

## ก่อนจะเป็น JR: การเมืองของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟของญี่ปุ่น

ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข

สำหรับผู้ที่เคยมีประสบการณ์เดินทางไปเยือนประเทศญี่ปุ่นและเคยมีโอกาสใช้บริการระบบขนส่งมวลชนของญี่ปุ่น จะพบว่าระบบรถไฟเป็นหนึ่งในระบบขนส่งมวลชนที่ได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดของญี่ปุ่น โดยเฉพาะในพื้นที่เขตมหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan) ที่มีประชากรอาศัยอยู่มากถึง 13.99 ล้านคน<sup>1</sup> ระบบขนส่งมวลชนระบบรางในพื้นที่เขตโตเกียว ประกอบไปด้วย 1) การให้บริการรถไฟของ JR ซึ่งเป็นบริษัทรถไฟรายหลัก 2) รถไฟของเอกชน อาทิ Keio Line และ Odakyu Line 3) รถไฟใต้ดิน (subway) ที่แบ่งการบริการออกเป็น Tokyo Metro และ Toei Subway ซึ่งดำเนินการโดย Tokyo Metropolitan Bureau of Transportation อันเป็นหน่วยงานที่สังกัดรัฐบาลมหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan Government) 4) Tokyo Monorail และ 5) รถราง (tram) ในระบบรางทั้งหมดนี้ ผู้ที่เดินทางในญี่ปุ่นน่าจะคุ้นเคยกับบริการของรถไฟ JR มากที่สุด โดยเฉพาะเมื่อต้องมีการเดินทางออกไปนอกเหนือจากพื้นที่โตเกียว เนื่องจากรถไฟของบริษัท JR มีการให้บริการรถไฟครอบคลุมทั้งสี่เกาะหลักของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งยังมีการให้บริการรถไฟความเร็วสูง หรือ Shinkansen ที่เชื่อมระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ทั้งประเทศอีกด้วย นอกเหนือจากความตรงต่อเวลาแล้ว คนไทยส่วนใหญ่ที่ผู้เขียนรู้จักที่เคยใช้บริการของรถไฟ JR มักแสดงความพอใจต่อคุณภาพของการให้บริการของรถไฟ JR

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่รถไฟ JR หรือ Japan Railway จะกลายมาเป็นบริษัทที่มีการบริหารงานอย่างเป็นเอกชนที่เน้นความสำคัญของประสิทธิภาพของการให้บริการและผลกำไร รถไฟ JR เคยอยู่ภายใต้การบริหารงานของหน่วยงานที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ บริหารและให้บริการภายใต้ชื่อ Japan National Railways (JNR) มาก่อน กล่าวได้ว่า JNR เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการบริหารจัดการเชิงธุรกิจที่ขาดประสิทธิภาพอย่างรุนแรง ตัวชี้วัดสำคัญประการหนึ่งที่สะท้อนปัญหาการขาดประสิทธิภาพก็คือสถานะการขาดทุนสะสมของหน่วยงาน ก่อนหน้าที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปี ค.ศ. 1987 JNR มีหนี้สินสะสมเป็นจำนวนกว่า 30 ล้านล้านเยน<sup>2</sup> เมื่อรัฐบาลจะดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้เกิดแรงต่อต้านอย่างรุนแรงจากพนักงานของ JNR และรัฐบาลต้องใช้เวลาถึง 5 ปี จึงจะสามารถดำเนินการแปรรูป JNR ได้อย่างประสบความสำเร็จ แม้ว่าประสบการณ์ของการแปรรูปของ JNR จะผ่านเวลามาแล้วกว่า 3 ทศวรรษ การย้อนกลับมาพิจารณาประสบการณ์ของ JNR อาจช่วยให้แง่คิดที่อาจเป็นประโยชน์ที่ช่วยสร้างความเข้าใจและนำไปสู่การคิดต่อในสถานะที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาพการณ์ของ

<sup>1</sup> ข้อมูลเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2020 โปรดดูใน “6 Crazy Facts About Tokyo’s Population (2021) – Inside the World’s Top Megacity,” [https://livejapan.com/en/in-tokyo/in-pref-tokyo/in-tokyo\\_suburbs/article-a0002533/](https://livejapan.com/en/in-tokyo/in-pref-tokyo/in-tokyo_suburbs/article-a0002533/) (February 16, 2021).

<sup>2</sup> Management and Coordination Agency, *Privatization and Deregulation – Japan Experience* (Tokyo: Administrative Inspection Bureau, 1990), 3.

ความไร้ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง บทความนี้เป็นการย้อนพินิจประสบการณ์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกิจการรถไฟของญี่ปุ่น ก่อนที่จะเปลี่ยนเป็นองค์กรที่ให้บริการเชิงธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบัน

### JR ก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ธุรกิจการรถไฟของญี่ปุ่นได้เริ่มดำเนินการเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1872 โดยเริ่มต้นจากเส้นทางที่เชื่อมระหว่างโตเกียว (Tokyo) และเมืองโยโกฮามา (Yokohama) เป็นระยะทาง 18 ไมล์ และสองปีต่อมา ได้เปิดเส้นทางรถไฟที่วิ่งบริการระหว่างเมืองโอซากา (Osaka) และเมืองโกเบ (Kobe) ขณะที่เส้นทางโตเกียว-โยโกฮามาสามารถให้บริการผู้โดยสารได้มากถึง 1.6 ล้านคนต่อปี ในปี ค.ศ. 1882 ระยะวางรถไฟถูกขยายได้ยาวถึง 170 ไมล์ และเมื่อถึงปี ค.ศ. 1889 การสร้างเส้นทางรถไฟระหว่างโตเกียวและโอซากาจึงได้ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์<sup>3</sup> ในช่วงเริ่มต้น รถไฟที่ให้บริการมีทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและเอกชน แต่เมื่อถึงปี ค.ศ. 1906 รัฐได้ทำการเปลี่ยนกิจการรถไฟให้กลายเป็นของรัฐ (nationalization) ยกเว้นในเขตพื้นที่เมืองที่ยังยอมให้เอกชนสามารถดำเนินการได้ โดยธุรกิจการเดินรถไฟของเอกชนมีระยะทางรวม 5,231 กิโลเมตร ขณะที่ภาครัฐมีการให้บริการระยะทาง 2,562 กิโลเมตร แต่ภายหลังการเปลี่ยนกิจการรถไฟให้เป็นของรัฐแล้ว ระยะทางให้บริการของภาครัฐเพิ่มขึ้นเป็น 7,153 กิโลเมตร ขณะที่ระยะทางการให้บริการของภาคเอกชนลดลงเหลือเพียง 717 กิโลเมตรเท่านั้น ในช่วงเวลาก่อนที่สงครามโลกครั้งที่สองจะสิ้นสุดลง การขนส่งแบบรางมีสภาพผูกขาดการคมนาคมของประเทศ และการจัดการระบบรถไฟภายใต้การดำเนินกิจการโดยรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในสองทศวรรษระหว่างปี ค.ศ. 1920 ถึง ค.ศ. 1940 ไม่ปรากฏการขึ้นราคาค่าโดยสารรถไฟแต่อย่างใด<sup>4</sup>

