



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการบริหารประเทศ รัฐจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในบางสถานการณ์ รัฐอาจต้องเข้าไปเป็นเจ้าของ หรือควบคุมกิจกรรมบางอย่างที่มีวัตถุประสงค์ทางธุรกิจหรือสังคม แต่ต้องการการจัดการแบบธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร กิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็น "รัฐวิสาหกิจ" (Public enterprise)

ในประเทศไทย รัฐวิสาหกิจมีบทบาททางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยมีส่วนเป็นผลผลิตมวลรวมของประชาชาติถึงร้อยละ 22 เป็นนายจ้างรายใหญ่ที่ส่งรองจากระบบราชการและมีกิจกรรมครอบคลุมไปแทบทุกสาขาของเศรษฐกิจ และสังคมทั่วประเทศ

ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

กิจการที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจที่ถือปฏิบัติอยู่ทั่ว ๆ ไปนั้น มีเรียกกันหลายอย่าง เช่น บริษัท องค์การบริษัท องค์การของรัฐบาล และกิจการในการควบคุมของรัฐบาล เป็นต้น นักวิชาการ หรือสหสถาบันต่าง ๆ จึงได้พยายามบัญญัติศัพท์ และความหมายของรัฐวิสาหกิจขึ้นไว้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและการจัดเก็บข้อมูลที่ชัดเจน เช่น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, 2531)

แฮนสัน (Hanson, 1965) ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจต่อสหประชาชาติว่า หมายถึง "กิจการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐเป็นเจ้าของและควบคุม ซึ่งอาจจะเป็นโดยวิธีการถือหุ้นจำนวนมากกว่าร้อยละห้าสิบ หรือน้อยกว่านั้นก็ได้"

วิดแฮม (Wickham, 1969) กล่าวว่า รัฐวิสาหกิจ คือ "องค์การที่ดำเนินการเพื่อการขายผลผลิต หรือบริการแก่ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์การนี้จะมีระบบการงบประมาณแยกต่างหากจากราชการ และจะมีการดำเนินการบริหารของตนเอง ในการดำเนินกิจการเหล่านี้ รัฐบาลหรือส่วน

ราชการเป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการได้ โดยรัฐบาลหรือส่วนราชการจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม"

สำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The Commonwealth Secretariat, 1979 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, 2531) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในที่ประชุม ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย เมื่อปี ค.ศ. 1979 ซึ่งมีสาระดังนี้ คือ

รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของไม่ว่าจะเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ก็ตาม โดยที่กิจการเหล่านี้ ดำเนินการด้านการพาณิชย์ การเงิน การอุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณูปโภค บริการขั้นพื้นฐาน (Intrastructure) หรือการส่งเสริม ซึ่งกิจการดังกล่าวเกี่ยวเนื่องกับการ ขยายสินค้าและบริการและสามารถแสดงฐานะของกิจการออกได้ในลักษณะงบดุล และบัญชีกำไรขาดทุน กิจการเหล่านี้อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไปเช่น เป็น กรม บรรษัทสาธารณะ กิจการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือบริษัทจำกัดตามกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ เป็นต้น

สำหรับความหมายของรัฐวิสาหกิจไทย กำหนดโดยพระราชบัญญัติ ที่ใช้ในปัจจุบันมี 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พุทธศักราช 2502 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2502 และแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พุทธศักราช 2518 ต่างก็ให้ คำนิยามทั้งที่มีลักษณะคล้ายคลึงและแตกต่างกัน คือ พระราชบัญญัติฉบับแรกกำหนดว่า

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็น ของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล มีทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือบริษัทห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2502 มาตรา 4 กำหนดไว้ดังนี้

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบ

- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม
(ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม
(ค) และ/หรือ (ก) หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม
(ข) และ/หรือ (ค) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า
ร้อยละห้าสิบ

ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ
นุชศักราช 2518 มาตรา 4 ให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจว่า

- (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล
หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึง
หน่วยงานธุรกิจ ที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การ หรือกิจการที่มี
วัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อสังเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ
- (2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ
ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย
เกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ
- (3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ
ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือ
(2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

เมื่อพิจารณาความหมายที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้พอสรุปได้ว่า
รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐ หรือบริษัทห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
ที่ส่วนราชการองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ
ห้าสิบ

พัฒนาการของรัฐวิสาหกิจไทย

จากประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา กิจการในลักษณะรัฐวิสาหกิจได้เริ่มเกิดขึ้น
แล้วตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย แม้ว่าจะไม่มีรูปแบบหรือลักษณะที่ชัดเจน และไม่ได้มีการเรียกอย่าง
เด่นชัดว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ได้มีวิวัฒนาการติดต่อกันมาตลอด แบ่งออกได้เป็น 7 ช่วงสมัย คือ

1. สมัยกรุงสุโขทัย (ก่อน พ.ศ. 1800-1921)

พ่อขุนรามคำแหงมหาราช ได้ทรงประดิษฐ์พระราชนิพนธ์อักษรไทยขึ้นตั้งแต่สมัยพระเจ้าทรงธรรมเจ้าเมืองสุโขทัย และใน พ.ศ. 1843 ซึ่งตรงกับสมัยพระเจ้าทรงธรรมเจ้าเมืองสุโขทัย พระองค์ได้เสด็จไปประเทศจีน และทรงนำช่างปั้นถ้วยชามจากประเทศจีนเข้ามาดำเนินการอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาที่กรุงสุโขทัย (เครื่องปั้นดินเผานี้ได้เป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบันที่เรียกกันว่า เครื่องสังคโลก ซึ่งมีชื่อเสียงและราคาแพงมาก) นอกจากนี้ยังมีการแต่งสำเภาไปเจริญพระราชนิพนธ์อักษรไทยกับประเทศจีน และประเทศใกล้เคียงเพื่อแลกเปลี่ยน และซื้อขายสินค้าอีกด้วยจึงนับได้ว่ากิจการในลักษณะวิสาหกิจสาขาอุตสาหกรรม สาขาพาณิชย์ และสาขาคมนาคมขนส่งได้เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย

2. สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

ในสมัยนี้มีการประกอบอุตสาหกรรมต่อเรือ และจัดเรือออกไปค้าขายกับต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ได้แก่ ประเทศจีน ญี่ปุ่น ฮอลันดา อังกฤษ และฝรั่งเศส ฯลฯ โดยเฉพาะฮอลันดาต้องอาศัยซื้อเสบียงจากไทย และต้องอาศัยเรือเดินทะเลของไทยในการติดต่อค้าขายกับประเทศจีน และญี่ปุ่นด้วย นอกจากนี้ยังมีการรับซื้อและจำหน่ายสินค้าแก่ราษฎรด้วยจนกระทั่งต้องจัดหน่วยงานขึ้นโดยเฉพาะ คือในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2172-2199) ได้ทรงจัดตั้ง "กรมพระคลังสินค้า" ซึ่งมีลักษณะผูกขาดในทางการค้าเพื่อรับซื้อสินค้าพื้นเมืองจากราษฎรเพื่อไปจำหน่ายให้แก่ชาวต่างประเทศ และเลือกซื้อสินค้าจากชาวต่างประเทศมาจำหน่ายให้แก่ราษฎรในประเทศ โดยในสมัยนี้มีการจ้างพ่อค้าชาวจีนเป็นพนักงานในกรมพระคลังสินค้าไทยด้วย

ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช (พ.ศ. 2199-2231) กิจการกรมพระคลังสินค้าได้เจริญก้าวหน้ามากจนถึงกับต้องจ้างฝรั่งชาติกรีก ชื่อคอนสแตนติน ฟอลคอน มาเป็นผู้ช่วยราชการค้าขายของหลวง (ภายหลังฟอลคอนได้รับตำแหน่งเป็นเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ผู้ว่าราชการสมุหนายก ว่าราชการฝ่ายการค้าและต่างประเทศ) และจ้างพ่อค้าชาวจีนมาเป็นหัวหน้าจัดการค้าขายทางทะเล (ภายหลังพ่อค้าชาวจีนผู้นี้ได้รับแต่งตั้งเป็นพระยาศรีนันทน์) กรุงศรีอยุธยาในยุคนี้จึงเป็นศูนย์กลางตลาดสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยมีเรือกำปั่นมากมาย และในบางครั้งได้ให้อังกฤษและฝรั่งเศสใช้ด้วย มีการบรรทุกสินค้าไปขายต่างประเทศในย่านเอเชียจนถึงดินแดนอาหรับและทะเลแดง ได้แก่ โปรตุเกส สเปน ฮอลันดา อังกฤษ เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อินเดีย ญี่ปุ่น กรีก และจีน สินค้าที่ซื้อขายในยุคนี้ ได้แก่ พริกไทย กระวาน รง กำยาน ยาง งาช้าง ฝรั่งนก ดีบุก ตะกั่ว ทองคำและเพชรพลอย

3. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2325-2475)

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น กิจการค้าขายของรัฐบาลได้ขยายลง โดยในรัชสมัยของสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2368-2394) ได้หันมาเน้นการเก็บภาษีอากรแทน เนื่องจากพระองค์ทรงเห็นการเก็บภาษีอากรจากเอกชนผู้ทำการค้าได้ผลประโยชน์มากกว่ารัฐจัดทำการค้าเอง และในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 สมเด็จพระราชินีวิคตอเรียพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษได้ทรงแต่งตั้ง เซอร์จอห์น เบาว์ริง เป็นอัครราชทูตเข้ามาทำหนังสือสัญญาเบาว์ริง บังคับให้ไทยเปิดประตูทำการค้าเสรีกับประเทศตะวันตกทำให้การค้าขายกับต่างประเทศได้เจริญขึ้นมาก แต่บทบาทของรัฐบาลลดลง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แนวความคิดทางการเมืองจากตะวันตกได้ไหลบ่าเข้ามาอย่างล้นหลาม และมีอิทธิพลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองด้วย พระองค์จึงทรงปฏิรูปประเทศเป็นครั้งใหญ่เพื่อพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญขึ้นในทุก ๆ ด้าน เช่น ปฏิรูปสังคมโดยการเลิกทาส การจัดการศึกษา ปฏิรูปการปกครอง โดยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ ปฏิรูปด้านเศรษฐกิจโดยการปรับปรุงนโยบายด้านการคลังการภาษีอากร นอกจากนี้ยังได้ทรงริเริ่มให้ดำเนินงานรัฐวิสาหกิจประเภทโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจหลายอย่าง เช่น การรถไฟ การเดินเรือชายทะเล การประปา การไปรษณีย์โทรเลข และการโทรศัพท์ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการใหม่ ๆ จากประเทศในยุโรปและอเมริกา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 พระองค์มีพระประสงค์จะยกระดับความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชน โดยการให้รัฐจัดประหยัด ออมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีฐานะทางการเงินดีขึ้น มีความมั่นคงขึ้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติออมสิน เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2456 ต่อมาได้พัฒนาการมาเป็นธนาคารออมสิน รับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป จึงนับได้ว่าธนาคารออมสินเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินแห่งแรกของไทย

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 รัฐบาลได้เริ่มให้ความสนใจในการประกอบการค้าและธุรกิจมากขึ้น โดยได้มีการตรา "พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือความพาสูกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช

2471" ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ ห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือได้รับสัมปทาน โดยได้กำหนดให้กิจการที่เป็นสาธารณูปโภค คือ กิจการรถไฟ รถราง ชุดคลอง เดินอากาศ การประปา การชลประทาน โรงไฟฟ้า และบรรดากิจการอื่นที่กระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชน จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวได้เป็นรากฐานสำคัญให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

ภายหลังจากที่ประเทศไทย ได้เปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว การดำเนินการด้านวิสาหกิจของรัฐบาลมีลักษณะที่เด่นชัดขึ้น

4. ระยะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองช่วง พ.ศ. 2475-2482

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรได้กำหนดหลักการขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ หลัก 6 ประการของคณะราษฎรมีดังนี้

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง การศาลในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรดังที่เป็นอยู่)
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เพื่อเสรีภาพไม่ขัดต่อหลัก 5 ประการดังกล่าวข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

จากหลัก 6 ประการดังกล่าว มีหลักสำคัญประการหนึ่งคือ หลักเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงได้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างเร่งด่วน และมีความเห็นว่ารัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการทางด้านวิสาหกิจจึงได้มีการปรับปรุงและจัดตั้งกิจการในรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกหลายสาขา ได้แก่ สาขาคูศนากรรม รัฐบาลได้ผูกขาดการผลิตสุรา



ยาสูบ ไฟ น้ำตาลกระดาษ ผ้า ฯลฯ สาขาพาณิชย์กรรม รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทไทยนิยม
ร้านไทยอุตสาหกรรม รวมทั้งได้เข้าร่วมดำเนินกิจการทางธนาคารด้วย โดยได้จัดตั้งธนาคาร
แห่งประเทศไทย และเข้าร่วมหุ้นในธนาคารพาณิชย์ด้วย

5. ระยะระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2482-2488

ในระยะนี้รัฐบาลภายใต้ นายกรัฐมนตรี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามา
บทบาทในกิจการด้านรัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้น โดยได้มีการตั้งคณะกรรมการดำเนินการอุตสาหกรรม
ขึ้นเพื่อพิจารณาปรับปรุงและก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นในช่วงนี้จึงมีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นเป็นจำนวน
มากมาย เนื่องจากสาเหตุหลายประการ คือ

1. ในภาวะสงคราม ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ ผิดเคือง ชาด
แคลนเครื่องอุปโภคต่าง ๆ เนื่องจากขาดการติดต่อกับต่างประเทศ เพราะเส้นทางคมนาคม
ถูกตัดขาดและมีความจำเป็นในการเตรียมยุทโธปกรณ์ด้วย รัฐบาลจึงต้องผลิตสินค้าและ
เครื่องอุปโภคบริโภคหลายชนิดขึ้นใช้เองภายในประเทศ ได้แก่ เสิบียงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม
เครื่องใช้ของทหาร สบู่ กระดาษ น้ำตาลทราย ฯลฯ

2. นโยบายชาตินิยมของผู้นำประเทศ ซึ่งสืบเนื่องมาจากความเสียเปรียบใน
เชิงการค้า รัฐบาลจึงเข้าดำเนินการทางธุรกิจเอง เช่น จัดตั้งบริษัทจังหวัดขึ้นทำการค้า
เกี่ยวกับเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นเพื่อสกัดกั้นคนต่างชาติ

3. เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง รัฐบาลได้เข้าครอบครองทรัพย์สิน
ของชนชาติศัตรู ได้แก่ กิจการเหมืองแร่ ป่าไม้ และโรงงานต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเข้าดำเนิน
กิจการเหล่านี้ต่อไป

หลังจากนั้นรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2488 ได้มีนโยบายทางเศรษฐกิจแบบ
เสรีนิยม จึงได้พยายามลดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลลง โดยได้ยุบเลิกบริษัทจังหวัดไป
หลายแห่งทั้งนี้เพื่อให้เอกชนทำการค้ากันได้อย่างเสรี แต่รัฐบาลชุดดังกล่าวบริหารประเทศได้
ไม่นานก็ถูกล้มล้างไป

6. ระยะระหว่าง พ.ศ. 2488-2502

หลังจากรัฐบาลชุดเสรีนิยมได้พ้นไปแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับมา
บริหารประเทศอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลได้ถือเอาเหตุผลในการพัฒนาเศรษฐกิจ และความเป็น
ชาตินิยมเข้าดำเนินการทางธุรกิจอย่างกว้างขวาง ทำให้กิจการเชิงรัฐวิสาหกิจเฟื่องฟูขึ้น

อีกครั้งหนึ่ง แต่แม้ว่ารัฐจะได้เข้าดำเนินการในลักษณะรัฐวิสาหกิจมานานแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีได้มีรูปแบบของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง เพราะกิจการเหล่านี้ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของงานราชการ ซึ่งดำเนินการโดยข้าราชการฝ่ายปกครอง จนถึง พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้เริ่มออกพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีได้มีลักษณะเป็นส่วนราชการ แต่มีลักษณะการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างเช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยโอนงานมาจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพ ๔ กรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม การรถไฟแห่งประเทศไทย โดยโอนงานมาจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า หน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับวิสาหกิจนั้น ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระทำนิติกรรมใด ๆ ต้องกระทำในนาม และโดยความยินยอมของส่วนราชการเจ้าสังกัด รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นโดยได้บัญญัติไว้ว่า "เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้องค์การที่ได้จัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล" ทั้งนี้เพื่อยกฐานะขององค์การ หรือหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังเป็นการจัดระเบียบองค์การของรัฐบาลให้มีหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนขึ้นอีกด้วย จึงนับได้ว่าในปีนั้นเป็นปีแห่งการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจของไทยอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ขึ้นและได้มีการใช้คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" เป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรก

7. รัฐวิสาหกิจไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ถึงปัจจุบัน

นับตั้งแต่เริ่มยุคการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นต้นมา รัฐบาลได้เริ่มจำกัดขอบเขตของรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้ว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจได้ลดจำนวนลงตลอดระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมาจากมากกว่า 100 แห่ง เหลือเป็น 76 แห่งในปี พ.ศ. 2523 และในปี 2533 เหลือ 60 แห่ง การลดจำนวนรัฐวิสาหกิจลงนี้ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับต่างๆ ที่ต้องการให้รัฐบาลเลิกแข่งขันกับเอกชนในกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้เอง และที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยรวม (ชาญชัย อมตศิริกุล, 2529)

ความมุ่งหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย

จากประวัติศาสตร์ไทย จะเห็นได้ว่า กิจการในลักษณะรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ได้เริ่มมีมานานแล้ว เพียงแต่ไม่ปรากฏรูปแบบหรือลักษณะที่ชัดเจน นโยบาย และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมักจะถือเอาความต้องการตาม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นหลักในการพิจารณาจัดตั้ง และโดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนารัฐบาลจึงพยายามเข้าดำเนินการต่าง ๆ ที่เห็นว่าจะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า โดยรวดเร็ว ภายหลังจากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้ รัฐบาลจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายในการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจ ดังนี้ คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, 2531)

1. เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินทุนสูง กิจการบางอย่าง ได้แก่ กิจการด้าน สาธารณูปโภคจะเป็นกิจการขนาดใหญ่ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ เช่น การพลังงาน การคมนาคม การสื่อสาร ต้องใช้เงินทุนมหาศาล ใช้กรรมวิธีผลิตที่ทันสมัยและต้องอาศัย บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง ซึ่งเอกชนไม่มีเงินทุนพอที่จะดำเนินการได้ รัฐจึงต้องเข้า ดำเนินกิจการเหล่านี้

2. เพื่อให้บริการแก่สังคม สินค้าและบริการบางชนิดจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมี ชีวิตความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายขึ้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะได้รับบริการนั้น หากรัฐปล่อยให้ เอกชนดำเนินการอาจมีการกำหนดค่าบริการสูง เพราะเอกชนมุ่งหวังผลกำไรมากและอาจจะให้ บริการไม่ทั่วถึง รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในลักษณะนี้เพื่อเป็นการให้บริการแก่สังคม ซึ่งบางครั้งรัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อให้กิจการเหล่านี้ดำรงอยู่ได้ โดยมีให้ประชาชนต้อง เตือนร้อนจากการเสียค่าบริการมากนัก เช่น ไฟฟ้า ประปา คมนาคม

3. เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิด สินค้าบางชนิดเป็นสินค้าให้โทษ เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่งรัฐบาล แต่รัฐก็ไม่สามารถห้ามการผลิตจำหน่ายได้ เพราะจะทำให้ เกิดปัญหาการลักลอบผลิต จำหน่าย และบริโภคสินค้าเหล่านี้ แต่ถ้าปล่อยให้มีการบริโภคอย่าง อิสระ อาจทำให้เกิดโทษต่อผู้บริโภคเองและต่อสังคมส่วนรวมได้ รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการ เหล่านี้เองเพื่อจะได้สามารถควบคุมปริมาณการผลิต และใช้มาตรการราคาเพื่อควบคุมปริมาณ การบริโภคได้

4. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงต้องพยายามแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้น กิจการบางอย่างที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาจึงมี วัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งคือ เพื่อหารายได้ให้รัฐ เช่น สลากกินแบ่งรัฐบาล สุรา ยาสูบ

5. เพื่อริเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับให้เอกชนดำเนินการตาม กิจการบางประเภทต้องใช้เทคนิคการผลิต การจัดการ การตลาดแบบใหม่ และบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งกิจการเหล่านี้มักมีความเสี่ยงในการลงทุนสูงรัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเหล่านี้ เพื่อเป็นการริเริ่มและเผยแพร่เทคโนโลยีนั้น ๆ เพื่อเป็นการนำทางและส่งเสริมอาชีพของประชาชนในกิจการด้านนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเมื่อเอกชนพร้อมที่จะดำเนินการแล้วรัฐก็จะปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเองต่อไป เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ เครื่องเคลือบ

6. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐจะใช้รัฐวิสาหกิจบางอย่างเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาด ตรึงราคาสินค้าและบริการบางอย่าง โดยการกำหนดราคา และปริมาณการขายเพื่อเพิ่มการแข่งขัน ป้องกันการผูกขาดการผลิตและการจำหน่ายสินค้า เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า

7. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ กิจการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากศาลนั้นเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ตั้งได้กล่าวแล้ว รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าดำเนินการเอง เพราะกิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ

8. เพื่อดำเนินอุตสาหกรรมยุทธปัจจัย อุตสาหกรรมบางอย่าง ได้แก่ อาหาร สำเร็จรูป เชื้อเพลิง ผ้า เป็นยุทธปัจจัยในยามฉุกเฉิน เช่น ยามสงคราม รัฐจึงเข้าดำเนินการเหล่านี้ เพื่อสามารถควบคุมการผลิตและสำรวจยุทธปัจจัยเหล่านี้ได้

9. เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศชาติ กิจการบางอย่างรัฐเข้าดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมและชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศให้เป็นที่รู้จักแก่ต่างประเทศยิ่งขึ้น เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

10. เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ วัตถุประสงค์ในการดำเนินการรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ อีก ได้แก่ เพื่อให้บริการทางวิชาการแก่สังคม เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี องค์การสวนยาง เพื่อสงวนทรัพยากรธรรมชาติมิให้สูญเสียมากเกินไปเนื่องจากการให้เอกชนเข้าดำเนินการเป็นธุรกิจ เช่น องค์การเหมืองแร่ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้



ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลมีมากมายหลายประการ และเนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมาก การจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจจึงใช้วัตถุประสงค์ หรือความมุ่งหมายที่แตกต่างกันในการกำหนดประเภทของรัฐวิสาหกิจ เพื่อความชัดเจนในการกำหนดนโยบายเพื่อการควบคุมดูแล อันเป็นประโยชน์ไม่เพียงแต่หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่ได้เป็นประโยชน์มากที่สุดสำหรับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการวางแผนปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐด้วย ซึ่งจำแนกรัฐวิสาหกิจตามลักษณะการดำเนินงานแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท มีลักษณะที่แตกต่างกันดังนี้คือ

สถาบันการเงิน เป็นองค์การทางการเงินที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกในเรื่องการเคลื่อนไหวของเงิน เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรับฝาก การให้กู้ยืม การซื้อขายหลักทรัพย์ และการรวบรวมเงินจากผู้ออมไปยังผู้ลงทุน

การสาธารณูปโภค ได้แก่ ประกอบการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปและการสาธารณูปการ หมายถึง การก่อสร้างหรือบูรณะการ สิ่งซึ่งคนในส่วนรวมจัดตั้งให้มีขึ้น เพราะเห็นประโยชน์ว่ามีความต้องการและจำเป็นแก่วิถีชีวิตคน เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น

การอุตสาหกรรม เป็นการดำเนินการทางด้านการผลิตและจำหน่ายสินค้าจำนวนมาก เพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค เช่น องค์การทอผ้า องค์การเภสัชกรรม เป็นต้น โดยมีความมุ่งหวังที่จะสร้างความเป็นอยู่ของสังคมให้ดีขึ้น

การพาณิชย์กรรมและบริการ เป็นการดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจการพาณิชย์ และการบริการ เป็นธุรกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการซื้อ การขาย การแลกเปลี่ยนสินค้า การขนส่งสินค้า และการบริการ เพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภคทั้งนี้ถ้าไรเป็นเครื่องชักจูงใจ เช่น องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัทการบินไทย จำกัด เป็นต้น



การส่งเสริม เป็นการดำเนินการที่มีจุดมุ่งหมายในการสนับสนุนส่งเสริมหรือเผยแพร่ความรู้ทางด้านวิชาการโดยทั่วไป เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย หรือเพื่อเสริมสร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศชาติ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพราะเหตุผลของการจัดตั้งมุ่งที่ความก้าวหน้าทางสังคมโดยทั่วไป

การบริหารรัฐวิสาหกิจ

เพื่อให้การบริหารบรรลุวัตถุประสงค์ รัฐวิสาหกิจจะต้องมีนโยบาย และแผนระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นโครงสร้างการจัดองค์การบริหารกระบวนการ และพฤติกรรมการบริหารที่จะเอื้ออำนวยต่อการบริหารและการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันทั้งโครงสร้างกระบวนการ และพฤติกรรม การบริหารของรัฐวิสาหกิจไทยยังล้าสมัย ไม่คล่องตัว ยิงระเบิดแบบแผน และจิตสำนึกแบบราชการ ซึ่งสร้างปัญหาอย่างมาก (อิสระ สุวรรณผล, 2533)

อิสระ สุวรรณผล (2533) ได้เสนอแนวคิดสำหรับการบริหารรัฐวิสาหกิจว่า ข้อที่นำสังเกตสำคัญได้แก่ การที่รัฐวิสาหกิจมีรัฐเป็นเจ้าของแต่พยายามอิงรูปแบบการบริหารของเอกชน ดังนั้น ลักษณะการบริหารจึงไม่ใช่ทั้งแบบราชการหรือแบบเอกชน หากแต่อยู่กึ่งกลาง ถ้าหากอิงแบบราชการมากเกินไป หรือมีการควบคุมดูแลหรือการกำกับมากเกินไปก็จะเกิดปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารซึ่งทำให้ขาดประสิทธิภาพได้ ขณะเดียวกันถ้าหากปราศจากการควบคุมกำกับดูแลก็ย่อมเกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบสาธารณะ ดังนั้นปัญหาจึงมีอยู่ว่าทำอย่างไร ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจึงสามารถสร้างระบบการบริหารแบบเอกชนในสภาพแวดล้อมแบบราชการได้ซึ่งก็หมายความว่าผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีสมรรถนะการจัดการอย่างสูง เพราะในขณะที่สามารถติดต่อประสานงาน และขอความสนับสนุนจากหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานกำกับดูแล สามารถสร้างภาพจน์ที่ดีแก่สื่อมวลชนและสาธารณชน ตลอดจนสามารถสร้างระบบ กระบวนการและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริหารภายในองค์การให้เอื้ออำนวยต่อการบริหาร ให้สามารถบรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายขององค์การ ก็จะสามารถสนองตอบนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนได้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 มีนาคมและวันที่ 12 มิถุนายน 2527 ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนรัฐวิสาหกิจ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ก็ได้ระบุให้มีแผนดังกล่าวเช่นเดียวกัน เหตุผลประการสำคัญที่ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนวิสาหกิจ คือ

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในขณะนั้นมีลักษณะที่ขาดทิศทาง แนวทาง และเป้าหมายขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ๆ วิธีการทางเมือง และความสามารถเฉพาะตัวของฝ่ายจัดการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและคณะรัฐมนตรีมีความเชื่อว่า การบริหารรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีนโยบายและแผนที่ชัดเจนทั้งในระยะยาวและระยะนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร และมีเกณฑ์ควบคุมติดตาม วัดและประเมินผลว่าการบริหารและการดำเนินงานประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด ซึ่งก็ตรงกับแนวโน้มการจัดการทั่วโลก ซึ่งกำลังให้ความสนใจอย่างมากกับ "การวางแผนและการจัดการกลยุทธ์" (Strategic planning and management) อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนวิสาหกิจ

อิสระ สุวรรณผล (2526) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า แผนวิสาหกิจว่า "เป็นกระบวนการจัดการอย่างเป็นทางการและอย่างมีระบบ จัดทำขึ้นโดยความรับผิดชอบเป็นเวลา และข่าวสารข้อมูล เพื่อให้แน่ใจว่าแผนปฏิบัติการ แผนโครงการ และแผนกลยุทธ์ได้มีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ฝ่ายจัดการสามารถอำนวยการและควบคุมอนาคตขององค์การได้"

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้จัดทำแผนวิสาหกิจแล้ว ซึ่งมุ่งเน้นสนองตอบวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

1. แผนวิสาหกิจเป็นเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นให้มีการบริหารอย่างมีระบบ หลักการ และเหตุผล โดยใช้แผนเป็นตัวนำ (การวางแผนเป็นการกำหนดระบบ ขั้นตอนกระบวนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้บรรลุวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมายในช่วงเวลาหนึ่ง) ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล
2. แผนวิสาหกิจมุ่งเน้นให้รัฐวิสาหกิจมีระบบการจัดการแบบวิสาหกิจ (Enterprising) ไม่ใช่ระบบราชการ เพราะรัฐวิสาหกิจไม่ใช่หน่วยราชการ แม้ว่าจะอยู่ในกรอบของนโยบายของรัฐบาลการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมพนักงานรัฐวิสาหกิจ
3. แผนวิสาหกิจมองภาพรวมขององค์การมากกว่าการคำนึงผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย แต่ละกลุ่มหรือส่วนตน ซึ่งทำให้เกิดการสร้างจักรวรรดิแทนที่จะมุ่งสร้างความสำเร็จขององค์การส่วนรวม
4. แผนวิสาหกิจช่วยลดปัญหาของความซับซ้อนขององค์การ อันเกิดจากการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย ซึ่งทุกฝ่ายทุกส่วนจะต้องระดมทรัพยากรร่วมกันให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามกลยุทธ์หรือแนวทางที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี ลดความขัดแย้ง เพราะต่างก็ทราบและเข้าใจภารกิจ บทบาทและความรับผิดชอบของตน

5. แผนวิสาหกิจมุ่งให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรมนุษย์ เงินทุนและวัสดุ อุปกรณ์ที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นการลดความสูญเสีย เนื่องจากทรัพยากรทุกอย่างจะถูกบรรจุไว้ในแผนระดับต่าง ๆ มีการวิเคราะห์ผลตอบแทนและมีการติดตามวัดและประเมินผลตลอดเวลา อย่างใกล้ชิด

จากวัตถุประสงค์ของแผนวิสาหกิจจะเห็นได้ว่ามุ่งเน้นระบบการบริหารที่มีความเป็นอิสระความคล่องตัวสมรรถนะ ความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหาร ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์การและการจัดการภายใน โดยเลียนแบบการบริหารของเอกชนที่ทันสมัย ซึ่งการปรับปรุงองค์การและการจัดการเช่นว่่นี้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

มนุษย์นับว่าเป็นทรัพยากรชนิดหนึ่งและเป็นทรัพยากรที่มีค่า ดังนั้นจะต้องมีการลงทุนในมนุษย์แล้วให้สิ่งที่ลงทุนไปนั้นกลับมาตอบแทนต่อประเทศชาติและสังคม เพราะฉะนั้น "ทรัพยากรมนุษย์" หมายความว่า เป็นทุนที่มีค่าและให้ผลตอบแทน แต่ก่อนในอดีตไม่เคยคิดลงทุนกับมนุษย์แม้แต่นโยบายของประเทศหรือนโยบายขององค์การในอดีตก็ไม่เคยให้ความสำคัญกับมนุษย์เท่าที่ควร ซึ่งการลงทุนในมนุษย์ทั้งในด้านการศึกษา การสาธารณสุข อาหาร น้ำดื่ม และการจ้างงาน ตลอดจนเมื่อเข้ามาทำงานยังต้องมีการลงทุนกันต่อไป มาร์แชล (Marshall, 1975) ได้กล่าวว่า "การศึกษา เป็นการลงทุนระดับชาติและมูลค่าของการลงทุน คือการลงทุนในมนุษย์"

รวมความแล้วอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การปรับปรุงคุณภาพด้านทักษะการจ้างงาน โดยเน้นความสามารถของทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ทรัพยากรมนุษย์ก็คือ คน นักบริหารต่างยอมรับว่าความสำเร็จในการประกอบการหรือการทำงานใด ๆ นอกจากจะอาศัยเครื่องมือและระบบการทำงานที่ดีแล้ว ปัญหาที่เกิดจาก

การทำงานของคนหรือปัจจัยตัวบุคคลก็มีความสำคัญยิ่งกว่า คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานย่อมอยู่เหนือคุณภาพของเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและทันสมัยที่สุดเสมอไปทั้งนี้จะปรากฏบ่อย ๆ ที่หน่วยงาน หรือกิจการที่มีเครื่องมือดี ๆ ในการทำงาน มีวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย มีระบบการทำงานที่กำหนดหน้าที่ที่ล้มเหลว หรือไม่อาจดำเนินงานให้สำเร็จลงตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ไม่ว่ามนุษย์จะมีความเจริญก้าวหน้าในทางวิชาการต่าง ๆ ลึกเพียงใดก็ตามจนสามารถคิดค้นประดิษฐ์เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน เราก็ยังคงต้องอาศัยคนปฏิบัติงานอยู่เช่นเดิม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามนุษย์มีความก้าวหน้าในการสร้างเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพลึกเพียงใด ก็จะต้องอาศัยคนที่มีคุณสมบัติในการควบคุมเครื่องมือเหล่านั้นมากยิ่งขึ้นเท่านั้น (เสนาะทิเชาว์, 2527)

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างจริงจัง โดยดำเนินการพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพคน พัฒนากำลังคนและแรงงาน เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากมีเหตุผลว่าคนเป็นพลังสำคัญของระบบเศรษฐกิจ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ คนเหล่านั้นเป็นผู้มีคุณภาพแล้วหรือยัง คนที่มีคุณภาพแล้ว ก็สามารถเพิ่มคุณภาพได้อีก การเป็นคนไม่มีคุณภาพอาจไม่ใช่ความผิดของตัวบุคคล อาจเป็นความผิดของระบบเศรษฐกิจและความสลับซับซ้อนของปัญหาที่มีมากขึ้นเป็นลำดับ ถ้าจะมองในแง่ความมั่นคงของชาติแล้ว การเป็นคนกินคืออยู่ดี มีความสามารถ มีคุณภาพ ปัญหาทางเศรษฐกิจก็จะลดน้อยลง

ปัญหาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เผชิญในขณะนี้ก็คือ การหาวิธีจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมากที่สุด จะพัฒนาคนเหล่านี้ขึ้นมาได้อย่างไรเพื่อสามารถตอบสนองความเจริญเติบโตของประเทศ

กลยุทธ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นที่รู้จักและนิยมกันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพราะบรรดานักวิชาการ นักการศึกษาและนักบริหารหน่วยงานต่าง ๆ ต่างยอมรับกันว่าเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยเพิ่มพูนความรู้ เสริมสร้างบุคลิกภาพ ภาวะการเป็นผู้นำ ทำให้เกิดประสบการณ์และทักษะที่จำเป็นในการทำงาน ช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ด้วยความรวดเร็ว ตลอดจนประหยัดเวลาและทุนค่าใช้จ่ายเป็นอันมาก เรียกกลยุทธ์นั้นว่า การฝึกอบรม (Training)

ความหมายของการฝึกอบรม

ในเรื่องของการฝึกอบรม ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายท่าน ทั้งที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน เช่น บีช (Beach, 1967) ได้ให้ความหมายว่า "การฝึกอบรม หมายถึง กระบวนการที่จัดขึ้น เพื่อให้บุคคลได้เรียนรู้และมีความชำนาญ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมุ่งให้บุคคลรู้เรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในทางที่ต้องการ"

มาร์ทิส และ แจคสัน (Mathis and Jackson, 1979) ได้ให้ความหมายของการฝึกอบรมว่า หมายถึง "กระบวนการของการเรียนรู้ ที่บุคคลต้องการทักษะ แนวความคิด และความรู้ เพื่อที่จะช่วยให้ทำงานได้ผลสำเร็จบรรลุถึงเป้าหมาย"

สถาบันฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนแห่งสหรัฐอเมริกา และแคนาดา (Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1941 อ้างถึงใน กุลชน ฐานางศร และ ไตรรัตน์ โภคผลากรณ์, 2531) ได้ให้ความหมายว่า การฝึกอบรมคือ กรรมวิธีในอันที่จะเพิ่มพูนสมรรถภาพในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในด้านความคิด การกระทำ ความสามารถ ความรู้ ความชำนาญ และทัศนคติต่าง ๆ ซึ่งจะมีขึ้นในปัจจุบันและอนาคต

ธงชัย สันติวงษ์ (2519) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า "การฝึกอบรม หมายถึง กระบวนการที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบเพื่อที่จะหาทางให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือทัศนคติของพนักงาน เพื่อให้จะสามารถปฏิบัติงานได้ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิต และให้เกิดผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ"

เดริอวัลย์ ลีมอริชาติ (2531) ได้ให้ความหมาย การฝึกอบรมว่า หมายถึง "กิจกรรมการเรียนรู้ (learning) เฉพาะอย่างของบุคคลเพื่อปรับปรุงและเพิ่มพูนความรู้ (Knowledge) ความเข้าใจ (Understanding) ทักษะหรือความชำนาญการ (Skill) และทัศนคติ (Attitude) อันเหมาะสม จนสามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรม และทัศนคติเพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ (Specific knowledge) เพื่อยกมาตรฐานการปฏิบัติงานให้อยู่ในระดับสูงขึ้นและทำให้บุคลากรมีความเจริญก้าวหน้าในงาน"



จากแนวความคิดของผู้ที่ให้ความหมายของการฝึกอบรมมานั้น พอจะประมวลได้ว่าการฝึกอบรมเป็นกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความชำนาญ และทัศนคติที่ดี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ความสำคัญและความจำเป็นของการฝึกอบรม

จากการศึกษาของ คิง (King, 1975) พบว่า ภารกิจด้านการฝึกอบรมนั้น เกิดขึ้นมาจากการที่องค์การมีความจำเป็นในการที่จะต้องฝึกอบรมบุคลากรจำนวนมาก ในลักษณะที่เป็นระบบแบบแผน ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 การฝึกอบรมในระยะนี้รู้จักกันดีภายใต้ชื่อว่า การฝึกอบรมสอนงาน (Job instruction training) ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแผ่ขยายงานด้านการฝึกอบรม ให้มาเป็นกิจกรรมหลักที่สำคัญอย่างหนึ่ง จนกระทั่งถึงทุกวันนี้ซึ่งแต่ละองค์การไม่ว่าในภาครัฐบาล หรือภาคเอกชน ต่างก็เห็นถึงความสำคัญของการฝึกอบรมจึงได้จัดให้มีการฝึกอบรมขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากความจำเป็นหรือสาเหตุอย่างน้อย 5 ประการคือ

1. ไม่มีสถาบันการศึกษาใด ๆ ที่สามารถผลิตคนให้มีความสามารถที่จะทำงานในองค์การต่าง ๆ ได้ในทันที องค์การที่รับบุคลากรใหม่จึงต้องทำการฝึกอบรมเพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานตลอดเวลา องค์การมีความสลับซับซ้อน องค์การจึงต้องหาหนทางที่จะทำให้บุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานสามารถทำงานในสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ได้ภายในระยะเวลาอันสั้น และการฝึกอบรมที่ดีจะช่วยทำให้บุคลากร เรียนรู้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น
3. บุคลากรส่วนมากย่อมต้องการที่จะมีความเจริญก้าวหน้าในชีวิตการงาน การฝึกอบรมจะช่วยพัฒนาความสามารถของบุคคลทำให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสที่จะเลื่อนขั้นและเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น นอกจากนี้องค์การมีความจำเป็นที่จะมีผู้ที่จะมารับผิดชอบในระดับสูงขึ้นตลอดเวลา การฝึกอบรมจะช่วยตอบสนองความจำเป็นข้อนี้ ทั้งยังจะทำให้บุคลากรที่ได้รับการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งนี้เกิดขวัญและกำลังใจที่จะปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น
4. การลองผิดลองถูกอาจจะไม่ใช่วิธีการเรียนรู้การทำงานที่ถูกต้อง และดีที่สุด เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานต้องฝึกฝนตนเอง โดยการลองผิดลองถูกหรือสังเกตจากผู้อื่น ดังนั้นจึงต้อง

ใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้งาน และอาจจะไม่ใช่วิธีการเรียนรู้การทำงานที่ถูกต้องและดีที่สุด

5. เมื่อองค์การมีความสลับซับซ้อนย่อมเกิดปัญหาและข้อบกพร่องในการบริหารงาน ที่ควรจัดการแก้ไขปรับปรุงอย่างเร่งด่วนมาก ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น ผลการทำงานตกต่ำ ผู้ปฏิบัติงานมีความตั้งใจทำงานน้อย อุบัติเหตุเกิดขึ้นบ่อยครั้งจนผิดปกติ มีการลาป่วย และขาดงานมาก ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานสูงกว่าปกติ งานไม่เสร็จสิ้นตามปกติ ล่าช้าเสีย เวลามากเกินไป เป็นต้น ซึ่งการฝึกอบรมจะช่วยจัดปัญหาต่าง ๆ ให้ลดน้อยลงหรือหมดไป อุปสรรคและความยุ่งยากในการทำงานส่วนหนึ่ง จะมีสาเหตุเริ่มต้นมาจากการที่องค์การนั้นไม่มีการฝึกอบรมบุคลากรของตน

ความมุ่งหมายของการฝึกอบรม

หลักสำคัญในการฝึกอบรมคือ การที่จะเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และทัศนคติของบุคลากร อันจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการทำงานให้สามารถนำความรู้และทักษะใหม่ที่ได้รับ ไปใช้ในการปฏิบัติงานจริง เพื่อให้งานเหล่านั้นบรรลุผลสำเร็จตามต้องการ โดยมีความมุ่งหมายของการฝึกอบรมอยู่ 2 ประการ คือ

1. ความมุ่งหมายขององค์การ เป็นความมุ่งหมายที่เน้นหนักไปในแง่ของส่วนงาน
ทั้งนี้ เพื่อ

- 1.1 สร้างความสนใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร
- 1.2 สอนหรือแนะนำวิธีการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด
- 1.3 พัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด
- 1.4 ลดการสิ้นเปลืองและป้องกันอุบัติเหตุในการทำงาน
- 1.5 การจัดวางมาตรฐานในการปฏิบัติงาน
- 1.6 พัฒนาฝีมือในการปฏิบัติงานของบุคคล
- 1.7 พัฒนาการบริหาร โดยเฉพาะด้านบุคลากร ให้เป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย
- 1.8 ฝึกฝนบุคคลไว้เพื่อความก้าวหน้าของงานและการขยายงานขององค์การ
- 1.9 สนองบริการอันมีประสิทธิภาพแก่สาธารณชนหรือผู้มาติดต่อ

2. ความมุ่งหมายส่วนบุคคล เป็นความมุ่งหมายของบุคลากรที่ปฏิบัติอยู่ในองค์การ
ทั้งนี้ เพื่อ

- 2.1 ความก้าวหน้าในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง
- 2.2 พัฒนาท่าทีและบุคลิกภาพในการปฏิบัติงาน
- 2.3 พัฒนาฝีมือในการปฏิบัติงานของบุคคล

- 2.4 ฝึกฝนการใช้ การวินิจฉัย พิจารณาในการตัดสินใจ
- 2.5 เรียนรู้งานและลดการเสี่ยงอันตรายในการปฏิบัติงาน
- 2.6 ปรับปรุงสภาพการปฏิบัติการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น
- 2.7 ส่งเสริมและสร้างขวัญในการปฏิบัติงาน
- 2.8 สร้างความเข้าใจในนโยบายและความมุ่งหมายขององค์การแก่บุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ให้ดีขึ้น
- 2.9 ให้มีความพอใจในการปฏิบัติงาน

ประโยชน์ของการฝึกอบรม

การฝึกอบรมถ้าพิจารณาอย่างผิวเผินดูเหมือนว่าทำให้องค์การต้องสิ้นเปลืองทั้งเวลา แรงงานและงบประมาณมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตามองค์การจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานเนื่องจากเมื่อผู้ปฏิบัติงานได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความชำนาญและมีทัศนคติที่ดีแล้วผลงานที่เกิดขึ้นย่อมมีคุณค่าและกิดผลดีต่อองค์การให้ที่สุด ดังนั้นการฝึกอบรมจึงถือว่าเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งขององค์การและเป็นการลงทุนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่า แม้บางครั้งจะไม่สามารถวัดผลให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ก็ตาม แต่จะก่อให้เกิดประโยชน์โดยส่วนรวมดังนี้

1. ตัวผู้ปฏิบัติงานจะมีการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ที่จะช่วยให้สามารถทำงานดีขึ้นทั้งผู้ที่เข้าทำงานใหม่ และผู้ที่ทำงานอยู่แล้วด้วยให้ได้รับความเจริญก้าวหน้า มีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง
2. ทำให้เกิดขวัญกำลังใจ มีทัศนคติที่ดี ลดอัตราการขาดงาน การลาช่วยให้เกิดความจงรักภักดีต่อองค์การ
3. ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความชำนาญงาน สามารถเพิ่มผลผลิต ลดปัญหาในการทำงาน รู้จักวิธีการใช้วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เกิดการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย
4. ช่วยแบ่งเบาภาระของผู้บังคับบัญชา ไม่ต้องเสียเวลามากในการสอนงาน ถ้าผู้ปฏิบัติงานได้ผ่านการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดีแล้ว
5. ช่วยแก้ปัญหาของการบริหารงาน เช่น ลดการขัดแย้งในการทำงาน ก่อให้เกิดการประสานงานที่ดี แก้ปัญหาการขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานในบางตำแหน่ง เป็นต้น
6. เกิดความมั่นคงขององค์การ เนื่องจากการฝึกอบรมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีการพัฒนาอยู่เสมอ ถ้าขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งใดก็สามารถหามาแทนได้ และยังช่วยลดการร้องเรียนจากผู้รับบริการอีกด้วย

จากการศึกษาวิจัยของวันชัย สุทิน เรื่อง "การบริหารงานฝึกอบรมของศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม" ในปี 2522 พบว่า ผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่ศูนย์เพิ่มผลผลิต ๙ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมสามารถนำไปใช้ประโยชน์กับงานในหน้าที่ได้ ในจำนวนนี้จัดเป็นผู้มีความเห็นว่า ความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมสามารถนำไปใช้ประโยชน์กับงานได้พอสมควรมีจำนวนร้อยละ 65.81 ที่เห็นว่า นำไปใช้ประโยชน์ได้มากร้อยละ 11.11 และที่เห็นว่านำไปใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดร้อยละ 2.57 ส่วนผู้ที่มีความเห็นว่า ความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์กับงานได้เล็กน้อยมีจำนวนร้อยละ 15.38 ดังปรากฏรายละเอียดต่าง ๆ ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงจำนวน และร้อยละของผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ของการฝึกอบรม

การนำความรู้ไปใช้กับงานในหน้าที่ของผู้เข้ารับการฝึกอบรม	จำนวนร้อยละ	จำนวนผู้ตอบ
ใช้ประโยชน์ไม่ได้เลย	5.13	6
ใช้ประโยชน์ได้เล็กน้อย	15.38	18
ใช้ประโยชน์ได้พอสมควร	65.81	77
ใช้ประโยชน์ได้มาก	11.11	13
ใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด	2.57	3
รวม	100	117

งานศึกษาวิจัยอีกงานหนึ่งที่แสดงให้เห็นประโยชน์ของการฝึกอบรมคือ จากการศึกษาเรื่อง "การบริหารงานฝึกอบรมของโรงเรียนนายอำเภอ" ของชัยวัช เทพศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2524 พบว่า ผู้ที่ผ่านการศึกษอบรม มีความเห็นว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากโรงเรียนนายอำเภอนั้นเป็นการได้รับในทุก ๆ ด้าน เช่น การเพิ่มพูนสมรรถภาพของข้าราชการ การประสานงานที่ดีขึ้น การได้รับความรู้ รวมทั้งเทคนิคใหม่ ๆ และกล้าตัดสินใจ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการฝึกอบรม

แนวปฏิบัติของการฝึกอบรมได้พัฒนาเป็นลำดับดังนี้ (เริงลักซ์ โจรณพันธ์, 2529)

ระยะแรก การฝึกอบรมเกิดขึ้นเนื่องจากสถานศึกษาอย่างเป็นทางการยังไม่แพร่หลาย ผู้ใดที่ต้องการให้ลูกหลานของตนประกอบอาชีพใดในอนาคต ก็จะนำไปฝากไว้กับผู้มีอาชีพนั้น ซึ่งมีความรู้ความชำนาญพอที่จะสั่งสอนถ่ายทอดให้ได้ เป็นการสอนแบบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง "ทำตามหรือเลียนแบบ" ถือว่าการฝึกฝนด้วยการปฏิบัติเป็นสำคัญ

ระยะที่สอง สังคมมีการขยายตัวทางการศึกษามากขึ้น จนคนล้นงาน แต่ก็ยังคงมีตำแหน่งงานอีกมากที่ผู้ผ่านการศึกษาไม่ยอมทำ ทั้งนี้เพราะบางคนมีความคิดว่าความรู้ที่ตนได้ร่ำเรียนมามีมากมายจะต้องสอนในชั้นสูง ๆ หากต้องสอนในชั้นต่ำ ๆ หรือสถานที่ห่างไกลความเจริญแล้ว ก็จะมองว่าต่ำต้อย จึงต้องรับบุคคลที่มีคุณสมบัติ คุณสมบัติต่ำกว่าที่กำหนดไว้มาฝึกให้ทำการสอน ดังนั้นความหมายของการฝึกอบรมในความรู้ของคนทั่วไปในขณะนี้คือ "การนำคนที่ด้อยการศึกษามาทำการสอน" และถือว่าบุคคลใดก็ตามที่ผ่านการศึกษามาแล้ว จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมแต่ประการใด ดังนั้นผู้ที่ถูกคัดเลือกให้เข้ารับการฝึกอบรมจึงมีความรู้สึกคล้ายถูกลงโทษมีปมด้อย เพราะตนขาดการศึกษา

ระยะที่สาม ระยะนี้แยกความหมายของการฝึกอบรม กับการศึกษาออกจากกันโดยชัดเจน ถือว่าการฝึกอบรมและการศึกษา มีเป้าหมายที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่าในแนวทางปฏิบัติจะมีอะไรคล้ายกันมากก็ตาม มีการให้ความสำคัญในการฝึกอบรมมากขึ้น โดยเชื่อว่าการฝึกอบรมเป็นสิ่งจำเป็นต่อทุกคน ดังนั้นไม่ว่าบุคคลใดจะจบการศึกษาระดับสูงเพียงใด ก็มีความจำเป็นต้องเข้ารับการฝึกอบรม เพราะการฝึกอบรมเป็นวิธีแก้ปัญหา ที่จะทำให้เขาพัฒนาความรู้ ความสามารถที่เรียนมา เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้ตรงเป้าหมายในเวลาที่รวดเร็วกว่าที่จะให้เขาพัฒนาด้วยตนเอง

การฝึกอบรมจะทำความคู่ไปกับการทำงานของบุคคล ถือเป็นเครื่องมือในการบริหารงานอย่างหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับคุณภาพของบุคคลในหน่วยงาน จำนงค์ สมประสงค์ (2518) กล่าวว่า การจัดการฝึกอบรมที่ดี ควรยึดแนวคิดที่สำคัญแห่งการฝึกอบรม ดังนี้

1. ผู้ที่จะเข้ารับการฝึกอบรมจะต้องมีความสนใจในการเรียนรู้เสียก่อน แล้วจึงจะยอมรับการฝึกอบรมด้วยดี หากผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมไม่ได้รู้สึกถึงความเจริญในงานเนื่องจากพอใจในงานเช่นนั้นแล้ว การจัดให้เข้ารับการฝึกอบรมเป็นเรื่องที่ลำบากมิใช่น้อย นอกจากนั้น ผู้ที่เคยมีประสบการณ์มาแล้วย่อมจะรู้สึกว่าไม่มีใครสามารถมาสอนงานที่ตนทำอยู่ได้เลยนั้นหมายความว่า ไม่มีใครรู้งานดีเท่ากับตนได้ บุคคลที่มีความรู้สึกเช่นนี้ฝังอยู่ ย่อมจะให้การฝึกอบรมยากมาก

2. การฝึกอบรมต้องจัดให้สนองกับความต้องการ และ/หรือมีส่วนสัมพันธ์กับงานของบุคคลที่เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อการนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ด้วย

3. การฝึกอบรมควรอยู่ในลักษณะที่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมแต่ละคนจะสามารถเรียนรู้ได้อัตราการฝึกอบรมยิ่งช้าลง (อันเนื่องมาจากความสามารถในการเรียนรู้ของแต่ละบุคคล) เพียงใด ความสิ้นเปลืองในการใช้จ่ายเกี่ยวกับการฝึกอบรมก็คืองอกจะยิ่งมากขึ้นเพียงนั้น สำหรับการฝึกอบรมปฐมนิเทศบุคคลากรที่บรรจุใหม่ก็เช่นกัน กล่าวคือเมื่อบุคคลใดสามารถพัฒนาตัวเองให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานได้ผลงานสูงขึ้นเพียงใด บุคคลนั้นก็ปฏิบัติงานได้คุ้มค่าเงินเดือนของเขาเร็วขึ้นเพียงนั้น อันจะเป็นผลดีต่อองค์การในด้านความคุ้มค่าแก่การลงทุน

4. บุคคลสามารถเรียนรู้ได้โดยให้ผู้อื่นคอยบอก หรือแสดงเป็นตัวอย่างให้ดูก่อน แต่วิธีที่ดีที่สุดคือ การเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติภายใต้การควบคุมแนะนำ การสอนด้วยวิธีพูดหรือโดยการสาธิต ย่อมช่วยให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดการเรียนรู้ได้ดี ช่วยลดการลองผิดลองถูกด้วยตนเอง และในที่สุดบุคคลที่เข้ารับการฝึกอบรม จะสามารถปฏิบัติงานได้เป็นปกติระยะเวลาที่เขาปฏิบัติงานได้นี้เอง คือ ระยะเวลาที่เขาเรียนรู้การปฏิบัติอย่างแท้จริงแล้วว่า เขาต้องปฏิบัติอะไร เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุความสำเร็จตลอดไป

แนวคิดเกี่ยวกับระบบ

นับแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการจัดสร้างเทคโนโลยีและเครื่องมือต่าง ๆ ขึ้นมาช่วยนักบริหารเป็นจำนวนมาก เทคโนโลยีใหม่ ๆ ก็ได้แก่ การวิจัยปฏิบัติการ การวิเคราะห์ระบบ การค้นหาวิธีปฏิบัติและวิธีประเมินคุณค่าของระบบ วิทยาการว่าด้วยคอมพิวเตอร์และข่าวสาร และบริหารศาสตร์ เป็นต้น ส่วนเครื่องมือใหม่ ๆ ก็ได้แก่โปรแกรมเส้นตรง (Linear Programming) การวิเคราะห์ประสิทธิภาพค่าใช้จ่าย เทคนิคการประเมินผลและตรวจสอบโครงการ (PERT) การประเมินผลงานและค่าใช้จ่าย (PACE) วิธีหาสายงานวิกฤต



(CMP) ทฤษฎีการตัดสินใจ การวิเคราะห์ความไวของการเปลี่ยนแปลง เกมการเลียนของจริงและการจัดทำตัวแบบ

เทคโนโลยี และเทคนิคเหล่านี้จำนวนไม่น้อยได้ออกแบบขึ้นมาใช้ในด้านการพัฒนา ระบบอาวุซก่อน ต่อมาก็ได้มีการนำมาใช้ในปัญหาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การทหารและการอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ว่า กระบวนการที่เป็นระบบเหล่านี้สามารถและควรจะนำมาใช้ในการออกแบบระบบการฝึกอบรมได้เหมือนกัน(อาชวัน วายวานนท์ และวินิต ทรงประทุม, 2520)

ในปี ค.ศ. 1971 สถาบันพัฒนาการสอน (Instruction Development Institute (IDI) ได้สร้างรูปแบบการพัฒนาการสอนขึ้นซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ 1) การวิเคราะห์ (Define) 2) การพัฒนาระบบ (Develop) และ 3) การประเมินผล (Evaluation) อันเป็นที่มาของระบบการฝึกอบรม ซึ่งในแต่ละขั้นมีองค์ประกอบดังนี้ คือ

1. การวิเคราะห์ (Define)

องค์ประกอบของการวิเคราะห์งานฝึกอบรม ประกอบด้วย ภารกิจสำคัญ 3 หน้าที่คือ ประการแรกจะต้องชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการฝึกอบรมขององค์การ และประเมินผล ความจำเป็นเหล่านั้นออกมาเป็นค่า ประการที่สองจะต้องชี้ให้เห็นและกำหนดคุณลักษณะ หรือ การทำงานที่จะต้องได้รับ เพื่อสนองความต้องการดังกล่าวในข้อแรก ประการที่สามจะต้องทำการวิเคราะห์งานต่าง ๆ ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นจากการฝึกอบรม เพื่อให้การฝึกอบรมนี้ได้รับการพัฒนาให้บังเกิดผลตามที่ต้องการ โดยสรุปหน้าที่ 3 ประการนี้เป็นความรับผิดชอบของแผนก ฝึกอบรมที่จะต้องแนะนำให้องค์การมีการฝึกในรูปแบบต่าง ๆ และจะต้องเสนอแนะการฝึกอบรม รวมทั้งวิธีการอื่น ๆ ที่จะต้องแนะนำให้องค์การมีการฝึกในรูปแบบต่าง ๆ และจะต้องเสนอแนะ การฝึกอบรม รวมทั้งวิธีการอื่น ๆ ที่จะสนองความจำเป็นขององค์การได้ครบถ้วน ข้อมูลที่จะส่ง ให้แผนกนี้ก็จะต้องมาจากการสืบสวน (Investigation) ของระบบอื่น ๆ ในองค์การ วิเคราะห์ที่จะต้องจัดให้แก่แผนกซึ่งมีหน้าที่ฝึกอบรมเพื่อใช้ในการพัฒนาการวิจัยปฏิบัติงาน หรือ วางโครงการและเร่งรัดให้ใช้จนบังเกิดผล

2. การพัฒนาระบบ (Develop)

แผนกพัฒนาจะออกแบบและผลิตการฝึกต่าง ๆ โดยเฉพาะ หน้าที่จะรวมถึงการ เลือกการใช้ประโยชน์ของผู้เชี่ยวชาญทางด้านเนื้อหาซึ่งหาได้จากภายใน และภายนอกองค์การ

การเลือกวิธีฝึกต่าง ๆ การออกแบบการสอน การพัฒนาหลักสูตร เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับผู้นำ การเลือกและการพัฒนาเครื่องมือโสตทัศนูปกรณ์ ตำรา สมุดฝึกงาน และการศึกษาจากตัวอย่าง เป็นต้น การใช้ประโยชน์ของแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกเพื่อผลิตเครื่องมือและวัสดุที่จำเป็น การเลือกและการจัดซื้อครุภัณฑ์ที่จำเป็น

แผนพัฒนาจะได้รับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการในการฝึก และวิธีฝึกจากแผนก วิเคราะห์และจะได้รับรูปแบบของการฝึกพฤติกรรมที่พึงปรารถนา และข้อเสนอแนะในการเลือก ผู้เชี่ยวชาญที่จะช่วยเหลือจัดทำโครงการฝึกอบรม โครงการที่สำเร็จรูปแล้วก็จะได้รับการเสนอ ให้แก่แผนกปฏิบัติการให้ลงมือปฏิบัติจนบังเกิดผล และในเวลาต่อมาก็ย่อมเป็นหน้าที่ของแผนก ประเมินผลที่จะบ่งชี้ไปว่าการฝึกอบรมนั้น ได้ผลหรือไม่

3. การประเมินผล (Evaluation)

หน้าที่สุดท้ายของรูปแบบทั่วไปนี้ ก็คือ ภาระหน้าที่ในการประเมินผลในการ ฝึกอบรม ความมีประสิทธิภาพของโครงการฝึกอบรม และประสิทธิภาพของระบบการฝึกอบรม ข้อมูลส่วนใหญ่จะมาจากแผนกอื่นของระบบฝึกอบรม และผลที่ได้ก็จะทำให้แผนกฝึกอบรมทราบ แหล่งสำคัญอื่น เป็นที่มาของผลย้อนกลับเพื่อการปรับปรุงผลงานของระบบใหญ่ ถ้าหากว่าข่าวสาร ซึ่งแผนกประเมินผลจัดให้ นั้น เป็นสิ่งที่เที่ยงตรง เชื่อถือได้ ก็ไม่จำเป็นจะต้องมีการรับฟังจาก ฝ่ายอื่นอีก แต่ก็จะเป็นประโยชน์มาก ถ้าหากว่าจะใช้ระบบควบคุมเพื่อคืบถึงประสิทธิภาพในการ ทำงานคุ้มกับงบประมาณที่ลงไปหรือไม่

กระบวนการฝึกอบรม

การฝึกอบรมนั้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญในอันที่จะพัฒนาบุคคล และพัฒนา องค์การให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแบบแผนและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และเพื่อช่วย ให้องค์การมีความเจริญก้าวหน้าและเติบโตองงามยิ่ง ๆ ขึ้นไป และการฝึกอบรมจะบรรลุ วัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ก็ต้องอาศัยการบริหารงานฝึกอบรมที่มีกระบวนการที่ถูกต้อง และมี ประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

กระบวนการฝึกอบรมเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของการบริหารงานฝึกอบรมเพราะ กระบวนการฝึกอบรม จะทำให้เข้าใจงานการฝึกอบรมได้ตามลำดับความต่อเนื่องของขั้นตอนที่ สัมพันธ์กัน การฝึกอบรมที่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ควรจะกระทำ

อย่างเป็นขั้นตอน และถ้าเป็นไปได้ควรจะทำให้ครบถ้วนทุกขั้นตอน ซึ่งได้มีนักวิชาการได้
จำแนกกระบวนการฝึกอบรมออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ เช่น

อาชวัน วายวานนท์ และวินิต ทรงประทุม (2520) ได้สร้างแบบจำลองระบบการ
ฝึกอบรมในเชิงคุณภาพซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่สืบเนื่องและสัมพันธ์กันไปตลอดเริ่มตั้งแต่
วัตถุประสงค์และหน้าที่ของระบบผ่านไปยังส่วนประกอบต่าง ๆ ไปจนถึงการประเมินผลขั้นสุดท้าย
ของระบบ และเวียนกลับไปขั้นตอนแรกในลักษณะวงจร ระบบการฝึกอบรมประกอบด้วย 3
ขั้นตอนที่สำคัญคือ ขั้นตอนความต้องการของระบบ ขั้นตอนพัฒนาระบบ และขั้นตอนทำให้ระบบสมบูรณ์

ขั้นตอนแรกคือ ขั้นตอนความต้องการของระบบ ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับ การหาความ
ต้องการ หรือปัญหาซึ่งเป็นสถานการณ์ที่จะก่อให้เกิดการฝึกอบรม ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ๆ
5 ขั้นตอนด้วยกันคือ

1. การกำหนดหาความต้องการทางการฝึกอบรมและพัฒนา
2. การรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับงาน
3. การเลือกและการเขียนวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม
4. การสร้างอุปกรณ์การประเมินผลระบบการฝึกอบรม
5. การสร้างเกณฑ์การวัดผลการฝึกอบรม

หลังจากที่หาความต้องการของระบบแล้ว ก็เข้าสู่ขั้นตอนพัฒนาระบบเพื่อพัฒนาข้อมูล
หรือความต้องการการฝึกอบรม ซึ่งในขั้นตอนนี้ก็ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยอีก 5 ขั้นตอน เช่นกัน
ได้แก่

6. การเลือกและการจัดลำดับเนื้อหาของหลักสูตร
7. การเลือกและการใช้กลยุทธ์หรือวิธีการฝึกอบรม
8. การเลือกเครื่องช่วยในการฝึกอบรม
9. การพิจารณาความต้องการอุปกรณ์การฝึกอบรม
10. การผลิตเอกสารการฝึกอบรม

ขั้นตอนสุดท้ายคือ การทำให้ระบบสมบูรณ์ เป็นขั้นตอนที่อาศัยข้อมูลจากขั้นที่สองมา
ดำเนินการ จนกระทั่งเสร็จสิ้น อันทำให้ระบบการฝึกอบรมมีความสมบูรณ์และข้อมูลที่ได้จากขั้นนี้
จะย้อนกลับไปสู่ขั้นย่อยต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการฝึกอบรม ซึ่งในขั้นตอนนี้ก็ประกอบด้วย 5
ขั้นตอนคือ



11. การเลือกวิทยาการ
12. การเลือกผู้รับการฝึกอบรม
13. การประเมินผลระบบฝึกอบรม
14. การใช้เกณฑ์การวัดผลและวิเคราะห์
15. การติดตามผลผู้สำเร็จการฝึกอบรม

ในแต่ละขั้นตอนย่อยอธิบายได้ดังนี้คือ

1. การหาความต้องการในการฝึกอบรมโดยพิจารณาถึงความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และแผนงานขององค์การ การเปลี่ยนแปลงทางวิชาการและเทคโนโลยี ลักษณะของหน่วยงาน ความสามารถของคณะเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม อุปสรรคอำนวยความสะดวก และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม
2. การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับงาน โดยโครงการฝึกอบรมต้องมีรากฐานอยู่บนข้อมูลเกี่ยวกับงาน โดยใช้วิธีวิเคราะห์งาน (Task Analysis) ซึ่งจะช่วยให้สามารถรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับงานที่ทุกคนปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง
3. การเลือกและเขียนวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม เป็นการกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติงานที่ต้องการให้เกิดขึ้น คือ ต้องมีการอธิบายอย่างชัดเจนถึงสิ่งที่แต่ละบุคคลควรจะปฏิบัติได้ภายใต้เงื่อนไขและกฎเกณฑ์ของหน่วยงาน
4. การสร้างเครื่องมือประเมินผลการฝึกอบรม ซึ่งได้แก่ แบบทดสอบ แบบสอบถาม การสัมภาษณ์และแบบจัดระดับความสามารถ เป็นต้น
5. การสร้างเกณฑ์การวัดผลการฝึกอบรม ได้แก่ การเปรียบเทียบลำดับที่การให้คะแนน หรือการพิจารณาพฤติกรรมของผู้เข้ารับการฝึกอบรม
6. การเลือกและจัดลำดับเนื้อหาของหลักสูตร เป็นขั้นที่สำคัญในระบบ เนื้อหานั้นจะต้องตรงกับงานและมีส่วนให้บรรลุวัตถุประสงค์ ส่วนการจัดลำดับนั้นก็ควรจะต้องเป็นไปตามหลักทางจิตวิทยา
7. การเลือกและการใช้กลวิธีการฝึกอบรม โดยพิจารณาเลือกส่วนประกอบของวิธีการสอน สื่อการสอนและระบบการจัดกลุ่มที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของวัตถุประสงค์ สารของหลักสูตร ผู้เข้ารับการอบรม วิทยาการและเวลาในการฝึกอบรม
8. การพิจารณาความต้องการอุปกรณ์การฝึกอบรม ในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับการจัดหาการใช้งานและการซ่อมบำรุง โดยจะต้องวางแผนและประสานงานให้ได้มาซึ่งอุปกรณ์ที่ที่ต้องการในจำนวน เวลา และสถานที่ที่เหมาะสม

9. การผลิตเอกสารการฝึกอบรม ได้แก่ เอกสารที่ใช้สำหรับการสอนสำหรับผู้จัดการฝึกอบรมและผู้จัดการฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

10. การเลือกครูผู้ฝึกหรือวิทยากร จำเป็นจะต้องมีการเตรียม กำหนดคุณสมบัติของวิทยากรไว้ล่วงหน้า และคัดเลือกวิทยากรให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด ทั้งในด้านการศึกษาและความเหมาะสมกับวิชาที่จะสอน

11. การเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรม เป็นการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ที่จะสมัคร หรือได้รับการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรม ถ้าทำได้อย่างถูกต้องจะช่วยให้สามารถหลีกเลี่ยงความสิ้นเปลือง และยังช่วยให้แน่ใจได้ว่าผู้เข้ารับการฝึกอบรม ไม่เพียงแต่สามารถเรียนจบหลักสูตรเท่านั้น แต่ยังสามารถที่จะทำงานในอนาคตต่อไปได้อย่างดีด้วย

12. การประเมินระบบการฝึกอบรม ได้แก่ การสังเกตการสอนภายในห้องฝึกอบรม โรงงานหรือห้องทดลอง เพื่อพิจารณาว่าระบบการสอนได้ดำเนินไปตามที่วางแผนไว้ และได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการฝึกอบรมหรือไม่

13. การประเมินผลการฝึกอบรมและการวิเคราะห์ เมื่อถึงลำดับการสอนที่เหมาะสมก็ควรจะได้นำเอาเกณฑ์การวัดผลที่เตรียมไว้มาใช้ และวิเคราะห์ ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อการจัดระดับผู้เข้ารับการฝึกอบรม แต่เพื่อตรวจสอบประสิทธิผลของการฝึกอบรม และเพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีโอกาสทราบผลการปฏิบัติของตน

14. การติดตามผลผู้สำเร็จการฝึกอบรม เพื่อให้ทราบผลอันแท้จริงของการฝึกอบรม โดยการวัดคุณภาพของผลการปฏิบัติงานของผู้สำเร็จการฝึกอบรม

นอกจากรายละเอียดของกระบวนการฝึกอบรมที่กล่าวมาข้างต้น สมาชิกชุดพิเศษของ National Society for Performance and Instruction (NSPI) และ Association for Educational Communications and Technology (AECT) อ้างถึงใน อรรถวิชัย ๗ ตะกั่วทุ่ง, 2531) ได้ใช้เวลาถึง 4 ปี ร่วมกันเขียนรูปแบบของขั้นตอนที่ นักพัฒนาการสอน หรือนักฝึกอบรมจะต้องทำในการพัฒนาการสอนหรือการฝึกอบรม เรียกรูปแบบนี้ว่า ความสามารถที่จำเป็นของนักฝึกอบรม

ความสามารถที่จำเป็นของนักฝึกอบรม

รายละเอียดของขั้นตอนนี้ NSPI และ AECT จะใช้เป็นแนวทางในการสร้าง เครื่องมือทดสอบความสามารถของนักพัฒนาการสอน หรือนักฝึกอบรมที่สนใจอยากทดสอบตนเอง

โดยผู้ที่ผ่านการทดสอบก็จะได้ประกาศนียบัตรรับรองจากสมาคม ทั้งนี้ผู้เข้าทดสอบต้องสามารถที่จะปฏิบัติใน 16 ขั้นตอนของกระบวนการฝึกอบรม ดังนี้คือ

1. กำหนดโครงการฝึกอบรมที่เหมาะสม
 - 1.1 วิเคราะห์ข้อมูลที่สามารถช่วยในการตัดสินใจว่าจำเป็นต้องมีโครงการฝึกอบรม
 - 1.2 แยกแยะสถานการณ์ที่จะเป็นเครื่องชี้ว่า จำเป็นต้องแก้ปัญหาด้วยการมีโครงการ (อาจพบว่าสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยการพัฒนาองค์กร การปรับปรุงของเดิม เป็นต้น)
 - 1.3 พิจารณาเลือกโครงการที่เหมาะสม และให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ
2. ประเมินความต้องการ (Needs Assessment)
 - 2.1 วางแผนการประเมินความต้องการการฝึกอบรมซึ่งประกอบด้วย กำหนดวิธี ขั้นตอนการดำเนินงาน และเครื่องมือที่จะใช้ประเมิน
 - 2.2 ลงมือปฏิบัติแล้ววิเคราะห์ผลเพื่อเสนอแนะสิ่งที่จำเป็นต้องทำ
 - 2.3 พิจารณาความเหมาะสม ความสมบูรณ์และความถูกต้องของการประเมินความต้องการ ตลอดจนผลที่ได้
3. วิเคราะห์ลักษณะของผู้เข้ารับการอบรม
 - 3.1 แยกความแตกต่างระหว่างวิธีการวิเคราะห์ (ก) ความรู้ที่ต้องมีก่อนเรียน (Prerequisite) (ข) ชั้นความรู้ที่ควรเริ่มต้นสอน (Entry skills) และ (ค) ความถนัด
 - 3.2 กำหนดลักษณะของผู้เข้ารับการอบรม และกำหนดวิธีการที่จะได้มา ซึ่งลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เข้ารับการอบรม
 - 3.3 วางแผนการสำรวจลักษณะของผู้เข้ารับการอบรมแล้วลงมือปฏิบัติ
 - 3.4 พิจารณาความเหมาะสมของลักษณะของผู้เข้ารับการอบรม ตลอดจนพิจารณาว่าได้ครอบคลุม ลักษณะตามที่กำหนดอย่างครบถ้วน
4. วิเคราะห์โครงสร้างของลักษณะงาน (Jobs, Tasks) หรือเนื้อหาวิชาที่จะฝึกอบรม
 - 4.1 เลือกและใช้วิธีการวิเคราะห์ที่เหมาะสม กับโครงสร้างของงานหรือเนื้อหาวิชา
 - 4.2 ให้เหตุผลในการเลือกวิธีวิเคราะห์

5. เขียนวัตถุประสงค์
 - 5.1 แยกความแตกต่างระหว่าง วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม จุดมุ่งหมายของการฝึกอบรม จุดมุ่งหมายขององค์กรกิจกรรมของผู้เข้ารับการอบรม กิจกรรมของผู้ฝึกอบรม และวัตถุประสงค์ที่เขียนแบบอื่น ๆ
 - 5.2 เขียนวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม
 - 5.3 พิจารณาความถูกต้อง และเหมาะสมของวัตถุประสงค์ที่เขียน
6. วิเคราะห์สิ่งแวดล้อมทางการฝึกอบรม
 - 6.1 วิเคราะห์สิ่งแวดล้อมทางการฝึกอบรม และกำหนดแหล่งที่จะเอื้ออำนวยต่อการฝึกอบรม พร้อมทั้งอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
 - 6.2 พิจารณาความถูกต้อง เหมาะสมของการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมทางการฝึกอบรม
7. จัดลำดับผลการเรียนรู้
 - 7.1 เลือกวิธีจัดลำดับผลการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ลงมือปฏิบัติแล้วให้เหตุผลในการเลือก
 - 7.2 พิจารณาความแม่นยำสมบูรณ์ และเหมาะสมของการจัดลำดับ
8. กำหนดวิธีการฝึกอบรม
 - 8.1 เลือกวิธีการฝึกอบรมที่เหมาะสมกับลักษณะของผู้เข้ารับการฝึกอบรม สิ่งแวดล้อมทางการฝึกอบรมและผลที่ต้องการและสามารถให้เหตุผลในการเลือกได้
 - 8.2 พิจารณาความเหมาะสมของการเลือกใช้วิธีการนั้น
9. จัดลำดับกิจกรรมการฝึกอบรม
 - 9.1 จัดลำดับกิจกรรมของผู้เข้ารับการอบรมได้เหมาะสมกับสัมฤทธิ์ผลที่พึงปรารถนาและให้เหตุผลในการจัดลำดับได้
 - 9.2 พิจารณาความเหมาะสม และสมบูรณ์ของการจัดลำดับกิจกรรม
10. กำหนดสื่อการฝึกอบรม
 - 10.1 กำหนดสื่อการฝึกอบรมที่ต้องใช้ให้เหมาะสมกับเทคนิคการฝึกอบรมและวัตถุประสงค์
 - 10.2 ประเมินผลแหล่งบริการสอนที่มีอยู่ โดยพิจารณาความเหมาะสมในการที่จะขอบริการ
 - 10.3 ปรับปรุงแก้ไขสื่อการฝึกอบรมที่มีอยู่
 - 10.4 เตรียมรายละเอียดของสื่อการฝึกอบรมที่ต้องการผลิต เช่น เขียนบททำแผนภาพร่าง (Storyboard) เขียนแผนการฝึกอบรม

11. ประเมินผลการฝึกอบรม
 - 11.1 วางแผนและทำ Formative evaluation
 - 11.2 กำหนดวิธีการเก็บข้อมูล (แบบสอบถาม สัมภาษณ์ ทดสอบสังเกตการณ์ ฯลฯ)
 - 11.3 แจกแจงรายละเอียด สิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขโดยศึกษาจากข้อมูลที่ได้จากการประเมินผล
 - 11.4 ศึกษารายละเอียดความเหมาะสม สมบูรณ์ ของการประเมินผลวิธีการเก็บข้อมูล และสิ่งที่ต้องปรับปรุง
12. เขียนโครงการฝึกอบรม
 - 12.1 กำหนดรายละเอียดของโครงการฝึกอบรม และสามารถให้เหตุผลที่ดี
 - 12.2 ศึกษารายละเอียดความเหมาะสม สมบูรณ์ของโครงการ
13. ศึกษารายละเอียดอื่น ๆ ของโครงการ
 - 13.1 วางแผน และศึกษารายละเอียดการดำเนินงานของโครงการ (เช่น ในเรื่องของเวลา ค่าใช้จ่าย บุคลากร เป็นต้น) ว่าเหมาะสมเพียงใดกับลักษณะของโครงการ
 - 13.2 ศึกษารายละเอียดความเหมาะสมของโครงการ
14. สื่อความหมายอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ทั้งการพูด อ่านและเขียน
15. มีทักษะความสัมพันธ์ต่อบุคคลอื่น (Interpersonal) กลุ่มสัมพันธ์ (Group Procss) และการให้คำปรึกษา (Consulting)
 - 15.1 มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อบุคคลอื่นทั้งที่เป็นกลุ่มและรายบุคคล โดยสามารถให้เหตุผลในการแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์นั้น
 - 15.2 จัดกลุ่มสัมพันธ์ได้ โดยสามารถให้เหตุผลในการจัด
 - 15.3 ให้คำปรึกษาเป็นรายบุคคลและเป็นกลุ่มได้ โดยสามารถให้เหตุผลในการให้คำปรึกษานั้น
 - 15.4 ศึกษารายละเอียดความเหมาะสม ของการแสดงความสัมพันธ์การจัดกลุ่มสัมพันธ์ และการให้คำปรึกษา
16. สนับสนุนส่งเสริมการใช้กระบวนการฝึกอบรม
 - เลือกวิธีการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการใช้กระบวนการฝึกอบรมในสภาพการณ์ต่าง ๆ โดยสามารถให้เหตุผลในการเลือกวิธีการนั้น ๆ

จากกระบวนการฝึกอบรมข้างต้นที่นักวิชาการได้พยายามคิดค้นรูปแบบขึ้น เพื่อความ
 มุ่งหวังที่จะให้การฝึกอบรมบรรลุผลสำเร็จและก่อประโยชน์สูงสุดให้แก่ผู้ปฏิบัตินั้น อาจเห็นได้ว่า
 กระบวนการฝึกอบรมดังกล่าว ประกอบด้วยหลายขั้นตอน ทั้งที่เป็นขั้นตอนใหญ่และขั้นตอนย่อย ๆ
 มากมาย การจะเลือกปฏิบัติตามขั้นตอนใดบ้างนั้นขึ้นอยู่กับว่า หน่วยงานมีความจำเป็นหรือไม่ที่
 จะต้องปฏิบัติในขั้นตอนนั้น ๆ หรืออาจจะเว้นการปฏิบัติในขั้นตอนใด ทั้งนี้กระบวนการฝึกอบรม
 ดังที่กล่าวมานี้ จะเป็นเพียงแนวทางสำหรับหน่วยฝึกอบรมทั้งหลายที่จะพิจารณาเลือกปฏิบัติตาม
 ขั้นตอนที่คิดว่าเหมาะสมกับหน่วยงานของตนเองต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย