึ่งปริมาณการขนส่งสินค้าในกลุ่มนี้จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการรองรับปริมาณการขนส่งของแต่ละเส้นทาง

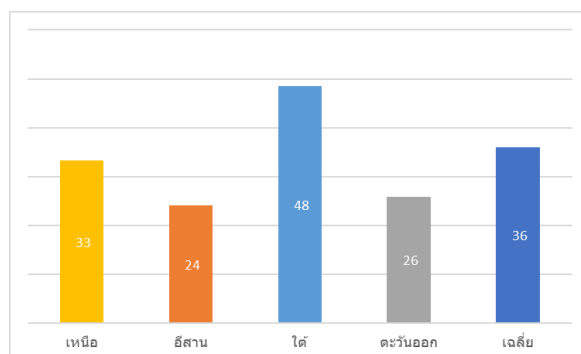
(3) ในขณะที่การขนส่งตู้สินค้า (แบบเหมาคัน) และสินค้ากลุ่มพลังงานเริ่มมีแนวโน้มลดลง โดยการขนส่งตู้สินค้าที่ลดลง ส่วนใหญ่เป็นผลจากปัญหาความล่าช้าของการสรรหาผู้ประกอบการรายใหม่ที่สถานีไอซีดีลาดกระบัง ของ รฟท. การก่อสร้างและสรรหาผู้ประกอบการที่ศูนย์การขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟ ทำเรือแหลมฉบัง (SRTO) ของการทำเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ทำให้มีปริมาณการขนส่งตู้สินค้าในเส้นทางดังกล่าวเฉลี่ยประมาณ 0.43 ล้านที่อียู ต่ำกว่าความสามารถในการขนส่งตู้สินค้าของสถานีไอซีดี ลาดกระบัง (ประมาณ 1 ล้านที่อียู) และ SRTO (ประมาณ 2 ล้านที่อียู) ทั้งนี้ กทท. ได้จ้างเหมาบริษัท ที ไอ พี เอส จำกัด เพื่อให้บริการบริหารจัดการตู้สินค้าภายใน SRTO แล้วเสร็จตั้งแต่ต้นปี 2566 และได้กำหนดเป้าหมายว่าการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางที่ทำเรือแหลมฉบังจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 15 สำหรับสินค้ากลุ่มพลังงานเป็นผลจากการที่บริษัทผู้ค้าส่งได้มีการขยายโครงข่ายการขนส่งทางท่อเพิ่มขึ้น ทำให้มีปริมาณการขนส่งสินค้ากลุ่มพลังงานทางรถไฟลดลงอย่างต่อเนื่อง

(4) อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์อัตราการใช้ประโยชน์ของทางรถไฟ ปี 2564 เห็นว่ามีอัตราการใช้ประโยชน์ของทางเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 36 ต่ำกว่าขีดความสามารถของทางค่อนข้างมาก โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออกมีการใช้ประโยชน์ต่ำสุดเฉลี่ยร้อยละ 24-26

⁴ รฟท. ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการ ลงทุนจัดซื้อรถจักรและรถบรรทุกสินค้าเพื่อขนส่งสินค้าของผู้ประกอบการ โดยบริษัทฯ จะเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษารถจักร และ รฟท. ให้ส่วนค่าระวางเพื่อชดเชยเงินลงทุนในอัตราและระยะเวลาที่ตกลงกัน

ส่วนหนึ่งเป็นผลจากเป็นเส้นทางที่มีการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ระยะที่ 1 แล้วเสร็จ ได้แก่ ช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย และช่วงจिरะ - ขอนแก่น ทำให้มีความจุทางเพิ่มขึ้น แต่ รฟท. ยังไม่ได้มีการปรับเพิ่มจำนวนขบวนรถ ภายหลังจากการเปิดให้บริการทางคู่

แผนภูมิที่ 12 อัตราการใช้ประโยชน์ของทางรถไฟในปี 2564



ที่มา : ผลการศึกษาการกำกับการใช้ประโยชน์รางและจัดทำกฎ ระเบียบเพื่อรองรับการขนส่งทางรางในเส้นทางหลักของประเทศ ของกรมการขนส่งทางราง ปี 2564 หมายเหตุ : ไม่รวมขบวนรถสินค้า (เมื่อต้องการ)

4) ความต้องการของผู้ประกอบการภาคเอกชน

(1) จากการพิจารณาจากเอกสารรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ กลุ่มกระทรวง คณะที่ 6 ของสำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2566 และ คณะกรรมการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพในการขนส่งสินค้าทางราง ของ ขร. เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2566 ที่ได้เชิญผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางราง ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 5 สรุปข้อคิดเห็นของผู้ประกอบการภาคเอกชนตามห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ในประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

ประเด็น	ข้อคิดเห็น
1. โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก	<ul style="list-style-type: none"> ■ การดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ที่มีความล่าช้ากว่าแผนเป็นอย่างมาก ■ การปรับเพิ่มความสูงขานชาลาเป็น 1.10 เมตร จะส่งผลต่อการเชื่อมโยงระบบรางกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากระบบรางของประเทศเพื่อนบ้านมีระดับขานชาลาแตกต่างกัน ส่วนใหญ่มีความสูงของขานชาลา 23 ซม. ยกเว้นมาเลเซียที่ใช้ความสูง 80 ซม. ■ รฟท. มีปัญหาขาดทุนสะสม ในขณะที่ภาครัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก ทำให้ รฟท. มีภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเพิ่มขึ้น แต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานได้ เนื่องจากไม่สามารถจัดการจักรและล้อเลื่อน รวมถึงจัดการเที่ยววิ่งให้เพียงพอต่อความต้องการ โดยเฉพาะเส้นทาง ICD ลาดกระบัง - ท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งมีปริมาณตู้สินค้าจำนวนมาก ■ ควรมีการลงทุนระบบการขนถ่ายสินค้าและระบบศุลกากรที่อำนวยความสะดวก อาทิ การพัฒนาท่าเรือบก (Dry Port) ในบริเวณที่มีปริมาณความต้องการขนส่งสินค้าจากภาคอุตสาหกรรมจุดผ่านแดนที่สำคัญตามลำดับความสำคัญ อาทิ ด้านเชียงของ ซึ่งจะมีระบบรางเข้าไปต่อเชื่อมกับระบบการขนส่งด้วยรถบรรทุก หรือการทำสถานีบรรจุ/แยกตู้สินค้า (Inland Container Depot: ICD) ให้บริการการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ทั้งทางถนน ราง และทางน้ำในพื้นที่บริเวณใกล้ท่าเรือสงขลา เป็นต้น

ประเด็น	ข้อคิดเห็น
	<ul style="list-style-type: none"> ควรมีแผนการเชื่อมโยงระบบรางกับประเทศเพื่อนบ้าน ASEAN ในแนวด้านตะวันออก-ตะวันตก ที่ผ่านพื้นที่ EEC เพิ่มเติมจากการเชื่อมโยงระบบรางกับประเทศจีนและลาว กล่าวคือ การเชื่อมโยงกับระบบรางของเวียดนามจากท่าเรือเวงเต่าในทะเลจีนใต้ ผ่านกัมพูชา ผ่านพื้นที่ EEC และเข้าสู่ประเทศพม่าทางด้านเจดีย์สามองค์ เพื่อเชื่อมโยงกับเส้นทางรถไฟของพม่าที่สถานีต้นบูชายัต ที่เชื่อมโยงระบบรางได้ถึงท่าเรือทิลาวา ปากอ่าวเมาะตะมะ ที่เมืองร่างกุ้ง (เส้นทางดังกล่าวนี้กองทัพญี่ปุ่นเคยก่อสร้างไว้ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัจจุบันขาดตอนในฝั่งไทยประมาณ 80 กม. และในฝั่งพม่าประมาณ 120 กม.) เส้นทางนี้จะช่วยในการขนส่งสินค้าชั้นปฐมและชั้นกลางเข้ามาผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่าในพื้นที่ EEC แล้วส่งสินค้าสำเร็จรูปออกไปสู่ตลาดต่างประเทศได้อย่างสะดวกทั้งฝั่งเอเชียตะวันออก อินเดีย ตะวันออกกลาง แอฟริกา และยุโรป
2. การบริหารจัดการ	<ul style="list-style-type: none"> ต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางรางในความเป็นจริงอาจจะสูงกว่าต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางถนน เนื่องจากต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางรางที่ รฟท. จัดเก็บได้รวมต้นทุนการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่ต้นทุนการขนส่งสินค้าทางถนน ไม่ได้รวมต้นทุนการบำรุงรักษาไว้ในต้นทุน เนื่องจากเป็นค่าใช้จ่ายของภาครัฐ แต่เป็นระบบที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอน และสามารถนำไปใช้เป็นจุดขายที่ดีได้ ควรมีการศึกษาโมเดลการขนส่งแบบไร้รอยต่อ “เรือและราง” ที่ทำเรือแหลมฉบังและสถานีไอซีดี ในลักษณะเดียวกับท่าเรือชินโจวกับสถานีศูนย์บริการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ทางรถไฟ
3. การกระตุ้นอุปสงค์	<ul style="list-style-type: none"> ควรเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการให้บริการระบบราง ด้วยการอนุญาตให้เอกชนสามารถขนส่งสินค้าได้ทั้งที่เป็นของตนเองและรับ/ส่งสินค้าบุคคลอื่น เพื่อให้เอกชนคุ้มทุนทั้งในเที่ยวไปและเที่ยวกลับ ควรกำหนดให้สถาบันวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีระบบราง (องค์การมหาชน) มีบทบาทในการตรวจรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในระบบราง รวมทั้งให้การขึ้นทะเบียนรับรองบริษัทผู้ผลิตที่ได้มาตรฐาน
4. สภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการพัฒนาประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์	<ul style="list-style-type: none"> ควรเร่งกำหนดให้มีแนวทางการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดเก็บตู้สินค้าของภาคเอกชน เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลทั้งในส่วนของการตั้งและความสูง ซึ่งเป็นผลจากช่องโหว่ของกฎหมายปัจจุบัน กล่าวคือ กรมเจ้าท่า เป็นหน่วยงานที่กำกับสายเรือหรือผู้ส่งสินค้า (Shipper) ซึ่งเป็นเจ้าของตู้สินค้า กรมศุลกากร เป็นหน่วยงานอนุญาตการนำเข้าส่งออก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ที่มา : ประมวลโดยผู้ศึกษา, 2566

(2) จากการพิจารณาประเด็นข้อเสนอแนะของผู้แทนภาคเอกชน เห็นว่าส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระบบรางของประเทศ ยกเว้นประเด็น “ต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางรางในความเป็นจริงอาจจะสูงกว่าต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางถนน” ซึ่งจากการพิจารณาโครงสร้างอัตราค่าระวางพบว่า รฟท. กำหนดอัตราค่าระวางสินค้าแบบเหมาคันตามประเภทสินค้าที่แบ่งออกเป็น 7 ประเภท⁵ โดยการขนส่งตู้สินค้าจะมีการกำหนดค่าระวางการขนส่งแตกต่างจากสินค้าอื่นๆ (ทั้ง 6 ประเภท) ที่จะคิดค่าระวางทั้งเที่ยวบรรทุกและเที่ยวเปล่าตามระยะทางที่ขนส่งตามขนาดของตู้ แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างอัตราค่าระวางที่มีความซับซ้อน⁶ และมีข้อจำกัดที่จะสามารถให้บริการเฉพาะบางเส้นทางและบางสถานีที่มี CY เท่านั้น อาทิ สถานีหนองคาย สถานีศิลาอาสน์ ทั้งนี้ รฟท. ได้กำหนดอัตราพิเศษสำหรับผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนขนส่งกับ รฟท. และอัตราค่าระวางในเส้นทางไอซีดี ลาดกระบัง – ท่าเรือแหลมฉบัง

⁵ การขนส่งสินค้าทางราง แบ่งออกเป็น 7 ประเภท ประกอบด้วย สินค้าประเภท 3 (สินค้าสำเร็จรูป) ประเภท 4 (สินค้าเกษตร) ปูนซีเมนต์ผง น้ำมันเชื้อเพลิง (ยกเว้นน้ำมันเตา) น้ำมันเตาก๊าซ ตู้สินค้า

⁶ ค่าขนส่ง = (อัตราค่าระวางต่อคัน + อัตราค่าธรรมเนียมการใช้น้ำมันต่อคัน) × จำนวนคัน (ตู้สินค้า) ที่บรรทุก

(3) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบค่าขนส่งสินค้าทางรางและทางรถยนต์ในเส้นทางที่ **รฟท. มีสถานีขนส่งให้บริการ** อาทิ เส้นทางท่าเรือแหลมฉบัง – สถานีหนองคาย เส้นทางไอซีดี ลาดกระบัง – ท่าเรือแหลมฉบัง พบว่า ค่าขนส่งสินค้าทางรางระหว่างสถานีรถไฟจะมีค่าขนส่งต่ำกว่าทางรถยนต์ประมาณร้อยละ 10 – 50 ขึ้นอยู่กับระยะทางและประเภทตู้สินค้า อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบต้นทุนดังกล่าวยังไม่รวมค่าขนส่งในช่วงหัว/ท้ายการยกขน (Double Handling) ระหว่างจุดต้นทาง - ปลายทางไปยังสถานีรถไฟ **ทำให้เมื่อรวมค่าขนส่งดังกล่าวแล้วอาจจะทำให้ต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางรางสูงกว่าทางรถยนต์ได้ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการขนส่งสินค้าจากจุดต้นทางไปยังสถานีรถไฟที่มีระยะทางไกล**

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางรางและทางถนน
ในเส้นทางระหว่างท่าเรือแหลมฉบัง - สถานีรถไฟหนองคาย

รายการ	ขนส่งทางราง	ขนส่งทางถนน*
ระยะเวลา	20 ชั่วโมง	13 ชั่วโมง
ระยะทาง	718 กม.	670 กม.
ค่าขนส่ง	ขนาด 20 ฟุต ราคาประมาณ 7,590 บาท (ไป-กลับ)	รถ 10 ล้อ ราคาประมาณ 14,900 บาท (แบบเหมาคันเที่ยวเดียว)

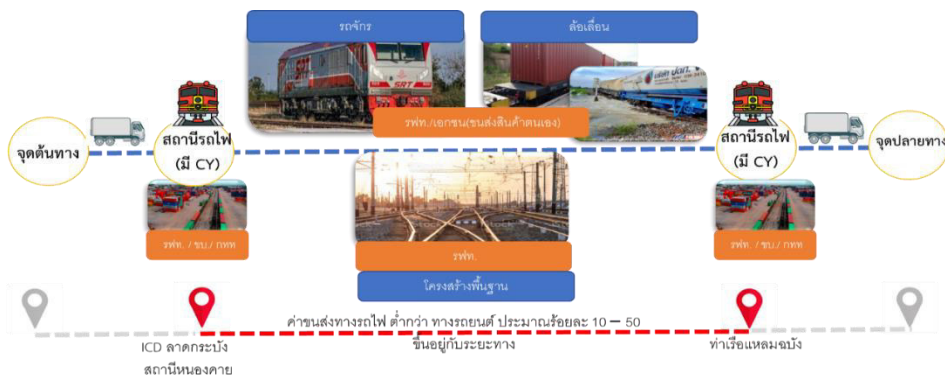
ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย และ* <https://www.deliveriee.com/th/truck-for-delivery/>

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบต้นทุนค่าขนส่งสินค้าทางรางและทางรถยนต์
ในเส้นทางระหว่างไอซีดี ลาดกระบัง – ท่าเรือแหลมฉบัง

ที่	อัตราค่าภาระฯ และค่าใช้จ่าย	สถานที่	ขนส่งทางรถยนต์ (บาท / ตู้)						ขนส่งทางรถไฟ (บาท / ตู้)					
			ตู้สินค้าเข้า			ตู้สินค้าออก			ตู้สินค้าเข้า			ตู้สินค้าออก		
			20'	40'	> 40'	20'	40'	> 40'	20'	40'	> 40'	20'	40'	> 40'
1	306. ค่าภาระยกขนตู้สินค้า (Lift On / Lift Off Charge) น้าออก / ผ่านท่าเข้าเขตศุลกากรทางบก	ผู้ประกอบการท่า	670	1,000	1,070	500	750	800	670	1,000	1,070	500	750	800
2	อัตราใหม่ ค่าภาระยกขนตู้สินค้า และเคลื่อนย้ายตู้สินค้าทำเทียบเรือชายฝั่ง (ทำเทียบเรือ A)	ทลจ.												
3	309. ค่าภาระยกขนตู้สินค้าขึ้นหรือลงรถไฟ	ทลจ.							423	423	423	423	423	423
4	311. ค่าบริการขังตู้สินค้า	ทลจ.				30	30	30						
5	409. ค่าธรรมเนียมยานพาหนะผ่านท่า	ทลจ.	100	100	100	100	100	100				35	35	35
6	- ค่าขนส่งตู้สินค้าระหว่าง ทลจ. กับ ไอซีดี ลาดกระบัง - ค่าขนส่งตู้สินค้าระหว่าง ทลจ. กับ ท่าเรือสทไทย	ทลจ.-ไอซีดีลาดกระบัง ทลจ.-ท่าเรือสทไทย	2,900	2,900	2,900	2,900	2,900	2,900	1,100	1,500	1,500	1,300	1,800	1,800
7	- ค่ายกขนตู้สินค้าขึ้น-ลง ไอซีดีลาดกระบัง - ค่ายกขนตู้สินค้าขึ้น-ลง โดยใช้ปั้นจั่น ท่าเรือสทไทย	ไอซีดีลาดกระบัง ท่าเรือสทไทย	400	600	600	400	600	600	400	600	600	400	600	600
8	- ค่าภาระยกขนตู้สินค้าขึ้นหรือลงรถไฟ	ลาดกระบัง							315	315	315	315	315	315
	รวมค่าใช้จ่าย		4,070	4,600	4,670	3,930	4,380	4,430	2,908	3,838	3,908	2,973	3,923	3,973

ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย

แผนภาพที่ 8 สรุปผลการเปรียบเทียบค่าขนส่งสินค้าทางรางและรถยนต์



5) การคาดการณ์ปริมาณความต้องการขนส่งสินค้าทางรางในอนาคต

จากการพิจารณาสถานการณ์และบริบทการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อกิจกรรมการขนส่งทั้งภายนอกและภายในประเทศ พบว่ามีหลายปัจจัยที่จะให้มีปริมาณความต้องการขนส่งทางรางเพิ่มขึ้น ได้แก่ แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าแรงงาน การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศตามที่นายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ฯ) ได้ประกาศเจตนารมณ์ว่าไทยพร้อมยกระดับการแก้ไขปัญหาภูมิอากาศอย่างเต็มที่ด้วยทุกวิถีทาง เพื่อบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน ภายในปี ค.ศ. 2050 และบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ได้ในปี ค.ศ. 2065 รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรางภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ (โครงการรถไฟไทย - จีน และโครงการรถไฟจีน - ลาว) ส่งผลให้คาดว่ากรณีที่ภาครัฐสามารถดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ รวมถึงมีผู้ให้บริการระบบขนส่งทางรางที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประกอบการภายในประเทศทั้งในเชิงปริมาณ ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้ผู้ประกอบการภายในประเทศจะมีความต้องการขนส่งสินค้าทางรางเพิ่มขึ้น ประเด็นท้าทายและบริบทการเปลี่ยนแปลง

6) สรุปข้อค้นพบที่สำคัญเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย

ประเด็น	ข้อค้นพบ
การวางแผน (Plan)	ที่ผ่านมามาภาครัฐได้ดำเนินการเร่งลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการขนส่งสินค้าทางราง โดยมีการถ่ายทอดแผนทั้ง 3 ระดับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางราง (ร้อยละ 4 ภายในปี 2565) ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี
การติดตามผลการดำเนินงาน (Act & Check)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ปี 2562 ได้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง (ขร.) ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562 เพื่อทำหน้าที่ด้านนโยบาย (Policy Adviser) แล้ว แต่เนื่องจาก (ร่าง) พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ จำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่พิจารณาอีกครั้ง ทำให้ ขร. ยังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับกิจการอย่างเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตาม การให้เอกชนเข้าร่วมให้บริการในกิจการขนส่งสินค้าภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอน พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ▪ ผลการดำเนินโครงการก่อสร้างทางคู่และปรับปรุงทาง รวมถึงการจัดการจราจรและล้อเลื่อนของ รฟท. ในช่วงที่ผ่านมา มีความล่าช้ากว่าแผนงานที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีโดยเฉลี่ย 4 – 10 ปี ▪ รฟท. ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากความจุทางที่เพิ่มขึ้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยมีอัตราการใช้ประโยชน์ทางเฉลี่ยร้อยละ 36 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลจากที่ รฟท. ไม่สามารถเพิ่มจำนวนขบวนรถภายหลังจากที่ดำเนินการก่อสร้างทางคู่แล้วเสร็จ ▪ เมื่อก่อสร้างทางคู่แล้วเสร็จและเปิดให้บริการ พบว่า มีปริมาณสินค้าต่ำกว่าเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้
ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีปริมาณการขนส่ง	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ด้านข้อจำกัดทางกายภาพของระบบการขนส่งทางที่ไม่สามารถตอบสนองการขนส่งแบบถึงมือผู้รับ (Last-mile Delivery) และจำเป็นต้องมีการขนส่งช่วงหัว/ท้ายการยกขน (Double Handling) ทำให้การขนส่งสินค้าทางรางจะมีค่าขนส่งสินค้าต่ำกว่าทาง

ประเด็น	ข้อค้นพบ
สินค้าทางรางต่ำกว่าเป้าหมาย	<p>รถยนต์ก็ต่อเมื่อเป็นเส้นทางที่มีจุดต้นทาง – ปลายทางที่มีศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้า (CY) บริเวณสถานีรถไฟ นอกจากนี้ สินค้าที่เหมาะสมสำหรับการขนส่งทางรถไฟจำเป็นต้องเป็นสินค้าที่ไม่เน่าเสียง่าย มีการบรรจุภัณฑ์ที่ดี และทนทานต่อแรงกระแทกที่เกิดขึ้นในกระบวนการขนส่งทางรถไฟ ส่งผลให้การขนส่งสินค้าทางรางในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นการขนส่งสินค้านี้อุตสาหกรรมระหว่างประเทศและสินค้าอุตสาหกรรม</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ด้านความพร้อมของผู้ให้บริการ เนื่องจากปัจจุบัน รฟท. เป็นผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานและขนส่งสินค้า (ของผู้อื่น) รายเดียวของประเทศ ทำให้มีขีดความสามารถในการดำเนินงานและการให้บริการที่จำกัด ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการระดับนโยบายและผู้ใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ที่มา : ผู้ศึกษา ปี 2566

2.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนานโยบาย

จากแนวคิดและการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สรุปได้ว่า เพื่อให้ประเทศไทยสามารถเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายหรือมาตรการเพื่อลดข้อจำกัดทางกายภาพและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความพร้อมของ รฟท. ในฐานะผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการระบบขนส่งทางรางของประเทศ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ศึกษา จึงได้จัดทำข้อเสนอการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งทางสินค้าทางราง เพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ในบริษัทของ สศข. ในฐานะหน่วยงานยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เพื่อนำข้อเสนอดังกล่าวเสนอ กบส. พิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนข้อเสนอสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

1) ระยะเร่งด่วน (ภายใน 3 -6 เดือน) ได้แก่

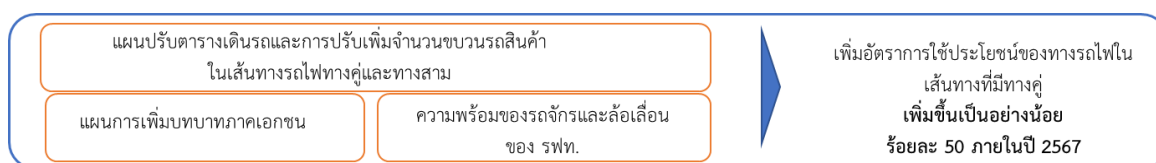
(1) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความพร้อมของ รฟท. โดยมอบหมายให้ รฟท. จัดทำแผนบูรณาการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งสินค้าทางรางระยะเร่งด่วนเสนอ กบส. ภายใน 3 เดือน เพื่อเพิ่มอัตราการใช้ประโยชน์ของทางรถไฟในเส้นทางที่มีทางคู่และทางสามทั้งที่ก่อสร้างแล้วเสร็จและอยู่ระหว่างก่อสร้างในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถเพิ่มอัตราการใช้ประโยชน์ของทางรถไฟในเส้นทางดังกล่าวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ภายหลังจากเปิดให้บริการ ทั้งนี้ แผนบูรณาการฯ จะต้องครอบคลุมประเด็น ดังนี้

- **แผนปรับเพิ่มจำนวนขบวนรถสินค้า** โดยการนำรถจักรและล้อเลื่อน ขนาดน้ำหนัก กดเพลลา 20 ตัน/เพลลา ที่ รฟท. ได้จัดหาเพื่อให้บริการขนส่งสินค้ามาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เป็นลำดับแรก

- **แผนการจัดหารถจักรและล้อเลื่อน** ทั้งในส่วนของ การพิจารณาแนวทางในการร่วมมือกับผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีปริมาณขนส่งสินค้าทางรถไฟจำนวนมากและต่อเนื่องให้จัดหารถจักรและล้อเลื่อนเพื่อขนส่งสินค้าของตนเองเพิ่มขึ้น และการพิจารณารูปแบบหรือแนวทางการจัดหารถจักรและล้อเลื่อนของ รฟท. อาทิ การเช่าซื้อ การเช่า เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนรถจักรและล้อเลื่อนในการให้บริการขนส่งสินค้าของ รฟท. ได้โดยเร็วที่สุด

▪ **แผนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้บริการขนส่งสินค้าของผู้อื่น** โดยให้กระทรวงคมนาคมกำกับให้ รฟท. เร่งปฏิบัติตามขั้นตอนพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งสินค้าทางราง

▪ **การเร่งรัดการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ระยะที่ 1 และทางสายใหม่ รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้วให้แล้วเสร็จโดยเร็ว** ทั้งนี้ กรณีที่ รฟท. จำเป็นต้องปรับแผนให้กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนโดยเร็ว เพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนบูรณาการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งสินค้าทางรางระยะปานกลางเสนอ กบส. ต่อไป



(2) การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดทางกายภาพผ่านเส้นทางนำร่อง ได้แก่ เส้นทาง ICD ลาดกระบัง ไปยังท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งเป็นเส้นทางที่มีความพร้อมทั้งในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานระบบราง รถจักรและล้อเลื่อน รวมถึงการเปิดให้บริการของศูนย์การขนส่งทางรถไฟที่ท่าเรือแหลมฉบังอย่างเต็มรูปแบบแล้ว แต่กลับมีปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากปัญหาทางปฏิบัติ โดย

(2.1) แต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องตลอดกระบวนการขนส่งสินค้าทางราง ณ จุดต้นทางถึงจุดปลายทาง โดยใช้กลไกการทำงานแบบ Sandbox เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาและอุปสรรคการขนส่งสินค้าทางรางที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติตลอดกระบวนการขนส่ง โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟในเส้นทางดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 700,000 ตู้ภายในปี 2566

(2.2) รัฐบาลโดยกระทรวงคมนาคม และ รฟท. ต้องเร่งแก้ไขปัญหาสัญญาสัมปทาน ICD ลาดกระบังที่สิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ 5 มีนาคม 2554 ให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจนและมีเอกชนรายใหม่มาดำเนินการที่ ICD ลาดกระบังให้ได้โดยเร็วที่สุด

(3) การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางอย่างยั่งยืน โดย สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ กบส. ดำเนินการจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) เพื่อหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

▪ **ความเห็นต่อ (ร่าง) พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ...ฉบับเสนอสภาผู้แทนราษฎร** เพื่อประเมินถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว โดยเฉพาะในประเด็นของขั้นตอนและวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการขนส่งทางราง รวมถึงความพร้อมของ ขร. ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายหลังจากที่ (ร่าง) พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มีผลบังคับใช้แล้ว เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอนของการเสนอกฎหมายใหม่

▪ **แนวทางการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการภายในประเทศเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งสินค้าจากถนนสู่ระบบขนส่งทางรางเพิ่มขึ้น** อาทิ การพัฒนาเครื่องหมายทางการค้าฉลากขนส่ง

สีเขียวและใบรับประกันการขนส่ง เพื่อใช้ในการคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกมาจากผลิตภัณฑ์แต่ละหน่วยตลอดวัฏจักรของผลิตภัณฑ์ (รวมกิจกรรมระบบโลจิสติกส์) การส่งเสริมให้มีผู้ให้บริการระบบโลจิสติกส์ นำเสนอการให้บริการแบบ Door to Door Service โดยกำหนดให้ใช้ระบบขนส่งทางรางเป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งสินค้า การปรับปรุงแบบการให้บริการของ รฟท. โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ อาทิ ระบบ Track and Trace ขบวนการรวมถึงตู้สินค้า การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าระวางตามปริมาณความต้องการขนส่งในแต่ละช่วงเวลา

2) ระยะเวลาปานกลาง (ภายใน 6 เดือน – 2 ปี) ดังนี้

(1) การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดทางกายภาพของระบบขนส่งทางราง โดย

(1.1) มอบหมายให้กระทรวงคมนาคม เร่งจัดทำแผนระดับที่ 3 “แผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและสิ่งอำนวยความสะดวกทุกรูปแบบ ระยะ 5 ปี พ.ศ. 2566 – 2570” โดยแผนดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นถึง

- การบูรณาการโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านคมนาคมขนส่งทุกรูปแบบทั้งทางถนน ทางราง ทางน้ำ ทางอากาศที่มีอยู่ในปัจจุบันและอยู่ระหว่างการพัฒนาให้สามารถเชื่อมโยงแบบไร้รอยต่อ (Seamless) ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้สามารถจูงใจให้เกิดการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal transportation) ที่มีระบบขนส่งทางรางเป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งสินค้าของประเทศ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาออกแบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกตามแนวคิด Hub and Spoke เพื่อให้การขนส่งในเส้นทางดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั้งทางด้านต้นทุนและระยะเวลาที่ใช้ในการขนส่ง

- จัดทำแผนการลงทุน ที่ประกอบด้วยรายชื่อแผนงาน/โครงการ และกลุ่มเป้าหมายของโครงการ ความพร้อมของหน่วยงานผิชอบ การปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง แหล่งเงินที่ใช้ในการลงทุนโดยรวมถึงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ ตลอดจนการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนภายใต้แผน เพื่อให้การลงทุนของภาครัฐเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งก่อให้เกิดความสมดุลในทุกมิติทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม

(1.2) การติดตามและขยายผลการดำเนินงานของคณะทำงานในข้อ 1) (2) ในเส้นทางยุทธศาสตร์การขนส่งสินค้าทางรางที่สำคัญ อาทิ เส้นทางสายตะวันออกเฉียงเหนือเชื่อมต่อไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีนตามแนวเส้นทาง ทางสายใหม่ใหม่ภายใต้โครงการ One Belt One Road (OBOR) พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางถนน เพื่อเพิ่มความปลอดภัยทางถนน และสนับสนุนให้เกิดการขนส่งสินค้าในรูปแบบตู้สินค้ามากขึ้น ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งสินค้าจากถนนสู่รางได้ในระดับหนึ่ง

(2) การแก้ไขปัญหาความพร้อมของ รฟท. ในฐานะผู้ให้บริการระบบขนส่งทางราง โดยให้ รฟท. เร่งดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการขนส่งทางรางตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอ กบส. เป็นประจำทุกๆ 6 เดือน

(3) การบูรณาการเชื่อมโยงฐานข้อมูลการขนส่งสินค้าระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยปัจจุบันปริมาณการขนส่งสินค้าทางถนน เป็นการประมาณการจากแบบจำลองด้านคมนาคมขนส่ง ในขณะที่

ปริมาณการขนส่งสินค้ารูปแบบอื่น ได้แก่ ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ เป็นปริมาณการขนส่งที่เกิดขึ้นจริง ทำให้ปริมาณสัดส่วนการขนส่งสินค้าของประเทศอาจจะบิดเบือนจากข้อเท็จจริง ดังนั้น เพื่อให้ปริมาณการขนส่งสินค้าของประเทศมีความถูกต้อง ควรมีการบูรณาการเชื่อมโยงฐานข้อมูลการขนส่งสินค้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมการขนส่งทางบก กรมทางหลวง

ทั้งนี้ คาดว่าภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามข้อเสนอเชิงนโยบาย จะทำให้เกิดการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกระบบรางเพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน โดยคาดว่าจะทำให้มีปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันที่มีประมาณ 11-12 ล้านตัน เป็นประมาณ 60 ล้านตันภายในปี 2570 หรือประมาณร้อยละ 4 ของปริมาณการขนส่งสินค้าทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการตามข้อเสนอยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นผลจากข้อเสนอเชิงนโยบายในการศึกษาฉบับนี้อ้างอิงจากผลการดำเนินงานของ รฟท. ในส่วนของความพยายามในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในปัจจุบันเป็นหลัก

2.2.4 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของข้อเสนอ

การดำเนินการตามข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวอาจจะมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานและแนวทางการบริหารจัดการ ดังนี้

ตารางที่ 8 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานและแนวทางการบริหารจัดการ

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน	แนวทางการจัดการความเสี่ยง
กฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานที่ไม่ยืดหยุ่น และซับซ้อน ทำให้ไม่สามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	การแต่งตั้งคณะทำงานที่มีองค์ประกอบของผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการขนส่งสินค้าตั้งแต่ต้นทาง – ปลายทาง โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการ กบส. พร้อมทั้งกำหนดให้คณะทำงานดำเนินงานในรูปแบบ Sandbox เพื่อลดข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน และกำหนดให้มีการทดสอบวิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการขนส่ง และหรือที่เกิดขึ้นจากระเบียบและกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน จะช่วยให้รับรู้ถึงปัญหา อุปสรรค และสามารถแก้ไขก่อนที่จะนำไปใช้จริง รวมถึงลดความเสี่ยงหากมีผลกระทบแบบวงกว้าง นอกจากนี้ยังช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถนำผลการดำเนินงานดังกล่าวไปใช้ประกอบการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน
ความยอมรับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาคการเมือง	การกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบหลัก ต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน การจัดทำแผนโดยอ้างอิงหลักการทางวิชาการ ที่มีการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำดับความสำคัญของมาตรการ แผนงาน/โครงการ รวมทั้งกลไกการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีระบบจะช่วยให้เกิดความยอมรับจากทุกภาคส่วน
ความพร้อมของบุคลากรและข้อจำกัดงบประมาณของ สศช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	การกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบกำหนดประเด็นหรือเป้าหมายในการทำงานรูปแบบการหารือรวมทั้งกลุ่มเป้าหมายของผู้แทนหน่วยงานที่จะเข้าร่วมประชุมหารือที่ชัดเจนจะช่วยลดจำนวนทรัพยากรและงบประมาณได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเสนอ กบส. เป็นระยะๆ จะช่วยให้ กบส. ได้รับทราบถึงปัญหาดังกล่าวและจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าวได้

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้ศึกษา, 2566

2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ การขับเคลื่อนข้อเสนอข้างต้น จำเป็นต้องเป็นผู้นำที่มีลักษณะ ดังนี้

2.3.1 ต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการและแนวคิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง และระบบโลจิสติกส์ สามารถมองภาพในลักษณะองค์รวม และสามารถวิเคราะห์ และกล้าตัดสินใจบนหลักการทางวิชาการเพื่อให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะโดยเฉพาะในส่วนของการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการพัฒนา

2.3.2 มีความเป็นผู้นำ (Agile Leadership) มีวิสัยทัศน์ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศและองค์กรไปสู่เป้าหมายที่วางแผน กล้าคิด กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง สามารถสื่อสารสร้างความเชื่อมั่นและความร่วมมือให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งในและนอกองค์กร เพื่อนำองค์กรให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่เป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนและจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ สู่อุทิศความสมดุลและยั่งยืน ที่ยึดประโยชน์ส่วนรวมทันต่อการเปลี่ยนแปลง และมีประสิทธิภาพสูง

2.3.3 ต้องมีความสามารถในการบูรณาการ (Collaboration) ประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันในการขับเคลื่อนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์ได้อย่างราบรื่น โดยต้องนำเสนอให้ทุกหน่วยงานเห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน ทั้งต่อบทบาทภารกิจของหน่วยงานและต่อประเทศในภาพรวม เพื่อให้ทุกหน่วยงานยินดีร่วมกันทำงานให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด

2.3.4 ต้องมีความยืดหยุ่นในการทำงาน ยินดีรับฟังปัญหา ข้อเสนอแนะ และคำแนะนำต่างๆ อย่างไม่มีอคติ และนำมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการปรับปรุง แก้ไขปัญหาในการดำเนินโครงการต่อไป

2.3.5 ต้องมีความสามารถในการกำกับติดตามการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ ผ่านเครื่องมือต่างๆ เช่น การกำหนด OKR (Objective and Key Result) และ KPIs (Key Performance Indicators) ให้ชัดเจน หรือ การกำหนดให้มีการรายงานความคืบหน้าหรือปัญหา/อุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ

3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

บรรณานุกรม

กฎหมาย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 -2570) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนที่ 258 ง หน้า 1-149

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก หน้า 1-71

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอน 79 ก หน้า 1-12

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอน 112 ก หน้า 30-42

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ พ.ศ. 2552 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 73 ง หน้า 1-5

เอกสารตีพิมพ์

กรมการขนส่งทางราง “โครงการศึกษาการกำกับการใช้ประโยชน์รางและจัดทำกฎระเบียบเพื่อรองรับการขนส่งทางในเส้นทางหลักของประเทศและระหว่างประเทศ”,ปี 2564

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย พ.ศ. 2566 -2570”,ปี 2565

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ปี 2565

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “รายงานต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศไทย ประจำปี 2564”, ปี 2565

สำนักงบประมาณ “เอกสารรายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565”, ปี 2565

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กระทรวงคมนาคม “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)”, เดือนมกราคม 2562

กรมการขนส่งทางราง “รายงานการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพในการขนส่งสินค้าทางราง ครั้งที่ 1/2566”,2566

ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ชื่อ - สกุล นางภาวิณา อัครมณีกุล

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) การจัดการทั่วไป (การเงิน) /
สถาบันราชภัฏจันทรเกษม / ปี 2537
- ปริญญาโท พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต /เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ /
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ / ปี 2541

ประสบการณ์การรับราชการ

- ปี 2564 – ปัจจุบัน ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์การพัฒนาคโครงสร้างพื้นฐาน
- ปี 2561 - 2564 ผู้เชี่ยวชาญด้านวิเคราะห์การลงทุน

รางวัลหรือทุนการศึกษา (เฉพาะที่สำคัญ)

ข้าราชการพลเรือนดีเด่นประจำปีงบประมาณ 2565

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์การพัฒนาคโครงสร้างพื้นฐาน
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