กิจการรถไฟที่ผูกขาดโดยรัฐได้ถูกส่งผ่านมาสู่ JNR ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินทั้งหมด การให้บริการของ JNR ดำเนินไปในรูปแบบของการผูกขาด และเน้นการขยายความสามารถของระบบการคมนาคมที่ได้รับผลกระทบจากสงครามและการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ในปี ค.ศ. 1955 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเริ่มต้นของการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นภายหลังจากสงครามเกาหลี JNR มีส่วนแบ่งการตลาดมากถึงร้อยละ 55 ของจำนวนผู้โดยสารที่ใช้ระบบขนส่งมวลชนภายในประเทศทั้งหมด และมีส่วนแบ่งระบบการบริการขนส่งสินค้าสูงถึงร้อยละ 52 อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและระบบการขนส่งผลให้เกิดการลดลงของการใช้บริการระบบขนส่งมวลชนรถไฟ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ ในปี ค.ศ. 1964 JNR มีผลประกอบการขาดทุนเป็นครั้งแรกที่มีจำนวนสูงถึง 30,000 ล้านเยน โดยที่ปริมาณของการดูแล

<sup>3</sup> J. Mark Ramseyer and Frances M. Rosenbluth, *The Politics of Oligarchy: Institutional Choice in Imperial Japan* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), 120.

<sup>4</sup> Kazuaki Tanaka and Masahiro Horie, "Privatization of the Big Three," in *The Management and Reform of Japanese Government*, eds. Toshiyuki Masujima and Minoru O'uchi (Tokyo: The Institute of Administrative Management, 1993), 189.

งบประมาณขององค์กรเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อถึงปี ค.ศ. 1980 ขณะที่การให้บริการรถไฟของ JNR มีระยะทางรวมสูงถึง 21,419 กิโลเมตร JNR กลับมีปริมาณการขาดทุน 1.008 ล้านล้านเยน ตลอดเวลาที่รัฐวิสาหกิจต้องเผชิญกับปัญหาทางการเงิน รัฐบาลที่เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบด้านการเงินโดยตรงของ JNR ได้พยายามดำเนินการเพื่อแก้ไขผ่านแผนการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งแผนการลดกำลังคน การเพิ่มค่าโดยสาร การลดสายรถไฟในท้องถิ่น รวมถึงการให้การอุดหนุนทางการเงินเพื่อชำระดอกเบี้ยของหนี้สินของหน่วยงาน แต่มาตรการแก้ปัญหาโดยรัฐบาลทั้งหมดไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด ในทางกลับกัน ปัญหาของ JNR กลับทวีความรุนแรงมากขึ้น<sup>5</sup>

### การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของญี่ปุ่นในทศวรรษ 1980

โครงการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการบริหารราชการ (Administrative Reform) ที่ดำเนินการในช่วงต้นทศวรรษ 1980 การปฏิรูปการบริหารราชการมีสาเหตุหลักมาจากปัญหาการขาดดุลงบประมาณรัฐบาลที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดทศวรรษ 1970 เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ปัญหาการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องของญี่ปุ่นส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์เชิงนโยบายของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party: LDP) ซึ่งประกอบไปด้วยนโยบายที่เน้นให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรผ่านนโยบายภาษี และการให้เงินอุดหนุนผ่านสหกรณ์การเกษตร การให้ความช่วยเหลือกลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก (small-scale business) ผ่านนโยบายภาษี การออกกฎหมายเพื่อป้องกันการแข่งขันของธุรกิจขนาดใหญ่กับตลาดท้องถิ่น และความช่วยเหลือด้านการเงินในรูปของเงินกู้ที่ไม่ต้องประกัน (unguaranteed loans) การสร้างระบบเบี้ยบำนาญประกันสังคมซึ่งถูกนำมาใช้พร้อมกับการขยายระบบบริหารดูแลสุขภาพปราศจากภาษีได้ระบบประกันสุขภาพ และนโยบายการก่อสร้างโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ของรัฐในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีการเร่งรัดในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีคาเคอิ ทานะกะ (Kakuei Tanaka) ผ่านแผนการเปลี่ยนโฉมหน้าหมู่เกาะญี่ปุ่น (Plan for the Remodeling of the Japanese Archipelago) เฉพาะแผนการดังกล่าวนี้ ส่งผลให้การลงทุนการก่อสร้างของรัฐเพิ่มสูงขึ้นถึงประมาณ 1 ใน 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ<sup>6</sup>

ดังนั้นตลอดทศวรรษ 1970 ญี่ปุ่นต้องเผชิญหน้ากับปัญหาเรื่องการขาดดุลงบประมาณและปัญหาหนี้สาธารณะ ขณะที่รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีกลับลดลง ส่งผลให้เกิดช่องว่างความไม่สมดุลระหว่างรายรับและรายจ่าย เช่นในปี ค.ศ. 1975 รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีลดลงร้อยละ 13 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อนหน้า ส่งผลให้ต้องเผชิญกับภาวะการขาดดุลงบประมาณเพิ่มสูงขึ้นเป็น 3.6 ล้านล้านเยน ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้อง

<sup>5</sup> Tanaka and Horie, "Privatization of the Big Three," 189-190.

<sup>6</sup> ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, "การปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่น," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), 52-56.

แก้ปัญหาโดยการออกพันธบัตรเพื่อครอบคลุมส่วนที่ขาดดุลเป็นจำนวนสูงถึง 2.3 ล้านล้านเยน<sup>7</sup> ในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 1970 การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้นถึง 10 เท่า จากจำนวน 14.973 ล้านล้านเยน ในปี ค.ศ. 1970 ไปเป็น 56.251 ล้านล้านเยน ในปี ค.ศ. 1975 และเพิ่มขึ้นไปถึงราว 120 ล้านล้านเยน ในปี ค.ศ. 1985 ดังนั้นตลอดช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1970 งบประมาณหนึ่งในสามของงบประมาณของรัฐบาลมาจากการออกพันธบัตร<sup>8</sup> ภายใต้สภาวะวิกฤตงบประมาณดังกล่าว การปฏิรูปการบริหารราชการได้ปรากฏขึ้นในฐานะทางออกของปัญหา โดยปลัดทบวงการจัดการบริหาร (Administrative Management Agency) ได้นำเสนอโครงการปฏิรูปการบริหารราชการต่อนายกรัฐมนตรีเซโนโก ซูซูกิ (Zenko Suzuki) ในช่วงปลายปี ค.ศ. 1980<sup>9</sup>

รัฐบาลซูซูกิได้เริ่มต้นการปฏิรูปการบริหารราชการโดยการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการ ภายใต้ชื่อ *Rinji Gyosei Chosa Kai* (Provisional Commission for Administrative Reform) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า *Rincho* ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1981 ภายใต้คำแนะนำของนายยาสุฮิโร นากาโซเนะ (Yasuhiro Nakasone) ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีทบวงการจัดการบริหาร โดยได้เชิญนายโตชิโอะ โดโกะ (Toshio Doko) อดีตประธานสมาพันธ์องค์กรเศรษฐกิจ (Federation of Economic Organization) หรือ *Keidanren* ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการปฏิรูป หน้าที่หลักของคณะกรรมการชุดนี้ก็คือการตรวจสอบและวินิจฉัยประเด็นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบบริหารราชการและการทำหน้าที่ของระบบบริหารราชการ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อการบรรลุการบริหารงานภาครัฐที่ยุติธรรมและสมเหตุสมผล ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจได้<sup>10</sup>

คณะกรรมการปฏิรูปภายใต้การนำของนายโตโกะประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 9 คน และผู้เชี่ยวชาญจำนวน 21 คน ขณะเดียวกัน หน่วยงานราชการระดับกระทรวงและทบวงต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมในคณะกรรมการ โดยเข้าร่วมในฐานะของที่ปรึกษา (councilor) ประมาณ 50 คน ทำ

<sup>7</sup> Shumpei Kumon, "Japan Faces Its Future: The Political-Economics of Administrative Reform," *The Journal of Japanese Studies* 10 (Winter, 1984): 149, อ้างใน ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, "การปฏิรูปการเมือง," 65.

<sup>8</sup> Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss, "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism," in *The Political Economy of Japan Volume 1: The Domestic Transformation*, eds. Kozo Yamamura and Yasukichi Yasabu (Stanford, California: Stanford University Press, 1987), 537, อ้างใน ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, "การปฏิรูปการเมือง," 65.

<sup>9</sup> Toshiyuki Masujima, "The RINCHO Administrative Reform," in *The Management and Reform of Japanese Government*, eds. Toshiyuki Masujima and Minoru O'uchi (Tokyo: The Institute of Administrative Management, 1993), 163.

<sup>10</sup> Daiichi Ito, "Policy Implications of Administrative Reform," in *Dynamics and Immobilist Politics in Japan*, ed. J.A.A. Stockwin (New York: Macmillan Press, 1988), 77.

หน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกของคณะกรรมการที่ เป็นผู้เชี่ยวชาญ<sup>11</sup> ตลอดระยะเวลา 2 ปี คณะกรรมการได้นำเสนอรายงานข้อเสนอแนะจำนวน 5 ฉบับต่อรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้รับรายงานข้อเสนอแนะไปดำเนินการต่อ โดยกำหนดชุดแผนการปฏิรูป และนำเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ชุดการปฏิรูปประกอบไปด้วยการปฏิรูปการคลัง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การลดกฎระเบียบ การปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารราชการและกำลังคน รัฐวิสาหกิจ (public corporation) และวิสาหกิจของรัฐบาล และการปฏิรูปนโยบายด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องบำนาญ การประกันสุขภาพ และเกษตรกรรม<sup>12</sup> ภายหลังจากที่บรรลุภารกิจการพิจารณาปัญหาและส่งรายงานข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปจึงได้ยุบเลิกไป และแทนที่โดยคณะกรรมการส่งเสริมการปฏิรูประบบบริหารราชการ โดยนายโตโกะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการชุดใหม่ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่หลักคือการสนับสนุนและนำข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการไปสู่การปฏิบัติ และยุติบทบาทลงในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1986<sup>13</sup>

หนึ่งในข้อเสนอแนะของการปฏิรูประบบบริหารราชการคือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 3 หน่วยงานใหญ่ หรือ *San Kosha* (Big Three) ประกอบด้วย 1) Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTTPC) 2) Japan Tobacco and Salt Public Corporation (JTSPC) และ 3) Japan National Railways (JNR) เป็นที่น่าสนใจว่า ข้อเสนอแนะเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยักษ์ใหญ่ทั้งสามนี้ถูกเน้นให้มีความโดดเด่นมากเป็นพิเศษในฐานะข้อเสนอแนะที่สำคัญในรายงานข้อเสนอแนะฉบับที่สามของคณะกรรมการปฏิรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแปรรูป JNR ได้รับการพิจารณาว่าเป็นแกนหลักสำคัญของการปฏิรูปเพราะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสัญลักษณ์ของปัญหาทั้งเชิงการเงินและเชิงการบริหารของญี่ปุ่น ถึงขั้นที่ว่าผู้ที่ให้ความสนใจต่อประเด็นการปฏิรูปมีทัศนะว่า หากปราศจากความสำเร็จในการปฏิรูป JNR แล้วก็อาจพิจารณาได้ว่าการปฏิรูปการบริหารราชการภายใต้ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปประสบความสำเร็จแล้ว และการพลิกฟื้นการบริหารราชการและการคลังของญี่ปุ่นเพื่อเตรียมการสำหรับภารกิจในอนาคตก็ไม่อาจถือได้ว่าบรรลุผล<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Shumpei Kumon, "Japan Faces Its Future: The Political-Economics of Administrative Reform," *The Journal of Japanese Studies* 10, no. 1 (Winter, 1984): 143.

<sup>12</sup> Masujima, "The RINCHO Administrative Reform," 164.

<sup>13</sup> Deil S. Wright and Yasuyoshi Sakurai, "Administrative Reform in Japan: Politics, Policy, and Public Administration in a Deliberative Society," *Public Administration Review* (March/April 1987): 123.

<sup>14</sup> Tanaka and Horie, "Privatization of the Big Three," 188.

## ปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ JNR

ปัญหาทางการเงินของ JNR เป็นผลมาจากสาเหตุสำคัญหลายประการ<sup>15</sup> แน่นนอนว่าปัจจัยสำคัญประการแรกก็คือปัญหาเชิงการบริหารจัดการ การขาดการตรวจสอบโดยรัฐบาล และการได้รับสิทธิในการผูกขาดการให้บริการ ปัจจัยต่าง ๆ นี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ JNR เป็นอิสระจากพลังของตลาดที่จะเป็นแรงกดดันให้ JNR ต้องดำเนินการเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดการให้บริการขนส่งมวลชนระบบราง ดังนั้นฝ่ายบริหารของ JNR จึงแทบไม่มีความพยายามที่จะดำเนินการที่จะเพิ่มผลกำไรและขยายการให้บริการ<sup>16</sup> สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเป็นสภาวะที่สวนทางกันระหว่างขนาดขององค์กรที่ขยายใหญ่โตขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ผลิตภาพ (productivity) ในการให้บริการตกต่ำอย่างมาก เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับการให้บริการของรถไฟเอกชนอย่างของบริษัท Keio Teito Electric Railway พนักงานของ JNR หนึ่งคนสร้างผลผลิตรายได้แค่ประมาณครึ่งหนึ่งของพนักงานของบริษัทเคโอ เทอิโต<sup>17</sup>

ผลกระทบจากปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพเชิงบริหารทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อการให้บริการขนส่งมวลชนรถไฟต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของระบบขนส่งและการพัฒนาเครือข่ายคมนาคมภายในประเทศ JNR ต้องเผชิญกับสถานการณ์การชะงักงันของการเติบโตของธุรกิจของบริษัทอื่นเป็นผลมาจากการพัฒนาระบบเครือข่ายทางด่วนและการก่อสร้างสนามบินภายในประเทศ รวมถึงการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชนประเภทอื่น กล่าวได้ว่า JNR ต้องเผชิญกับสภาวะการขาดศักยภาพในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างระบบ

<sup>15</sup> ผู้เขียนเคยนำเสนอประเด็นเรื่องสาเหตุของความล้มเหลวของการบริหารที่นำไปสู่วิกฤตด้านการเงินของ JNR ไว้ใน Chaiwatt Mansrisuk, "The Political Aspect of Japan's Privatization and Lessons for Thailand," (Master's Policy Paper, Graduate School of Policy Science, Saitama University, 1998), 6-7.

<sup>16</sup> Tetsuzo Yamamoto, "An Analysis of the Privatization of Japan National Railway Corporation," in *The Political Economy of Privatization*, eds. Thomas Clarke and Christos Pitelis (London: Routledge, 1993), 343; Haruhiro Fukui, "Studies in Policymaking: A Review of the Literature," in *Policymaking in Contemporary Japan*, ed. T.J. Pempel (Ithaca and London: Cornell University Press, 1992), xii; Yukihide Okana, "Privatization of Railways in Japan," in *Privatization and Deregulation in ASEAN and the EC: Making Markets more Effective*, eds. Jacques Pelkmans and Norbert Wagner (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990), 147, cited in Chaiwatt Mansrisuk, "The Political Aspect of Japan's Privatization," 6-7

<sup>17</sup> Soichiro Tahara, "An Administrative System That Breeds Waste," *Japan Echo* 8, no. 3 (1981): 22, cited in Chaiwatt Mansrisuk, "The Political Aspect of Japan's Privatization," 7.

ขนส่ง ส่วนแบ่งการตลาดของ JNR ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 50 ระหว่างช่วงกลางทศวรรษ 1950 ถึงช่วงกลางทศวรรษ 1960 และลดลงเหลือร้อยละ 22.6 ในปีงบประมาณ 1986 ก่อนที่จะถูกแปรรูปสำเร็จในปีต่อไป<sup>18</sup>

ปัญหาเกี่ยวกับสหภาพแรงงานเป็นอีกปัญหาสำคัญของ JNR เพราะสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีการเคลื่อนไหวที่สะท้อนการต่อสู้ทางชนชั้นแบบสังคมนิยม ในความเป็นจริงแล้ว สหภาพแรงงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีความเชื่อมโยงและให้การสนับสนุนทางการเมืองกับพรรคสังคมนิยมของญี่ปุ่น และมีแนวทางการเคลื่อนไหวแบบต่อสู้และเน้นการเผชิญหน้า (militant) ขณะที่ JNR เผชิญหน้ากับปัญหาวิกฤตการเงินและการบริหาร สหภาพแรงงานปฏิเสธที่จะตระหนักถึงระดับความรุนแรงของวิกฤต รวมถึงปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือเมื่อฝ่ายบริหารของ JNR พยายามที่จะแก้ไขปัญหาผ่านวิธีการเพิ่มผลิตผล ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวต่อต้านในที่ทำงานและความย่ำแย่ลงของคุณภาพการให้บริการของ JNR<sup>19</sup>

อีกหนึ่งสาเหตุของความล้มเหลวของการบริหารจัดการด้านการเงินเป็นผลมาจากการแทรกแซงจากภายนอก JNR ต้องตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงจากรัฐบาลและนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่พยายามกดดันให้หน่วยงานดำเนินโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ ทั้งรถไฟสายปกติและรถไฟความเร็วสูงเพื่อเข้าไปสู่พื้นที่ที่เป็นเขตเลือกตั้งของนักการเมืองทรงอิทธิพล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการหาเสียงเลือกตั้งของนักการเมืองโดยการดึงเอาโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเข้าสู่ในเขตพื้นที่เลือกตั้ง ปัญหาหลักก็คือเขตพื้นที่เหล่านี้มักเป็นพื้นที่ชนบทที่มีจำนวนประชากรไม่หนาแน่น ส่งผลการสร้างทางรถไฟผ่านเพื่อให้บริการในพื้นที่ไม่สามารถสร้างกำไรได้เนื่องจากมีจำนวนผู้โดยสารน้อยมาก<sup>20</sup> จนเมื่อถึงปี ค.ศ. 1980 ก่อนหน้าที่โครงการริเริ่มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นได้เพียง 2 ปี ข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ทั่วโลกได้นำเสนอรายงานเกี่ยวกับปัญหาจากการลงทุนอย่างสิ้นเปลืองและไร้ประสิทธิภาพของ JNR หนึ่งในตัวอย่างที่สะท้อนการใช้เงินลงทุนโครงการอย่างไร้ประสิทธิภาพก็คือโครงการที่นายกรัฐมนตรีคาคุเออิ ทานะกะ (Kakuei Tanaka) ใช้เงินลงทุนมากถึง 480,000 ล้านเยน เพื่อก่อสร้างเส้นทางรถไฟระยะทาง 300 กิโลเมตร และขุดอุโมงค์ระยะทาง 100 กิโลเมตร เพื่อเป็นเส้นทางให้รถไฟความเร็วสูงสามารถวิ่งผ่านเข้าไปสู่พื้นที่เขตเลือกตั้งของเขาที่จังหวัดนิงาตะ (Niigata Prefecture) ซึ่งเป็นจังหวัดชนบทห่างไกล<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Ministry of Transport, *The Annual Report on Transport Economy – Toward the 10<sup>th</sup> Year since the Japan National Railway Reform*, (Summary translated by Japan Transport Economic Research Center, Japan, March 1997), 17, cited in Chaiwatt Mansrisuk, “The Political Aspect of Japan’s Privatization,” 7.

<sup>19</sup> Fukui, “Studies in Policymaking,” xiii, 25-27, cited in Chaiwatt Mansrisuk, “The Political Aspect of Japan’s Privatization,” 7.

<sup>20</sup> Yamamoto, “An Analysis of the Privatization of Japan National Railway Corporation,” 342; Fukui, “Studies in Policymaking,” xii; Marianna Strzyzewska-Kaminska, “The Privatization Process in Japan in the 1980s,” in *Privatization: A Global Perspective*, ed. V.V. Ramanadhan (London and New York: Routledge, 1993), 511.

<sup>21</sup> Ramseyer and Rosenbluth, *The Politics of Oligarchy*, 119.

ปัจจัยประการสุดท้ายที่ส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของ JNR ก็คือ ผลประโยชน์เงินบำนาญ (pension) ที่ให้กับพนักงานที่เกษียณอายุ เนื่องจาก JNR มีภาระในการจ้างงานอดีตทหารผ่านศึกและอดีตคนงานญี่ปุ่นจำนวนมากที่เคยปฏิบัติงานในบริษัทรถไฟในอดีตอาณานิคมของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งคนเหล่านี้ถึงช่วงเวลาของการเกษียณอายุระยะเวลาไล่เลี่ยกัน ในปี ค.ศ. 1986 JNR มียอดเงินบำนาญและเงินเดือนเกษียณอายุที่ต้องชำระสูงถึง 4.9 ล้านล้านเยน ซึ่งเมื่อกำหนดเทียบแล้วพบว่า พนักงาน JNR ที่ปฏิบัติงานอยู่ 1 คน ต้องทำงานเพื่อสนับสนุนพนักงานที่เกษียณอายุ 1.4 คน<sup>22</sup>

### กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกรณี JNR

เมื่อเทียบกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยักษ์ใหญ่อีกสองแห่ง การแปรรูป JNR ถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ยากลำบาก เพราะแม้ว่า JNR จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหารุนแรงทั้งในเชิงการเงินและการบริหาร และเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิรูป การดำเนินการแปรรูปจำเป็นต้องอาศัยความพยายามและยุทธวิธีที่ซับซ้อนมากกว่า การแปรรูปอีกสองหน่วยงาน สาเหตุหลักมาจากแรงกดดันที่เกิดขึ้นจากภาคการเมืองและจากภายใน JNR เมื่อพิจารณาที่ภาคการเมือง แรงกดดันสำคัญมาจากภายในพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party: LDP) นักการเมืองของพรรค LDP ที่มีความเชื่อมโยงกับ JNR แสดงจุดยืนไม่เห็นด้วยกับการแปรรูป JNR เนื่องจากกังวลว่าการเปลี่ยนแปลงต่อ JNR จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตน อย่างไรก็ตาม เพื่อลดแรงต่อต้านการแปรรูป คณะอนุกรรมการปฏิรูป JNR ของพรรค LDP ได้ร่วมมือกับสามผู้บริหารระดับกลางของ JNR เพื่อสนับสนุนการแปรรูป แม้ว่าโดยเนื้อแท้แล้วคนเหล่านี้ไม่ได้ยอมรับแนวทางแก้ปัญหาของ JNR โดยการแปรรูปและแตกออกเป็นบริษัทย่อย เพราะในทัศนะของพวกเขาแล้ว ปัญหาของ JNR ไม่ใช่ปัญหาการเงิน แต่เป็นปัญหาพนักงาน (แรงงาน) แต่คนกลุ่มนี้ได้ทำงานประสานกับคณะกรรมการปฏิรูปโดยจัดเตรียมเอกสารภายในที่สำคัญ ซึ่งแสดงให้เห็นปัญหาความย่ำแย่ของวินัยการทำงานของพนักงาน และยังจัดเตรียมการเยี่ยมชมหน่วยงานให้กับคณะทำงานโดยไม่มีการประกาศนัดหมายล่วงหน้า<sup>23</sup>

นอกจากนี้ เพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของนักการเมืองพรรค LDP ในการแทรกแซงกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการปรับโครงสร้าง JNR (Advisory Committee for JNR Reconstruction) ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่กำหนดแผนการปฏิรูป JNR อย่างเป็นทางการ

<sup>22</sup> Joel V. Mangahas, "The Privatization Experience of Japan: The Case of the Japan National Railways," *Philippine Journal of Public Administration* 34 (April 1995): 159, cited in Chaiwatt Mansrisuk, "The Political Aspect of Japan's Privatization," 7.

<sup>23</sup> Mike Mochizuki, "Public Sector Labor and the Privatization Challenge: The Railway and Telecommunication Unions," in *Political Dynamics in Contemporary Japan*, eds. Gary D. Allison and Yasunori Sone (Ithaca and London: Cornell University Press, 1993), 186.



สมาชิกที่ถูกเชิญมาทำหน้าที่ในคณะกรรมการการชุดนี้มีทัศนคติที่สนับสนุนการแปรรูป ขณะเดียวกัน กระแสการสนับสนุนของสาธารณชนและภาคธุรกิจที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกลายเป็นพลังการสนับสนุนที่มีต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นแรงกดดันต่อนักการเมืองพรรค LDP ให้ต้องยอมรับว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นวิธีการแก้ปัญหาของ JNR<sup>24</sup>

อีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญของการแปรรูป JNR ก็คือ สหภาพแรงงานของ JNR ซึ่งประกอบไปด้วย 3 สหภาพแรงงานหลัก คือ *Kokuro* (National Railway Workers' Union) *Doro* (Nihon Railway Motive Power Union) และ *Tetsuro* (Japan Railways Workers' Union) *Kokuro* และ *Doro* ซึ่งเป็นสองสหภาพใหญ่ที่มีสมาชิกรวมกันประมาณร้อยละ 80 ของพนักงานทั้งหมด ต่อด้านแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ JNR เนื่องจากเชื่อว่าการแปรรูปจะนำไปสู่การปลดพนักงานและเงื่อนไขการทำงานที่ย่ำแย่ลง ขณะที่ *Tetsuro* ซึ่งมีสมาชิกประมาณร้อยละ 17 ของพนักงานทั้งหมดเห็นด้วยและพร้อมให้ความร่วมมือกับแผนการแปรรูป JNR<sup>25</sup> ดังนั้นสมาชิกของคณะกรรมการปฏิรูปจึงได้พยายามติดต่อพูดคุยเจรจากับ *Kokuro* และ *Doro* เพื่อประสานความร่วมมือ แต่ก็ได้รับการตอบรับและความร่วมมือจากเฉพาะ *Doro*<sup>26</sup> ดังนั้นรัฐบาลจึงอาศัยยุทธวิธีที่ทำให้สหภาพแรงงานแตก (union-busting scheme) เพื่อจัดการกับแรงต่อต้านจาก *Kokuro* โดยการตรากฎหมายการจ้างคนงานกลับเข้าไปทำงานใหม่ และกำหนดรายละเอียดของกฎหมายที่กีดกันการจ้างสมาชิกของ *Kokuro* กลับเข้าทำงานในบริษัทใหม่ภายหลังการแปรรูป แน่แน่นอนว่ายุทธวิธีดังกล่าวนี้ของรัฐบาลประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อ *Kokuro* ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกับรัฐบาลต่อประเด็นการแปรรูป JNR ได้ สมาชิกของ *Kokuro* ได้ลดจำนวนลงอย่างต่อเนื่อง จาก 187,000 คนในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1985 เป็น 110,000 คนในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 และลดลงเหลือเพียง 44,000 คนในเดือนเมษายน ค.ศ. 1987 เมื่อ JNR ได้รับการแปรรูป ขณะที่สหภาพแรงงานที่เหลือได้ร่วมกันจัดตั้งสหภาพแรงงานใหม่ภายใต้ชื่อ *Tetsuranro* (Japan Railway Industry Workers Union) และได้ออกแถลงการณ์ร่วมกับฝ่ายบริหารประกาศให้ความร่วมมือกับการปฏิรูป<sup>27</sup>

การประนีประนอมของสหภาพแรงงานเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะสาธารณชนเองก็มีทัศนคติเชิงลบต่อสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะเมื่อสื่อมวลชนแสดงบทบาทสำคัญในการนำเสนอภาพลักษณ์ของสมาชิกของสหภาพแรงงานกลุ่มหัวรุนแรงที่มีพฤติกรรมการทำงานที่ขาดวินัยและมีทัศนคติแบบวางอำนาจบาตรใหญ่ รวมถึงมีปัญหาการคอร์รัปชัน<sup>28</sup> แน่แน่นอนว่าภาพที่ปรากฏบนหน้าสื่อมวลชน โดยเฉพาะผ่านทางโทรทัศน์ ยิ่งทำให้ทัศนคติของสาธารณชนที่มีต่อ JNR ย่ำแย่ลง ขณะที่การสำรวจความคิดเห็นของสาธารณชนในปี ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับปัญหาของ

<sup>24</sup> Fukui, "Studies in Policymaking," 38.

<sup>25</sup> Mangahas, "The Privatization Experience of Japan," 166.

<sup>26</sup> Mochizuki, "Public Sector Labor and the Privatization Challenge," 188.

<sup>27</sup> Ibid., 188.

<sup>28</sup> Mangahas, "The Privatization Experience of Japan," 168.

JNR ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่มีความเห็นเชิงลบต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน JNR และเชื่อว่าการมีพนักงานมากเกินไปเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาทางการเงินของ JNR เป็นที่น่าสนใจว่าจากผู้ตอบแบบสำรวจจำนวน 3,000 คน มีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูป JNR ขณะที่เสียงส่วนใหญ่สนับสนุนข้อเสนอการแปรรูปของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม สาเหตุของผู้ที่ไม่เห็นด้วยมุ่งไปที่ประเด็นความจำเป็นในการรักษาธรรมชาติการผูกขาดของการให้บริการขนส่งมวลชนแบบรางเพื่อตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก<sup>29</sup>

ปฏิเสธไม่ได้ว่าภาพลักษณ์องค์กรของ JNR และสภาพแรงงานมีส่วนสำคัญที่กระตุ้นกระแสตีกลับจากสาธารณะต่อแรงต่อต้านของสภาพแรงงานที่มีต่อการแปรรูป ขณะที่ภาพลักษณ์เชิงลบขององค์กรและสภาพแรงงานมีลักษณะที่ขัดแย้งอย่างสิ้นเชิงกับภาพลักษณ์ของนายโตชิโอะ โตโกะ ที่ถูกนำเสนอโดยสื่อมวลชน การเลือกให้นายโตโกะมารับตำแหน่งประธานคณะกรรมการปฏิรูปจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธวิธีที่รัฐบาลใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับคณะกรรมการปฏิรูป พร้อมทั้งแสวงหาการสนับสนุนจากสาธารณชน เพราะนายโตโกะเป็นอดีตนักธุรกิจที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในสังคมญี่ปุ่น รวมถึงเป็นบุคคลที่มีภาพลักษณ์ของความซื่อสัตย์ อุดม และมีเครือข่ายสายสัมพันธ์กว้างขวาง ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมที่สุดที่จะรับหน้าที่นำเสนอข้อเสนอแนะการปฏิรูปที่ยากลำบากต่อรัฐบาล<sup>30</sup> ขณะเดียวกัน สมาชิกของคณะกรรมการปฏิรูปและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการก็ยังมาจากภาคธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นจุดยืนของภาคธุรกิจที่แสดงการสนับสนุนการปฏิรูปการบริหารราชการและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดทอนค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นของภาครัฐ เพราะสำหรับภาคธุรกิจแล้ว การแก้ปัญหาวิกฤตการณ์คลังของประเทศควรต้องดำเนินการผ่านการตัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐมากกว่าที่จะใช้วิธีการเพิ่มภาษี<sup>31</sup> ซึ่งสะท้อนแนวคิด “การฟื้นฟูการคลังโดยไม่ขึ้นภาษี” (fiscal reconstruction without tax increases) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานของการปฏิรูปการบริหารราชการในทศวรรษ 1980

อีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูป JNR ก็คือ ความสำเร็จของการแปรรูป NTTPC อย่างที่อธิบายไว้ข้างต้น นอกเหนือจาก JNR แล้ว การแปรรูปครั้งนี้ยังมีเป้าหมายที่รัฐวิสาหกิจยักษ์ใหญ่อีก 2 แห่ง ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ NTTPC เมื่อเทียบกับ JNR แล้ว สถานภาพทางการเงินและการบริหารจัดการของ NTTPC ก็ไม่ได้แย่แต่อย่างใด แม้ว่าองค์กรเองก็เผชิญกับปัญหาเรื่องการมีพนักงานมากเกินไป ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการให้บริการ และความล้าสมัยของแนวโน้มการผูกขาดของระบบโทรคมนาคม แต่ก็ไม่เคยต้องเผชิญกับสถานะการขาดทุนแต่อย่างใด สำหรับ NTTPC แล้ว การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบริหารภายหลัง

<sup>29</sup> Hiroshi Kato, “Discussions on Reform of JNR,” *The Annual of Japan Economic Policy Association* 35, (1987): v-vii.

<sup>30</sup> James Elliot, “The 1981 Administrative Reform in Japan,” *Asian Survey* 13, no. 6 (June 1983): 172.

<sup>31</sup> Ito, “Policy Implications of Administrative Reform,” 91,

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยป้องกันปัญหาความตกต่ำของผลิตภาพ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของการขาดทุนของหน่วยงานในอนาคต ดังนั้นพนักงานของ NTTPC จึงไม่มีความวิตกกังวลกับแผนการแปรรูปของรัฐบาล เพราะการแปรรูปจะให้ผลกระทบเชิงบวกต่อ NTTPC ขณะเดียวกัน สหภาพแรงงานของ NTTPC ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีต่อการดำเนินการแปรรูป ซึ่งความร่วมมือนี้เองส่งผลเชิงบวกต่อพนักงานของ NTTPC เพราะสหภาพแรงงานประสบความสำเร็จในการป้องกันมิให้เกิดการแตกบริษัทภายหลังการแปรรูปออกเป็นบริษัทย่อยตามภูมิภาค รวมถึงยังช่วยพนักงานให้ได้รับการจ้างงานในบริษัทใหม่ คือ NTT (Nippon Telegraph and Telephone) ภายหลังการแปรรูป นอกจากนี้พนักงานของ NTT ยังได้รับเงินเดือนในอัตราเทียบเท่ากับบริษัทเอกชน และมีเวลาการทำงานแต่ละวันที่ลดลงอีกด้วย<sup>32</sup> ดังนั้นภาพของความร่วมมือของ NTTPC ต่อแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นภาพที่เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างกับ JNR และทำให้การคัดค้านของสหภาพแรงงานของ JNR มีภาพลักษณ์ของการกระทำที่รุนแรงและไร้เหตุผล

การดำเนินการของกระบวนการแปรรูป JNR เริ่มต้นขึ้นจากการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูป JNR (JNR Reform Commission) ขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1983 ตามข้อเสนอแนะที่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการปฏิรูป โดยมีภารกิจหลักคือการศึกษาสภาพการณ์ของหน่วยงาน หลังจากที่ใช้เวลาศึกษาถึง 2 ปี คณะกรรมการปฏิรูป JNR ได้เสนอรายงานเรื่อง “ข้อค้นพบการปรับโครงสร้างของ JNR เพื่อการพัฒนาอนาคตของบริษัทรถไฟ” (Findings on the Restructuring of JNR for the Development of the Railway’s Future) ต่อนายกรัฐมนตรีในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1985 ซึ่งในรายงานฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุหลักของปัญหาความล้มเหลวทางการเงินของ JNR เป็นผลมาจากระบบรัฐวิสาหกิจและระบบปฏิบัติการให้บริการของ JNR ในฐานะของธุรกิจที่ดำเนินการให้บริการทั่วทั้งประเทศที่มีลักษณะรวมศูนย์ (centralized nationwide business)<sup>33</sup> และการปรับโครงสร้างเป็นหนทางเดียวในการแก้ปัญหาของ JNR

ข้อเสนอแนะการแปรรูปของ JNR นำไปสู่การออกกฎหมายจำนวน 8 ฉบับ โดยรัฐสภาญี่ปุ่นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 และเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1987 JNR ได้ถูกแปรรูปโดยการแตกโครงสร้างรัฐวิสาหกิจเดิมออกเป็นบริษัทจำนวน 7 บริษัท ภายใต้ชื่อ Japan Railway (JR) แยกออกเป็นบริษัทที่ให้บริการขนส่งมวลชน 6 บริษัทที่แบ่งตามภูมิภาค ประกอบไปด้วย JR East, JR Tokai และ JR West ที่ให้บริการบนเกาะฮอนชู JR Hokkaido, JR Shikoku และ JR Kyushu ที่ให้บริการบนเกาะฮอกไกโด เกาะชิโกกุ และเกาะกิวชู ซึ่งเป็นอีก 3 เกาะหลักของญี่ปุ่น และหนึ่งบริษัทขนส่งสินค้า (JR Freight) ที่ให้บริการทั่วประเทศ ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังได้จัดตั้ง Shinkansen Holding Corporation ขึ้นเพื่อรับช่วงต่อในการจัดการกับหนี้สินที่เกี่ยวข้องกับรถไฟความเร็วสูง และได้จัดตั้ง JNR Settlement Corporation (JNRSC) เพื่อรับช่วงดำเนินการกับภาระ

<sup>32</sup> Chaiwatt Mansrisuk, “The Political Aspect of Japan’s Privatization,” 23.

<sup>33</sup> Japan Economic Research Institute, *A Study of Postwar Recovery and Privatization in Japan – A Reference for Czechoslovakia’s Economic Reconstruction* (March 1992), 54

หนี้สินของ JNR จำนวน 25.5 ล้านล้านเยน จากที่มีอยู่ทั้งหมด 37.1 ล้านล้านเยน รวมถึงรับผิดชอบให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมของ JNR ที่ไม่ได้รับการจ้างงานในบริษัทใหม่ภายหลังการแปรรูป เนื่องจากบริษัททั้งหมดของ JR มีการจ้างงานพนักงานเพียง 183,000 คน ขณะที่ JNR มีจำนวนพนักงานทั้งหมดก่อนการแปรรูปมากถึง 276,000 คน<sup>34</sup> เมื่อดำเนินการแปรรูปแล้ว พนักงานที่ยังไม่ได้รับการจ้างงานจะถูกโอนมาเป็นลูกจ้างที่ JNRSC เพื่อหางานใหม่ โดยรัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อช่วยการจ้างงานของพนักงานผ่านการขอการสนับสนุนการจ้างงานจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานของภาคอุตสาหกรรม<sup>35</sup>

ภายหลังการแปรรูป คุณภาพของการให้บริการและสถานะทางการเงินของ JR พัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นมากกว่าเดิม ซึ่งแน่นอนว่า การพัฒนาขึ้นของคุณภาพการให้บริการเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้ผู้ใช้บริการรถไฟของ JR มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ขณะที่บริษัท JR ภายหลังการแปรรูป มีธรรมชาติของการดำเนินงานที่มีความเป็นธุรกิจมากขึ้น ทำให้บริษัทพยายามขยายการดำเนินการเข้าไปสู่ขอบเขตของธุรกิจที่สัมพันธ์กับธุรกิจเดิมเพื่อผลของการเพิ่มผลกำไรของบริษัท และขณะเดียวกัน พนักงานของ JR หันมาให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหารโดยมีเป้าหมายร่วมกันคือการการพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการของบริษัท ซึ่งจะส่งผลสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของพนักงานของบริษัทเอง ส่วน JNRSC ซึ่งรับผิดชอบจัดการหนี้สินส่วนใหญ่ของ JNR ก็พยายามจัดการกับหนี้สินโดยนำที่ดินและทรัพย์สินของ JNR ทายอดขายทอดตลาด อย่างไรก็ตาม JNRSC ต้องเผชิญกับอุปสรรคสำคัญจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้หน่วยงานหยุดพักการขายที่ดินในเขตโตเกียวอันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลของราคาที่ดินภายใต้สภาวะฟองสบู่ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วและรุนแรงของภาคอสังหาริมทรัพย์ของญี่ปุ่น สภาวะเช่นนี้ส่งผลให้แผนการจัดการหนี้สินของ JNRSC ต้องชะงักงัน รวมทั้งยังทำให้ปริมาณหนี้สินสะสมเพิ่มขึ้นจนเกิน 27 ล้านล้านเยน เมื่อเข้าสู่ปีงบประมาณ 1990<sup>36</sup>

### บทเรียนจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกรณี JNR

จากที่อธิบายทั้งหมดในข้างต้นนี้ ก่อนที่จะเป็น JR ซึ่งเป็นบริษัทให้บริการการขนส่งมวลชนรถไฟที่มีประสิทธิภาพและสร้างความประทับใจให้แก่ผู้โดยสารที่รับบริการ การรถไฟของญี่ปุ่น หรือ JR เคยอยู่ภายใต้การดำเนินการรูปแบบรัฐวิสาหกิจที่ขาดประสิทธิภาพทั้งในเชิงการประสบกับปัญหาการขาดทุนอย่างรุนแรง และเชิงการผลิตภาพของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญหลายประการทั้งปัจจัยการบริหารจัดการภายในที่ขาดการบริหารเชิงธุรกิจอันเป็นผลจากธรรมชาติของการผูกขาดขององค์กร และปัญหาสภาพการทำงานของพนักงานและสหภาพแรงงาน และปัจจัยภายนอกองค์กร ทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของเทคโนโลยีและการคมนาคม และการแทรกแซงของอิทธิพลทางการเมือง แผนการปฏิรูป JNR เป็นส่วนหนึ่งของการการปฏิรูปการ

<sup>34</sup> Chaiwatt Mansrisuk, "The Political Aspect of Japan's Privatization," 8.

<sup>35</sup> Tanaka and Horie, "Privatization of the Big Three," 199.

<sup>36</sup> Ibid., 198-199.

บริหารราชการของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาวิกฤตการณ์คลังของประเทศที่สะสมมาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงทศวรรษ 1970 ปัญหาของ JNR มีความร้ายแรงมากและส่งผลให้การแปรรูป JNR ถูกเน้นให้กลายเป็นหนึ่งของหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการบริหารราชการครั้งนี้ ในด้านหนึ่ง รัฐบาลและคณะทำงานที่รับผิดชอบการปฏิรูปจำเป็นต้องหุ่มทรัพยากรและอาศัยยุทธวิธีต่าง ๆ เพื่อให้การแปรรูป JNR สามารถบรรลุผลสำเร็จ ในอีกด้านหนึ่ง การนำเสนอเช่นนี้ทำให้แรงกดดันอย่างมหาศาลจากสาธารณะพุ่งเป้าไปที่ JNR และเป็นแรงของปฏิกิริยาตีกลับต่อการตอบโต้ของสหภาพแรงงานที่มีต่อแผนการแปรรูป

ประสบการณ์ของการแปรรูป JNR แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางการเมืองเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปัจจัยด้านผู้นำ (leadership) เป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จ รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีชูชิเกะและนาคาโซเนะ แสดงจุดยืนที่มุ่งมั่นและผลักดันการปฏิรูปการบริหารราชการอย่างเต็มที่ ขณะเดียวกัน การแต่งตั้งนายโตโกให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการปฏิรูปเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ดึงดูดการสนับสนุนจากสาธารณชนได้เป็นอย่างดี เพราะภาพลักษณ์ของนายโตโกในฐานะของคนที่ขาวสะอาด เป็นบุคคลที่ประสบความสำเร็จเชิงการบริหาร และมีการใช้ชีวิตที่เรียบง่ายน่าเคารพ สามารถสร้างการยอมรับการเป็นผู้นำของเขาต่อคณะกรรมการปฏิรูป ขณะที่การทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการพิเศษช่วยให้การสร้างข้อเสนอแนะมีความน่าเชื่อถือ เพราะได้ผ่านการประชุมถกเถียงมาอย่างกว้างขวาง และเมื่อมีการลงมือปฏิบัติการปฏิรูปนโยบาย ผู้ดำเนินการก็สามารถอ้างความชอบธรรมว่าเป็นการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูป

กรณีการแปรรูป JNR แสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงย่อมก่อให้เกิดแรงต่อต้าน เพราะการเปลี่ยนแปลงอาจกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในด้านหนึ่ง วิธีการที่จะทำให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องสร้างแรงสนับสนุนจากสาธารณะ ดังนั้นการสื่อสารความจำเป็นของการปฏิรูป รวมถึงแผนและแนวทางของการปฏิรูปกับสาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็น บทบาทของสื่อมวลชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการสื่อสารสร้างความเข้าใจและดึงพลังสนับสนุนจากสาธารณะ ในอีกด้านหนึ่ง การปฏิรูปจำเป็นต้องแสวงหาการยอมรับและการสนับสนุนจากกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการชักจูงใจ การเจรจาต่อรองเพื่อให้ผลประโยชน์ตอบแทน รวมถึงการดำเนินการเพื่อให้กลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบตระหนักว่าการปฏิรูปเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และการสูญเสียผลประโยชน์ของเขาได้รับการเยียวยาเพียงพอ เงื่อนไขนี้จะช่วยลดทอนแรงต่อต้านจากกลุ่มเหล่านี้

แน่นอนว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่วิเศษที่จะสามารถแก้ปัญหาขององค์กรที่เป็นอดีตรัฐวิสาหกิจได้อย่างหมดสิ้นและทันทีทันใด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของญี่ปุ่น โดยเฉพาะกรณีของ JNR ก็เช่นเดียวกัน เพราะแม้ว่าการรถไฟญี่ปุ่น หรือ JR ภายหลังจากแปรรูปจะดำเนินการให้บริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเน้นการเพิ่มผลิตภาพ รวมถึงการสร้างกำไรและการขยายโอกาสทางธุรกิจขององค์กร แต่ก็ยังคงมีปัญหาบางประการที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างสมบูรณ์ เช่น ปัญหาการจัดการหนี้สินปริมาณมหาศาลที่ยังคงค้างอยู่ ซึ่งก็กลายเป็นหนึ่ง

สาธารณะที่เป็นส่วนหนึ่งของภาระภาษีของประชาชน รวมถึงปัญหาการฟ้องร้องที่ยืดเยื้อของพนักงานของ JNRSC ที่ต้องตกงานภายหลังจากระยะเวลาทางานหมดไป ซึ่งจบลงด้วยคำพิพากษาของศาลที่ให้รัฐบาลต้องจ่ายค่าชดเชย อย่างไรก็ตาม การให้บริการที่มีประสิทธิภาพภายหลังการแปรรูปก็ช่วยให้บริษัทสามารถดำเนินการให้บริการขนส่งมวลชนที่มีคุณภาพแก่ประชาชนทั่วไปได้ และประสิทธิภาพของการบริหารงานเชิงธุรกิจช่วยป้องกันการสร้างปัญหาด้านการเงินอย่างที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

### บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข. “การปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่น.” วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- “6 Crazy Facts About Tokyo’s Population (2021) – Inside the World’s Top Megacity,”  
[https://livejapan.com/en/in-tokyo/in-pref-tokyo/in-tokyo\\_suburbs/article-a0002533/](https://livejapan.com/en/in-tokyo/in-pref-tokyo/in-tokyo_suburbs/article-a0002533/)  
 (February 16, 2021).
- Chaiwatt Mansrisuk. “The Political Aspect of Japan’s Privatization and Lessons for Thailand.”  
 Master’s Policy Paper, Graduate School of Policy Science, Saitama University, 1998.
- Elliot, James. “The 1981 Administrative Reform in Japan.” *Asian Survey* 13, no. 6 (June 1983).
- Fukui, Haruhiro. “Studies in Policymaking: A Review of the Literature.” In *Policymaking in Contemporary Japan*. Edited by T.J. Pempel. Ithaca and London: Cornell University Press, 1992.
- Ito, Daiichi. “Policy Implications of Administrative Reform.” In *Dynamics and Immobilist Politics in Japan*. Edited by J.A.A. Stockwin. New York: Macmillan Press, 1988.
- Japan Economic Research Institute. *A Study of Postwar Recovery and Privatization in Japan – A Reference for Czechoslovakia’s Economic Reconstruction*. March 1992.
- Kato, Hiroshi. “Discussions on Reform of JNR.” *The Annual of Japan Economic Policy Association*. 35 (1987).
- Kumon, Shumpei. “Japan Faces Its Future: The Political-Economics of Administrative Reform.” *The Journal of Japanese Studies* 10, no. 1 (Winter, 1984).
- Management and Coordination Agency. *Privatization and Deregulation – Japan Experience*. Tokyo: Administrative Inspection Bureau, 1990.
- Mangahas, Joel V. “The Privatization Experience of Japan: The Case of the Japan National Railways.” *Philippine Journal of Public Administration*. 34 (April 1995).

- Masujima, Toshiyuki. "The RINCHO Administrative Reform." In *The Management and Reform of Japanese Government*. Edited by Toshiyuki Masujima and Minoru O'uchi. Tokyo: The Institute of Administrative Management, 1993.
- Ministry of Transport. *The Annual Report on Transport Economy – Toward the 10<sup>th</sup> Year since the Japan National Railway Reform*. Summary translated by Japan Transport Economic Research Center, Japan, March 1997.
- Mochizuki, Mike. "Public Sector Labor and the Privatization Challenge: The Railway and Telecommunication Unions." In *Political Dynamics in Contemporary Japan*. Edited by Gary D. Allison and Yasunori Sone. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.
- Muramatsu, Michio and Ellis S. Krauss. "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism." In *The Political Economy of Japan Volume 1: The Domestic Transformation*. Edited by Kozo Yamamura and Yasukichi Yasabu. Stanford, California: Stanford University Press, 1987.
- Okana, Yukihide. "Privatization of Railways in Japan." In *Privatization and Deregulation in ASEAN and the EC: Making Markets more Effective*. Edited by Jacques Pelkmans and Norbert Wagner. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990.
- Ramseyer, J. Mark and Frances M. Rosenbluth. *The Politics of Oligarchy: Institutional Choice in Imperial Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Strzyzewska-Kaminska, Marianna. "The Privatization Process in Japan in the 1980s," In *Privatization: A Global Perspective*. Edited by V.V. Ramanadhan. London and New York: Routledge, 1993.
- Tahara, Soichiro. "An Administrative System That Breeds Waste." *Japan Echo*. 8, no. 3 (1981).
- Tanaka, Kazuaki and Masahiro Horie. "Privatization of the Big Three." In *The Management and Reform of Japanese Government*. Edited by Toshiyuki Masujima and Minoru O'uchi. Tokyo: The Institute of Administrative Management, 1993.
- Wright, Deil S. and Yasuyoshi Sakurai. "Administrative Reform in Japan: Politics, Policy, and Public Administration in a Deliberative Society" *Public Administration Review* (March/April 1987).

Yamamoto, Tetsuzo. "An Analysis of the Privatization of Japan National Railway Corporation." In *The Political Economy of Privatization*. Edited by Thomas Clarke and Christos Pitelis. London: Routledge, 1993.