



บทที่ 5

### บทสรุปและขอเสนอแนะ

การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น จะเห็นได้ว่าต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทั้งที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในของรัฐวิสาหกิจ อันอาจสามารถควบคุมได้และไม่สามารถควบคุมได้ ปัจจัยภายนอกที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถควบคุมได้นั้น ทำให้เกิดความไม่แน่นอนให้เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจ อันเป็นผลมาจากค่านิยมวิทยาการใหม่ ๆ และภาวะแวดล้อมทั่วไป ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของการบริหารบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน และการทำนุบำรุงให้รัฐวิสาหกิจมีสภาพที่เหมาะสมกับสภาวะการแวดล้อมเหล่านั้น การมุ่งหวังผลในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจให้เกิดประสิทธิผลนั้น จะเกิดขึ้นได้ควยปัจจัย 2 ประการ กล่าวคือ

1. รัฐบาลจะต้องพยายามแยกการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจออกจากกิจกรรมทางการเมืองอย่างเด็ดขาด กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การเมืองเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อระบบคุณธรรมซึ่งเป็นแนวทางอันสำคัญในการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่
2. การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ จะต้องอาศัยเทคนิค และหลักการทางค่านิยมวิชาการ

ปัจจัยทั้งกล่าวจะมีผลเกี่ยวโยงให้กระบวนการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจอันประกอบด้วยภารกิจ 3 ประการ คือ การสรรหาบุคคลอันเป็นกระบวนการที่จะเสาะแสวงหาบุคคลที่เหมาะสมจะปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ และการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นภารกิจปัจจุบันและภารกิจที่จะได้

รับมอบหมายในอนาคต และประการสุดท้ายคือการชำระรักษาบุคคลเหล่านั้นให้อยู่กับรัฐวิสาหกิจให้นานที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ ให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อรัฐวิสาหกิจในการบริหารงาน

จากการศึกษาข้อมูลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ผ่านมา นั้นจะเห็นได้ว่า การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ฉะนั้นรัฐวิสาหกิจจึงไม่สามารถปรับตนเองให้ทันหรือสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

3. การควบคุมต่าง ๆ ทำให้การวินิจฉัยสมรรถภาพของรัฐวิสาหกิจนั้นกระทำได้ยาก ยิ่งในสถานการณ์ที่รัฐบาลมีนโยบายจะยกเลิกรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการขาดทุนแล้ว การควบคุมต่าง ๆ ก็ยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการตรวจสอบสมรรถภาพของรัฐวิสาหกิจ เพราะการบริหารงานโดยปราศจากความคล่องตัวนั้น ย่อมไม่เป็นที่นิยม หากจะชี้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นบริหารงานโดยขาดประสิทธิภาพ การควบคุมต่าง ๆ เป็นผลทำให้เกิดการบั่นทอนการใช้ดุลยพินิจและการริเริ่ม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารที่ดี ฝ่ายบริหารไม่อยากจะใช้ความคิดขาดความสนใจ ขาดความริเริ่ม การบริหารรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จึงมีผลงานที่ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร หากนำไปเปรียบเทียบกับวิสาหกิจเอกชนที่มีลักษณะขนาดเท่าเทียมกัน

การควบคุมรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามขอบเขตหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่บกพร่อง และไม่มีทางทุจริต
2. การควบคุมในทางนโยบายและการบริหาร ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การอำนวยความสะดวกให้กิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นไปเพื่อสนองความต้องการหรือให้บริหารแก่มหาชนอย่างแท้จริง โดยมีให้เบี่ยงเบนกลายเป็นการดำเนินงานในลักษณะผูกขาด เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลใดหรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ

จากลักษณะที่รัฐบาลได้ดำเนินการควบคุมรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้หน่วยงานทางราชการเข้าควบคุมโดยตรง โดยกำหนดเป็นพระราชบัญญัติบ้าง ระเบียบข้อบังคับบ้าง และมติคณะรัฐมนตรีบ้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นผลให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตามหลักการและแนวทางที่รัฐได้กำหนดนั้น นอกจากนั้นรัฐก็ได้จัดตั้งคณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่าง ๆ ถึงแม้ว่าคณะที่ปรึกษาของรัฐบาลเหล่านั้นอาจจะไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจโดยตรงก็ตาม แต่ก็มีส่วนในการกำหนดแนวทางการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจด้วยกัน นับว่ารัฐวิสาหกิจนั้นถูกควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงเป็นการยากลำบากแก่รัฐวิสาหกิจที่จะดำเนินการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้เช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชนได้

หน่วยงานทางราชการหรือกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่ควบคุมการบริหารงานทั้งทางตรงและทางอ้อมปัจจุบันได้แก่

1. คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ
2. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (ปัจจุบันรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ยกเลิกคณะกรรมการชุดนี้แล้ว)
3. สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
4. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
5. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
6. สำนักงานประมาณ
7. กระทรวงการคลัง
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กระทรวงเจ้าสังกัด)
9. คณะรัฐมนตรี
10. คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ
11. คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ

นอกจากรัฐวิสาหกิจจะมีหน่วยงานของทางราชการหรือกลุ่มคณะบุคคลควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจข้างต้นแล้ว รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อีกมากมาย การที่รัฐวิสาหกิจต้องถูกควบคุมดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถบริหารงานใหม่มีประสิทธิภาพได้

ปัญหาการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจนอกจากการที่รัฐวิสาหกิจต้องถูกควบคุมอันเป็นเครื่องบั่นทอนประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเองแล้ว ปัญหาการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ยังเกิดขึ้นจากสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ

## 1. ปัญหาที่เกิดจากภาวะแวดล้อมภายนอกรัฐวิสาหกิจ เรื่อง

### 1.1 เงินเดือนค่าจ้าง

รัฐบาลได้มีการควบคุมการบริหารเงินเดือนค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจมาโดยตลอด แต่ก็ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งดำเนินการโดยรัฐบาลเป็นผู้ควบคุม รัฐวิสาหกิจจึงมีความแตกต่างกันในการบริหารเงินเดือนค่าจ้างมาโดยตลอด รัฐวิสาหกิจใดที่มีฐานะทางการเงินดี หรือมีอำนาจในการต่อรองสูงก็ย่อมมีการบริหารเงินเดือนค่าจ้างที่ดีกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีฐานะทางการเงินหรืออำนาจต่อรองน้อยกว่า นับเป็นจุดเริ่มต้นของความแตกต่างในการบริหารเงินเดือนค่าจ้าง ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้ควบคุมดูแลอยู่ ต่อมารัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง ก็ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ใช้บัญชีอัตราเงินเดือนค่าจ้างมาตรฐานของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2517 และบัญชีอัตราเงินเดือนค่าจ้างมาตรฐานของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2520 ซึ่งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะใช้บัญชีอัตราเงินเดือนค่าจ้างเดียวกันก็ตาม แต่ความแตกต่างในการปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างและการกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงานลูกจ้างแต่ละระดับก็ยังคงปรากฏอยู่เช่นเดิม เช่น การกำหนด

อัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมี ความแตกต่างกันถึง 6 แห่ง ในจำนวนรัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 8 แห่ง เป็นต้น นอกจากนี้แล้วมีรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียง 2 แห่ง คือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กับ บริษัทไม้อัดไทย จำกัด เท่านั้นที่ปรับปรุง เงินเดือนค่าจ้างให้ใกล้เคียงกับองค์การโทรศัพท์ ทำให้เงินเดือนค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจ มีความแตกต่างกันมาก และมีการเรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจตนปรับปรุง เช่น องค์การ ส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ขอเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐบาลในเรื่อง เงินเดือนค่าจ้าง เห็นควรที่รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขดังนี้

ก. รัฐบาลควรจัดแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็นกลุ่ม ๆ โดยถือเอา ลักษณะ ขนาดฐานะของรัฐวิสาหกิจที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันรวมเข้าด้วยกันใน ระยะแรก และให้แต่ละกลุ่มมีการบริหารเงินเดือนค่าจ้างที่เหมือนกัน เพื่อลดความ แตกต่างระหว่างรัฐวิสาหกิจให้น้อยลง ในระยะยาวรัฐบาลควรที่จะกำหนดให้รัฐ- วิสาหกิจทุกแห่งมีหลักการบริหารเงินเดือนค่าจ้างที่เหมือนกัน เช่น การกำหนดให้ รัฐวิสาหกิจทุกแห่งใช้ประเมินผลงานอย่างเดียวกัน การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้ รับการพิจารณาเลื่อนบำเหน็จประจำปี เป็นต้น และเร่งรัดการบริหารงานของ รัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพให้มากยิ่งขึ้น

ข. ต้องกำหนดให้มีการจำแนกตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เพื่อความเป็นธรรมในการให้ค่าตอบแทน การจำแนกตำแหน่งทำให้การบริหารเงิน เดือนค่าจ้างระหว่างรัฐวิสาหกิจไม่แตกต่างกันสำหรับงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ เท้าเทียมกัน และยังช่วยให้การบริหารงานบุคคลในค่านต่าง ๆ มีประสิทธิภาพยิ่ง ขึ้น



ค. รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ โดยจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ กำหนดนโยบายและให้การช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจในการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ง. รัฐบาลควรบริหารเงินเดือนค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจให้ถูกต้องเป็นธรรมและสอดคล้องกับภาวะการครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป โดยศึกษาติดตามข้อเท็จจริง เพื่อให้การปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจด้วย

จ. รัฐบาลควรมีมาตรการที่เข้มแข็งในการควบคุมราคาเครื่องอุปโภคบริโภคไม่ให้มีราคาที่สูงเกินไป อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้แรงงานโดยทั่วไป

## 1.2 กฎหมายแรงงาน

นโยบายของรัฐบาลในเรื่องของกฎหมายแรงงานมักมีการกล่าวขวัญกันเสมอมา บางกลุ่มก็ต้องการให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน แต่บางกลุ่มก็เห็นว่ารัฐวิสาหกิจไม่ควรอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็มีเหตุผลด้วยกัน แม้รัฐบาลเองบางสมัยก็ให้รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน และบางสมัยก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ทำให้เกิดความไม่แน่นอนแก่รัฐวิสาหกิจ และพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ทำให้การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจประสบความยุ่งยากและมีปัญหาต้านแรงงานเกิดขึ้น โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่มีพนักงานลูกจ้างเป็นจำนวนมาก การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งย่อมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว หากนโยบายของรัฐในด้านแรงงานแปรเปลี่ยนอยู่เสมอ ก็ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจอย่างมาก

ขอเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐบาลในเรื่อง  
ของกฎหมายแรงงาน รัฐบาลควรดำเนินการแก้ไขดังนี้

ก. รัฐบาลควรกำหนดนโยบายด้านแรงงานให้ชัดเจน ให้รัฐวิสาหกิจ  
อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน และถือเป็นนโยบายที่แน่นอนไม่แปรเปลี่ยนได้โดยง่าย  
ทั้งนี้ เช่น ในกรณีการนัดหยุดงานของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ รัฐก็มีกฎหมายควบคุมอยู่แล้ว  
และต้องไม่ยอมให้มีการละเมิดกฎหมาย

ข. รัฐบาลควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้เกิดความ  
เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยใช้ระบบไตรภาคีในการปรึกษาหารือร่วมกันให้ทุกฝ่ายได้  
เสนอแนะออกความคิดเห็นและหาข้อยุติที่ดีที่สุด และรัฐจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่าง  
แท้จริงในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้น

ค. รัฐบาลควรให้การส่งเสริมให้ความรู้ด้านแรงงานให้แพร่หลาย  
ยิ่งขึ้น ให้ทุกฝ่ายทราบหลักการและวิธีปฏิบัติในเรื่องของกฎหมายแรงงานอย่างถูกต้อง  
เพื่อความสันติสุขจะได้เกิดขึ้นในวงการแรงงาน

ง. รัฐบาลจะต้องส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดความสัมพันธ์อันดี  
ระหว่างฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจกับฝ่ายพนักงานลูกจ้าง เช่น ส่งเสริมให้มีระบบการ  
หารือร่วมในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

### 1.3 การควบคุมรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาการควบคุมรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลโดยใช้หน่วยงาน  
ราชการหรือคณะบุคคลต่าง ๆ ด้วยวิธีการควบคุมโดยตรงและควบคุมทางอ้อม จะก่อให้เกิด  
เกิดปัญหาในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือให้ดำเนินงานตามระเบียบข้อบังคับ  
ที่กำหนดไว้และในขณะที่เดียวกันยังคงให้มีประสิทธิภาพอยู่ด้วยโดยปกติ ทั้งนี้เพราะระเบียบ  
ข้อบังคับหรือกฎหมายต่าง ๆ นั้นยอมก่อให้เกิดความล่าช้า ขาดความคล่องตัวและเป็นอิสระ

ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเท่าที่ควร โดยเฉพาะผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจยอม  
 ไม่สามารถริเริ่ม คัดสนใจบริหารงานได้ตามความสามารถ คงประพฤติปฏิบัติให้  
 เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป  
 จึงไม่สามารถที่จะนำไปเทียบกับวิสาหกิจเอกชนได้ และบางครั้งหน่วยงานทางราช  
 การที่รัฐให้มาควบคุมรัฐวิสาหกิจนั้นกลับเป็นผู้ที่สร้างปัญหาให้กับรัฐวิสาหกิจเสียเอง  
 อีกด้วย นอกจากนั้นการดำเนินนโยบายของรัฐบางประการในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ  
 ยังไม่แน่นอน ทำให้ความลำบากใจให้กับผู้บริหารเป็นอย่างมาก เช่น นโยบายไม่ใ้  
 รัฐวิสาหกิจดำเนินงานอันเป็นการแข่งขันกับเอกชน ก็ยังไม่มีการกำหนดชี้ชัดขึ้นให้แน  
 ะชัดว่าอย่างไรจึงจะไม่ถือว่าเป็นการแข่งขันกับเอกชน และอย่างไรจึงจะเป็นการแข่งขัน  
 กับการแข่งขันกับเอกชน ซึ่งทำให้การขยายขอบเขตของงานรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความยาก  
 ลำบากมีความไม่แน่นอนและยุ่งยาก สมควรที่รัฐบาลควรจะได้พิจารณาทบทวนและ  
 ศึกษาข้อมูลในเรื่องเหล่านี้อย่างจริงจังและแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้การบริหารงาน  
 ของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะทำให้  
 ผลงานโดยส่วนรวมของรัฐวิสาหกิจเป็นประโยชน์ต่อ เศรษฐกิจ สังคมและประเทศ  
 ชาติในที่สุด

ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐบาลในการ  
 ควบคุมรัฐวิสาหกิจ เห็นควรที่รัฐจะต้องพิจารณาคำเนิการแก้ไขดังนี้

- ก. รัฐควรพิจารณาศึกษาหาข้อมูลในเรื่องของการควบคุมรัฐวิสาหกิจ  
 โดยเร็ว และดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความคล่องตัวแก่รัฐวิสาหกิจให้มากยิ่งขึ้น
- ข. รัฐควรพิจารณาคัดหน่วยงานที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจให้น้อยลงหรือ  
 ลดขั้นตอนต่าง ๆ อันทำให้การบริหารงานต้องล่าช้าเกินความจำเป็น โดยอาจ  
 พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานขึ้นควบคุมการบริหารงานรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ เช่น อาจจัด  
 ตั้งสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจขึ้น แต่การควบคุมของสำนักงานดังกล่าวอาจ  
 ควบคุมในนโยบายบางประการเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมีอำนาจและ



อิสระเพียงพอในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลเพื่อความคล่องตัวในการพิจารณาว่าเห็นจําเป็นประจำปีแกพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ค. รัฐควรกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจอย่างเหมาะสมและถูกต้อง กล่าวคือให้เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างผู้บริหารกับคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อมิให้เกิดการก้าวล่วงหน้าที่ของผู้บริหารโดยคณะกรรมการบริหาร

ง. รัฐควรกำหนดให้การเมืองเข้ามามีบทบาทกับรัฐวิสาหกิจให้น้อยที่สุด การที่มีการเมืองหรือนักการเมืองเข้ามาแทรกแซงในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจเข้ามาโดยมุ่งหวังผลประโยชน์หรือสร้างอิทธิพลก็ตาม ย่อมไม่เกิดผลดีแก่รัฐวิสาหกิจแต่อย่างใดเลยซ้ำยังเพิ่มความหนักใจให้กับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ในการเอาอกเอาใจนักการเมือง

จ. รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งคลอจดจนเจ้าหน้าที่ทางการบริหารงานบุคคลให้มีการรวมตัวกันให้มากยิ่งขึ้น อาจส่งเสริมให้จัดตั้งสมาคมผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสพการณ์ในการบริหารงานระหว่างกันและกัน อันเป็นประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม

ฉ. รัฐควรทบทวนการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ และพิจารณาปรับปรุงวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันและอนาคต

## 2. ปัญหาที่เกิดจากภาวะแวดล้อมภายในรัฐวิสาหกิจ

### 2.1 ปัญหาหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

หน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคลที่จำกัด ภาระกิจงานบุคคลากรบางประเภทปฏิบัติโดยหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบแทนในการดำเนินการ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนั้นจำนวนเจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหาร

งานบุคคลของรัฐวิสาหกิจมีจำนวนน้อยเกินไปที่จะให้งานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ  
ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และฐานะของหน่วยงานบริหารงานบุคคลก็อยู่ในระดับ  
ต่ำหากเปรียบเทียบกับหน่วยงานหลักท่านอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะ

ก. ฝ่ายบริหารไม่ให้ความสนใจและความสำคัญต่อการบริหารงาน  
บุคคล ไม่มีความรู้ความเข้าใจงานบริหารงานบุคคลดีพอ

ข. เจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารงานบุคคลมีจำนวนน้อยเกินไป หาก  
พิจารณาถึงปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ นอกจากนั้นยังเป็นเพราะขาดความรู้ความ  
เข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทาง  
งานนี้ด้วย

ค. หน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจไม่ได้รับการสนับสนุน  
จากฝ่ายบริหารเท่าที่ควร ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขาดกำลังใจขวัญต่ำ

ง. ฐานะของหน่วยงานบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับต่ำเกินไปไม่  
อาจช่วยเหลือสนับสนุนหน่วยงานหลักอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจใหม่มีประสิทธิภาพได้

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหานี้หน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

ก. ฝ่ายบริหารต้องให้ความสนใจเอาใจใส่การบริหารงานบุคคล  
ของรัฐวิสาหกิจให้มากยิ่งขึ้น

ข. ฝ่ายบริหารต้องหาความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมาใช้  
ให้เกิดประโยชน์ โดยการฝึกอบรมสัมมนา หรือหาที่ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถ  
มาให้คำแนะนำ

ค. ฝ่ายบริหารต้องให้การสนับสนุนฐานะของหน่วยงานบริหารงาน  
บุคคลให้เท่าเทียมกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจ และกำหนดบทบาทตามหลักการ  
สมัยใหม่

ง. ฝ่ายบริหารต้องให้การส่งเสริมสนับสนุนเจ้าหน้าที่หน่วยงาน  
บริหารงานบุคคลทั้งในด้านความก้าวหน้าและการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการ

## บริหารงานบุคคล

ฉ. เจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารงานบุคคลต้องเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความศรัทธาให้เกิดขึ้นแก่ฝ่ายบริหารและหน่วยงานอื่น ๆ

## 2.2 ปัญหาการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

### 2.2.1 ปัญหาการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

การสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจยังขาดความคล่องตัว และมีข้อจำกัดบางประการ อาทิ การกำหนดค่างานเงินเดือนค่าจ้างของผู้นับปฏิบัติงานใหม่ การใช้ระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น ทำให้การสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจยังอยู่ในวงแคบ การเลือกสรรจึงไม่อาจได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังมีการเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานและก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

ขอเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาแก้ไขปัญหาการสรรหาบุคคลดังนี้

ก. รัฐวิสาหกิจควรสรรหาบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์การ การสรรหาบุคคลภายนอกองค์การควรดำเนินการให้กว้างขวางให้มากที่สุด เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่ดีและเหมาะสมที่สุดเข้าปฏิบัติงาน

ข. รัฐวิสาหกิจควรนำเอาระบบการเลือกสรรและทดสอบบุคคลมาใช้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะระบบคุณธรรมอันยึดถือหลักความสามารถความเสมอภาคเป็นสำคัญ

ค. รัฐวิสาหกิจควรกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งให้ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้การสรรหาบุคคลได้ถูกต้องกับช่วยขจัดระบบอุปถัมภ์ให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป

ง. รัฐวิสาหกิจควรนำเอาหลักการสรรหาบุคคลตามแนวทางการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่มาใช้ ดังที่ไคร่ระบุไว้ในเรื่องกระบวนการเลือกสรรบุคคลหน้า 97 เพื่อให้ได้บุคคลที่มีประสิทธิภาพที่ดีที่สุดเข้ามาปฏิบัติงาน

## 2.2.2 ปัญหาการบริหารเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาการบริหารบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้น ปัญหาการบริหารเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจนับว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมาก เพราะการบริหารเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการปัจจุบันของรัฐวิสาหกิจได้ถูกควบคุมอย่างมาก รัฐวิสาหกิจจะเพิ่มหรือปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างหรือเงินอื่นใดเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือไปจากการเพิ่มเงินเดือนค่าจ้างประจำปีตามปกติต้องเสนอให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง ซึ่งนอกจากการควบคุมดังกล่าวแล้ว ในการพิจารณาเพิ่มเงินเดือนค่าจ้างประจำปีของรัฐวิสาหกิจนั้นก็ยังคงถูกควบคุมอีกด้วย การเพิ่มเงินเดือนประจำปีสำหรับพนักงานบางระดับจะต้องให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณา ผู้อำนวยการไม่มีอำนาจในการพิจารณาเป็นต้น นอกจากนั้นยังมีการกำหนดวงเงินสำหรับการเพิ่มเงินเดือนค่าจ้างประจำปีอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่มีอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการรัฐวิสาหกิจของตน ซึ่งปัจจุบันยังมีความแตกต่างกันอยู่หลายประการในแต่ละรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกิดการเรียกร้องจากพนักงานลูกจ้างเสมอมา แต่เนื่องจากการแก้ไขไม่อาจดำเนินการได้ในขั้นตอนที่รวดเร็ว จึงเป็นปัญหาที่สะสม และอาจเป็นปัญหาแรงงานที่ถึงขั้นนัดหยุดงานได้ อันเป็นผลเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย รัฐบาลในฐานะผู้ที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ควรพิจารณาแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ซึ่งผู้เขียนได้เสนอแนะไว้แล้วข้างต้น

โดยการแก้ไขปรับปรุงจะต้องพยายามให้โอกาสในการบริหารงานด้านเงินเคี้ยว  
 ค่าจ้างและสวัสดิการแก่ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจพอสมควร หากผู้บริหารไม่อาจ  
 สร้างพระคุณแก่พนักงานลูกจ้างได้บ้างแล้ว โอกาสที่จะเสริมสร้างสมรรถภาพใน  
 การปฏิบัติงานของพนักงานลูกจ้างก็ย่อมลดน้อยลง ดังนั้นรัฐบาลควรจะได้ศึกษา  
 เรื่องเงินเคี้ยวค่าจ้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ และพิจารณาแก้ไขปรับปรุง  
 ตามที่ได้เสนอแนะไว้ข้างต้นแล้ว

### 2.2.3 ปัญหาการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

การพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่แล้วยังขาด  
 ประสิทธิภาพอยู่มาก ทั้งนี้เพราะขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการ  
 พัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยตรง แมว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีหน่วยงานการ  
 เจ้าหน้าที่ ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจอยู่ก็ตาม แต่ส่วน  
 ใหญ่จะไม่มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและดำเนินการในการพัฒนาบุคคลโดยตรง ทำให้  
 การพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจขาดแนวทางที่ถูกต้อง เป็นไปตามบุญตามกรรม  
 นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่หน่วยงานการเจ้าหน้าที่เองส่วนใหญ่ก็ขาดความรู้ความสามารถ  
 ในการพัฒนาบุคคลตามหลักการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ จึงทำให้การพัฒนาบุคคล  
 ของรัฐวิสาหกิจไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร นอกจากนั้นแล้วผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจเอง  
 ก็ยังมองไม่เห็นความสำคัญในการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ไม่ได้ให้ความสนใจ  
 ในเรื่องนี้อย่างจริงจัง และผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ ก็ไม่มีความรู้ในเรื่องการ  
 พัฒนาบุคคล ทำให้การพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจอยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วง และสมควร  
 ที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ขอเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

ก. รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ  
 ในการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยเร็ว และให้การสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณ



ค่าใช้จ่ายและกำลังพล

ข. ฝ่ายบริหารต้องให้การสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาบุคคลอย่างเต็มที่และซื่อสัตย์ที่มองเห็นว่าการพัฒนาบุคคลไม่ใช่ประโยชน์อะไรที่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายขององค์การ มิฉะนั้นแล้ว การพัฒนาบุคคลก็ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน

ค. ฝ่ายบริหารต้องให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจพอสมควรทั้งในแง่ของความรู้เพิ่มเติมและความก้าวหน้า

ง. ฝ่ายบริหารต้องให้โอกาสแก่พนักงานลูกจ้างทุกระดับในการพัฒนาตนเอง และเสริมสร้างให้เกิดทัศนคติที่ดีในการพัฒนาตนเอง

จ. ฝ่ายบริหารและผู้บริหารระดับสูงต้องสนใจในการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพอย่างเป็นธรรมและต่อเนื่อง

ฉ. ในแง่รัฐบาลควรจะได้จัดให้มีศูนย์พัฒนาบุคคลรัฐวิสาหกิจ โดยให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือให้การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด

#### 2.2.4 ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

ก. เนื่องจากมีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เงินเดือนค่าจ้างที่พนักงานลูกจ้างได้รับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ จึงทำให้มีการเรียกร้องขอเงินช่วยเหลือค่าครองชีพเกิดขึ้นหลายครั้ง ทั้งที่เรียกร้องกับฝ่ายบริหารและเรียกร้องกับรัฐบาลโดยตรง

ข. ฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงานลูกจ้างขาดสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกัน การสื่อข้อความในรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพ ไม่พอใจระเบียบข้อบังคับ

บางประการที่ฝ่ายบริการกำหนดไว้บังคับแก่พนักงานลูกจ้าง

ค. ฝ่ายบริหารไม่ยอมรับการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานของพนักงานลูกจ้าง เห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง จึงไม่ให้การสนับสนุนและขัดขวางการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน

ง. ฝ่ายพนักงานลูกจ้างขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายแรงงานและการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และมีการเอาอย่างกันกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดเป็นปัญหาแรงงานเกิดขึ้น

จ. รัฐขาดนโยบายด้านแรงงานที่แน่นอน ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเองก็ขาดอิสระในการบริหารงาน ปัญหาแรงงานจึงมีการสะสมและเป็นชนวนให้เกิดความรุนแรงในที่สุด

ขอเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ

ก. ในแง่รัฐบาล

1. รัฐควรกำหนดคณลประโยชน์ตอบแทนของรัฐวิสาหกิจให้แตกต่างกันน้อยที่สุด และมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจด้วย

2. รัฐควรสนับสนุนส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายพนักงานลูกจ้างได้มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายแรงงานและขั้นตอนต่าง ๆ ของกฎหมายให้ถูกต้อง และไม่ยอมให้มีการละเมิดกฎหมาย

3. รัฐควรให้อำนาจและอิสระในการบริหารงานแก่ฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจพอสมควร เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

4. รัฐควรกำหนดนโยบายด้านแรงงานให้ชัดเจน ปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น

5. รัฐควรจัดให้มีการแก้ไขปัญหาแรงงานด้วยระบบไตรภาคีอันประกอบด้วยฝ่ายรัฐ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายลูกจ้าง ในการเสนอแนะให้รัฐทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงาน

ข. ในแง่ฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ

1. ฝ่ายบริหารจะต้องพยายามลดการปฏิบัติตามระบบราชการให้ลดน้อยลง ซึ่งเป็นระบบที่ล่าช้าไม่คล่องตัวสำหรับรัฐวิสาหกิจ
2. ฝ่ายบริหารต้องรับข้อเรียกร้อง และรับคำเป็นการพิจารณาโดยเร็ว เมื่อมีการยื่นข้อเรียกร้อง อันเป็นการสร้างทัศนคติที่ดีในการเจรจาต่อกัน
3. ฝ่ายบริหารควรใช้การบริหารงานโดยให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน
4. ฝ่ายบริหารต้องพยายามเสริมสร้างระบบการสื่อสารของ รัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพให้มากที่สุด
5. ฝ่ายบริหารควรนำเอาเทคนิคการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ มาใช้ในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจให้มากขึ้น โดยเฉพาะการจูงใจ การพัฒนา
6. ฝ่ายบริหารควรจัดให้มีระบบการหารือร่วมกันภายในรัฐวิสาหกิจ และใช้ระบบดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

ค. ในแง่ของพนักงานลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน

1. จะต้องเรียกร้องในสิ่งที่ เป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ และมีเหตุผล ยอมรับขั้นตอนและความจำเป็นที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติ
2. ต้องมีความรับผิดชอบ และพยายามรักษามรรยาทการอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข ด้วยความเห็นอกเห็นใจกัน
3. ต้องให้ความร่วมมือร่วมใจในการสร้างสรรค์ความเจริญให้

แก่รัฐวิสาหกิจ มีข้อแม้จะเรียกกรองแค่เพียงฝ่ายเดียว มิฉะนั้นแล้วรัฐวิสาหกิจก็ยอม  
แต่จะตกค่าเรือเข้าไปในที่สุด

หากปัญหาและข้อเสนอนี้จะดังกล่าวยังคงค้างกันนั้น หากทุกฝ่ายได้ให้ความสนใจ  
เอาใจใส่และนำไปปฏิบัติแล้วก็จะเชื่อว่าการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันเป็นผลให้  
รัฐวิสาหกิจมีความเจริญเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ ทำให้เศรษฐกิจ  
สังคม และการเมืองของประเทศมีความมั่นคง วัฒนาสืบไป เป็นประโยชน์สุขแก่  
บุตรหลานไทยในอนาคตอีกด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย