



รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการที่รัฐ เข้าไป เกี่ยวข้องในด้านธุรกิจแล้ว ในยุคแรกของกรุงสยาม ตามหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมืองค์หนึ่งว่า " เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบ ในไพร่รู้ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้าง ค้า ใครจักใคร่ค้าม้า ค้า ใครจักใคร่ค้าเงิน ค้า ค้าทอง ค้า" แสดงถึงลักษณะระบบ เศรษฐกิจของไทยสมัยนั้นว่าเป็นแบบเสรี รัฐมิได้เข้า รับภาระในภาวะ เศรษฐกิจโดยตรง แต่อย่างไรก็ดีปรากฏว่า พ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้ทรง ริเริ่มชักนำช่างปั้นถ้วยชามจากประเทศจีน เข้ามาดำเนินการอุตสาหกรรม เครื่องปั้นดินเผา จนปรากฏว่ามี เครื่องปั้นดินเผา เรียกว่า เครื่องสังคโลก อันมีชื่อและราคาแพงมากในปัจจุบัน รัฐได้แต่งตั้ง สำเภาออกไปเจริญพระราชไมตรีแลกเปลี่ยนและซื้อขายสินค้ากับประเทศจีนและ ประเทศใกล้เคียง

เมื่อถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา รัฐได้ดำเนินการค้าขายมากขึ้น เมื่อมีการค้าขายกับฝรั่ง ซึ่งเข้ามาตั้งสถานีการค้าในพระนคร รัฐบาลได้เป็นผู้เลือกซื้อสินค้าและเป็นธุระจัดหาของมา ขายให้ฝรั่งเอง ซึ่งได้กำไร เป็นผลประโยชน์แก่รัฐบาลมาก จนถึงรัชกาลพระเจ้าปราสาททอง จึงโปรดเกล้าให้ตั้งคลังสินค้า สำหรับ เป็นที่รวมสินค้าที่หามาจากฝรั่งและรับซื้อ เหมาสินค้าจาก ฝรั่ง เพื่อขายย่อยแก่ชาว เมือง นอกจากเรื่องพระคลังสินค้าแล้ว รัฐบาลยังทำการค้าด้วยสำเภา เป็นการหลวงอีก ซึ่งคงจะได้จัดทำมาช้านานแล้ว เพราะปรากฏว่าเมื่อ พ.ศ. 1998 ยังมีรายชื่อตำแหน่งพนักงานประจำ เรือสำเภาในท่า เนียบตักดินาข้าราชการสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช กรุงศรีอยุธยาได้กลายเป็นตลาดสินค้า ใหญ่ที่สุดในตะวันออกไกล คับคั่งด้วยพ่อค้าวาณิชมากมายหลายชาติ หลายภาษา พระคลังไทย

มีเรือกำปั่นมากมาย บางครั้งสมเด็จพระนารายณ์ยังทรงพระราชทานให้พ่อค้าอังกฤษและฝรั่งเศสยืมไปใช้ เรือเหล่านี้บรรทุกสินค้าไปขายยังน่านน้ำในหมู่เกาะมลายู จีน ญี่ปุ่น ยูเฟรติส อหรับ ทะเลแดง บรรทุกข้างไปเมืองมัทราส มาชูลิปาตัม สมเด็จพระนารายณ์ทรงโปรดให้ตั้งห้างที่เกาะบอร์เนียว เพื่อกว้านซื้อทองคำ เพชร พลอยต่าง ๆ สินค้าผูกขาดของพระคลังไทยที่สำคัญมี พริกไทย กระวาน ดีบุก รง กายาน ผาง งาข้าง ข้าง ตะกั่ว ทองคำ รังนก เป็นต้น สินค้าไม่ผูกขาดมี เหล็ก ข้าว ไม้สัก เขาสัตว์ อบเชย และน้ำตาลทรายแดง อย่างไรก็ดี จะสังเกตเห็นได้ว่าธุรกิจของรัฐบาลไทยสมัยนี้เป็นไปในเชิงพาณิชย์และการขนส่งทางทะเลเป็นส่วนใหญ่ (3 : 70 - 71)

ในสมัยกรุงธนบุรี รัฐส่งเสริมการค้ากับต่างประเทศ โดยได้ส่งสำเภาไปค้ากับนานาประเทศแถบนี้ เช่น จีน ฮวา อินเดีย และมลายู

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระคลังสินค้าที่จัดทำเป็นทุนหลวงก็ยังมีอยู่ เพราะปรากฏว่า ในรัชกาลที่ 1 เศรษฐกิจของชาติดีขึ้นกว่าสมัยกรุงธนบุรี การค้ายังคงดำเนินต่อไป ได้จัดหาสินค้าบรรทุกเรือสำเภาที่เรียกว่า "แต่งสำเภา" มีเรือสูง และเรือทรงพระราชสาส์นไปขายยังต่างประเทศใกล้บ้านเรือนเคียง ได้แก่ อินเดีย จีน ฮวา เป็นต้น ในรัชกาลที่ 2 เศรษฐกิจเฟื่องฟูกว่ารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ รายได้จากพระคลังสินค้านี้มากขึ้นกว่ารัชกาลอื่น ๆ เพราะใช้ระบบผูกขาด โดยเห็นว่าถ้าปล่อยให้ค้าขายกันได้อย่างเสรีแล้ว จะทำให้ทรัพยากรหมดเร็วเกินไป ยิ่งพวกอาหาร เช่น ข้าว ปลา และเกลือแล้วไม่ยอมให้ออกนอกประเทศด้วยเกรงราษฎรจะอดอยากภายหลัง (3 : 8) เมื่อ พ.ศ. 2364 ค็อกเตอร์ จอน ครอเฟิต ก็ได้รับคำสั่งจากผู้สำเร็จราชการอินเดียของอังกฤษ ให้เป็นทูตเข้ามาเจรจาการเมืองและการค้าเกี่ยวกับการผูกขาดของพระคลังไทย ในรัชกาลที่ 3 การแต่งสำเภาหลวงลดน้อยลง เพราะได้เงินภาษีมาใช้ราชการแน่นอดึกว่ากำไรค้าสำเภา การซื้อสินค้าลงสำเภาหลวงอย่างแต่ก่อนในที่สุดก็เลิกไป และพระคลังสินค้านี้ก็กลายเป็นเจ้าจำนวนภาษีบังคับบัญชาการเก็บภาษีอากรไปด้วย (4 : 72) ในรัชกาลที่ 5 อันเป็นสมัยที่เมืองไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงเพื่อดำเนินตามวิถีทางแห่งอารยประเทศ ได้มีการส่งเสริมและดำเนินวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ ซึ่งนับว่าเป็นรากฐานสำคัญมาจนทุกวันนี้ เช่น พ.ศ. 2412 ตั้งกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2424 เริ่มการโทรศัพท์ พ.ศ. 2426 ตั้งกรมไปรษณีย์ พ.ศ.

2441 ยุบรวมและตั้งกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2453 เริ่มกิจการประปา พ.ศ. 2460 ตั้งกรมรถไฟหลวง (3 : 8-9) แต่ธุรกิจเหล่านี้มิได้มุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในทางหารายได้ เข้าสู่คลังเท่าไรนัก ในสมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลก็ได้ขยับขยายธุรกิจที่มีอยู่เดิมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายทาง เศรษฐกิจและพิจารณาดำเนินการปรับปรุงฐานะทาง เศรษฐกิจของประเทศอย่าง เร่งรีบ รัฐบาลจึงได้เข้าผูกขาดดำเนินการในเรื่อง ยาสูบ สุรา ไฟ ฟ้า ฯลฯ ในกิจการสาธารณูปโภค ได้ขยับขยายการสื่อสาร การทาง การท่าเรือ ได้รับกิจการไฟฟ้าจากบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด มาจัดทำเสียเอง ในด้านอุตสาหกรรม รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมฝ้าย โรงงานน้ำตาล โรงงานกระดาษไทย โรงงานสาวไหม โรงงานทอผ้าไทย ฯลฯ ในด้านพาณิชย์กรรม ก็ได้จัดตั้งบริษัทไทยนิคมฯ บริษัทจังหวัด ร้านไทยอุตสาหกรรม ฯลฯ เกี่ยวกับการธนาคาร รัฐบาลได้จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย เข้ามีหุ้นในธนาคารไทยพาณิชย์ การจัดหา เงินทุนในการนี้รัฐบาลได้ตั้งจ่ายจาก เงินงบประมาณบ้าง ให้กู้หรือช่วยค้ำประกัน เงินกู้หรือให้ยืมสำหรับ เป็น เงินทุนบ้าง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติ เงินกู้ภายในประเทศ เพื่อการอุตสาหกรรมถึง 20 ล้านบาท สำหรับ เป็นทุนตั้ง โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในสมัยนี้จึงนับว่าธุรกิจของรัฐได้คลี่คลายขยายตัวออกไปอย่างมาก (4 : 73-74)

สถานการณ์ของโลกและ เหตุการณ์ภายในประเทศ ก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 และผลของสงครามโลก มีส่วน เป็นองค์ประกอบอันสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลในระยะต่อมาได้ มีบทบาทในวงการธุรกิจมากยิ่งขึ้น บัจฉัยดังกล่าว ได้แก่ฐานะทาง เศรษฐกิจของประเทศที่ไม่ น่าพึงพอใจนัก ความเสียหายเปรียบในเชิงการค้า ความจำเป็นในทางยุทธศาสตร์ และการเตรียมยุทธปัจจัย ความขาดแคลน เครื่องอุปโภคและบริโภค และการจัดการ เกี่ยวกับทรัพย์สินของชนชาติศัตรู รัฐบาลได้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายชุด เพื่อพิจารณาการจัดตั้ง การดำเนินการ และการควบคุมการดำเนินการของรัฐทางธุรกิจ (5 : 6)

นิยามของรัฐวิสาหกิจ

คำว่า รัฐวิสาหกิจ เป็นศัพท์บัญญัติขึ้นใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นจากบทบัญญัติทางกฎหมายสำคัญ ๆ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานที่สำหรับการกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งจะนำมากล่าวถึงต่อไปนี้

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ได้ระบุว่า รัฐวิสาหกิจหมายถึง บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้น เป็นของกระทรวงทบวงกรม ในรัฐบาล หรือ กระทรวงทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละ 50 หรือ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละ 50 และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาล เป็น เจ้าของและรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละ 50 (6 : 1)

ในปีเดียวกัน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ระบุไว้คล้ายคลึงกัน แต่มีความหมายกว้างกว่า ดังนี้

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาล เป็น เจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ (7 : 1)

พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ ก็ได้กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจไว้ในแง่เฉพาะ เพื่อครอบคลุมความหมายของ
รัฐวิสาหกิจให้กระชับขึ้น คือ

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- 1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือ
กิจกรรมของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจกรรมนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐ เป็น
เจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อส่งเสริมหรือส่งเสริม
การใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ
- 2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวง
การเมืองที่มีฐานะ เทียบ เท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ
หรือ
- 3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวง
การเมืองที่มีฐานะ เทียบ เท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วย
ถึงสองในสาม (8 : 1)

พ.ศ. 2525 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำนิยามไว้สั้น ๆ ว่า
"รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐ เป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นข้างมาก" (9 : 678)

สาเหตุที่ต้องจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

- 1) เป็นกิจการที่เอกชนไม่มีทุนเพียงพอ กล่าวคือ เมื่อเอกชนไม่อยู่ในสถานการณ
ที่จะดำเนินการได้ เนื่องจากขาดเงินทุน ขาดบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้
ส่วนใหญ่มักจะอยู่ในหน่วยงานของรัฐบาล สภาพดังกล่าวนี้มักจะเกิดกับประเทศที่กำลังพัฒนา
จึงจำ เป็นที่รัฐจะต้อง เข้าดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่
ที่จำ เป็นต้องลงทุนสูงและใช้กรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัย เช่น การพลังงานไฟฟ้า พลังงาน
นิวเคลียร์ การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

2) เพื่อ เป็นการ เริ่มกิจการธุรกิจบางประเภท มีธุรกิจหลายประเภทที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ในระยะแรก เนื่องจาก เป็นธุรกิจแบบใหม่ ที่วิสาหกิจ เอกชนยังมีเทคนิคการผลิต การจัดการและการตลาดล้าหลังหรืออาจมีการเสี่ยงในการลงทุนสูง วิสาหกิจเอกชนจึงไม่อาจเข้าดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึง เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าดำเนินการธุรกิจบางประเภท เพื่อ เป็นการริ เริ่มและ เผยแพร่วิธีประกอบกิจการอุตสาหกรรมนั้นทั้งนี้ โดยรับจะดำเนินการในระยะ เริ่มแรก เป็นการชั่วคราว เมื่อ เอกชนสามารถดำเนินการได้ รัฐก็มอบหมายให้ เอกชนรับไปดำเนินการต่อไป

3) เพื่อ เป็นแหล่งจัดหารายได้ให้แก่รัฐ การบริหารรัฐกิจนับ เป็นงานที่มีการใช้จ่ายสูง ซึ่งรายจ่ายของภาครัฐบาลย่อมขยายตัว เป็นสัดส่วนกับความเจริญของบ้าน เมืองและการเติบโตของจำนวนประชากร และยังรัฐบาลมีนโยบาย เร่งรัดการพัฒนา เศรษฐกิจ หรือมี ปัญหาในด้านการป้องกันประเทศดีขึ้นแล้วรายจ่ายแผ่นดินก็ยังคง เพิ่มขึ้น

4) เพื่อ สนับสนุน เศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติ ในกรณีที่เกิดสงครามหรือ เศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลจำเป็นต้อง เข้าไปตั้งรัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทยุทธปัจจัย เพื่อ เตรียมรับสถานการณ์ฉุกเฉินหรือ เพื่อสนองความต้องการของประเทศชาติในยามนั้น ดังจะ เห็นได้ว่าในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลได้ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นมาหลายประเภท ทั้งที่อยู่ในความควบคุมของทางการทหารและที่อยู่ในความดูแลของราชการฝ่ายพลเรือน และในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะ เช่นนี้ก็ยังคงดำเนินการอยู่หลายกิจการ เช่น โรงงานผลิตแก้ว โรงงานทอผ้า โรงงานผลิตแบตเตอรี่ และ โรงงานฟอกหนัง เป็นต้น

5) รัฐเข้าดำเนินการซึ่ง เป็นบริการ เพื่อสาธารณประโยชน์ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้แก่ กิจการสาธารณูปโภคที่รัฐจำเป็นต้องจัดหาให้มีขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกประชาชน กิจการประปา การไฟฟ้า การขนส่ง เป็นต้น

6) เพื่อ เป็น เครื่องมือทางด้านนโยบาย เศรษฐกิจของรัฐ รัฐวิสาหกิจบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐวิสาหกิจสาขาอุตสาหกรรม รัฐบาลอาจใช้เป็น เครื่องมือในการบริหาร

งานตามนโยบาย เศรษฐกิจของรัฐบาลได้ เช่น นโยบายในการรักษาระดับราคาของผลิตภัณฑ์
อุตสาหกรรมบางประเภท อาทิ โรงงานน้ำตาลของรัฐบาล อาจกำหนดราคาหรือปริมาณการ
ขาย เพื่อรักษาความสมดุลย์ของดีมานด์ และซัพพลาย ณ ขณะใดขณะหนึ่งในระดับที่รัฐบาลต้อง
การราคาสินค้าบริการของรัฐวิสาหกิจจะถูกกำหนดให้เป็น "ราคารามาตรฐานของตลาด"
นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่มีการผูกขาดในอุตสาหกรรมใด โรงงานรัฐวิสาหกิจก็อาจใช้เป็น
เครื่องมือของรัฐในการเพิ่มการแข่งขัน เข้าไปในอุตสาหกรรมนั้นได้ (10 : 62 - 63)

นอกจาก เหตุผลสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจมีเหตุผลอื่น ๆ บางประการ
ที่ทำให้รัฐบาล เข้าไปดำเนินธุรกิจ เป็นต้นว่า รัฐ เข้าไปดำเนินการ เพื่อเป็นการ เชิดชูเกียรติ
และชื่อเสียงของประเทศ เช่น การเผยแพร่วัฒนธรรม ซึ่งจะได้ผลไม่เพียงแต่ทางด้าน เศรษฐกิจ
เท่านั้น แต่อาจจะหมายถึงผลกระทบทางด้าน การเมืองด้วย รัฐอาจ เข้าดำเนินธุรกิจ เพื่อ
สงวนทรัพยากรธรรมชาติมิให้สูญเสียมากเกินไป เป็นการสูญเสีย เนื่องจากธุรกิจ เอกชน เข้าไป
ทำประโยชน์

ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศไทย นักวิชาการคลังได้แบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นประเภทต่าง ๆ
โดยใช้หลักเกณฑ์ดังนี้คือ

1. แบ่งตามลักษณะของการจัดตั้ง
2. แบ่งตามหน่วยราชการที่รัฐวิสาหกิจสังกัด
3. แบ่งความแตกต่างในสัดส่วนของกำไรสุทธิที่ต้องส่ง เป็นรายได้ให้รัฐ
4. แบ่งตามแผนพัฒนาวิสาหกิจของสำนักคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ (10 : 66)

เนื่องจากการนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจมุ่งไปที่ประเด็นการ เป็น เจ้าของทุน เป็นหลัก
ซึ่งทำให้ขอบข่ายกิจการรัฐวิสาหกิจครอบคลุมสาขาทาง เศรษฐกิจหลายประเภท ทิพัฒน์ ไทยอารี
จึงได้จัดกลุ่มประเภทของกิจการรัฐวิสาหกิจทั้ง 72 องค์การ (ดูภาคผนวก ก) แบ่งออกเป็น
6 กลุ่มคือ

1. กลุ่มรัฐวิสาหกิจ ประเภทสถาบันการเงินมี 7 องค์การ
2. กลุ่มรัฐวิสาหกิจ ประเภทสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการมี 16 องค์การ
3. กลุ่มรัฐวิสาหกิจ ประเภทอุตสาหกรรมมี 26 องค์การ
4. กลุ่มรัฐวิสาหกิจ ประเภทพาณิชย์กรรมและบริการมี 15 องค์การ
5. กลุ่มรัฐวิสาหกิจ ประเภทส่งเสริมมี 7 องค์การ
6. อื่น ๆ (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล) มี 1 องค์การ (2 : 2)

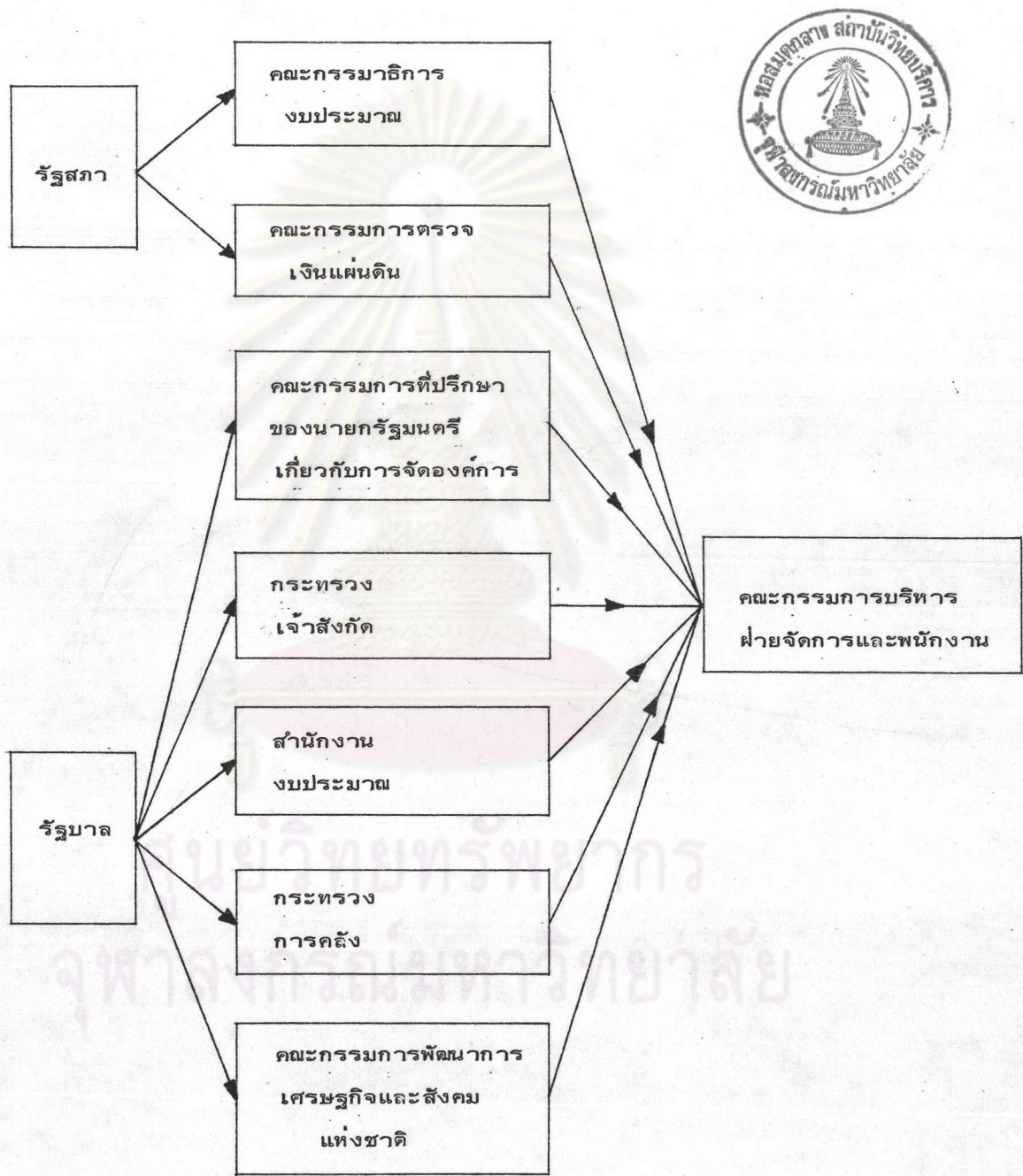
ลักษณะสำคัญบางประการของรัฐวิสาหกิจ

เพื่อให้มีความเข้าใจรัฐวิสาหกิจได้ดีพอสมควร ในขั้นนี้จะได้พิจารณาลักษณะสำคัญบางประการของรัฐวิสาหกิจ

1. ฐานะทางกฎหมายและแบบของรัฐวิสาหกิจมีฐานะ เป็นนิติบุคคลซึ่งอาจตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นไปตามที่มาของกฎหมายที่จัดตั้ง เป็นลักษณะองค์การ (รัฐบาลเป็นเจ้าของ 100%) บริษัท-จำกัดที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ 100% หรือมากกว่า 50% และโรงงานของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง อยู่ในสังกัดของกระทรวงเจ้าสังกัด
2. การบริหาร ความสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานต่าง ๆ แสดงได้ตามดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผังแสดงการบริหารและการควบคุมรัฐวิสาหกิจ



จากฝั่งข้างต้นจะ เห็นได้ว่านอกจากควบคุมโดยกระทรวง เจ้าสังกัดแล้ว รัฐวิสาหกิจยังถูกควบคุมในด้านต่าง ๆ โดยหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภา มากมายหลาย หน่วยงานด้วยกัน ปัญหาจึง เกิดขึ้นว่าได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยที่ควบคุมดีหรือไม่ ใน กรณีที่มีความ เห็นขัดแย้งกันจะตกลงอย่างไรจึงจะบัง เกิดผลดี รัฐบาลแน่ใจหรือไม่ว่าหน่วย ควบคุมต่าง ๆ เหล่านี้จะสามารถดูแลและส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ (ถ้ามีแน่ชัด) โดยมีประสิทธิภาพ คำตอบที่ได้ในปัจจุบันอยู่ในสภาพที่ยังไม่น่าพอใจ ปัญหา ที่ตามมาคือการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว ไม่สามารถปรับตัว เข้ากับ เหตุ การณ์ได้ เหมือนองค์การธุรกิจที่ เสนอสินค้าและบริการต่อประชาชน ระบบการบริหารต่อประ ชาชน ระบบการบริหารของราชการให้ความสำคัญของการปิดช่องโหว่ในการทุจริตมากกว่าผล สำ เร็จและประสิทธิภาพของงาน

3. การเงิน ในฐานะที่รัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคล ดังนั้นจึงมีอิสระพอสมควรใน การดำเนินงานด้านการเงิน ในกรณีเกี่ยวกับทุนดำเนินงานนั้นได้จากงบประมาณแผ่นดิน (ใน กรณีที่ถือหุ้นเกินกว่า 50% แต่ไม่ถึง 100% อาจได้จากการเรียกหุ้นเพิ่ม) การกู้ยืม การ ออกพันธบัตร (โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการของทางราชการ) ในด้านรายได้นั้น ผล กำไรส่วนหนึ่งจะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง เป็นรายได้ของแผ่นดิน ในด้านรายจ่าย รัฐวิสาหกิจ ได้ถูกควบคุมโดยหน่วยงานหลายหน่วยในด้านต่าง ๆ กัน คือ กระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวง การคลัง สำนักงบประมาณ คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐสภา

4. ฐานะของพนักงาน แม้ว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจจะไม่มีฐานะ เป็นข้าราชการก็ตาม แต่แนวทางในการปฏิบัติต่อพนักงานของรัฐวิสาหกิจนับ เป็นการจำลองแบบของข้าราชการ เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ในด้านสิทธิและความมั่นคงในตำแหน่งงานจึง เกือบจะกล่าวได้ว่า ไม่ แตกต่างจากข้าราชการประจำมากนัก จึง เป็น เหตุให้วิธีการบริหารระบบบุคคลของรัฐวิสาหกิจ แตกต่างไปจากองค์การธุรกิจ เอกชนประเภท เดียวกันมาก (1 : 86 - 88)

ปัญหาโดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ

เป็นที่ยอมรับกันว่าจากประสบการณ์ที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจหลายแห่งในประเทศไทย ดำเนินงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ หลายประการ

1. รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยพยายามขยายวัตถุประสงค์และขอบเขตของงานให้กว้างขวางขึ้นเรื่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่เหตุการณ์ที่ทำให้การตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ผ่านพ้นไปแล้ว และในการขยายขอบเขตของงานให้กว้างออกไปนี้ ก็มีแต่แผนงานอย่างกว้าง ๆ ไม่มีโครงการแน่นอน ขาดการวางแผนรวมของรัฐ หรือมีโครงการแต่ไม่ได้คำนึงถึงด้านตลาดให้รอบคอบ
2. เจ้าหน้าที่ด้านวิชาการเกี่ยวกับการบริหารรัฐวิสาหกิจมีไม่เพียงพอ และมักใช้ข้าราชการประจำมาบริหารงานทางด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการกระทำที่มีแนวโน้มไปในทางที่จะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ทั้งนี้ เนื่องจากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมีเวลาในการบริหารงานไม่เต็มที่ เพราะมีราชการที่จะต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำ เช่นเดียวกัน
3. การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ เว้นแต่จะได้รับสิทธิพิเศษบางประการ เนื่องจากความรู้ความสามารถและความเจตจำนงในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ยังไม่พอชำระ เบียดเบียนข้อบังคับในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตลอดจนการรักษาระเบียบวินัย ส่วนมากมักมีลักษณะ เช่นเดียวกับส่วนราชการ จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน
4. พนักงานเจ้าหน้าที่ทั่วไปซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ นั้น โดยส่วนรวมอาจกล่าวได้ว่ามักจะสูงทางปริมาณ แต่ด้อยทางคุณภาพ
5. รัฐวิสาหกิจมีลูกหนี้เป็นจำนวนมาก และไม่เร่งรัดการชำระหนี้ ปลอมให้มิหนี่สินจำนวนมากโดยไม่มีประกัน รวมทั้งขาดระเบียบเกี่ยวกับการเร่งรัดหนี้สินให้รัดกุมด้วย จึงมีผลให้เกิดหนี้สูญเป็นจำนวนมาก ทำให้ขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน และจำต้องกู้เงินจากที่อื่นมาดำเนินการ
6. อิทธิพลผลักดันจากนักการเมืองผู้มีอำนาจ เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่นักการเมืองผู้มีอิทธิพลมักใช้อำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์ โดยบังคับหรือชักจูงวิธีให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจกระทำหรืองดเว้นการกระทำบางอย่างเพื่อประโยชน์แก่ตน (10 : 158-159)

008887

นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีก เช่น การปรับตัวของรัฐวิสาหกิจให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศยังไม่ดีพอ การเข้าถึงประชาชนยังมีน้อยมาก ภารกิจของเอกชนไม่ได้ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ยังขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องยังไม่ดีเท่าที่ควร (11 : ข 11)

ถ้าหากรัฐวิสาหกิจทราบความต้องการของประชาชนแล้วก็สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการนั้นได้ แต่ปัญหามืออยู่ว่ารัฐวิสาหกิจได้ทราบความต้องการของประชาชนมากน้อย เพียงใด รัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถเข้าถึงประชาชนและทราบความต้องการของประชาชน เป็นอย่างดี แต่ก็ยังมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ยังไม่ทราบความต้องการของประชาชน เกี่ยวกับนโยบายของตนแน่ชัด หรือกล่าวได้ว่า เข้าถึงประชาชนไม่เพียงพอ ดังนั้น จึงมักปรากฏว่าประชาชนบางส่วนและบางสถานที่มีการกระทำไปในทางขัดขวางการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง สาเหตุที่สำคัญก็คือ ประชาชนไม่เข้าใจในนโยบายของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ปัญหานี้ดูเหมือนว่าจะเกิดขึ้น เพราะขาดความเข้าใจระหว่างรัฐวิสาหกิจกับประชาชน แต่ถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว ที่จริงก็คือปัญหาเรื่องนโยบายของรัฐวิสาหกิจและความต้องการของประชาชนนั่นเองที่ไม่สอดคล้องกัน (11 : ข 28)

นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางด้านกำหนัดในการ เป็นผู้ให้บริการ การให้บริการที่ดีแก่ประชาชนขึ้นอยู่กับบริการสัมพันธ์ พนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมากมองตนเองในฐานะ เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง คิดว่าความรับผิดชอบของตนขึ้นอยู่กับกาปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและหน่วยเหนือ ประชาชน เป็นแต่เพียงผู้รับบริการที่ตนยื่นให้เท่านั้น การมองตนเองในลักษณะนี้แตกต่างอย่างเด่นชัดกับกิจการของเอกชนที่ดำเนินการโดยมีประสิทธิภาพ ผลก็คือประชาชนไม่ได้รับความสนใจ เท่าที่ควร บริการที่ให้ในด้านคุณภาพ ปริมาณ และระยะเวลาไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (1 : 96)

การเปลี่ยนแปลงความต้องการข้อมูล เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากแรงผลักดันของมหาชนดังกล่าวย่อมจะมีผลต่อองค์การรัฐวิสาหกิจและบุคลากรของรัฐวิสาหกิจด้วย ฉะนั้นองค์การรัฐวิสาหกิจหลายแห่งจึงได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ เพื่อทำงาน เสริมสร้าง เผยแพร่และแก้ไขภาพพจน์ขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

แนวความคิดในการประชาสัมพันธ์

การได้ทราบถึงคุณลักษณะของรัฐวิสาหกิจคือ คุณลักษณะและสถานภาพในด้านการจำแนกประเภทของกิจการ ตามลักษณะกฎหมายจัดตั้งและตามรูปแบบการบริหารดังกล่าว รวมทั้งปัญหาโดยทั่วไปที่เกิดขึ้น ย่อมจะช่วยให้การวางแผนงานและกลยุทธ์การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ รัฐวิสาหกิจ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความต้องการความรู้ ความเข้าใจ เพื่อให้ทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีวิทยาการ และระบบการศึกษา ต่าง เป็นพลังผลักดันให้หน่วยงานต่าง ๆ และองค์การรัฐค้นคว้าหาวิธีที่จะสนองความต้องการของมหาชนให้ได้ผลอย่างเต็มที่

การประชาสัมพันธ์ เป็นกระบวนการหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อเผยแพร่องค์การหรือหน่วยงานให้เป็นที่เข้าใจและรู้จักแก่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ จึงมีผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ไว้ดังนี้

สมาคมการประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (IPRA) ได้ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์ว่า การประชาสัมพันธ์คือ ภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ ซึ่งต้องอาศัยการวางแผนที่ดีและมีการกระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างสรรค์และธำรงรักษาซึ่งความเข้าใจดีและได้รับการสนับสนุนร่วมมือจากกลุ่มประชาชนที่องค์การสถาบัน เกี่ยวข้องอยู่โดยองค์การจะต้องใช้วิธีการวัดประเมินถึงประชาชาติที่ประชาชนมีต่อองค์การ แล้วนำมาใช้ประกอบเพื่อ เป็นแนวทางในการพิจารณา กำหนด เป็นแผนงานและนโยบายขององค์การสถาบัน โดยให้สอดคล้องกับประชาชาติหรือความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งใช้วิธีการเผยแพร่กระจายข่าวสารสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและบรรลุถึงผลประโยชน์ร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่าย คือ องค์การและกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง (12 : 15)

สะอาด ตัณศุภผล ได้ให้คำจำกัดความว่า การประชาสัมพันธ์ คือ วิธีการของสถาบันอันมีแผนการและการกระทำที่ต่อเนื่องกัน ในอันที่จะสร้างหรือยังให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประชาชน เพื่อให้สถาบันและกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจ และให้ความสนับสนุนร่วมมือซึ่งกันและกันอันจะ เป็นประโยชน์ให้สถาบันนั้น ๆ ดำเนินการไปได้ผลดี สมความมุ่งหมาย โดยมีประชาชาติ เป็นแนวบรรทัดฐานสำคัญด้วย (13 : 14)

สกอต เอ็ม คัทลิป (Scott M. Cutlip) ได้ให้ความคิดเห็นว่าการประชาสัมพันธ์ หมายถึง การติดต่อ เผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และความคิดเห็นขององค์การไปยังสาธารณชน ที่เกี่ยวข้องกับองค์การนั้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นแนวทางตรวจสอบความคิดเห็น ความรู้ ความต้องการของประชาชนมาให้สถาบันได้ทราบ เพื่อสร้างความสนับสนุนอย่างจริงจังที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและช่วยให้องค์การสามารถปรับปรุงงานขององค์การให้เป็นไปตามแนวความคิดของสังคมได้ (14 : 4)

นอกจากคำนิยามที่ยกมาข้างต้นแล้ว ยังมีผู้กำหนดคำนิยาม เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ กันไว้อีกมากมาย เช่น สมาคมการประชาสัมพันธ์แห่งสหรัฐอเมริกา สถาบันการประชาสัมพันธ์ แห่งประเทศอังกฤษ วิทยาลัยบริหารธุรกิจ ฯลฯ แต่จากแนวความคิดดังกล่าว พอสรุปได้ว่าการประชาสัมพันธ์ เป็นวิธีการของสถาบันอันมีแผนการและกระทำต่อเนื่องกันไป เป็นการเผยแพร่ข้อมูลต่อมหาชน เพื่อ เป็นการชักนำให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อองค์การและดำเนินการผสมผสาน แนวทางขององค์การกับมหาชน เพื่อให้เกิดการยอมรับและ เสริมสร้างภาพพจน์ที่ดีแก่องค์การ

ความมุ่งหมายของการประชาสัมพันธ์

1. การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างเกียรติคุณให้แก่หน่วยงาน ทำให้เกิดความรู้สึก เป็นมิตรที่ดีต่อกันระหว่างกลุ่มชนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน เพราะการร่วมมือร่วมใจ จะเป็นแรงผลักดันให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ประหยัด เวลา เจ้าหน้าที่ เงิน วัสดุ ในการดำเนินงาน แต่ถ้าการดำเนินงานประสบความล้มเหลว ก็จะขาดความสนใจจากประชาชน การประชาสัมพันธ์จะเป็นการแสดงถึงผลสำเร็จ และความล้มเหลวในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ

2. การประชาสัมพันธ์จะช่วยให้ประชาชน เกิดความเข้าใจถูกต้องตามความเป็นจริง (15 : 14) เป็นทางขจัดความเข้าใจผิดและคำเล่าลือที่ผิดพลาด ซึ่งเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ทั้งสองฝ่ายได้ เพราะข่าวลือมักจะถูกบิดเบือนความจริงของเรื่อง ยิ่งถ่ายทอดไปสู่คนอื่น ๆ มากขึ้น เรื่องข่าวจะคลาดเคลื่อนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ การประชาสัมพันธ์จะเป็นแนวทางช่วยขจัดความเข้าใจผิด เพราะถือหลัก เผยแพร่ข่าวสารต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับความจริง ทันต่อเหตุการณ์ ก่อนที่จะเกิดข่าวลือแพร่ออกไป เป็นทางรักษาและก่อให้เกิดความเชื่อถือไว้วางใจ การแก้ไขป้องกันความเข้าใจผิดที่สำคัญคือ ความเข้าใจผิดก่อนโยบาย

ของการบริหาร วิธีดำเนินงานและผลของการดำเนินงาน ถึงแม้ว่าจะ เป็นส่วนน้อยแต่ผลอาจ จะทำลายชื่อเสียง กิจการงานอย่างกว้างขวางของรัฐบาลก็ได้

3. การดำเนินการประชาสัมพันธ์ เป็นช่องทางให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น มีการติดต่อระหว่างประชาชนกับหน่วยงานที่อยู่ในลักษณะการสื่อสารระบบสองทาง หน่วยงาน มีโอกาสตรวจสอบความคิดเห็นของประชาชนว่า ผู้ที่ได้รับข่าวสารหรือ เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน นั้นมีความคิด เห็นอย่างไร เป็น เสมือนกระจกเงาที่คอยส่องให้ เห็นภาพการบริหารงานอยู่ เสมอ ว่ามีผลดีและผล เสียอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้การปฏิบัติงาน เป็นไปในแนว ทางที่ประชาชนส่วนมากต้องการ การตรวจสอบความคิดเห็นของประชาชนจะ เป็นการย้อนกลับมาพิจารณาหน่วยงานนั้น เอง การดำเนินงานด้านนี้ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์จะคอยติดตามความ คิดเห็นของประชาชนว่า เป็นไปในทางใดตลอดเวลา ซึ่งจะทำให้การติดต่อระหว่างหน่วยงาน กันประชาชนอยู่ในทิศทาง เดียวกัน เป็นวิธีการปรับปรุงให้เกิดสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงาน กับประชาชนมากยิ่งขึ้น มิใช่สถาบันรายงานหรือแพร่ข่าวให้ประชาชนทราบ เท่านั้นต้องรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนด้วย (16 : 5-6)

4. การประชาสัมพันธ์ เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างประชาชนกับหน่วยงาน โดยบอกให้ประชาชนทราบและ เข้าใจ เรื่องราวทุกอย่าง ไม่เลือก เฉพาะข่าวสารที่ต้อออกชี้แจง เท่านั้น (17 : 14) เพื่อเป็นทางให้เกิดความ เลื่อมใสในนโยบายการบริหารและผลงาน กิจการด้านนี้ต้องดำ เนินต่อไปตลอดเวลา นับตั้งแต่ เริ่มจัดตั้งสถาบันจนสิ้นสภาพไป โดยเฉพาะ การสร้างความร่วมมือต้องอาศัยกาล เวลา เพราะ เกี่ยวโยงกับปัญหาต่าง ๆ หลายอย่าง ทั้ง ความคิดเห็นของประชาชน เปลี่ยนแปลงไปมาตลอดเวลา จึงต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ ตลอดไปไม่มีที่สิ้นสุด จัดวางระเบียบการประชาสัมพันธ์โดยชอบด้วย เหตุผล เพื่อ เรียกร้อง ความสนใจจากประชาชนให้ความร่วมมือ สนับสนุนการบริหารงานของหน่วยงานนั้น ให้ก้าวหน้าต่อไป

5. การประชาสัมพันธ์ เป็นการบอกกล่าว เผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนทราบ เป็น หนทางชี้แจงความ เคลื่อนไหวการปฏิบัติงานให้ เข้าใจอย่างถูกต้อง รายงานการปฏิบัติงานให้ ทราบว่าได้ทำอะไรไปแล้ว กำลังทำอะไรต่อไป (18 : 12) ในการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น ถือว่าประชาชนมีสิทธิที่จะทราบถึงการบริหารว่ามีประสิทธิภาพ เพียงไร ทั้งจะ เป็นทางให้เกิด การแสดงความคิดเห็นขึ้นในหมู่ประชาชน ซึ่งจะนำมาปรับปรุงการปฏิบัติงานที่บกพร่อง ผลการ

ประชาสัมพันธ์ที่ถูกต้องจะทำให้ประชาชน เข้าใจและร่วมมือในการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ใน
หน่วยงานนั้น

หลักสำคัญในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์

ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์นั้น พิลิป เลสลีย์ (Philip Lesley) ได้
ให้คำแนะนำไว้ 3 ประการคือ

1. วิเคราะห์ทัศนคติโดยทั่วไปของประชาชน โดยเลือกศึกษาเฉพาะกลุ่มคนที่
เกี่ยวข้องกับสถาบัน นำผลที่ได้จากการวิเคราะห์มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย
และวางแผนงาน นำแผนงานที่วางไว้ไปปฏิบัติและทำการประเมินผลและแก้ไขให้เหมาะสม
2. ปรับปรุงแผนการประชาสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ภายนอกสถาบัน
3. ใช้เทคนิคในการสื่อความหมายรวมทั้งโสตทัศนูปกรณ์ที่เหมาะสม (19 : 208)

มอร์เทิน แมร์ ฟริทซ์ (Mortein Mare Fritz) ได้เสนอว่า สิ่งที่จะ
ต้องกำหนดไว้ในแผนงานประชาสัมพันธ์ คือ กำหนดเป้าหมายของการประชาสัมพันธ์ไว้อย่าง
ชัดเจน ประชาชนที่จะดำเนินการติดต่อ เผยแพร่มีใครบ้าง กำหนดเรื่องราวที่จะชี้แจงให้ทราบ
ระยะเวลาของการปฏิบัติงานตามแผนตั้งแต่เวลาเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด กำหนดปัจจัยในการบริหาร
งานไว้ให้เหมาะสมและเพียงพอ คือ เจ้าหน้าที่ เงิน เครื่องมือในการติดต่อ เผยแพร่ นอก
จากนั้นกำหนดการใช้กรรมวิธีในการบริหารที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การรับผิดชอบ การประ
สานงาน การสั่งการ การควบคุม การรายงานผลการดำเนินงานไว้อย่างเหมาะสม
(20 : 136)

จากลักษณะการดำเนินงานและการกำหนดแผนงานประชาสัมพันธ์ข้างต้น หน่วยงาน
ประชาสัมพันธ์จึงต้องทำหน้าที่หลายอย่างประกอบกัน คือ

1. ทำหน้าที่เป็นผู้รับฟังความคิดเห็น หน่วยงานประชาสัมพันธ์จะต้องทำการสำรวจ
และ วิจัยหรือรับฟังความรู้สึคนึกคิดและความต้องการของประชาชน เพื่อนำมาดำเนินการ
ประชาสัมพันธ์ได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับประชาชาติ

2. ทำหน้าที่ เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษา หน่วยงานประชาสัมพันธ์จะต้องทำหน้าที่ ให้คำปรึกษาแนะนำในด้านการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการของ หน่วยงาน เพื่อให้องค์การสถาบันสามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน นอกจากนี้หน่วยงานประชาสัมพันธ์ยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในการแก้ปัญหา ต่าง ๆ ทางด้านการประชาสัมพันธ์แก่ผู้บริหาร

3. ทำหน้าที่ติดต่อสื่อสาร หน่วยงานประชาสัมพันธ์จะต้องทำหน้าที่ เป็นสื่อกลาง หรือผู้ติดต่อสื่อสาร เพื่อ เชื่อมโยงความเข้าใจแก่กลุ่มประชาชนทั้งภายในและภายนอกองค์การ สถาบัน ในการปฏิบัติหน้าที่นี้หน่วยงานประชาสัมพันธ์จะต้องรู้จักวิธีใช้ เครื่องมือสื่อสาร เพื่อ เพิ่มพูนประสิทธิภาพของการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น

4. ทำหน้าที่ เป็นผู้ประเมินผล หน่วยงานประชาสัมพันธ์จะต้องติดตามประเมินผล ทุกครั้งที่ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ไปแล้วว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อ จะได้ทราบและหาทางขจัดข้อบกพร่อง สำหรับการดำเนินงานและหาช่องทางปรับปรุงการดำเนินงานครั้งต่อไปให้รัดกุม เหมาะสมยิ่งขึ้น (21 : 15)

เมื่อพิจารณาขอบข่ายการดำเนินงานดังกล่าว งานประชาสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ จึงจำ เป็นต้องจัดให้มี

1. งานประชาสัมพันธ์ภายใน คือ การติดต่อสื่อสารภายในองค์การนั้น ๆ เป็น การพยายามทำให้พนักงานภายในองค์การมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการดำเนินงานกิจกรรม รวมทั้งให้มีทัศนคติและสภาพจิตใจที่ดีต่อองค์การ

2. งานประชาสัมพันธ์ภายนอก หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การกับ กลุ่มบุคคลภายนอก ซึ่งได้แก่ สาธารณชน สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ หน่วยงานของรัฐ นิสิตนักศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้คนเหล่านี้ยอมรับและมีความเข้าใจที่ดีต่อองค์การ

การผสมผสานหลักการประชาสัมพันธ์กับกิจการรัฐวิสาหกิจ

กิจการรัฐวิสาหกิจ เป็นกิจการที่อาจจำแนกได้หลายรูปแบบและประเภท ขณะเดียวกันก็ยังคงมีคุณลักษณะบางประเภทที่เป็นลักษณะร่วม เมื่อ เป็น เช่นนี้รูปแบบการผสมผสานระหว่าง หน่วยงานประชาสัมพันธ์กับงานรัฐวิสาหกิจ จึงอาจแยกออกได้ดังนี้

1. การพิจารณาวางหลักการประชาสัมพันธรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม ซึ่งหมายถึง การกำหนดแนวทางการเผยแพร่ เสริมสร้าง และแก้ไขความรู้ความเข้าใจตลอดจนทัศนคติ เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจส่วนรวม โดยไม่คำนึงว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะเป็นประเภทหรือกิจการใด

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการศึกษามีผลกระทบทำให้เกิดความสนใจในเรื่องรัฐวิสาหกิจมากขึ้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการเผยแพร่ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเด็นต่าง ๆ อาทิเช่น มูลเหตุหรือความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีกิจการรัฐวิสาหกิจ ความแตกต่างและสถานภาพในการดำเนินงานและการบริหาร กำไรขาดทุนและผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนลักษณะและองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น

การมองภาพรวมรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นในปัจจุบันยังมีได้มีหน่วยงานใดจัดทำ จะกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้มหาชนและสื่อมวลชนยังขาดข้อมูล เพื่อความชัดเจนของกิจการรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม ดังนั้นการเผยแพร่ข้อมูลของสื่อมวลชนจึงเน้นไปในรูปของกำไรขาดทุน เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะข้อมูลเหล่านี้หาได้โดยง่ายจากเอกสารงบประมาณแผ่นดิน แต่ถ้าหากว่าความต้องการเหล่านี้เกิดมีมากขึ้นกลยุทธ์ที่จะสนองความต้องการเหล่านี้ควรจะเป็นอย่างไร นั่นก็หมายความว่าบทบาทของการประชาสัมพันธจะต้องเข้ามาดำเนินการประเด็นจึงอยู่ที่ว่าจะเริ่มดำเนินงานอย่างไรและเมื่อไร ซึ่งงานนี้จะต้องอาศัยการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงตามตารางการประชาสัมพันธเป็นหลักจึงจะเป็นประโยชน์ในการสร้างกลยุทธ์ด้วย

2. การพิจารณาวางหลักการประชาสัมพันธรัฐวิสาหกิจตามประเภทกิจกรรม ซึ่งหมายความถึงการดำเนินการประชาสัมพันธเพื่อเผยแพร่ภาพพจน์ของรัฐวิสาหกิจตามประเภทที่ดำเนินงานคล้ายคลึงกัน อาทิ การสาธารณสุข โภค การอุตสาหกรรม เป็นต้น การดำเนินงานประชาสัมพันธงานรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้ย่อมจะขึ้นอยู่กับประเภทของกิจกรรมขององค์การเป็นหลัก ในกรณีของการสาธารณสุขโภชนาการเผยแพร่และประชาสัมพันธอาจยึดเป็นแนวทางด้านการศึกษาของรัฐบาลมาใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ขณะเดียวกันสำหรับกิจกรรมในกลุ่มอุตสาหกรรมนั้นอาจนำหลักประชาสัมพันธของภาคเอกชนมาปรับใช้ได้เท่าที่

ในด้านการประชาสัมพันธของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เท่าที่ปรากฏมีลักษณะ เป็นการเผยแพร่หรือชี้แจงข่าวสารมากกว่าและการจัดดำเนินการก็จะ เป็นการเผยแพร่จากกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งมีลักษณะ เป็น เฉพาะกิจการมากกว่าการประชาสัมพันธแบบ เป็นกลุ่มกิจการ เมื่อ

คำนี้ถึงกลุ่มเป้าหมายในการเผยแพร่จะเห็นว่ามุ่งไปแต่เพียงประชาชนทั่ว ๆ ไป จึงทำให้
เห็นว่าเป็นการขาดทิศทางที่จะให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง

3. การพิจารณาวางหลักการประชาสัมพันธ์วิสาหกิจของแต่ละองค์การ เป็นการ
ประชาสัมพันธ์กิจการนโยบายและผลิตภัณฑ์ขององค์การรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เพื่อให้ประชาชน
เข้าใจ นอกจากนี้ยังเป็นการเผยแพร่และสร้างระบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ
หน่วยราชการ และพนักงานภายในองค์การอีกด้วย

ปัจจุบันงานในลักษณะนี้ขององค์การรัฐวิสาหกิจได้จัดทำของตนไว้หลายลักษณะ
โดยแยกกันไปตามส่วนงานต่าง ๆ เช่น ฝ่ายหรือหน่วยพนักงานสัมพันธ์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์
หรือหน่วยธุรการ เป็นต้น งานที่ปฏิบัติส่วนใหญ่เป็นงานเผยแพร่ข่าวสารจัดทำวารสาร ซึ่งนำ
จะมีโอกาสในการปรับปรุงดำเนินงานให้ทันสมัยและถูกต้องตามหลักวิชาได้ดียิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยรวมมีผลต่อการพัฒนาทั้งด้าน
รูปแบบและวิธีการของงานประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง ซึ่งย่อมทำให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
ต้องปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้ทันสมัย โดยจัดระบบการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพการณ์
ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่นปัจจุบัน (2 : 10-11)

ไสדתศนุปรกรณ

ได้มีผู้ให้ความหมายของไสדתศนุปรกรณ ไว้ดังนี้คือ

ศาสตราจารย์ สำเภา วรากร อุตสาหกรรมศึกษา
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวไว้ว่า "ไสדתศนุปรกรณ หมายถึง วัสดุ
เครื่องมือ และหรือกิจกรรมอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกันที่เป็น เครื่องมือช่วยให้เกิดประสพ-
การณในการเรียนรู้ โดยผ่านประสาทสัมผัสต่าง ๆ ของผู้รับความรู้" (22 : 25)

จากคัพทกรณสื่อสารมวลชน ได้ให้ความหมายของ ไสדתศนุปรกรณไว้ว่า " เป็น
เครื่องมือช่วยให้การประชาสัมพันธ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะทำให้เห็น ให้อัดยีน ดงภษิต
ที่ว่า ลิบปากว่าไม่เท่าตาเห็น" (23 : A - B)

เอ วี ดอริส (A.V. Dorris) กล่าวว่า "ถ้าจะพูดง่าย ๆ โสตทัศนูปกรณ์ ก็หมายถึง สิ่งที่จัด เป็นประสบการณ์ เพื่อให้เกิดความรู้ความ เข้าใจ" (24 : 3)

พยงค์ คชาลัย กล่าวว่า "โสตทัศนูปกรณ์ หมายถึง วัสดุ เครื่องมือ สำหรับนำ มาใช้ในการถ่ายทอดความรู้ เรื่องราว ข่าวสาร เพื่อให้ผู้ฟังมีความรู้ ความเข้าใจอย่างถูกต้องและแจ่มแจ้ง โดยอาศัยการได้ยินด้วยหู (โสต = Audio) และ การเห็นด้วย ตา (ทัศน - Visual)" (25 : 15)

คาร์เตอร์ วี กู๊ด (Carter V. Good) ได้ให้คำจำกัดความของโสตทัศนูปกรณ์ ว่า โสตทัศนูปกรณ์ เป็น เครื่องมือชนิดหนึ่งที่มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ โดยอาศัย ประสาทสัมผัสทางการได้ยิน และประสาทสัมผัสทางการมองเห็น... โสตทัศนูปกรณ์ เป็น เครื่องมือที่เรียกความสนใจช่วยสร้างความ เข้าใจอย่างรวดเร็วทำให้จำได้ไม่มีวันลบ เลือน... (26 : 22)

สรุปได้ว่า โสตทัศนูปกรณ์ หมายถึง วัสดุ อุปกรณ์ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่นำมาใช้ ในการส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ เพื่อให้ผู้รับข่าวสารได้เกิดความรู้ ความเข้าใจอย่าง ถูกต้อง เนื่องจากโสตทัศนูปกรณ์มีมากมาย แตกต่างกันไป ศาสตราจารย์ สำ เกา วรวงูร จึงได้จัดประเภทของโสตทัศนูปกรณ์ไว้ 3 ประเภท ดังนี้

1. วัสดุและ เครื่องมือที่ไม่ต้องฉาย ได้แก่ วัสดุ เครื่องมือที่ไม่ต้องอาศัย เครื่อง ฉายและจอ เช่น รูปภาพ แผนภูมิ กราฟ ของจริง ของตัวอย่าง หุ่นจำลอง ลูกโลก แผนที่ กระดานดำ ป้ายนิเทศ ฯลฯ รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ทัศนศึกษา การแสดงละคร นิทรรศการ การสาธิต และการทดลอง เป็นต้น
2. วัสดุและ เครื่องที่ต้องฉาย ได้แก่ สิ่งที่ต้องใช้เครื่องฉาย เช่น สไลด์ फिल्म- สตรีป फिल्मลู่ป แผ่นภาพโปร่งแสง ภาพยนตร์ ภาพทึบแสง บรรดาสิ่งที่จะนำไปฉายเหล่านี้ มีคำรวมเรียกว่า วัสดุ ส่วนเครื่องซึ่งใช้ฉาย ได้แก่ เครื่องฉายภาพยนตร์ เครื่องฉายสไลด์ เครื่องฉายฟิล์มสตรีป เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ เครื่องฉายภาพทึบแสง เครื่องฉายภาพ จุลทัศน์ เหล่านี้เรียกว่า อุปกรณ์

๓. โสตทัศนวัสดุและอุปกรณ์ ได้แก่ วัสดุและอุปกรณ์เกี่ยวกับเสียง เช่น แผ่นเสียง เทป และ เครื่อง เล่นแผ่นเสียง เครื่อง เทป เครื่องรับวิทยุ เครื่องขยายเสียง ฯลฯ

หลักในการ เลือกใช้โสตทัศนอุปกรณ์เพื่อการประชาสัมพันธ์

การ เลือกใช้โสตทัศนอุปกรณ์เพื่อการประชาสัมพันธ์แต่เพียงอย่างหนึ่งอย่างใด อาจ ทำให้การประชาสัมพันธ์นั้นไม่บรรลุจุดประสงค์เท่าที่ควร การใช้โสตทัศนอุปกรณ์อื่น ๆ เข้าช่วย ด้วย จะทำให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ทำให้เกิดความรู้ความ เข้าใจ และช่วยลดช่องว่างระหว่างกลุ่ม ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ เป็นอย่างดี การ เลือกใช้โสตทัศนอุปกรณ์ต้องคำนึงถึงหลัก เกณฑ์ ต่าง ๆ ดังนี้

1. เลือกให้เหมาะกับระดับกลุ่มผู้รับ เช่น ระดับความรู้ ประสบการณ์ อายุ เพศ การศึกษา เชื้อชาติ ฐานะทาง เศรษฐกิจ และสังคมหรือรายได้
2. ต้องมีลักษณะ เป็นที่ เรียกร้องความสนใจ หรือความอยากรู้อยาก เห็นของกลุ่ม ผู้รับ
3. กระบวนการ และวิธีการใช้
4. ความรู้ความ เข้าใจของกลุ่มผู้รับ
5. จะต้องช่วย เสริมสร้างให้มีการ เปลี่ยนแปลงทัศนคติ
6. ถ้าให้ เลือกหลายชนิด ควรพิจารณาเลือกให้ดีที่สุด และสามารถทำความเข้าใจ กับกลุ่มผู้รับได้ใน เวลาอันสั้น
7. เนื้อหาจะต้องถูกต้อง ทันต่อ เหตุการณ์นั้น ๆ เข้าใจง่าย
8. คุ่มค่ากับงบประมาณ และ เวลาที่เสียไป

ประโยชน์ของโสตทัศนอุปกรณ์ที่มีต่องานการประชาสัมพันธ์

โสตทัศนอุปกรณ์จะช่วยให้ผู้ทำการประชาสัมพันธ์ ได้รับความสำเร็จมากขึ้นเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับ

1. โสດทัศนูปกรณ์นั้นใช้แล้วจะต้องช่วยดึงดูความสนใจของประชาชน
2. จะต้องทำให้ประชาชน เกิดความสนใจมากขึ้น
3. ประชาชนสามารถ เข้าใจ เรื่องราวได้ง่ายขึ้น
4. ช่วยให้ประชาชน เข้าใจถึงความ เชื่อมโยงระหว่างความคิดรวบยอด
5. ช่วยให้ประชาชนมีความจำใน เรื่องนั้น หรือมีจินตภาพใน เรื่องนั้น ไปอีกนาน

(27 : 22)

สรุปได้ว่า โสດทัศนูปกรณ์ เป็นสิ่งจำ เป็นอย่างยิ่งสำหรับการประชาสัมพันธ์ ถ้า รู้จัก เลือกอุปกรณ์ที่เหมาะสม และนำมาใช้ได้อย่างถูกต้องแล้ว ก็จะช่วยให้ได้ผลหรือแก้ปัญหา อย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลาย ๆ อย่าง ดังนี้

1. เราและดึงดูความสนใจ
2. ยึดความตั้งใจ
3. ทำให้ความหมายของศัพท์บัญญัติ หรือข้อความทาง เทคนิคของ เรื่องที่จะนำไป ประชาสัมพันธ์ เกิดความหมายที่ชัดเจน และ เกิดความ เข้าใจที่ถูกต้อง
4. ทำให้เข้าใจแนวความคิดอัน เป็นนามธรรม ของ เรื่องที่จะนำไปประชาสัมพันธ์
5. ทำให้การให้ความรู้เพื่อทักษะได้ผลดี และ เร็วขึ้น
6. เป็นหลักฐาน หรือพิสูจน์ความจริง ทักล้างความ เชื่อถือ หรือความ เข้าใจผิด ตลอดจนสร้างความ เชื่อถือ และความ เข้าใจใหม่ ตรงกับข้อเท็จจริง
7. ทำให้จำ เรื่องราวที่ให้ได้นาน สร้างความประทับใจ ลึกซึ้ง
8. โน้มน้าวทัศนคติ ความคิด เห็น และพฤติกรรม ให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ ประารถนาได้
9. ทำให้ผู้รับการประชาสัมพันธ์ทั้งหมด มีความรู้ ความ เข้าใจ และมีความคิด เห็น ในเรื่องราวต่าง ๆ ตรงกัน และตรงกับฝ่ายผู้ให้
10. ประหยัด เวลาในการชี้แจง อภิปราย

การวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยทางการประชาสัมพันธ์นั้น มีความสำคัญและจำเป็นยิ่งสำหรับงานประชาสัมพันธ์ การวิจัยทางการประชาสัมพันธ์จะช่วยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการขององค์การสถาบันสามารถวางนโยบายอันเป็นที่พึงพอใจและยอมรับจากกลุ่มประชาชน การวิจัยทางการประชาสัมพันธ์ย่อม เปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชน แสดงออกซึ่งความคิดเห็น ความพอใจหรือไม่พอใจ ต่อนโยบายและการดำเนินงานของหน่วยงานหรือสถาบันนั้น ๆ อีกทั้งยัง เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อัน เป็นการติดต่อสื่อสารในระบบยุควิถีหรือระบบสองทางระหว่างองค์การสถาบันกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง (12 : 252)

มีผู้ดำเนินการวิจัยทั้งในและต่างประเทศ ซึ่ง เกี่ยวข้องกับการใช้โสตทัศนูปกรณ์เพื่อการประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ เช่น การใช้โสตทัศนูปกรณ์ เพื่อการประชาสัมพันธ์ของธนาคารพาณิชย์ในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการวิจัยเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แต่มิได้ศึกษาถึงด้านสถานภาพ ความต้องการ และการใช้โสตทัศนูปกรณ์เพื่อการประชาสัมพันธ์ ดังนั้น ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยต่าง ๆ เหล่านี้ มาสรุปรวบรวมไว้ ดังนี้

ก. การวิจัยในประเทศ

พ.ศ. 2517 สุดคณิง เรือนใจมัน ได้ทำการวิจัย เรื่องการใช้โสตทัศนูปกรณ์ เพื่อการประชาสัมพันธ์ของธนาคารพาณิชย์ในกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาพบว่า

1. หัวหน้างานประชาสัมพันธ์ร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถามไม่มีวุฒิทางการประชาสัมพันธ์ ร้อยละ 26.70 มีวุฒิทางการประชาสัมพันธ์
2. ร้อยละ 37.50 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีประสบการณ์ในการใช้โสตทัศนูปกรณ์ เพื่อการประชาสัมพันธ์โดยได้รับการศึกษาทางการประชาสัมพันธ์ ร้อยละ 16.67 ได้รับการอบรม เป็นครั้งคราว และสนใจจากการศึกษาจาก เอกสารและตำราอย่าง
3. ธนาคารต่าง ๆ ใช้สื่อดังต่อไปนี้มาก เป็นอันดับจากมากไปหาน้อย คือ ปฏิทิน การติดต่อลูกค้าโดยคำพูด การให้ข่าวแก่หนังสือพิมพ์ และการจัดส่งเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของธนาคารออกไปเยี่ยม เยียนลูกค้า

4. การประเมินผลความถี่ในการใช้สื่อ ปรากฏว่าสื่อที่ใช้บ่อยที่สุด คือ การไปติดต่อกับลูกค้าโดยตรง การให้ข่าว บทความแก่หนังสือพิมพ์ การจัดรายการวิทยุ โทรทัศน์ ไปสเตอร์ และปฏิทิน ตามลำดับ ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ใช้สื่อในการประชาสัมพันธ์ และดำเนินการโดยธนาคารเอง สำหรับโครงการใช้โสตทัศนูปกรณ์เพื่องานประชาสัมพันธ์ของธนาคารพาณิชย์ ปรากฏว่ายังไม่มีโครงการ เป็นส่วนมาก และโสตทัศนูปกรณ์ยังมีได้ถูกนำไปใช้ในงานประชาสัมพันธ์ของธนาคารพาณิชย์ในกรุงเทพมหานครอย่างจริงจัง (27 : ก-ข)

ในปี พ.ศ. 2518 ชัยยงค์ พรหมวงศ์ และคณะ ได้ทำการสำรวจสถานภาพ การดำเนินการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 40 หน่วยงาน พบว่า

หน่วยงานส่วนใหญ่ในกรุงเทพมหานครดำเนินการประชาสัมพันธ์เอง โดยตั้งแผนกประชาสัมพันธ์หรือแผนกโฆษณาขึ้น และใช้บุคลากร 4-6 คน ในการปฏิบัติงานมีการวางแผนกิจกรรมประชาสัมพันธ์ล่วงหน้า 6 เดือนถึง 1 ปี ดำเนินการประชาสัมพันธ์เป็นรายวันและมีการประเมินผลทุก 1-2 เดือน สำหรับสื่อที่นิยมใช้มากที่สุดและให้ผลตอบแทนคุ้มค่าที่สุด คือ สิ่งพิมพ์และเอกสารต่าง ๆ (28 : 16)

พ.ศ. 2523 สุจิตรา สุนทรทรัพย์ ได้ทำการศึกษาสภาพและปัญหาการใช้โสตทัศนูปกรณ์ เพื่อการเผยแพร่ความรู้ด้านการวางแผนครอบครัวในหน่วยงาน และสำรวจความต้องการ ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโสตทัศนูปกรณ์ เพื่อหาชนิดของโสตทัศนูปกรณ์ที่เหมาะสมในการให้ความรู้การวางแผนครอบครัวในกรุงเทพมหานคร ปรากฏผลดังนี้

1. หน่วยงานด้านการผลิตและการใช้โสตทัศนูปกรณ์ในการวางแผนครอบครัว มีการกำหนดนโยบายและมีการวางแผนงานล่วงหน้ามากกว่า 1 ปี งบประมาณการดำเนินงานของหน่วยงานได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน ความช่วยเหลือขององค์การต่างประเทศและหน่วยงานเอกชนในประเทศ หน่วยงานให้การสนับสนุนการจัดหาโสตทัศนูปกรณ์ประเภทต่าง ๆ พอสมควร มีการประเมินผลการใช้โสตทัศนูปกรณ์โดยใช้แบบสอบถาม การสังเกตและจดหมายตอบรับ ปัญหาในหน่วยงานที่พบมากที่สุด ได้แก่ ขาดงบประมาณ และเจ้าหน้าที่เผยแพร่มีไม่เพียงพอ ร้อยละ 53.33

2. โสตทัศนูปกรณ์ในการเผยแพร่ความรู้การวางแผนครอบครัวที่ใช้มากที่สุดในกรุงเทพมหานคร เป็นโสตทัศนูปกรณ์ประเภทกิจกรรม ส่วนประเภทวัสดุกราฟฟิกและเอกสารสิ่งพิมพ์ ได้แก่ เอกสารเล่ม ซึ่งมีค่าเฉลี่ย 4.20 และ 3.86 ตามลำดับ

3. ผู้รับบริการวางแผนครอบครัวได้รับความรู้ด้านการวางแผนครอบครัวจากโฆษณาที่พิมพ์ลงในวัสดุต่าง ๆ ร้อยละ 80.80 และมีความเห็นด้วยอย่างมากกับการใช้ภาพยนตร์ในการโฆษณาความรู้การวางแผนครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 88.00 สำหรับความเชื่อถือในแหล่งข่าว ผู้รับบริการวางแผนครอบครัวให้ความเชื่อถือข่าวที่มาจากโทรทัศน์ ร้อยละ 40.80

4. โสตทัศนูปกรณ์ประเภทเครื่องฉาย การจัดรายการ และกิจกรรม เป็นโสตทัศนูปกรณ์ที่เหมาะสมในการเผยแพร่ความรู้การวางแผนครอบครัวในกรุงเทพมหานคร (29 : ก-ข)

ในปีเดียวกัน อาจารย์ สังขพันธ์ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการใช้โสตทัศนูปกรณ์ในโครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเน้นด้านการเผยแพร่ความรู้ในโครงการ ซึ่งผลการวิจัยปรากฏดังนี้

1. โสตทัศนูปกรณ์ที่หน่วยงานส่วนใหญ่ใช้ คือ รูปภาพ หนังสือพิมพ์ วารสาร เอกสารเล่ม ภาพยนตร์ สไลด์ รายการวิทยุ การจัดนิทรรศการ และการบรรยาย
2. ปัญหาที่หน่วยงานส่วนใหญ่ประสบ คือ งบประมาณที่หน่วยงานจัดสรรให้ไม่เพียงพอกับความต้องการ ขาดผู้มีความรู้ความสามารถในการผลิตและการใช้โสตทัศนูปกรณ์ และไม่มีการประเมินผลการใช้โสตทัศนูปกรณ์
3. ประชาชนส่วนใหญ่รับข่าวสารความรู้ทั่วไปโดยผ่านทางโสตทัศนูปกรณ์ คือ หนังสือพิมพ์ รายการโทรทัศน์ มากที่สุด รองลงมาคือ รูปภาพ แผ่นป้ายโฆษณา รายการวิทยุ เพลง ส่วนรูปแบบของเอกสารสิ่งพิมพ์ รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ ที่ประชาชนต้องการมากที่สุด คือ ข่าว และรูปแบบของกิจกรรมที่ประชาชนต้องการมากที่สุด คือ การไปทัศนศึกษา นอกสถานที่

ผู้วิจัยได้ให้ข้อ เสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในด้านการใช้โสตทัศนูปกรณ์เพื่อการ เผยแพร่ไว้ว่า

1. ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพิจารณาให้ความสำคัญ สนับสนุน และส่งเสริมอย่างจริงจัง ในการนำโสตทัศนูปกรณ์มาใช้อย่างกว้างขวางในการ เผยแพร่ข่าวสารความรู้ เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
2. หน่วยงานแต่ละแห่งควรวิเคราะห์ผลงาน และติดตามผลการใช้โสตทัศนูปกรณ์ ในการเผยแพร่ข่าวสารความรู้ เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เฉพาะของหน่วยงานเอง
3. แต่ละหน่วยงานควรมีโครงการแลกเปลี่ยนโสตทัศนูปกรณ์ซึ่งกันและกัน
4. ควรจัดให้มีการสัมมนา และฝึกอบรม การผลิต และการใช้โสตทัศนูปกรณ์ แก่หัวหน้างาน เผยแพร่ หัวหน้างานโสตทัศนศึกษา และเจ้าหน้าที่โสตทัศนศึกษา เป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสม
5. ควรทำการวิจัย การใช้โสตทัศนูปกรณ์ ในโครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กับ ตัวอย่างประชากรในส่วนภูมิภาค เพิ่มเติมจากการวิจัยนี้ (30 : ก-ค)

ข. การวิจัยในต่างประเทศ

ใน ค.ศ. 1964 เจมส์ เดอริแมน (James Derriman) ได้ศึกษาถึง ลักษณะงานประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานธุรกิจและได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า หน่วยงานประชาสัมพันธ์ จะต้องใช้เทคนิคการประชาสัมพันธ์ เข้าแก้ไขปัญหาหรือ เหตุวิฤตต่าง ๆ ที่อาจมีผลเสียหาย ต่อชื่อเสียงขององค์การรวมทั้งการดำเนินงานประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อดำรงไว้ซึ่ง ความนิยมของประชาชน นอกจากนี้จะต้องทำหน้าที่ในการเผยแพร่กระจายข่าวสารต่าง ๆ ขององค์การสู่ประชาชนด้วยสื่อที่เหมาะสม เช่น สิ่งพิมพ์ภายในองค์การ รายงานประจำปี นิตยสาร ภาพยนตร์ และการจัดนิทรรศการ ฯลฯ รวมทั้งการดำเนินงานด้านการสร้างสื่อ-มวลชนสัมพันธ์ (31 : 155)

ใน ค.ศ. 1967 ฟิลลิป เลสลีย์ (Philip Lesley) ได้ทำการศึกษา เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์พบว่า

1. การประชาสัมพันธ์ ช่วยสร้างมนุษยสัมพันธ์ในหน่วยงานได้อย่างดี
2. การประชาสัมพันธ์ จะช่วยในเรื่องการประสานงานในองค์การและหน่วยงานภายนอกซึ่ง เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี
3. การประชาสัมพันธ์ที่ดีควรนำโสตทัศนูปกรณ์เข้ามาใช้อย่างกว้างขวาง และสามารถทำให้งานมีประสิทธิภาพสูง
4. การจัดพิมพ์ เอกสารเผยแพร่จะเป็นตัวกลางในการประชาสัมพันธ์ได้เป็นอย่างดี
5. การสร้างความพอใจให้แก่ผู้มาติดต่อ บุคลากรของสถาบันควรใช้คำพูด การเอาใจใส่ที่ดี เพื่อสร้างความประทับใจ (32 : 32)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย