

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจหมายถึง "บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาล หรือกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกวารอยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างกน มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินรอยละห้าสิบ และให้หมายความรวมถึงองค์การรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินรอยละห้าสิบ" ¹

นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจว่า

- ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า รอยละห้าสิบ
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกวารอยละห้าสิบ

¹ เชาวน์ เรียงสุวรรณ, การจัดองค์การรัฐวิสาหกิจ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและการขายแห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 9.

ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม
ค. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม
ง. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. และ/หรือ ค. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จากความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ สรุปได้ว่ารัฐวิสาหกิจ
หมายถึง องค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐหรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่
ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน
กว่าร้อยละห้าสิบ

การที่รัฐจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อกำเนินกิจการเฉพาะอย่างนั้น มี
วัตถุประสงค์ที่จะให้การดำเนินงานคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อที่จะใช้เป็น
เครื่องมือในการบริหารงานและบริการแก่ประชาชน เพราะว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น
สามารถให้บริการได้สะดวกและรวดเร็วกว่าหน่วยงานราชการ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม
ระเบียบแบบแผน ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า อีกประการหนึ่งรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนิน
การให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐได้เป็นอย่างดี ทำให้เป็นกำลังสำคัญของประเทศใน
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉะนั้นรัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานซึ่งมีแนวโน้มที่จะมี
บทบาทสำคัญต่อไปในอนาคต

ประเภทและจำนวนรัฐวิสาหกิจ ²

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

²ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : เทพนิมิตการพิมพ์,
2516), หน้า 154.

ก. แบ่งตามลักษณะของการจัดตั้ง

ตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519 กล่าวไว้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจอยู่ทั้งสิ้นประมาณ 80 แห่ง เป็นรัฐวิสาหกิจที่ทุนทั้งหมดเป็นของรัฐจำนวน 49 แห่ง และรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบจำนวน 31 แห่ง ทั้งนี้ไม่รวมถึงกิจการประเภทเงินทุนหมุนเวียนซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เป็นกิจการขนาดเล็กและมีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยมาก รัฐวิสาหกิจทั้ง 80 แห่งที่กล่าวมานี้ แบ่งได้ตามลักษณะของการจัดตั้งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะ ปัจจุบันมีอยู่ 15 แห่ง มีทุนดำเนินการทั้งสิ้นเป็นของรัฐ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดให้จัดหางบประมาณประจำปี ประกอบด้วยงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้ทำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น
2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 จำนวน 19 แห่ง มีทุนดำเนินการทั้งหมดเป็นของรัฐ เช่น องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสวนยาง เป็นต้น
3. รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีฐานะตามกฎหมายเป็นบริษัทจำกัด ปัจจุบันมี 27 แห่ง เป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นทั้งหมดและที่รัฐถือหุ้นร่วมกับเอกชน โดยรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 รัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด เช่น บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด และบริษัทไม้อัดไทย จำกัด เป็นต้น สำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 นั้น ได้แก่ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัทชนโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด เป็นต้น

4. รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจประเภทนี้รัฐบาลจะกำหนดทุนหมุนเวียนสำหรับดำเนินงาน และให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงเจ้าสังกัด มีจำนวน 19 แห่ง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เหมือนกับรัฐวิสาหกิจตามที่กล่าวไว้ในข้อ 1, 2 และ 3 ฉะนั้นการทำนิติกรรมต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะต้องทำในนามของกระทรวงเจ้าสังกัด เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ สถานชานาบุตราเคราะห์ และโรงงานผลิตสารส้ม เป็นต้น

ข. แบ่งตามหน่วยราชการที่รัฐวิสาหกิจสังกัด

การแบ่งรัฐวิสาหกิจตามหลักเกณฑ์ข้อนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า กระทรวงใด มีรัฐวิสาหกิจใดสังกัดอยู่บ้าง

1. สำนักนายกรัฐมนตรี เช่น องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์แห่งประเทศไทย บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด ฯลฯ

2. กระทรวงกลาโหม เช่น โรงกลั่นน้ำมัน (ต่างและบางจาก) องค์การเชื้อเพลิง องค์การทอผ้า องค์การแก้ว องค์การแบดเทอริ์ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป ฯลฯ

3. กระทรวงการคลัง เช่น ธนาคารออมสิน บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด โรงงานยาสูบ ฯลฯ

4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ บริษัทไม้อัดไทย จำกัด องค์การสะพานปลา ฯลฯ

5. กระทรวงคมนาคม เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ฯลฯ

6. กระทรวงมหาดไทย เช่น การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

7. กระทรวงศึกษาธิการ มีองค์การคุรุวิทยาคณาญาติศิลป์



8. กระทรวงสาธารณสุข เมืองการเกษตรกรรม
9. กระทรวงอุตสาหกรรม เช่น องค์การอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย
โรงงานกระดาษไทย โรงงานคลีป ฯลฯ
10. กระทรวงพาณิชย์ เมืองการค้าสินค้า และบริษัทจังหวัดอีกหลาย
สิบแห่ง

ค. แบ่งตามความแตกต่างในสัดส่วนของกำไรสุทธิที่ต้องส่งเป็นรายได้ให้รัฐ

ตามเอกสารงบประมาณของสำนักงบประมาณ ได้จำแนกหลักเกณฑ์ใน
การกำหนดอัตราร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรส่งเป็นรายได้ให้รัฐตามประเภทของ
รัฐวิสาหกิจดังนี้ คือ

1. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานไฟ
องค์การสุรา ฯลฯ ให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของ
ผลกำไรสุทธิประจำปี
2. รัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งผูกขาด เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
องค์การเชื้อเพลิง ฯลฯ ให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50
ของผลกำไรสุทธิประจำปี
3. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง
ประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์
แห่งประเทศไทย ฯลฯ ให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30
ของผลกำไรสุทธิประจำปี
4. รัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ เช่น องค์การสวนยาง องค์การสะพาน-
ปลา องค์การตลาด โรงพิมพ์ตำรวจ ฯลฯ ให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐไม่ต่ำ
กว่าร้อยละ 25 ของผลกำไรสุทธิประจำปี
5. รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ นอกจากจะ
ต้องเสียภาษีเงินได้ให้แก่รัฐ จากผลกำไรสุทธิประจำปีแล้ว ยังจะต้องพิจารณาจ่ายเงิน

เป็นผลตามอัตราที่กำหนดความควรเป็นปี ๆ ไป

นอกจากการจัดแบ่งประเภทดังที่กล่าวแล้วนั้น ยังมีการจัดแบ่งรัฐวิสาหกิจ ออกเป็นประเภทต่าง ๆ อีก เช่น ใ้แบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้³

ก) ประเภทอุตสาหกรรม เช่น

- 1) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
- 2) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 3) บริษัทไม้อัดไทย จำกัด
- 4) องค์การเหมืองแร่ในทะเล
- 5) ศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่
- 6) องค์การแก้ว
- 7) องค์การทอผ้า
- 8) องค์การแบคเตอร์
- 9) องค์การฟอกหนัง
- 10) องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป
- 11) องค์การเภสัชกรรม
- 12) องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
- 13) โรงงานผลิตสารส้ม กรมวิทยาศาสตร์
- 14) โรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง
- 15) โรงงานกระสอบป่าน กรมโรงงานอุตสาหกรรม
- 16) บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด

³กรมแรงงาน, "รายงานการประชุม" (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2519), หน้า 1 - 3.

- 17) โรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม
- 18) บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด
- 19) บริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด
- 20) บริษัทหินอ่อน จำกัด
- 21) โรงพิมพ์ กรมสรรพสามิต
- 22) โรงพิมพ์ กรมตำรวจ
- 23) โรงพิมพ์ สำนักนายกรัฐมนตรี

ข) ประเภทสาธารณูปโภคและคมนาคม เช่น

- 1) การไฟฟ้าผลิต
- 2) การไฟฟ้านครหลวง
- 3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- 4) การประปานครหลวง
- 5) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- 6) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
- 7) การรถไฟแห่งประเทศไทย
- 8) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- 9) บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- 10) บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด
- 11) บริษัทการบินไทย จำกัด
- 12) บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- 13) บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด
- 14) บริษัทส่งเสียงทางสาย จำกัด
- 15) การเคหะแห่งชาติ
- 16) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ค) ประเภทพาณิชย์กรรมและบริการ

- 1) องค์การเชื้อเพลิง
- 2) องค์การคลังสินค้า
- 3) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
- 4) องค์การสะพานปลา
- 5) องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 6) องค์การตลาด
- 7) บริษัทกรุงเทพ
- 8) บริษัทไทยแอร์เวย์แอร์คราฟเมเทนซ์ จำกัด
- 9) บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

ง) ธนาคารและการเงิน เช่น

- 1) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- 2) ธนาคารกรุงไทย
- 3) ธนาคารออมสิน
- 4) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

005840

จ) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

- 1) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
- 2) องค์การสวนยาง
- 3) องค์การสวนสัตว์แห่งประเทศไทย

ฉ) อื่น ๆ

- 1) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- 2) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
- 3) องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 4) ส่งเสริมกีฬา

โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตสินค้าหรือให้บริการแก่ประชาชน และช่วยในด้านการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจควรที่จะต้องมีประสิทธิภาพ การที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้นั้น จะต้องมีการบริหารงานภายในที่ดี และต้องมีการประสานงานให้สอดคล้องกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องด้วย

การบริหารงานภายในที่ดี เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ สำหรับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจที่ควรศึกษามีดังนี้ ⁴

ก. การจ้ครูป้องกการของรัฐวิสาหกิจ

การจ้ครูป้องกการของรัฐวิสาหกิจส่วนมากแบ่งงานออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายวิชาการ (Technical) และฝ่ายบริหาร (Administrative) (ตามที่ไดแสดงไว้ในแผนภูมิที่ 1) ฝ่ายวิชาการเป็นงานด้านการวางแผนทางการผลิต การขาย การตลาด สำหรับฝ่ายบริหาร เป็นงานด้านการเจ้าหน้าที่ การเงิน เป็นต้น

การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจส่วนมากเป็นการบริหารงานโดย คณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อให้มีลักษณะเทียบเคียงกับวิสาหกิจเอกชน หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการ คือการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และคณะกรรมการยังมีหน้าที่เสนอรายงานต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติต่อไป การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยประกอบด้วย ประธานกรรมการ รอง-

⁴ เกตสินี หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา
ลาดพร้าว, 2517), หน้า 29 - 39.

ประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า 3 คน และไม่เกิน 11 คน ซึ่งจะรวมทั้งผู้แทนกระทรวงการคลังด้วย การดำรงตำแหน่งจะเป็นคราวละ 4 ปี คณะกรรมการนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และอำนาจการแต่งตั้งถอดถอนเป็นของนายกรัฐมนตรี สำหรับผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการ จะเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง

ชนิดของคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกได้อย่างกว้าง ๆ 2 ชนิด คือ คณะกรรมการดำเนินงาน (Functional Board) คณะกรรมการชุดนี้จะปฏิบัติงานโดยถือเป็นอาชีพ เป็นงานประจำ มีความรับผิดชอบเต็มต่อองค์การและคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง คือคณะกรรมการกำหนดนโยบาย (Policy Board) คณะกรรมการชุดนี้เพียงแต่กำหนดนโยบายเท่านั้น โดยไม่มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติการหรือการดำเนินงานขององค์การ

ข. การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

การบริหารงานในองค์การต่าง ๆ บุคคลเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการที่จะปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการประสานงานทั้งแบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ (formal and informal) เพราะว่าการประสานงานนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ทุกคนในองค์การทราบถึงจุดประสงค์หรือความมุ่งหมายและนโยบายขององค์การ เพื่อว่าทุกคนจะได้ปฏิบัติงานเพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น และวิธีที่จะส่งเสริมความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานโดยผู้บริหารจะต้องพยายามทำให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ คนมีความสำคัญ งานของคนมีความสำคัญ และมีการรับรู้เมื่อทำงานเสร็จ

ในรัฐวิสาหกิจความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การมีอิทธิพลสำคัญ เพราะปัญหาด้านบุคคลในรัฐวิสาหกิจเป็นปัญหาที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ จึงควรที่จะต้องให้ความสนใจและหาวิธีการปฏิบัติอย่างเหมาะสม กลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานในองค์การรัฐวิสาหกิจจำแนกได้ดังนี้

1. อิทธิพลของผู้บริหารระดับสูง

ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจจะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ เป็นบุคคลที่เป็นทั้งกรรมการของคณะกรรมการบริหาร (Board of Director) และเป็นผู้ซึ่งได้ปฏิบัติงานต่อเนื่องในฐานะผู้อำนวยการขององค์การ เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการ ดังนั้นผู้อำนวยการจึงควรจะสามารถในการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพ พิจารณาปัญหาต่าง ๆ อย่างรอบคอบ สามารถประสานงานภายในองค์การให้ดำเนินไปได้ด้วยดี และสามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีในระหว่างผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2. อิทธิพลของผู้บริหารระดับกลาง

กลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อองค์การรัฐวิสาหกิจรองลงมาคือ ผู้บริหารระดับกลาง ซึ่งได้แก่ หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก และฝ่ายเทคนิค ผู้บริหารระดับกลางจะเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าผู้บริหารระดับสูง สามารถปฏิบัติงานสายงานของตนได้ดี และรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ใต้บังคับบัญชาได้เป็นอย่างดีก็ด้วย ซึ่งจะช่วยให้สามารถแก้ปัญหาได้ทันที ถ้าผู้บริหารระดับกลางนี้มีความสามารถในการดำเนินงานก็จะช่วยให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ

3. อิทธิพลของผู้บริหารระดับต่ำและคนงาน

ผู้บริหารระดับต่ำหมายถึงหัวหน้าคนงานซึ่งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับคนงานสามารถควบคุมและรู้ความต้องการของคนงานได้เป็นอย่างดี สำหรับกลุ่มคนงานนี้จะเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการปฏิบัติงานขององค์การอยู่มาก ถ้าคนงานมีความไม่พอใจผู้บังคับบัญชา นโยบายระเบียบข้อบังคับขององค์การ พวกเขาจะมีพฤติกรรมต่าง ๆ ออกมาซึ่งจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานได้ เช่นการไม่ตั้งใจทำงาน การไม่ร่วมมือกับหัวหน้างาน และในกรณีที่คนงานมีสภาพแรงงาน กลุ่มคนงานจะยังมีอิทธิพลมากในการปฏิบัติงาน ดังนั้นกลุ่มคนงานจึงควรได้รับการสนใจจากฝ่ายบริหาร ควรได้พิจารณาในด้านการให้การศึกษาอบรมและพยายามทำให้คนงานมีทัศนคติที่ดีต่อฝ่ายบริหาร อันจะนำไปสู่การร่วมกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ค. การบริหารงานคลัง

ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ได้รับความช่วยเหลือในด้านการเงินจากรัฐ ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติจึงจำเป็นต้องให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายและบทบัญญัติที่วางไว้ เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น ๆ ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเป็นองค์การอิสระก็ตาม แต่การควบคุมการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจให้ถือตามระเบียบของคณะรัฐมนตรีที่ออกเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นและความเหมาะสม

การทำงานประมาณนั้น แยกออกเป็นงบลงทุน และงบทำการ งบทำการทำขึ้นเพื่อเสนอคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณาอนุมัติล่วงหน้า สำหรับงบลงทุนทำขึ้นเพื่อเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมพิจารณา และเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายก็ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบด้วย อนึ่งการทำบัญชีงบดุลประจำปี ก็เป็นการควบคุมรัฐวิสาหกิจไปในตัว

ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่า ในเรื่องการเงินและการคลังของรัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐบาล คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม หน่วยงานนี้มีหน้าที่พิจารณาโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจ โดยหารือกับกระทรวงทบวงกรมที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน เพื่อวางแผนให้เป็นไปตามเป้าหมายด้วยการจัดหางบประมาณแผ่นดินหรือจากเงินกู้ยืม หรือจากแหล่งอื่น ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็น

2. สำนักงานประมาณ

รัฐวิสาหกิจจะต้องยื่นงบประมาณตามแบบที่สำนักงานประมาณกำหนดให้ สำนักงานประมาณจะพิจารณารายการที่ต้องใช้รายจ่ายจากงบประมาณและรัฐวิสาหกิจ -

จะต้องแสดงฐานะการเงินของกิจการให้สำนักงานประมาณทราบ เพื่อสำนักงานประมาณ จะได้รวบรวมทำรายงานประกอบเอกสารงบประมาณ เสนอต่อสภาและสำนักงานประมาณ จะได้พิจารณา เพื่อให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งเป็นเงินรายได้ให้รัฐ

3. กระทรวงการคลัง

การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังนี้ ได้มีกฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกให้รัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจที่จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจได้

นอกจากนี้ยังมีระเบียบข้อบังคับของกระทรวงการคลัง และของสำนักงานรัฐมนตรีให้มีการรวมการของกระทรวงการคลังในแต่ละรัฐวิสาหกิจ สำหรับระเบียบที่ออกโดยสำนักงานรัฐมนตรีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจโดยตรงมีอยู่ 2 ระเบียบ คือ เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติทางการบัญชีและการเงิน กับการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ เพื่อให้ปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน

ง. การแรงงานสัมพันธ์

โดยทั่วไปผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่ค่อยให้ความสนใจและเห็นความสำคัญ ของลูกจ้าง อันเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายลูกจ้างอยู่เสมอ ๆ ทางฝ่ายลูกจ้างก็ได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานขึ้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก และภายหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ปรากฏว่าได้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจ แม้ว่าจะมีกฎหมายห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานในกิจการสาธารณูปโภคก็ตาม ซึ่งการนัดหยุดงานดังกล่าวมีผลกระทบกระเทือนและก่อให้เกิดความเสียหายในทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ฝ่ายบริหารจึงควรระมัดระวังมิให้มีเหตุการณ์

เช่นนี้เกิดขึ้นอีก โดยการสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจต่อกัน

นโยบายของรัฐวิสาหกิจ

นโยบายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ได้พยายามให้สอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแบ่งเป็นระยะ ๆ ดังนี้

1. นโยบายตามแผนพัฒนาฉบับที่ 1⁵ (พ.ศ.2504 - 2509) การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตามแผนพัฒนาฉบับนี้ การลงทุนส่วนใหญ่จะมุ่งไปในด้านการส่งเสริมรัฐวิสาหกิจเพื่อการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้า การรถไฟ และการท่าเรือ อีกส่วนหนึ่งได้แก่ การชดเชยและการชำระหนี้เงินกู้จากกิจการรัฐวิสาหกิจเพื่ออุตสาหกรรม ดังนั้นจึงได้กำหนดนโยบายในการที่จะจำกัดการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจในด้านต่าง ๆ และด้านอุตสาหกรรมบางประเภทไว้ เพื่อไม่ให้แข่งขันกับเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2502 และได้มีการกำหนดวงเงินงบประมาณรัฐวิสาหกิจไว้เป็นจำนวนเงิน 8,600 ล้านบาท โดยแบ่งออกเป็นสาขาต่าง ๆ ดังนี้

สาขาพลังงาน	3,500	ล้านบาท
สาขาคมนาคม	3,300	ล้านบาท
สาขาอุตสาหกรรม	1,400	ล้านบาท
สาขาเกษตร	260	ล้านบาท

เท่าที่ปรากฏผลการลงทุนที่แท้จริงนี้ ใช้จ่ายเพียง 5,700 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 66 ของงบประมาณตามแผนพัฒนา และสามารถส่งรายได้ให้รัฐเป็นจำนวน-

⁵ เกศินี หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2517), หน้า 4.

เงินกว่า 2,700 ล้านบาท เป็นที่น่าสังเกตว่า ได้มีการควบคุมรัฐวิสาหกิจในด้านการเงิน การบัญชี และการลงทุน ซึ่งได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ทำให้ฐานะของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ดีขึ้นกว่าก่อนมีแผนพัฒนา

2. แผนพัฒนาฉบับที่ 2⁶ (พ.ศ.2510 - 2514)

ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 2 นี้ รัฐได้กำหนดนโยบายที่จะส่งเสริมและปรับปรุงรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อันเป็นนโยบายต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฉบับแรกเป็นส่วนใหญ่ ผลที่ปรากฏนับว่าได้ผลดี ได้มีการขยายงานโครงการพัฒนามากขึ้น ซึ่งนำเงินรายได้จากผลกำไรมาลงทุน ขณะเดียวกันก็ได้ลดความสำคัญของรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์ลง เพื่อมิให้เป็นการแข่งขันกับเอกชน งบลงทุนเพื่อการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 2 นี้ ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 9,800 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นสาขาต่าง ๆ ดังนี้

สาขาคมนาคม	4,800	ล้านบาท
สาขาพลังงาน	4,300	ล้านบาท
สาขาเกษตร	465	ล้านบาท
สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์	345	ล้านบาท

ผลการดำเนินการปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจได้ลงทุนในงบพัฒนาเป็นจำนวนเงิน 9,680 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 98 และสามารถส่งเงินรายได้ให้รัฐถึง 4,500 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าเงินส่งให้รัฐตามแผนพัฒนาฉบับแรกเกือบ 2 เท่า

⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

3. แผนพัฒนาฉบับที่ 3⁷ (พ.ศ.2515 - 2519)

นโยบายของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 นั้น รัฐยังคงเน้นการสนับสนุนรัฐวิสาหกิจ ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดใหญ่ให้ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังสนับสนุนรัฐวิสาหกิจประเภท ยุทธปัจจัย เพื่อความมั่นคงของประเทศสำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดเพื่อหารายได้ให้ รัฐ และป้องกันการผูกขาดจากผู้ถือกลุ่มย่อย ตลอดจนรัฐวิสาหกิจที่ต้องลงทุนมาก และ ยังไม่เป็นที่สนใจแก่ผู้ประกอบการทั่วไป เพราะให้ผลตอบแทนน้อย ประการสำคัญคือ รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าขึ้นใหม่เพื่อทำการแข่งขันกับ เอกชน และจะไม่ขยายกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ในกรณี ที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคและความปลอดภัยของชาติ การดำเนินงานของรัฐตามแผน พัฒนาฉบับที่ 3 นี้ สรุปแล้วเพื่อปรับปรุงแนวนโยบายและการดำเนินงานให้สอดคล้องกับ นโยบายของรัฐ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมตามภาวะการวัดและสิ่งแวดลอม โดยคำนึงถึงสมรรถภาพการบริหารงานเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก งบลงทุนเพื่อการพัฒนา สำหรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 กำหนดไว้ทั้งสิ้นประมาณ 21,257 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น สาขาต่าง ๆ ดังนี้

สาขาพลังงาน	10,043	ล้านบาท
สาขาคมนาคม	7,046	ล้านบาท
สาขาพาณิชย์และบริการอื่น ๆ	3,104	ล้านบาท
สาขาอุตสาหกรรม	784	ล้านบาท
สาขาเกษตร	244	ล้านบาท

จากการลงทุนในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 นี้ จะเป็นระยะของการปรับปรุงและขยาย-

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

งานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

4. นโยบายตามแผนพัฒนาฉบับที่ 4⁸ (พ.ศ. 2520 - 2524) นโยบายตามแผนพัฒนาฉบับใหม่นี้แยกออกเป็นประเด็นสำคัญได้ 4 ประการ คือ

ก) รัฐวิสาหกิจชนิดที่รัฐควรสนับสนุนต่อไป ซึ่งได้แก่กิจการสาธารณูปโภค กิจการเดินเรือเพื่อการเกษตร กิจการที่เกี่ยวกับยุทธปัจจัย กิจการที่มีลักษณะบุกเบิก ริเริ่มในธุรกิจที่ต้องการลงทุนมาก และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่เอกชนยังไม่กล้าเสี่ยงลงทุน

ข) ปัญหาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ให้มีลักษณะสอดคล้องกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ

ค) ปัญหาการควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาล รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมต่อไป แต่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพก็ควรแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจทำงานได้คล่องตัวยิ่งขึ้น เช่น ระเบียบงบประมาณ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อ และการบรรจุแต่งตั้ง

ง) ปัญหาแรงงานเป็นปัญหาที่มีลักษณะทั่วไป มิใช่เป็นปัญหาเฉพาะของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น การวางนโยบายที่อาจแก้ไขปัญหานี้ได้ ปัญหาสำคัญในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ของไทย คือ การขาดการศึกษาของฝ่ายแรงงาน ซึ่งทำให้ขาดความเข้าใจปัญหา และขาดระเบียบวินัยในการทำงานอันส่งผลกระทบต่อจนถึงผลผลิตและเศรษฐกิจของชาติในที่สุด

จากนโยบายของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมุ่งส่งเสริมกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และ

⁸พิชัยศักดิ์ ทรยางกูร, "สัมมนาวิสาหกิจ," รัฐวิสาหกิจ 1(มิถุนายน 2519) : 11.

ควบคุมรัฐวิสาหกิจในด้านการเงินและการลงทุน เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านแรงงานรัฐบาลมีนโยบายปรับปรุงเกี่ยวกับปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้น เพื่อให้จะมีกฎหมายแรงงานที่เหมาะสม มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แสดงให้เห็นว่า ปัญหาแรงงานได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจจะกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติได้

รัฐวิสาหกิจกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

ประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2499 ไม่ได้มีกฎหมายแรงงานที่บังคับ โดยเฉพาะการระงับข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนแนวการปกครองเป็นหลัก ในชั้นเดิมเมื่อมีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นก็เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ามาดำเนินการ และได้พยายามไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันด้วยดี สำหรับกรณีที่มีการนัดหยุดงาน ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เข้าไปดูแลไม่ให้มีการใช้กำลังหรือทำลายทรัพย์สิน นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 117 ได้ห้ามการนัดหยุดงานที่มุ่งหมายจะก่อกวนทางเศรษฐกิจและการเมือง⁹

ใน พ.ศ. 2499 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน (มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม 2500) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางข้อกำหนดคุ้มครองแรงงานไว้อย่างกว้างขวางชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องชั่วโมงทำงาน เวลาพักผ่อน การหยุดงาน การหยุดพักรักษาตัว การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การกำหนดและการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เงินชดเชย และเงินค่าทดแทน ฯลฯ ลักษณะสำคัญยิ่งของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ

⁹นิคม จันทรวิทุร, "กฎหมายว่าด้วยข้อพิพาทแรงงานของประเทศไทย,"
แรงงานสัมพันธ์ 16(กันยายน 2517) : 55.

การให้สิทธิคนงานก่อตั้งสมาคม และทำการต่อรองกับนายจ้าง ¹⁰

พระราชบัญญัติ 2499 ได้ถูกยกเลิกไปในปี 2501 โดยผลของการปฏิวัติในครั้งนั้น และคณะปฏิวัติได้มีประกาศฉบับที่ 19 ไขแทน ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ได้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงาน 2499 แต่ยกเว้นไม่ให้สิทธิลูกจ้างตั้งสหภาพหรือสหพันธ์แรงงาน

ต่อมาใน พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้เสนอให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน 2508 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2501 พระราชบัญญัติฉบับนี้ยกเลิกข้อ 4 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ซึ่งเป็นการกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานอยู่ภายใต้การวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการอนุญาโตตุลาการบังคับ โดยผู้กรณีต้องปฏิบัติตาม

กฎหมายฉบับนี้ได้วางวิธีการในการเรียกร้องของลูกจ้าง การระงับข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ได้รับรองสิทธิของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งให้เสนอเรื่องต่อพนักงานประนอมของทางราชการ หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้ตั้งผู้ชี้ขาดขึ้น

พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน 2508 ได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดการคุ้มครองแรงงาน การจ่ายเงินทดแทนและการแรงงานสัมพันธ์ ในปี 2515 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง แรงงานสัมพันธ์ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2515 กฎหมายฉบับนี้รับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะเรียกร้องให้นายจ้างปรับปรุงแก้ไขสภาพ

¹⁰นิคม จันทรวิทุร, กฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 17.

การจ้างและกำหนดกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค หรือกิจการเกี่ยวกับผลประโยชน์
ของส่วนรวม ต้องให้พนักงานประนอมส่งเรื่องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่ขาด

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 กฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิก
ข้อ 4 และข้อ 11 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515
พระราชบัญญัตินี้ได้ปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและการกำหนดขั้นตอน
การระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยเฉพาะข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในกิจการรัฐวิสาหกิจ
ประเภทสาธารณูปโภค ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศ ได้มีบท
บัญญัติไว้ด้วย เช่น มาตรา 23 บัญญัติว่า "เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ใน
กิจการดังต่อไปนี้

1. การรถไฟ
2. การท่าเรือ
3. การโทรศัพท์หรือการโทรคมนาคม
4. การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงาน หรือกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชน
5. การประปา
6. การผลิตหรือการกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง
7. กิจการโรงพยาบาลหรือกิจการสถานพยาบาล
8. กิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ¹¹

ให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานส่งข้อพิพาทแรงงานให้คณะกรรมการ
แรงงานสัมพันธ์เพื่อพิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายในสามสิบวัน นับ
แต่วันที่รับข้อพิพาทแรงงาน

¹¹กรมแรงงาน, "พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518." (กรุงเทพมหานคร :
กรมแรงงาน, 2518), หน้า 16.

นายจ้าง สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง ลูกจ้าง สหภาพแรงงาน หรือ สหพันธ์แรงงาน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัย ให้ รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่มีใ้คอุทธรณ์ภายในกำหนด และคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องต้องปฏิบัติตาม ¹² ซึ่งพอจะอนุมานได้ว่า พระราชบัญญัติ 2518 ได้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจ ด้วย ดังนั้นจึงถือได้ว่า ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ เช่นเดียวกับลูกจ้างของธุรกิจเอกชน

ในเรื่องสิทธิการจัดตั้งสหภาพแรงงานพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการกำหนด อำนาจหน้าที่และสิทธิของสหภาพแรงงานไว้อย่างละเอียดชัดเจนมากกว่ากฎหมายฉบับ อื่น ๆ

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนด ต่าง ๆ ให้ดีขึ้น เพื่อให้ข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นระงับไป และต้องการให้การนัดหยุดงาน น้อยลง นอกจากนี้ยังได้กำหนดบทลงโทษไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้ นายจ้างและลูกจ้าง ปฏิบัติตาม เช่น

มาตรา 132 บัญญัติว่า "นายจ้าง ลูกจ้าง สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงานใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ แรงงานสัมพันธ์ หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีตามมาตรา 23 ต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ" ¹³

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹³ กรมแรงงาน, "พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518" (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2519), หน้า 77.

ตั้งแต่ปลายปี 2516 เป็นต้นมา ลูกจ้างพนักงานของรัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชนได้มีการเรียกร้องและนัดหยุดงานกันอย่างมากมาย ทั้งนี้เพราะว่าภายหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบเผด็จการมาสู่ระบบประชาธิปไตย ที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ลูกจ้างพนักงานจึงตื่นตัวที่จะเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของตนที่ควรจะได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ตื่นตัวที่จะเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้รัฐวิสาหกิจประสบปัญหาทางด้านการแรงงาน ในระยะแรกการเรียกร้องมักจะไม่ถูกขึ้นตอนของกฎหมายส่วนมากจะนัดหยุดงานก่อนการยื่นข้อเรียกร้อง ทำให้เสียเปรียบฝ่ายบริหาร

ในระยะต่อมาสภาพแรงงานกลุ่มรัฐวิสาหกิจได้เข้ามามีบทบาทในการเรียกร้องกับนายจ้างเพิ่มมากขึ้น และบางครั้งก็ได้เข้าร่วมกับนิสิต นักศึกษา ประชาชนเรียกร้องต่อรัฐบาล แม้ว่าตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 ได้กำหนดขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงานและการลงโทษไว้อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นในกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และไม่สามารถตกลงกันได้ ต้องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้น หมายความว่า รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคจะนัดหยุดงานมิได้ แต่กระนั้นก็ยังมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นในกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ ในระยะเวลาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2516 - กลางปี พ.ศ. 2519 ต่อมาภายหลังวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ทำให้ลูกจ้างและนายจ้างต้องปฏิบัติตามมาตรา 25 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ กล่าวคือ ลูกจ้างจะนัดหยุดงานไม่ได้ และนายจ้างจะปิดงานงดจ้างไม่ได้ ข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นจะต้องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือคณะบุคคลที่รัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้งเป็นผู้ชี้ขาด¹⁴

¹⁴ สุภชัย มณีไพฑูย์, รัฐวิสาหกิจ 1 (มกราคม 2520) : 9.

นอกจากนี้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ออกคำสั่งฉบับที่ 46 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ยกเลิกมาตรา 119 และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 และแก้ไขให้สภาองค์การลูกจ้างและสภาองค์การนายจ้างของจดทะเบียน นายทะเบียนแรงงาน ต้องมีสหภาพแรงงานเป็นสมาชิกขององค์การลูกจ้างอย่างน้อย 15 สหภาพ สภาองค์การนายจ้างต้องมีสมาคมนายจ้างไม่น้อยกว่า 5 แห่ง เป็นสมาชิก จึงจะจัดตั้งและจดทะเบียนได้ 15

ภายหลังการปฏิรูปจะเห็นได้ว่า สหภาพแรงงานอยู่ในฐานะที่ดำเนินการด้วยความยากลำบาก เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมาย การที่สหภาพแรงงานจะจัดประชุมใหญ่ประจำปีตามระเบียบข้อบังคับ และตามกฎหมายแรงงาน ก็ต้องขออนุญาตจากผู้รักษาพระนคร ผานนายอำเภอ หัวหน้าเขต หรือสารวัตรในท้องถิ่น ซึ่งก็ไม่ได้รับความสะดวกสบาย เพราะเจ้าหน้าที่ขาดความรู้เรื่องแรงงาน ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน การที่จะโคมกที่ประชุมใหญ่ของ 15 สหภาพแรงงาน เพื่อเข้าร่วมจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างจึงกระทำไม่ได้ อันเป็นผลให้บทบาทของสหภาพแรงงานลดน้อยลงควยซึ่งแตกต่างไปจากเดิมคือ ก่อนที่จะมีการปฏิรูปลูกจ้างพนักงานทั้งของรัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชนมีอิสระอย่างเต็มที่ในการเรียกร้องต่อรอง และเมื่อรัฐบาล พลเอก - เกอริงศักดิ์ ชมนันท์ เข้ามาก็ได้ยอมรับรองและให้โอกาสสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจอีก โดยตั้งประธานสหภาพรัฐวิสาหกิจ 2 คน เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและเป็นตัวแทนลูกจ้างในสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาทางแรงงานแห่งชาติด้วย

