

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

องค์การโทรศัพท์ฯ ดำเนินกิจการมาประมาณ ๓๐ ปีแล้ว ในปัจจุบันนี้้องค์การโทรศัพท์ฯ ก็ยังไม่สามารถให้บริการโทรศัพท์ได้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนทั่วไปและนับวันความต้องการโทรศัพท์มีอัตราเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ องค์การโทรศัพท์ฯ ได้พยายามลงทุนขยายงาน โดยการจัดทำเป็นโครงการลงทุนขยายงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อการขยายโทรศัพท์ให้เพียงพอต่อความต้องการ ซึ่งในการขยายโทรศัพท์เพื่อให้มีความเพียงพอ นั้น ปัญหาที่สำคัญ คือ ต้องขยายข่ายสายโทรศัพท์ และส่วนหนึ่งในการขยายข่ายสายโทรศัพท์ คือ อุปกรณ์เครื่องชุมสายโทรศัพท์

ดังนั้น องค์การโทรศัพท์ฯ จึงได้จัดทำโครงการขนาดใหญ่ ๒ โครงการ คือ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๗ ซึ่งจะขยายเลขหมายโทรศัพท์ได้ประมาณ ๕๒๘,๘๐๐ เลขหมาย ใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๑๘,๔๓๐.๕๘๑ ล้านบาท และโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๗-๒๕๓๑ ซึ่งคาดว่าจะสามารถขยายเลขหมายโทรศัพท์ได้ประมาณ ๘๓๓,๓๐๐ เลขหมาย ใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๓๗,๕๖๐.๐๐๐ ล้านบาท

ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๗ องค์การโทรศัพท์ฯ ได้เริ่มใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยโดยนำเอาเครื่องชุมสายระบบ เอส.พี.ซี เข้ามาใช้แทนเครื่องชุมสายระบบ ครอสบาร์ ซึ่งเดิมนั้นได้กำหนดใช้เครื่องชุมสายระบบ ครอสบาร์ ทั้งโครงการ และจากวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุน จะเห็นได้ว่าต้นทุนในการติดตั้งเครื่องชุมสายระบบ เอส.พี.ซี ต่อหนึ่งเลขหมาย จะต่ำกว่าการลงทุนในการติดตั้งเครื่องชุมสายระบบครอสบาร์ ทำให้องค์การโทรศัพท์ฯ ประหยัดเงินในการลงทุนขยายงาน

ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๗ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ว่าจะขยายเลขหมายโทรศัพท์ได้ ๕๒๘,๘๐๐ เลขหมาย และเสร็จสิ้นภายในปี ๒๕๒๗ ซึ่งเมื่อปี ๒๕๒๖ ขยายเลขหมายโทรศัพท์ได้เพียง ๘๗,๓๓๗ เลขหมาย ซึ่งเปรียบเทียบแล้ว ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔-๒๕๒๖ ติดตั้งโทรศัพท์ได้ต่ำกว่าเป้าหมายถึง ๒๐๒,๖๖๓ เลขหมาย

ดังนั้น องค์การโทรศัพท์ฯ จึงจำเป็นต้องขยายเวลาของการดำเนินงานของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๗ ออกไปจนถึงปี ๒๕๒๔ เพราะในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๔ องค์การโทรศัพท์ฯ ได้เริ่มทำการศึกษาเครื่องชุมสายระบบ เอส.พี.ซี. เพื่อนำมาติดตั้งแทนเครื่องชุมสายระบบ ครอสบาร์ ที่จะติดตั้งตามเป้าหมายเดิม พร้อมทั้งได้ใช้เวลาศึกษานานเพราะขาดความรู้ความชำนาญด้านเทคโนโลยีของอุปกรณ์ชนิดนี้และอีกประการหนึ่ง การได้รับอนุมัติจากรัฐบาล ให้ดำเนินตามโครงการดังกล่าวนี้ต้องเสียเวลาล่าช้าไป ๖ เดือน และจากการที่ดำเนินงานล่าช้า ไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อองค์การโทรศัพท์ฯ คือ องค์การโทรศัพท์ฯ ต้องขาดรายได้จากความล่าช้าของการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวนี้ประมาณ ๗,๖๕๐.๑๖๕ ล้านบาท การเบิกถอนเงินกู้ต่างประเทศไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น และขณะนี้เครื่องชุมสายระบบ เอส.พี.ซี. ยังไม่สามารถเปิดให้บริการได้ในเขตโทรศัพท์นครหลวง ทำให้มีค่าใช้จ่ายบางประเภทที่จะต้องจ่าย เช่น เงินเดือนพนักงาน ค่าไฟฟ้า ค่าบำรุงรักษา เป็นต้น นอกจากนี้การดำเนินงานไม่เสร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทำให้มีการทำงานล่วงเวลาเพิ่มขึ้น องค์การโทรศัพท์ฯ ก็ต้องมีรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น

จากการวิเคราะห์ทางการเงินขององค์การโทรศัพท์ฯ ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑-๒๕๓๑ คาดว่าในต้นสิ้นปี ๒๕๓๑ จะมียอดสินทรัพย์เป็นจำนวนประมาณ ๔๔,๐๒๔ ล้านบาท และหนี้สินทั้งหมดจำนวนประมาณ ๗๔,๔๕๒ ล้านบาท

การดำเนินงานและฐานะทางการเงินของปีที่ผ่าน ๆ มาอยู่ในระดับดี การกู้เงินมีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่ใช้เงินทุนขององค์การโทรศัพท์ฯ ดังนั้น แนวโน้มของความเสี่ยงไม่สูง องค์การโทรศัพท์ฯ สามารถชำระคืนเงินกู้และจ่ายดอกเบี้ยได้ อัตราผลตอบแทนในรูปของกำไรสูง ทำให้มีเงินทุนเพื่อนำไปลงทุนขยายงานต่อไป

ส่วนที่ประมาณในอนาคตตั้งแต่ปี ๒๕๒๗-๒๕๓๑ นั้น อัตราทุนหมุนเวียนต่ำลง ยอดลูกหนี้มีเพิ่มมากขึ้นและสินค้าคงคลังก็มียอดเพิ่มขึ้น ซึ่งจะต้องมีการบริหารลูกหนี้ โดยการเรียกเก็บชำระหนี้จากผู้ให้บริการโทรศัพท์ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนอย่างเร่งด่วน ซึ่งยอดลูกหนี้จะได้ลดลงและทำให้มีสภาพคล่องดีขึ้น นอกจากนี้จะต้องบริหารสินค้าคงคลังให้มีประสิทธิภาพขึ้นอีก ส่วนด้านอัตราส่วนที่แสดงสภาพความเสี่ยงนั้น เนื่องจากองค์การโทรศัพท์ฯ ลงทุนโดยใช้เงินกู้ ร้อยละ ๘๑-๘๖ ของเงินลงทุนทั้งสิ้นจึงทำให้เกิดภาระหนี้สินสูงขึ้น และการจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มมากขึ้น อัตราผลตอบแทนในการลงทุนต่ำลง และในปี ๒๕๒๗ - ๒๕๓๑ ต้องจ่ายเงินชำระหนี้สินระยะยาวประมาณ ๒๐,๕๐๕ ล้านบาท ส่วนอัตราสมรรถภาพในการใช้สินทรัพย์ในแต่ละปีนั้นต่ำ ควรจะมีการปรับ

ปรุงการใช้สินทรัพย์ให้เกิดผลตอบแทนมากขึ้น และจากการวิเคราะห์ประมาณการงบประมาณแหล่งที่มา และใช้ไปของเงินทุน และงบประมาณการเงินสดรับและเงินสดจ่าย จะเห็นได้ว่าเงินลงทุนส่วนใหญ่ มาจากเงินกู้และนำไปลงทุนในสินทรัพย์ถาวรและสินทรัพย์ระหว่างดำเนินงานสูงขึ้น ทำให้เกิดภาระหนี้สินเพิ่มมากขึ้น การจ่ายดอกเบี้ยและการชำระคืนเงินต้นก็สูงเพิ่มมากขึ้น

อนึ่งจากการศึกษาผลการดำเนินงานและวิเคราะห์สถานะทางการเงินขององค์การโทรศัพท์ฯ สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้ คือ

๑. นโยบายของประเทศเกี่ยวกับข้อจำกัดของรัฐที่มีต่อองค์การโทรศัพท์ฯ มีดังนี้

๑.๑ อัตราค่าบริการโทรศัพท์ องค์การโทรศัพท์ฯ ไม่สามารถจะกำหนดอัตราค่าบริการขึ้นได้เอง เนื่องจากจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

๑.๒ เงินอุดหนุน องค์การโทรศัพท์ฯ ไม่ได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลแต่อย่างใด เพราะในปัจจุบันรัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือแก่รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรจากการดำเนินงาน

๑.๓ รัฐบาลพยายามให้องค์การโทรศัพท์ฯ ช่วยเหลือตัวเองเกี่ยวกับการลงทุนขยายงานตามโครงการ โดยรัฐบาลจะช่วยเหลือเฉพาะการค้ำประกันเงินกู้ให้เท่านั้น แต่องค์การโทรศัพท์ฯ จะต้องรับผิดชอบภาระหนี้สินเองทั้งหมด

๒. การบริหารงานขององค์การโทรศัพท์ฯ ไม่มีประสิทธิภาพอย่างสมควร ทำให้การลงทุนขยายงานตามโครงการต่างๆ ไม่บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้อาจจะมาจากสาเหตุดังนี้ คือ

๒.๑ คณะกรรมการบริหารงานขององค์การโทรศัพท์ฯ ส่วนใหญ่เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกัน บุคคลที่เข้าร่วมคณะกรรมการบริหารงานในปัจจุบันนี้ เป็นนโยบายทางการเมืองและการทหาร ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ฯ พุทธศักราช ๒๔๙๗ มาตรา ๒๕ ประกรรมการและคณะกรรมการจะต้องมีความรู้และเจตจำนงเกี่ยวกับโทรศัพท์ การโทรคมนาคมและเศรษฐกิจและการเงิน แต่คณะกรรมการบริหารในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ดังเช่น ในปี ๒๕๒๖ มีคณะกรรมการบริหารงานทั้งหมด (รวมผู้อำนวยการ) ๘ ท่าน แต่เป็นนายทหารถึง ๖ ท่าน

๒.๒ ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ฯ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗-๒๕๒๗ นี้ องค์การโทรศัพท์ฯ มีผู้อำนวยการทั้งหมด ๖ ท่าน โดยเฉพาะผู้อำนวยการตั้งแต่ท่านที่ ๔ เป็นต้นมามีอายุการทำงานเพียงไม่กี่ปีก็ต้องถูกปลดออกจากตำแหน่ง ทำให้การประสานงานในการทำงานไม่ต่อเนื่องกัน

๒.๓ พนักงานขององค์การโทรศัพท์ฯ ในปัจจุบันนี้มีพนักงานรวมทั้งสิ้น ๑๓,๒๕๗ คน^๑ ในจำนวนยอดพนักงานดังกล่าวนี้เป็นพนักงานระดับสูงน้อยมาก ซึ่งจำนวนมากแล้วเป็นพนักงานชั้นผู้น้อยแต่เงินเดือนสูง ทั้งนี้โครงสร้างอัตราเงินเดือนขององค์การโทรศัพท์ฯ ได้รับการปรับอัตราอยู่บ่อยๆ ครั้ง จึงทำให้พนักงานระดับบริหารมีไม่เพียงพอที่จะบริหารงานหน่วยงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง เช่น องค์การโทรโทรศัพทฯ ได้

๓. ด้านการเงินขององค์การโทรศัพท์ฯ การลงทุนขยายงานตามโครงการต่างๆ รวมแล้วต้องใช้เงินทุนหลายหมื่นล้านบาท ซึ่งจำนวนเงินลงทุนมหาศาลนี้ส่วนใหญ่ได้มาจากการก่อหนี้สินเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๗ เงินทุนส่วนใหญ่ร้อยละ ๘๑, ฎมาจากต่างประเทศและในประเทศ ส่วนเงินทุนอีกร้อยละ ๑๙ เป็นเงินรายได้จากการดำเนินงานขององค์การโทรศัพท์ฯ และจากเงินประกันการใช้โทรศัพท์ ซึ่งสาเหตุที่การลงทุนขยายงานต้องใช้วิธีการก่อหนี้เพิ่มขึ้น สรุปได้ดังนี้

๓.๑ ส่วนของทุนขององค์การโทรศัพท์ฯ มีน้อย ซึ่งเมื่อเทียบกับการลงทุนขยายงานต้องใช้เงินทุนเป็นหมื่น ๆ ล้านบาท ดังจะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๒๖ มีส่วนของทุนเพียง ๕,๑๕๖ ล้านบาท เมื่อเทียบกับเงินลงทุนหลายหมื่นล้านบาทแล้วจะเห็นอัตราส่วนที่ต่ำมาก ทำให้องค์การโทรศัพท์ฯ ต้องกู้เงินสูงมากขึ้นตามลำดับด้วย

๓.๒ การดำเนินกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ มีกำไรเกิดขึ้นทุกปี แต่กำไรส่วนหนึ่งจะต้องนำไปชำระเงินกู้และเงินนำส่งรัฐ ซึ่งในบางปีรัฐเรียกเก็บสูงถึงร้อยละ ๔๐-๕๐ ของยอดกำไรสุทธิ จึงทำให้เงินทุนขององค์การโทรศัพท์ฯ เพื่อนำไปลงทุนขยายงานจึงมีน้อยลงไปอีก

๔. การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การโทรศัพท์ฯ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๗ ไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวได้ว่ามีสาเหตุดังนี้ คือ

๔.๑ เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเครื่องชุมสายโทรศัพท์ จากเครื่องชุมสายระบบ ทรอสบาร์ ที่เคยใช้มาเป็นเวลานานแล้ว มาเป็นเครื่องชุมสายระบบ เอส.พี.ซี ที่ทันสมัย ซึ่งในการนี้้องค์การโทรศัพท์ฯ ต้องเสียเวลาในการศึกษาเครื่องชุมสายระบบ เอส.พี.ซี ทำให้้องค์การโทรศัพท์ฯ ต้องขาดรายได้จากความล่าช้าของโครงการดังกล่าว

๔.๒ การตัดสินใจขององค์การโทรศัพท์ฯ ในเรื่องด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่จะใช้เวลานานพอควร เพราะจะต้องนำเข้าคณะกรรมการบริหารพิจารณา แต่เนื่องจากคณะกรรมการ
หมายเหตุ : ^๑ ตัวเลข ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๖

ขาดความรู้ความชำนาญด้านเทคโนโลยีจึงต้องใช้เวลาศึกษารายละเอียดขนาน เป็นผลทำให้การดำเนินงานต้องล่าช้าออกไป

ข้อเสนอแนะ

๑. องค์การโทรศัพท์ฯ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขวิธีการคาดคะเนความต้องการโทรศัพท์ของผู้ใช้บริการให้สอดคล้องใกล้เคียงกับความต้องการโทรศัพท์ของผู้ใช้บริการในสภาพการณ์ปัจจุบัน เพื่อสนองความต้องการให้มากที่สุด ถึงแม้ว่าในขณะนี้จะยังขาดการวางผังเมืองที่ดีก็ตาม

๒. องค์การโทรศัพท์ฯ ควรจะรับพนักงานบริหารระดับกลางและรับพนักงานบริหารระดับสูงเพิ่มขึ้น เนื่องจากกำลังอยู่ในช่วงของการลงทุนขยายงานเพื่อเพิ่ม เลขหมายให้มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดอัตราส่วนระหว่าง เลขหมายและพนักงานที่เหมาะสม

๓. องค์การโทรศัพท์ฯ ควรปรับปรุงการบริหารงาน โดยเฉพาะคณะกรรมการและผู้อำนวยการ

๓.๑ ปรับปรุงคณะกรรมการ โดยควรมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารกิจการองค์การโทรศัพท์ฯ เช่น อาจจะเป็นนักวิชาการ นักธุรกิจ พ่อค้าหรือประชาชน ที่มีความรู้ความสามารถและชำนาญด้านโทรศัพท์ หรือด้านการเงิน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานขององค์การโทรศัพท์ฯ เป็นไปในแบบธุรกิจมากขึ้น

๓.๒ สำหรับผู้อำนวยการขององค์การโทรศัพท์ฯ นั้น ควรจะเป็นผู้ที่มีอายุในการดำรงตำแหน่งอยู่นานพอสมควรที่จะปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่หยุดชะงัก เพราะว่าการดำเนินงานของโครงการแต่ละโครงการมีระยะเวลาหลายปีจึงจะจบโครงการ ดังนั้น ถ้ามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงผู้อำนวยการโทรศัพท์ฯ บ่อยครั้ง จะทำให้การทำงานต้องหยุดชะงักลงได้ นอกจากนี้จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้แสดงความสามารถอย่างเต็มที่โดยให้เวลาที่เหมาะสม

๓.๓ ในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ควรจะกำหนดตัวบุคคลที่รับผิดชอบโครงการที่แน่นอนและมีอำนาจเด็ดขาดในการปฏิบัติหน้าที่และควรมีการตั้งกลุ่มงานเพื่อประเมินผลงานของแต่ละโครงการทุก ๆ ระยะเวลาว่าสำเร็จตามเป้าหมายเพียงใด เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๔. องค์กรโทรศัพท์ฯ ควรจะต้องมีมาตรการในการดำเนินงาน เพื่อเพิ่มเงินทุนของตนให้มากขึ้นอีก ซึ่งจะกระทำได้ด้วยวิธีการดังนี้

๔.๑ ให้องค์กรโทรศัพท์ฯ พยายามประหยัดรายจ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงาน โดยที่ไม่มีผลกระทบต่อการทำงานตามปกติ

๔.๒ ให้องค์กรโทรศัพท์ฯ เร่งรัดและปรับปรุงการปฏิบัติงานของพนักงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอีก

๕. ความล่าช้าของโครงการต่าง ๆ เกิดจากการตัดสินใจที่ต้องใช้ระยะเวลานาน ฉะนั้น ในการลงทุนขยายงานขององค์กรโทรศัพท์ฯ จึงควรจะได้กำหนดนโยบายในการเลือกคุณสมบัติและมาตรฐานของอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยระบุให้ชัดเจนและแน่นอนเสียก่อนตั้งแต่เริ่มโครงการ เพราะจะได้ไม่เสียเวลาและเกิดความล่าช้า อันจะไม่ทำให้เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินงานตามเป้าหมายของโครงการที่วางแผนงานไว้

๖. รัฐบาล เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการบริหารงานของกิจการองค์กรโทรศัพท์ฯ โดยเฉพาะโครงการการลงทุนขยายงานต่าง ๆ จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาล ซึ่งแต่ละโครงการนั้นจำนวนเงินลงทุนขยายงานหลายหมื่นล้านบาท รัฐบาลจึงควรส่งเสริมการลงทุนขยายงานดังต่อไปนี้ คือ

๖.๑ จัดหาแหล่งเงินกู้ระยะยาว สำหรับเงินตราต่างประเทศ ตามจำนวนที่องค์กรโทรศัพท์ฯ มีความจำเป็นเพื่อการลงทุนขยายงาน ซึ่งจะต้องมีเงื่อนไขในการกู้ที่ดี คือ

๖.๑.๑ อัตราดอกเบี้ยต่ำ

๖.๑.๒ ระยะเวลาปลอดหนี้ยาวนาน

๖.๑.๓ ให้รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันให้