

สรุปและขอเสนอแนะ

ในบทที่ 1, 2 และ 3 ได้กล่าวถึงวิธีการแบ่งอัตราค่าภาระและค่าบริการที่
การทำเรือฯ ใ้ช้อยู่ในปัจจุบัน ความเป็นมาของการทำเรือแห่งประเทศไทย การแบ่ง
ส่วนงาน ผลที่อัตราค่าภาระและค่าบริการมีต่อการทำเรือฯ ปัญหาสำคัญบางประการที่
ควรคำนึงถึงในการปรับปรุง กำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการและการวางโครง
สร้างของอัตราค่าภาระและค่าบริการโดยพิจารณาส่วนประกอบที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ใน
บทสุดท้ายนี้จะเป็นการเสนอแนะโดยพิจารณาจากสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทั้ง ๆ ไป ซึ่งอาจ
ทำให้การทำเรือฯ บรรลุถึงจุดหมายในการกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการให้เหมาะ
สมเพื่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น สิ่งแวดล้อมดังกล่าวบางรายการแม้จะไม่มีผลโดยตรงต่อค่า
ภาระและค่าบริการ แต่ก็มีความสัมพันธ์ทางอ้อมซึ่งช่วยในการพิจารณากำหนดอัตราค่า
ภาระและค่าบริการ

1. ความเป็นอิสระในค่านโยบายและการบริหารงาน

ความต้องการของรัฐบาลในการให้สำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ดำเนินกิจการ
แบบองค์การอิสระ เพื่อให้งานดำเนินไปโดยรวดเร็วทันกับความต้องการของการค้าได้
มีมานานแล้ว โดยรัฐบาลตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเพื่อยกฐานะสำนักงานท่า
เรือฯ เป็นองค์การอิสระในปี 2494 และเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของธนาคารโลกที่
ได้ให้เงินกู้มาพัฒนาท่าเรือ โดยให้กิจการดำเนินไปด้วยความเป็นอิสระ รัฐบาลได้ตั้ง
การทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นองค์การอิสระตามเงื่อนไข แต่เป็นเพียงความอิสระใน
ชื่อเท่านั้น ทางค่านโยบายและการบริหารยังต้องขึ้นกับรัฐบาลเช่นเดิม ในปี 2496
รัฐบาลได้ว่าจ้างนายออสติน เจ โทบิน ผู้อำนวยการท่าเรือนิวยอร์กมาให้คำแนะนำ
เกี่ยวกับการบริหารและจัดหน่วยงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย นายโทบินได้
แนะนำวิธีการเพื่อแก้ไขปรับปรุงและกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของ
ธนาคารโลกในการให้เงินที่ว่า

"...: รัฐบาลจะต้องจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การจักวางระเบียบข้อบังคับและการควบคุมบริหารการทำเรือและการเดินเรือในเขตจังหวัดพระนครให้เข้าด้วยกันโดยเป็นองค์การที่มีรูปการบริหาร มีสินทรัพย์และระเบียบการ มีสภาพเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจที่จำเป็นที่สามารถดำเนินการในความรับผิดชอบโดยมีสมรรถภาพและดำเนินการถูกต้องตามหลักการดำเนินงานที่..."¹

การที่กิจการท่าเรือได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การอิสระตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับธนาคารโลก ธนาคารโลกได้ทักท้วงขอให้มีการแก้ไข รัฐบาลเองก็เคยให้คำมั่นว่าจะแก้ไขในเรื่องนี้ แต่ข้อบังคับของกฎหมายที่ระบุให้กิจการท่าเรือเป็นรัฐวิสาหกิจและต้องขึ้นต่อรัฐบาล ทำให้การแก้ไขเป็นไปได้โดยยาก ขอความที่สนับสนุนขอกล่าวอ้างข้างต้นนี้จะเห็นได้ชัดจากคำมั่นของรัฐบาลว่า

"...: จะจัดการให้ท่าเรือฯ ได้ปฏิบัติกิจการอย่างดี อย่างไรก็ดีการบริหารงานและการจัดหน่วยงานขององค์การจะดำเนินการไปได้อย่างไรโดยเหมาะสมก็โดยอาศัยขอบเขตอำนาจที่วางไว้ตามกฎหมายที่ก่อตั้งองค์การนั้น กฎหมายคือที่มาแห่งอำนาจ ถ้ากฎหมายจำกัดอิสระภาพในการบริหารงานของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการอย่างเคร่งครัดก็เป็นการทำลายวัตถุประสงค์ดั้งเดิมที่ให้แยกกิจการออกมาเป็นองค์การอิสระ"²

¹ ประจวบ สุนทรางกูร, พลตรี. "ท่าเรือกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม", เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 6 ประจำปีการศึกษา 2506-2507, พระนคร. 14 สิงหาคม 2507, หน้า 182

² เรื่องเดียวกัน หน้า 183

นายโทบินได้แนะนำให้แก้ไขปรับปรุงคือ

"... ไม่ควรให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเข้าแทรกแซงหรือควบคุมกิจการท่าเรือ เว้นแต่การทำเรือฯ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การทำเรือฯ ควรเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารตามระเบียบของคณะกรรมการได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพราะองค์การอิสระควรมีสติธิและรับผิดชอบในเรื่องนี้ได้ แต่ให้คณะกรรมการท่าเรือฯ รับผิดชอบทุกประการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในบรรดากิจการอื่นท่าเรือพึงกระทำเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจและการคลังทั่วไปของรัฐบาล..."³

นายโทบินยังได้ชี้ให้เห็นลักษณะการบริหารแบบองค์การคือองค์การสาธารณะซึ่งตั้งขึ้นนอวงารัฐบาลกลางหรือหน่วยปกครองของรัฐหรือท้องถิ่นจะต้องมีอิสระไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบพิธีการหรืออยู่ในขอบการจำกัดของราชการเพื่อจะได้ใช้ระเบียบการจัดการที่ดีที่สุดในการดำเนินกิจการขององค์การสาธารณะที่จะหารายได้ ซึ่งทั้งนี้สมรรถภาพในการบริหารจะมีอยู่ก็ต่อเมื่อไม่มีการแทรกแซงทางการเมือง ในด้านการบริหารควรเลือกจากผู้มีความรู้ ความชำนาญในด้านธุรกิจ การคลัง การค้า และการธนาคาร เพื่อช่วยแก้ปัญหาการดำเนินกิจการของท่าเรือฯ สำหรับการจัดแบ่งงาน นายโทบินได้เสนอแนะให้จัดตั้งฝ่ายการปกครองเพิ่มขึ้น เพื่อดำเนินการและรับผิดชอบทางด้าน การคัดเลือกบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้น รวมทั้งการให้บริการทางด้านอนามัย โรงพยาบาล บ้านพักและสวัสดิการสงเคราะห์ ในเรื่องอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง นายโทบินมีความคิดเห็นว่างานขององค์การจะดำเนินได้ผลดีก็ด้วยการใช้คนที่มีสติปัญญาดีที่สุดเท่าที่จะหามาได้ โดยมีระดับเงินเดือนหรือค่าจ้าง

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ให้สูงพอที่จะดึงดูดผู้ที่มีสมรรถภาพดีดังกล่าวและเป็นกำลังใจให้ทีมงานขององค์กรนั้น ๆ เป็นอาชีพอยู่ตลอดไป สำหรับทางความสามารถของพนักงาน นายโทบินได้เสนอให้การทำเรื่อง ส่งเจ้าหน้าที่ไปดูงานและรับการอบรมในสถานต่าง ๆ ที่ทำเรื่องนิตยวรรค เพื่อนำความรู้และประสบการณ์นั้น ๆ กลับมาช่วยปรับปรุงแก้ไข⁴ อย่างไรก็ตามรัฐบาลในสมัยนั้นก็ได้แก้ไขเพียงเท่าที่เห็นว่าเหมาะสมกับสถานการณ์เท่านั้น การทำเรื่องก็ยังคงเป็นองค์การซึ่งดำเนินงานภายใต้กฎข้อบังคับอย่างเข้มงวดของรัฐบาล

ผลเสียที่เกิดจากการขาดความเป็นอิสระในด้านนโยบายและการบริหารงาน เห็นได้ชัดจากผลการสัมมนา⁴รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนถึง 46 แห่ง ผลสรุปจากการสัมมนา⁴ระบุว่ารัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันกับเอกชนส่วนใหญ่จะขาดทุน รัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดและไม่ให้เอกชนแข่งขันเท่าที่สมควร⁴ ในการสัมมนามีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขในเรื่องการขาดความคล่องตัวในทางธุรกิจ การที่พนักงานและเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น รัฐวิสาหกิจขึ้นกับรัฐมนตรีหลายกระทรวงเกินไป การที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถแข่งขันกับธุรกิจของเอกชนได้ ก็เนื่องจากระเบียบการทำงานและบุคคลปฏิบัติงาน

ด้านระเบียบการทำงาน ใช้ระเบียบการทำงานของราชการมาใช้เพราะรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการกึ่งราชการซึ่งรัฐบาลถือหุ้นใหญ่ ระบบราชการของเมืองไทยเป็นระบบที่ยึดขาดต่องานเป็นทอด ๆ จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุดเพื่ออนุมัติและจากระดับสูงสุดจะส่งตอลงมายังระดับต่ำเพื่อรับทราบและปฏิบัติ ถ้าเป็นหน่วยธุรกิจแล้วจะต้องตัดสินใจรับผิดชอบให้ทันต่อเหตุการณ์โดยเฉพาะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

ด้านบุคคลปฏิบัติงาน บุคคลส่วนใหญ่ผ่านชีวิตราชการมาแล้ว ใช้ความเคยชินในการปฏิบัติราชการมาใช้ ดังนั้นการทำงานจึงเฉื่อยช้าขาดความกระตือรือร้น

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184 - 185

รัฐวิสาหกิจก็ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร นอกจากนั้นการทุจริตในวงงานยังมีมาก ⁵

ตัวอย่างหนึ่งที่อาจชี้ให้เห็นการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นที่ทราบกันดีของประชาชนทุกฝ่ายว่ามีผลล้าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ทั้งในด้านการศึกษาและด้านการปฏิบัติ เช่น การท่าเรือฯ มีความต้องการในการขยายท่าเรือเพื่อลดปัญหาความแออัดของเรือที่เข้าเทียบท่าและรับส่งผู้โดยสารในอนาคต การท่าเรือฯ ได้เสนอโครงการสร้างเขื่อนตะวันออก รัฐบาลได้เสียเวลาพิจารณาและตัดสินใจตั้งแต่การท่าเรือฯ เสนอโครงการเมื่อ พ.ศ. 2495 จนถึง พ.ศ. 2509 เป็นเวลา 14 ปี จึงมีมติเห็นชอบด้วยในการขยายท่าเรือ ⁶ จะเห็นได้ว่าตัวอย่างดังกล่าวแสดงความล่าช้าในการดำเนินงานและไม่ทันต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ ความล่าช้าในการบริหารงานของการท่าเรือฯ เอง ก็ก่อให้เกิดความเสียหายเช่นเดียวกัน ทุก ๆ วันจะมีผู้ให้บริการของการท่าเรือฯ เป็นจำนวนมาก การท่าเรือฯ ไม่สามารถทำงานทุกชิ้นให้เสร็จในวันเดียวได้ งานต้องค้างค้ำติดต่อกันเป็นเวลาหลายวันบางครั้งเป็นเวลาหลายเดือน บางครั้งเมื่อระยะเวลาผ่านไปรายการที่ค้างค้ำสะสมเป็นเวลานานก็ถูกจำหน่ายออกไป รายการที่สำคัญยิ่งต่อการท่าเรือฯ คือรายได้ หักเงินบางรายการกินระยะเวลาานกว่าจะเก็บได้ บางรายการนานเกินไปจนต้องจำหน่ายเป็นหนี้สูญจากบัญชีไปก็มี ⁷ อันเป็นผลให้การท่าเรือฯ ต้องเสียผลประโยชน์จากความล่าช้าในการดำเนินงาน

⁵ รายงาน, หนังสือพิมพ์, "รัฐวิสาหกิจที่ล้มเหลว," วันที่ 5 พฤษภาคม 2517

⁶ จรรยา นาดสุภา, "ความจำเป็นของการก่อตั้งและขยายกิจการของการท่าเรือฯ" นิตยสาร กทม. ฉบับที่ 186, ปีที่ 20, กรกฎาคม 2516, หน้า 14

⁷ จากการสัมภาษณ์และสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2517

ลักษณะของการบริหารท่าเรือในปัจจุบันส่วนมากได้มุ่งหมายหรือเปลี่ยนแนวความคิดมาสู่วิธีการใหม่ที่เรียกว่าเป็นองค์การอิสระอย่างที่เราเรียกในภาษาอังกฤษว่า AUTONOMOUS PORT AUTHORITY นอกจากนี้กิจการท่าเรือถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภคประเภทหนึ่ง ซึ่งเรียกในภาษาอังกฤษว่า PUBLIC UTILITY

ความหมายของคำ AUTONOMOUS หรือ AUTONOMY มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. มีสภาพเป็นนิติบุคคลปกครองตนเองได้
2. ต้องรับผิดชอบพึ่งตัวเองได้ในทางการเงิน
3. มีอิสระในเรื่องการเงิน เช่น งบประมาณและการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น
4. ต้องดำเนินงานแบบการค้า⁸

เพื่อเปรียบเทียบกับกิจการท่าเรือในประเทศที่เจริญแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา จะได้ยกตัวอย่างซึ่งแสดงให้เห็นอำนาจหน้าที่ของท่าเรือ LOS ANGELES กฎหมายได้ให้อำนาจท่าเรือในการจัดตั้งข้อมบังคับกฎต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมชายฝั่งและพื้นน้ำซึ่งอยู่ในเขตท่าเรือและมีอำนาจลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎนั้น ๆ ด้วย กำหนดและจัดเก็บค่าภาระและค่าบริการต่าง ๆ สามารถออกข้อกำหนดและบังคับเกี่ยวกับบริการที่ให้แก่ประชาชนในคานกิจการท่าเรือ เช่น ค่าธรรมเนียมการออกไปอนุญาต เกี่ยวกับการใช้พื้นน้ำ ท่าเรือมีหน้าที่ควบคุมคานการเดินเรือ คานการประมง กฎหมายยังให้อำนาจในการปรับปรุง แกะไข ขยาย บำรุงรักษา และอำนวยความสะดวกอันอุปการณ์ให้ความสะดวก การก่อสร้าง เครื่องทุ่นแรง เครื่องใช้ต่าง ๆ ทั้งยังมีอำนาจในการให้สัมปทาน (FRANCHISES) ออกพันธบัตรเงินกู้ (BONDS) เพื่อให้ทราบว่าการ

⁸ ประจวบ สุนทรางกูร, พลตรี. เรื่องเดิม หน้า 250

ค่าเนิ่นงานที่มีอยู่นั้นค่าเนิ่นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดที่สุดหรือไม่ กฎหมายจึงกำหนดให้ท่าเรือมีการสำรวจการค่าเนิ่นงานทุก ๆ 10 ปี ส่วนรายได้ที่เก็บจากค่าภาระและค่าบริการต่าง ๆ สามารถที่จะตั้งเป็นเงินทุนรายได้ของท่าเรือ เงินนี้สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อปรับปรุง สร้าง จ่ายคืนเงินกู้หรือเงินยืมจ่ายเป็นบำนาญ (PENSIONS)⁹

จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับท่าเรือของ LOS ANGELES ดังกล่าวมีลักษณะกำหนดให้ท่าเรือเป็นองค์การอิสระซึ่งแตกต่างจากการท่าเรือแห่งประเทศไทย จึงทำให้ระบบการค่าเนิ่นงานของท่าเรือในต่างประเทศรวดเร็วกว่าเพราะความเป็นอิสระในด้านการค่าเนิ่นนโยบายและการบริหารงาน การท่าเรือแห่งประเทศไทยสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นองค์การอิสระแบบนั้นบ้าง อย่างน้อยที่สุดเพื่อให้สามารถสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในด้านการเงินความเป็นอิสระในการบริหารงานดังกล่าวอาจจะนำรายได้มาสู่การท่าเรือฯ เพิ่มขึ้น ทั้งในรูปการกู้ยืม พันธบัตรรายได้ ในด้านการจรรโลงใจพนักงานก็เช่นกัน ความเป็นอิสระของการท่าเรือฯ ลดปัญหาทางด้านการฉ้อโกง (CORRUPTION) ได้บ้าง ถ้าการท่าเรือฯ สามารถจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างได้ในอัตราที่สูงพอเพื่อให้พนักงานทำงานด้วยความซื่อสัตย์ รักดี อยู่กับการท่าเรือฯ เป็นเวลานาน

ในส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลยุคพัฒนานี้จะดำเนินการเรื่องการตั้งรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคเช่นการท่าเรือฯ นี้ให้เป็นองค์การอิสระตามความหมายที่แท้จริงได้แล้ว เพื่อประโยชน์ของการท่าเรือฯ และของรัฐบาล โดยทางคานรัฐบาลอาจลดภาระในการให้ข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หน่วยต่าง ๆ ทำงานซ้ำซ้อนกัน ตามหลักเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะทฤษฎีการแบ่งงานของ ADAM SMITH อาจจะช่วยให้เห็นว่า การแบ่งงานเป็นการเพิ่มผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนทางการท่าเรือฯ นั้นอาจเชื่อ

9

ARNEBERGH, ROGER & PETERSON, WALTER C., CHARTER OF THE CITY OF LOS ANGELES ANNOTATED, PARKER & SON, INC., LOS ANGELES 13, CALIF. 1957, p. 105-114

ได้ว่ารายได้จะเพิ่มสูงขึ้น ด้านนำเอาระบบความเป็นอิสระนี้มาใช้

2. ระบบการประมวลข้อมูลที่ทันสมัย

แม้เทคโนโลยีทางด้านคอมพิวเตอร์ (COMPUTER) จะเป็นที่รู้จักคุ้นเคยและใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศที่เจริญมากกว่า 20 ปีแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปหรือประเทศญี่ปุ่นในเอเชียเอง

".... The first UNIVAC computer went into operation at the Bureau of the Census in Washington D.C., in April, 1951. The first installation for a business was at General Electric Appliance Park in Louisville, Kentucky in 1954....." 10

ในปัจจุบันประเทศดังกล่าวได้ปรับปรุงระบบภายในเครื่อง (HARDWARE) โดยใช้อุปกรณ์ที่มีขนาดเล็กมากและมีประสิทธิภาพสูง เรียกว่า MONOLITHIC 11 และถือว่าเป็นการเริ่มต้นสมัยที่ 4 ทางเทคโนโลยี ด้านคอมพิวเตอร์ แต่การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์หาได้เป็นที่นิยมในประเทศเท่าที่ควรไม่ ในประเทศไทยเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องแรกติดตั้งที่ศูนย์คำนวณสถิติ แผนกวิชาสถิติ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในเดือนสิงหาคม 2506 เครื่องคอมพิวเตอร์นี้ คือ

10
DAVIS, GORDON, B., INTRODUCTION TO ELECTRONIC COMPUTERS,
Mc GRAW-HILL BOOK COMPANY, SECOND EDITION, 1971, p. 10

11
CASHMAN, THOMAS J., CDP, REVIEW MANUAL FOR CERTIFICATE IN
DATA PROCESSING, ANAHEIM PUBLISHING COMPANY, CALIFORNIA,
REVISED EDITION 1972, p. 5

IBM 1620¹² ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าเหตุผลสำคัญที่ทำให้เทคโนโลยีในสาขาวิชาคอมพิวเตอร์ไม่มีความแพร่หลายเท่าในต่างประเทศนั้น เนื่องจากสิ่งแวดล้อมหลายอย่างที่สำคัญ ในด้านแรงงาน ค่าจ้างทำงานอัตรายังต่ำอยู่ รายได้เฉลี่ยของประชาชนทั่ว ๆ ไป ยังอยู่ในระดับต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่เจริญแล้ว ทางด้านเงินทุนในการติดตั้งซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์มีราคาสูงมาก เช่น IBM 360 MODEL 22 ซึ่งประกอบไปด้วย Card Reader, Centre Processing Unit, Magnetic Tape Units, Disc. Store ที่ Control Data Institute ใน Long Beach ต้องเสียค่าเช่าและค่าบำรุงรักษากว่า US\$ 7000 ต่อเดือน ส่วนทางด้านบุคคลก็ยังคงขาดบุคคลที่มีความรู้จะมาดูแลและควบคุมใช้เครื่องนี้ได้ ผู้เขียนมีใจคิดว่าเราไม่สามารถหาบุคคลดังกล่าวได้ เนื่องจากมีการเปิดสอนเป็นหลักสูตรแล้วในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตัวผู้เขียนเองรู้อย่างแน่นอนว่าความรู้ด้านคอมพิวเตอร์นี้จะเป็นที่ต้องการอย่างยิ่ง ทั้งในองค์การคาและสาขาวิชาอื่น ๆ ในอนาคตอันใกล้นี้ก็ตาม แต่ที่ดังเสใจเพราะไม่ทราบว่าเมื่อใดเวลากังกล่าวนั้นจะมาถึง วิชาคอมพิวเตอร์นี้จึงยังไม่เป็นที่นิยมเท่าที่ควร วิชาแขนงนี้แยกเป็นหลายแผนก ทั้งการศึกษา การสร้างเครื่อง แกะไขเครื่อง ควบคุมเครื่อง และการเขียนโปรแกรม (PROGRAM) ทั้งตั้งระบบดำเนินงาน แม้ในประเทศไทยจะประสบปัญหาดังกล่าวนี้ก็ตาม แต่ก็มีได้เป็นปัญหาใหญ่หรือสำคัญที่ไม่อาจแก้ไขได้ เพราะบริษัท IBM (INTERNATIONAL BUSINESS MACHINE) ซึ่งเป็นบริษัทของต่างประเทศ ที่มีกิจการทางด้านคอมพิวเตอร์ เข้ามาตั้งกิจการในประเทศไทย ได้เปิดบริการทั้งด้านการให้เช่าและขายเครื่อง

การให้เช่าเครื่องมี 2 ประเภท คือ

"This document is the property of the Thailand Information Center (TIC), Chulalongkorn University and is to be returned within two weeks to the Thailand Information Center, Ratasart Building 3, Chulalongkorn University"

¹² สุพจน์ โกสียะจินดา, คอมพิวเตอร์พื้นฐานและการเขียนโปรแกรม, โอเคียนสโตร์, พระนคร, หน้า 2

1. การให้เช่าใช้เครื่องที่บริษัท IBM
 2. การให้เช่าโดยไปติดตั้งที่สำนักงานของผู้เช่าเอง
- การให้เช่าใช้เครื่องที่บริษัท IBM มี 2 กรณี ควบกันคือ
1. ให้เช่าทั้งบุคคลและเครื่อง
 2. ให้เช่าเฉพาะเครื่อง

อัตราการเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์อาจคิดเหมาเป็นเดือน เป็นรายชั่วโมงและ เป็นงานรายชิ้น การให้เช่าเป็นเดือนนั้นถ้าคิดเป็นชั่วโมงแล้วเท่ากับ 176 ชั่วโมง ถ้าเกินกว่าอัตราดังกล่าวจะต้องเสียค่าล่วงเวลาซึ่งคิดเพียง 10% ของอัตราปกติต่อ ชั่วโมง การเก็บค่าเช่าเครื่องโดยวิธีดังกล่าวมีมาตรฐานเป็นเครื่องตรวจสอบเวลาใช้งาน ส่วนการว่าจ้างบุคคล ถ้าว่าจ้างบุคคลของ IBM เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ค่าใช้จ่าย ประมาณเดือนละ 3,000 บาท ถ้าไม่ใช้บุคคลของ IBM จะเสียค่าใช้จ่ายประมาณ เดือนละ 6,000 บาท ด้านการฝึกอบรม มีการเปิดการอบรมเบื้องต้น (BASIC COURSE) ระยะเวลาประมาณ 3 - 6 เดือน แล้วแต่โอกาส แต่จะอบรมให้จนใช้งานได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น ยกเว้นการอบรมขั้นสูงซึ่งต้องใช้เวลา 2-3 ปี การให้เช่าจะยังไม่คิดค่าเช่าจนกว่าจะมีผู้สามารถใช้เครื่องนั้นได้ นอกจากนั้น IBM ยัง รับงานทางด้านทำบัญชีด้วยแล้วแต่จะว่าจ้างเป็นชิ้นหรือรายเดือน บริษัทจะลงรายการบัญชี ที่เกิดขึ้นทั้งหมดตามระบบบัญชี รวมทั้งรายงานการเงินด้วย IBM แนะนำว่าควรมีการเช่า เครื่องมากกว่าการซื้อ เพราะสามารถเปลี่ยนเครื่องให้ทันสมัยตลอดเวลา

จะเห็นได้ว่าการทำเรื่อง อาจแก้ปัญหาทางด้านการทำบัญชี การเก็บข้อมูล ต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้รวดเร็วทันความต้องการโดยใช้บริการของบริษัทดังกล่าวข้างต้นได้ ทางการทำเรื่องฯ เคยหรือไม่ที่จะเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนของการใช้แรงงานในการทำ บัญชีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับต้นทุนการใช้บริการของเครื่องคอมพิวเตอร์ ผู้เขียนเชื่อแน่ว่า การบัญชีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของการทำเรื่องฯ จะต้องเสียเวลาและแรงงานมาก แต่ถ้าใช้ เครื่องคอมพิวเตอร์นี้แล้ว มิใช่จะประหยัดเฉพาะเวลาและค่าแรงเท่านั้นแน่นอนในตัว เลข ความเชื่อถือได้ในทางการบัญชีจะมีมากกว่าการทำบัญชีโดยใช้แรงงานคน ผู้ เขียนจึงขอสนับสนุนวิธีการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ต่อการทำเรื่องฯ เพื่อเพิ่มและขยายขอบเขต



คจามสามารถอันจำกัดของมนุษย์ แม้ว่าครั้งหนึ่งการทำเรือฯ เคยขออนุมัติใช้เครื่องคอมพิวเตอร์โดยติดตั้งที่การทำเรือฯ แต่มิได้รับการอนุมัติ โดยเหตุผลว่าถ้าการทำเรือฯ มีความต้องการใช้เมื่อใดก็สามารถใช้ได้ ณ สำนักงานสถิติแห่งชาติ¹³ เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยมาจนบัดนี้ ประกอบกับการทำงานที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วจึงเป็นการสมควรที่การทำเรือฯ จะขอใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ติดตั้งไว้ ณ การทำเรือฯ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการทำงานประจำวัน

3. การวางแผนล่วงหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ในระบบเศรษฐกิจทุกระบบกิจการใด ๆ ก็ตามจะดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้นจะขาดการวางแผนที่ดีไม่ได้ ในระบบสังคมนิยม (SOCIALISM) อย่างเช่นในประเทศรัสเซีย (RUSSIA) ก็ถือการวางแผน (PLANNING) ล่วงหน้าเป็นหลักสำคัญเพื่อเพิ่มอำนาจทางด้านเศรษฐกิจบทความเกี่ยวกับการวางแผนได้ปรากฏมาตั้งแต่สมัยเลนิน (LENIN) เป็นต้นมา ในราว ค.ศ. 1955 ได้ใช้ระบบ I-O (INPUT-OUTPUT) ANALYSIS เพื่อการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ การวางแผนดังกล่าวนี้ PROF. WASSILY LEONTIEF OF HARVARD UNIVERSITY ได้ตั้งขึ้นเป็น MODEL โดยอาศัยสมการเส้นตรง (LINEAR EQUATION) สร้างความสัมพันธ์ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของเศรษฐกิจนั้น ๆ สมการเหล่านี้จะเชื่อมความสัมพันธ์ของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ทั้งหมดของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในชั้น INTERMEDIATE (STEEL, CHEMICAL, ELECTRIC) กับ FINAL DEMAND (CONSUMER NEEDS, DEFENSE REQUIREMENTS, NET EXPORTS, ETC.,)¹⁴

¹³ รายงานการประชุมคณะกรรมการ กทท. ครั้งที่ 2/2511 วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2511, ณ สำนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย

¹⁴ SCHWARTZ, HARRY, AN INTRODUCTION TO THE SOVIET ECONOMY, CHARLES E. MERRILL PUBLISHING COMPANY, COLUMBUS, OHIO, 1968, CHAPTER 4.

ของระบบเศรษฐกิจซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แม้ในประเทศสังคมนิยมก็ยังมีกำหนดวางแผนไว้อย่างแน่นอนและล่วงหน้า ส่วนในประเทศระบบนายทุน (CAPITALISM) ก็เช่นกัน แตกต่างกันก็เพียงว่าในระบบเศรษฐกิจแบบนายทุนเอกชนเป็นผู้กำหนดการวางแผนเป็นส่วนใหญ่ ประเทศไทยซึ่งถือว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยก็ได้มีการวางแผนเพื่อพัฒนาประเทศ ขณะนี้กำลังอยู่ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) สำหรับการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐวิสาหกิจ มีงบประมาณไว้ในโครงการพัฒนาคังกลาวก็ตาม แต่เจ้าพนักงานและหน่วยงานต่าง ๆ หาได้คำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากโครงการที่วางไว้ไม่ การวางแผนก็เพียงเฉพาะแต่ละส่วนงานเท่านั้น

การวางแผนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ ประเภทแรก อยู่ในรูปของการกำหนดนโยบายหรือจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ และการวางแผนเกี่ยวกับการจัดการ ส่วนอีกประเภทหนึ่งเป็นการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการควบคุม การวางแผนนี้จะดำเนินไปพร้อม ๆ กับการดำเนินงานของกิจการนั้น ๆ วิธีการดำเนินงานของการวางแผนทั้งสองคล้ายคลึงกัน แต่วิธีการปฏิบัติแตกต่างกันซึ่งแยกออกได้เป็น 3 วิธีด้วยกัน

วิธีที่ 1 เรียกว่า การวางแผนนโยบายหรือจุดมุ่งหมาย (STRATEGIC PLANNING) ความหมายของ STRATEGIC PLANNING คือวิธีการกำหนดเป้าหมายของกิจการ การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายตลอดจนการจัดหาและการจัดแบ่งทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้น ๆ

วิธีที่ 2 เรียกว่า การควบคุมด้านการจัดการ (MANAGEMENT CONTROL) คือวิธีการที่ผู้จัดการเชื่อมั่นได้ว่า ทรัพยากรที่ได้มาใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและพอเพียง เพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายของกิจการนั้น ๆ

วิธีที่ 3 เรียกว่า การควบคุมด้านการดำเนินงาน (OPERATIONAL CONTROL) เป็นวิธีการกำหนดงานที่เจาะจงลงไปและให้ดำเนินไปอย่างมีผลและมีประสิทธิภาพ

พอจะสรุปได้ว่า การควบคุมด้านการดำเนินงานและการควบคุมด้านการจัดการ มีความแตกต่างกันดังนี้

1. การควบคุมด้านการดำเนินงาน เกี่ยวข้องกับงานแต่ละงาน ส่วนการควบคุมด้านการจัดการ เกี่ยวข้องกับบุคคล

2. งานที่เกี่ยวกับการควบคุมด้านการดำเนินงาน จะระบุลงไปว่าจะทำอะไร แต่งานเกี่ยวกับการควบคุมด้านการจัดการไม่ได้กำหนดลงไปแน่นอน

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การควบคุมด้านการดำเนินงานนี้จะเน้นหนักไปในด้านการปฏิบัติงาน ส่วนการควบคุมด้านการจัดการนั้นจะเน้นหนักทั้งด้านการวางแผนและปฏิบัติงาน¹⁵

วิธีการทั้ง 3 อาจช่วยการทำเรื่องฯ ในการวางแผนได้โดยนำเอาวิธีการดังกล่าวมาใช้ร่วมกัน วิธีที่ควรจะนำมาใช้ได้แก่การใช้การวางนโยบายหรือจุดมุ่งหมายเป็นฐานและใช้อีก 2 ระบบประกอบ มิใช่ว่าการทำเรื่องฯ จะไม่มีกรวางแผนมาก่อนเลย จากรายงานต่าง ๆ ของการทำเรื่องฯ ได้แสดงผลที่ได้จากการวางแผนทางด้านโครงการทั้งภายนอกและภายใน ส่วนใหญ่ไม่บรรลุถึงจุดมุ่งหมายตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เช่น โครงการเขื่อนตะวันออก ซึ่งยังก่อสร้างไม่เสร็จตามกำหนด อันเป็นการบกพร่องทางการควบคุมด้านการจัดการ

บัดนี้ถึงเวลาแล้วที่การทำเรื่องฯ ควรจะปรับปรุงเอาจริงเอาจังในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผนนี้และติดตามผลให้เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดไว้ ผลที่จะได้รับจากการวางแผนนี้จะ เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ทั้งทางบ้านทำเรื่องและผู้ให้บริการ ทางด้านระบบการเงินก็สามารถทราบได้อย่างค่อนข้างแน่นอนว่า อยู่ในระดับความต้องการขนาดใด เช่น ความต้องการแสวงหาเงินเพิ่มขึ้นเพื่อให้พบกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นเป็นต้น ทางด้านผู้ใช้หรือผู้ซื้อบริการเองก็จะได้รับบริการตามความต้องการที่มีอยู่อย่างพอเพียง นั่นก็

หมายถึงเกิดความคล่องตัวในการซื้อขายสินค้ามากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ผลสุดท้ายคือสามารถเป็นเครื่องช่วยพัฒนาประเทศให้รวดเร็วยิ่งขึ้นได้ถ้าสินค้าส่วนใหญ่ที่ส่งเข้ามาเป็นสินค้าประเภททุนหรือเครื่องจักร

ทางด้านความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามแผน ถ้าเป็นองค์การขนาดใหญ่ อาจมีกองค้ำจางและเงินเคื่อนในฝ่ายการเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ประเมินค่าของงาน วิเคราะห์งานและจำแนกงาน บางครั้งการจัดอัตราและค่าจ้างขั้นของงาน ค่าเงินการในรูปของคณะกรรมการประเมินค่าของงาน คณะกรรมการฯ นี้จะประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายการเจ้าหน้าที่และฝ่ายปฏิบัติงานหลัก การมีคณะกรรมการจะช่วยลดอคติลงได้ เพราะการตัดสินใจเป็นกลุ่มมากกว่าเป็นเอกบุคคส บุคคสในคณะกรรมการมาจากฝ่ายต่าง ๆ ย่อมช่วยให้การประเมินค่าถูกต้องและทำให้การปฏิบัติงานตามแผนเป็นไปด้วยดี อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ปรึกษาฝ่ายการเจ้าหน้าที่เป็นสิ่งจำเป็นเพราะการประเมินค่าของงานต้องใช้ความชำนาญพิเศษและใช้เทคนิคสูง

ผลดีของการวางแผนค่าเงินการประเมินค่าของงานอย่างเป็นทางการคือ การช่วยพิจารณาค่าสัมพันธ์ของงานภายในองค์การให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเป็นระบบมากขึ้น การประเมินค่าอย่างมีแบบแผนโดยซ้จ้การตัดสินใจอย่างพลการจะทำให้การตัดสินใจมีหลักการยิ่งขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถเข้าใจถึงการกำหนดอัตราค่าจ้างอย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจช่วยลดปริมาณการร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องค่าจ้างแรงงานได้ การประเมินค่าของงานหากทำให้ตรงตามวัตถุประสงค์จะช่วยกำหนดระดับของงานภายในสายการบังคับบัญชาขององค์การและระดับของอำนาจหน้าที่และความก้าวหน้าที่จัดขึ้นตามสายการบังคับบัญชาอื่นจะช่วยอำนวยความสะดวกในด้านการจัดการฝึกอบรมเลื่อนชั้น โอน งานใดที่ไม่เหมาะสมอาจค้นพบและแก้ไขให้ถูกต้องได้ ทั้งนี้ยังเกิดประโยชน์ทั้งฝ่ายของค้การและฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่

4. การทุจริตของพนักงาน นับตั้งแต่การท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นองค์การอิสระตามกฎหมายจนกระทั่งทุกวันนี้ จำนวนเจ้าหน้าที่ของการท่าเรือฯ ทั้งพนักงาน พนักงานแรงงานและลูกจ้างชั่วคราวได้เพิ่มขึ้นจากจำนวนร้อยละเป็นจำนวนพัน ดังจะเห็นจากสถิติของการท่าเรือฯ ที่แสดงจำนวนพนักงาน พนักงานแรงงาน ชั้น 1, 2, 3 ยามเฝ้าสินค้าและลูกจ้างชั่วคราว

ตารางที่ 14 สถิติแสดงยอดจำนวนพนักงาน พนักงานแรงงาน และลูกจ้างชั่วคราว 16

พ.ศ.	พนักงาน	พนักงานแรงงาน ชั้น 1, 2, 3, และ ยามเฝ้าสินค้า	ลูกจ้างชั่วคราว
2495	880	700	—
2496	1,220	469	—
2497	1,254	507	—
2498	1,320	540	—
2499	1,334	650	—
2500	1,566	609	—
2501	1,688	793	—
2502	1,741	724	—
2503	1,772	766	187
2504	1,734	740	173
2505	1,725	707	167
2506	1,803	669	153

สถิติแสดงยอดจำนวนพนักงาน พนักงานแรงงาน และลูกจ้างชั่วคราว (ต่อ)

พ.ศ.	พนักงาน	พนักงานแรงงาน ชั้น 1,2,3 และ ยามเฝ้าสินค้า	ลูกจ้างชั่วคราว
2507	1,872	657	145
2508	2,050	643	128
2509	2,174	622	383
2510	2,667	677	810
2511	3,057	873	649
2512	3,402	1,053	473
2513	3,759	1,061	396
2514	3,899	1,011	420
2515	3,966	974	436

จะเห็นได้ว่าการทำเรือฯ มีพนักงานรวมทั้งลูกจ้างเกินกว่าห้าพันคน คนจำนวนมากยอม
 ทำให้ยากแก่การบังคับบัญชาและควบคุมดูแลได้ทั่วถึง การดูแลไม่ทั่วถึงนี้อาจก่อให้เกิด
 ความทุจริตได้ ดังนั้น ในหน่วยงานใหญ่ ๆ ซึ่งมีคนทำงานเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้อง
 หาวิธีการในการควบคุมดูแลพนักงาน เพื่อให้ปฏิบัติงานด้วยความเรียบร้อย

การวางแผนพนักงานเจ้าหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งจำเป็น เช่นเดียวกับ
 หน่วยธุรกิจของเอกชน และของราชการ แม้ว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะไม่มีวัตถุประสงค์
 ในการดำเนินงานเพื่อแสวงหากำไรก็ตาม แต่ต้องดำเนินการจัดหางบประมาณใช้จ่าย
 เพื่อมุ่งหวังในความสำเร็จ เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจด้วย ต้องมีการหาประสพ-
 การณ์เพื่อวางแผนระยะสั้นและการปรับเปลี่ยนแปลงของความต้องการรับบริการจากประชา-
 ชนและมีการวางแผนระยะยาวไว้ก่อนอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงและเพิ่มขึ้นของประชาชน
 ความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างประเทศ ความกดดันทางการเมืองและการขึ้น ๆ
 ลง ๆ ตามวัฏจักรแห่งธุรกิจ ก็อาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารซึ่งจำต้องจัดให้สอดคล้องกับ

งบประมาณที่ต้องใช้จ่ายค่าเนินการ

17

จำนวนบุคคลทำงานมากมีได้หมายความว่าปริมาณงานจะไต่มาก เป็นสัดส่วนเกี่ยว
กันเสมอไป ประสิทธิภาพในการทำงานขึ้นอยู่กับตัวบุคคล การทำเรือฯ ควรสำรวจความ
ต้องการบุคคลทำงานเพื่อมิให้เกิดความสูญเปล่าในด้านประสิทธิภาพ ควรมีการวัดผลงาน
ของพนักงานโดยตั้งระดับผลงานไว้ วิธีการหนึ่งซึ่งช่วยในเรื่องนี้คือการประเมินความ
สามารถของพนักงานโดยรอบคอบซึ่งจะเป็นหนทางช่วยมิใช่แต่จะให้กิจการทราบถึงความ
ก้าวหน้าในหน้าที่การงานและทัศนคติของพนักงานเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ในการที่จะ
ให้พนักงานได้ทราบถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของตนเองด้วย ประโยชน์ในการวัดความ
สามารถของพนักงานคือการเลื่อนฐานะ การโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ การฝึกอบรม การ
ให้พนักงานซึ่งไม่พึงปรารถนาหรือไม่ได้ทำประโยชน์ให้แก่กิจการเท่าที่ควรออกจากงาน
เป็นที่ยอมรับกันว่าในกิจการใด ๆ ถ้าได้ใช้วิธีการพิจารณาที่ดีในการประเมินความ
สามารถของพนักงานในระยะเวลาหนึ่งแล้ว ผลที่ได้ก็คือ พนักงานได้รับการสนับสนุนเป็นกำลัง
ใจมากขึ้น ทำให้มีภาระในการปรับปรุงการงานของตนเองมากขึ้น อีกประการหนึ่งผล
ที่ได้จากระบบการวัดความสามารถของกิจการการบริหารคนงานก็คือ ทำให้ผู้บังคับ
บัญชาได้ทราบถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนได้โดยตลอด
ก่อให้เกิดผลในด้านควบคุมดูแลได้ดีกว่าเก่า ลดความไม่เป็นธรรมหรือความเห็นแก่
พวกพ้อง คนงานที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าความต้องการควรจะให้มีจำนวนน้อยที่สุดเท่าที่
จะทำได้ ถ้าหน่วยงานมีผู้ขาดประสิทธิภาพในการทำงานมาก นอกจากจะทำให้เสีย
รายจ่ายในการว่าจ้างแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดการทุจริตได้ ตัวอย่างที่เห็นได้คือ ปี
2515 การทำเรือฯ ได้มีคำสั่งลงโทษพนักงานที่ทุจริตถึง 18 คน ซึ่งมีตั้งแต่ระดับผู้บังคับ

17

จำนวนคน สมประสงค์, การบริหารพนักงานเจ้าหน้าที่, "การวางแผนพนักงาน
เจ้าหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจ" พระนคร, 2514, บทที่ 5

บังคับบัญชาลงไป¹⁸ การทุจริตดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีหลักฐานประกอบ ส่วนที่หาหลักฐานมาประกอบการทุจริตของพนักงานไม่ได้นั้น คงยังมีอยู่และคาดว่าจะมีเป็นจำนวนไม่น้อยที่เกี่ยว เหตุผลที่จะช่วยชี้ให้เห็นความผิดดังกล่าวของผ.เขียนได้เห็นชัดยิ่งขึ้น ได้แก่ระบบค่าจ้าง และค่าแรงที่ปรากฏมีอัตราต่ำกว่าค่าจ้างในการครองชีพที่เกิดขึ้นจริง

ตารางที่ 15 ตารางแสดงอัตราเงินเดือนของพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย (เฉพาะอัตราขั้นต่ำเท่านั้น)¹⁹

ตำแหน่ง	2511	2512	2516	2517
เสมียน	600	600	600	600
ประจำแผนก	1,020	1,300	1,300	1,300
หัวหน้าแผนก	1,650	1,650	1,650	1,650
หัวหน้ากอง	3,500	3,500	4,250	4,250
หัวหน้าฝ่าย	5,100	5,100	6,300	6,300

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸ การทำเรือแห่งประเทศไทย, คำสั่งเฉพาะที่ 521/2515 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2515 เรื่อง ลงโทษพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย

¹⁹ ที่มา : ตัวเลขในตารางได้จากกองอัตรากำลัง ของการทำเรือแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 16 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนของพนักงานการทำเรือ
แห่งประเทศไทย (เป็นเปอร์เซ็นต์)

ตำแหน่ง	2511	2512	2516	2517
เสมียน	100	100	100	100
ประจำแผนก	100	107.8	107.8	107.8
หัวหน้าแผนก	100	100	100	100
หัวหน้ากอง	100	100	121.4	121.4
หัวหน้าฝ่าย	100	100	123.5	123.5
ส่วนเฉลี่ย	100	101.56	110.54	110.54

ตารางที่ 17 WHOLESALE PRICE INDEX FOR THAILAND (1968=100) ²⁰

	1968	1969	1973	1974
All Items	100	103.3	136.6	163.1 (Jan.)

จากการเปรียบเทียบระหว่างดัชนีราคาของราคายางส่งกับอัตราเงินเดือน
ของพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย อัตราเงินเดือนเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้นสูงกว่า

อัตราค่าเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาขายส่งหรืออาจกล่าวได้ว่าถ้ายิ่งเป็นดัชนีราคาของ
ผู้บริโภค (CONSUMER PRICE INDEX) แล้ว ก็ยังมีแนวโน้มที่จะสูงกว่าอัตราการ
เปลี่ยนแปลงเงินเดือนของพนักงานการท่าเรือฯ ดังนั้นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้อัตรารองชีพอยู่และ
ค่าจุนครอบครัวได้ก็ด้วยวิธีการทูลจริตเท่านั้น

ในการพิจารณาแก้ไขเรื่องอัตราค่าจ้างและค่าแรงนั้นจะต้องพิจารณาเรื่อง
โครงสร้างของค่าแรงประกอบด้วย เมื่อมีการประเมินผลงานของแต่ละงานแล้ว ต้อง
มีการเปลี่ยนแปลงค่าของการประเมินผลงานนั้น ๆ ออกมาในรูปค่าของเงินหรือกล่าว
อีกนัยหนึ่งว่า ค่าแสดงความสัมพันธ์ของผลงานแต่ละงานในแง่ของอันดับ ชั้น คะแนน
หรืออัตราการประเมินผลของงานต้องจัดแปลงมาเป็นค่าจ้าง รายชั่วโมง รายวัน
รายสัปดาห์ หรือรายเดือน หรือนั่นก็คือ ค่าแสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยภายใน นอก
จากนี้ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบกระเทือนของปัจจัยภายนอกอีกด้วย อาทิ แรงงานที่พอ
จะหาได้ ความสามารถของกิจการที่จะจ่ายค่าจ้างได้ อำนาจต่อรองของสหภาพแรงงาน
กฎหมายว่าด้วยค่าจ้างและอัตราค่าจ้างในท้องถิ่นที่จ้างกันอยู่ เมื่อรวมปัจจัยทั้งสอง
เข้าด้วยกัน ก็อาจกล่าวได้ว่าเราทราบโครงสร้างของค่าจ้าง เพื่อการพิจารณาและ
การบริหารงานอัตราค่าจ้างให้สูงขึ้นจะต้องจัดระดับชั้นของค่าจ้างในทุกระดับงานทั้งหมด
อาจจะเป็นการยากในการจัดกลุ่มเพราะงานในแต่ละชั้นอาจจ่ายเงินเดือนและค่าแรง
ในอัตราเดียวกันหรือต่างอัตรากัน ในกรณีที่มีความอาวุโสและความสามารถต่างกัน
ชั้นและค่าจ้างและอัตราค่าจ้างหรืออันดับของอัตราที่กำหนดขึ้นจะใช้เป็นหลักพิจารณา
กำหนดอัตราค่าจ้างที่แต่ละบุคคลได้รับต่อไป นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาดังค่าจ้างทาง
อ้อม ซึ่งจ่ายในรูปของประโยชน์พิเศษแก่พนักงานที่ทำงานในชั้นต่าง ๆ ของงานอีกด้วย

เมื่อทราบถึงโครงสร้างของค่าจ้างแล้ว ควรจะมาพิจารณาเปรียบเทียบกับ
โครงสร้างเดิมที่มีอยู่เพื่อการพัฒนาอัตราค่าจ้างที่ตั้งขึ้นสำหรับงาน อาจพิสูจน์ให้เห็น
ได้ว่าค่าจ้างนั้นสูงกว่าหรือต่ำกว่าอัตราที่เป็นอยู่เดิม ถ้าอัตราที่กำลังใช้อยู่นั้นต่ำกว่า
อัตราใหม่ จะสามารถแก้ไขสถานการณ์ใหญ่ถูกต้องตามส่วนสัมพันธ์กันได้โดยง่าย

โดยการเพิ่มอัตราค่าจ้างระดับต่ำสุด ถ้าอัตราที่เคยจ้างอยู่นั้นสูงกว่าอัตราขั้นสูงสุดของอัตราค่าจ้างใหม่ที่ตั้งขึ้น การแก้ปัญหานี้ก็อาจไม่ง่ายขึ้น หากลดอัตราค่าจ้างแก่ลงทันทีจะเกิดผลกระทบต่อจนถึงขวัญของพนักงานผู้ซึ่งได้รับค่าจ้างต่ำลง อาจเกิดความไม่เชื่อมั่นและความไม่มั่นคงขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การต่อต้านในส่วนของพนักงานอื่น ๆ หรือพนักงานนั่นเอง วิธีหนึ่งที่น่าจะแก้ไขได้คือ การปล่อยอัตราค่าจ้างเท่านั้นเรื่อย ๆ ไปจนกระทั่งพนักงานเหล่านี้ถึงเวลาที่กำหนดไว้คือการปลดเกษียณหรือเลื่อนไปทำหน้าที่อื่นในขั้นสูง ๆ ต่อไป สำหรับพนักงานที่บรรจุใหม่จะถูกปรับให้รับอัตราค่าจ้างที่ตั้งขึ้นใหม่

จากสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบันระบบการตั้งอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจ คล้ายกับระบบของราชการซึ่งตั้งที่ใดทราบกันคืออยู่แล้วว่า อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างไม่พอเพียงกับอัตราค่าครองชีพ ดังนั้นการหาวิธี จึงสมควรที่จะปรับปรุงเรื่องนี้ให้เหมาะสมเพื่อเป็นกำลังใจให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ การปรับปรุงสามารถทำได้ไม่ยากนัก โดยอาศัยทฤษฎีที่กล่าวมาในขั้นต้นคือการพิจารณาอัตราเงินเดือนและค่าจ้างที่เป็นอยู่เดิมทำการประเมินค่าของงาน เปรียบเทียบเพื่อพิจารณาอัตราใหม่ที่ควรจะเป็น วิธีการประเมินค่าของงานทำได้ 4 วิธีด้วยกัน ²¹

1. ระบบการจัดชั้นตำแหน่งของงาน (JOB RANKING SYSTEM)
2. ระบบการจัดเกรดหรือการจำแนกชั้นของงาน (CLASSIFICATION OF GRADING SYSTEM)
3. ระบบการเปรียบเทียบปัจจัย (FACTOR COMPARISON SYSTEM)
4. ระบบการให้คะแนน (POINT EVALUATION SYSTEM)

ระบบการจัดชั้นตำแหน่งของงาน บางทีเรียกว่า ORDER-OF-MERIT SYSTEM เป็นระบบที่นำงานมาเรียงตามหลักของค่าสัมพันธของแต่ละงาน จุดอ่อนของระบบนี้คือการไม่อาจจัดหาวิธีการวัดค่าสัมพันธของงานที่แน่นอน ดังนั้นการเปรียบเทียบ

จึงต้องทำบนมูลฐานของงานทั้งหมด

ระบบการจัดเกรดหรือการจำแนกชั้นของงาน เป็นระบบที่จำกัดขอบเขตได้ คึกว่าระบบการจัดชั้นตำแหน่งของงาน การจัดตามระบบนี้จะเป็นรูปตารางรายงานกำหนด หน้าที่ซึ่งอธิบายแต่ละงาน การกำหนดจำนวนชั้นขึ้นกับช่วงของหน้าที่ความรับผิดชอบ ทักษะ และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ที่มีอยู่กับงานที่ถูกประเมิน ข้อดีของการจัดเกรดคือ ง่ายต่อการปฏิบัติ แม้บางครั้งจะมีข้อจำกัดในเรื่องลักษณะของงานบางงานอาจก้าวข้ามกันระหว่างขั้นเงินเดือน อันเป็นผลให้งานเหล่านี้ไม่สามารถบรรลุให้ถูกต้องตรงกับขั้นที่เป็นจริง

ระบบการเปรียบเทียบปัจจัย ใช้วิธีการประเมินผลงานเป็นผลสำเร็จ ตามหลักปัจจัยโดยปัจจัย การกำหนดงานที่จะประเมินผลใช้วิธีเปรียบเทียบถึงงานหลัก (KEY JOBS) ภายในกิจการ ข้อดีคือสามารถปรับปรุงให้เหมาะสมเฉพาะงานของแต่ละ กิจการได้ และยังสามารเปรียบเทียบระหว่างงานสำคัญและงานอื่น ๆ ที่ลักษณะคล้าย ๆ กัน มีการถ่วงน้ำหนักแก่ปัจจัยที่มีอยู่ได้และใช้ตารางในการประเมินผลของงาน ข้อเสีย คือความยากในการกำหนดงานสำคัญให้พอใช้ในตาราง ความผิดพลาดบกพร่อง อัตรา ที่ไม่เท่าเทียมกันของงานสำคัญทำให้ระบบไม่ถูกต้อง ทำความยุ่งยากสืบสนแก่นักงานผู้ ไม่เข้าใจ และค่าของเงินในตารางโน้มเอียงให้เกิดอคติในการใช้ตาราง

ระบบการให้คะแนน ระบบนี้ประเมินค่าตามปริมาณตามหลักของปัจจัยหรือ องค์ประกอบที่ประกอบด้วยความต้องการของงาน ทักษะ การปฏิบัติ ความรับผิดชอบ และสภาพการทำงาน ระบบนี้คล้ายกับระบบการจัดเกรดของงานคือต้องใช้คู่มือหรือตาราง การให้คะแนน (POINT MANUAL) ข้อดีของระบบนี้คือ ข้อผิดพลาดในการตัดสินใจมีน้อย ที่สุด ถ้าปรับปรุงและปฏิบัติอย่างรอบคอบเป็นพิเศษ แบ่งชั้นของงานและมูลค่าของงาน ได้รัดกุม ตารางพรรณนางานเชื่อถือได้และสมบูรณ์กว่าวิธีการจัดความคือความชอบแบบ อื่น ๆ มีความสอดคล้องระหว่างขอบข่ายของความสัมพันธ์ของลักษณะงานและความงาย ยากต่อการเล่นกลโกงเช่นระบบอื่น จุดอ่อนของระบบนี้อยู่ที่ความยากในการปรับปรุงคู่มือ การให้คะแนนให้สามารถใช้กับงานทุกงาน การแบ่งสรรคะแนนระหว่างปัจจัยและขนาด ของงานต่าง ๆ ยังใช้ความรู้สึกนึกคิดส่วนตัว ต้องใช้คนมีความรู้ความสามารถขั้นสูงใน

การเขียนคำจำกัดความ ใช้เวลาปรับปรุงและก่อตั้งระบบนานเพราะมีปัญหาและจะเกิดความผิดพลาดถ้าค่าลำดับที่จัดไว้ในคู่มือและกำหนดจุดหมายปลายทางผิดจากวัตถุประสงค์

วิธีต่าง ๆ ดังกล่าวอาจช่วยให้การทำเรื่อง สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขสภาพ แรงงานและค่าจ้างใหม่ได้ การแก้ไขใหม่นี้อาจนำไปสู่ความสำเร็จในการลดอัตรา การทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายของการทำเรื่อง ได้บ้าง หรืออาจลดได้ทั้งหมด และปรับปรุงระบบการงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนเป็นเพียงบุคคลภายนอก ความคิดทุกอย่างที่กล่าวข้างต้นไม่จำเป็นที่การทำเรื่อง จะต้องนำไปปฏิบัติทั้งหมด แต่เป็น เพียงแนวความคิดที่อาจช่วยการทำเรื่อง ในด้านความรวดเร็วไหลของรายได้ที่การทำเรื่อง หามาได้

5. การวางโครงสร้างของอัตราค่าภาระและค่าบริการ

หัวข้อสำคัญในวิทยานิพนธ์นี้คือปัญหาในการกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการ ซึ่งในบทที่ 3 ได้กล่าวแล้วถึงปัจจัยที่ควรคำนึงอันอาจก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนด อัตราค่าภาระและค่าบริการใหม่ได้ ในหัวข้อนี้จะได้นำหลักการที่จะช่วยกำหนด อัตราค่าภาระและค่าบริการออกมาในรูปของแผนภูมิ (FLOW CHART)

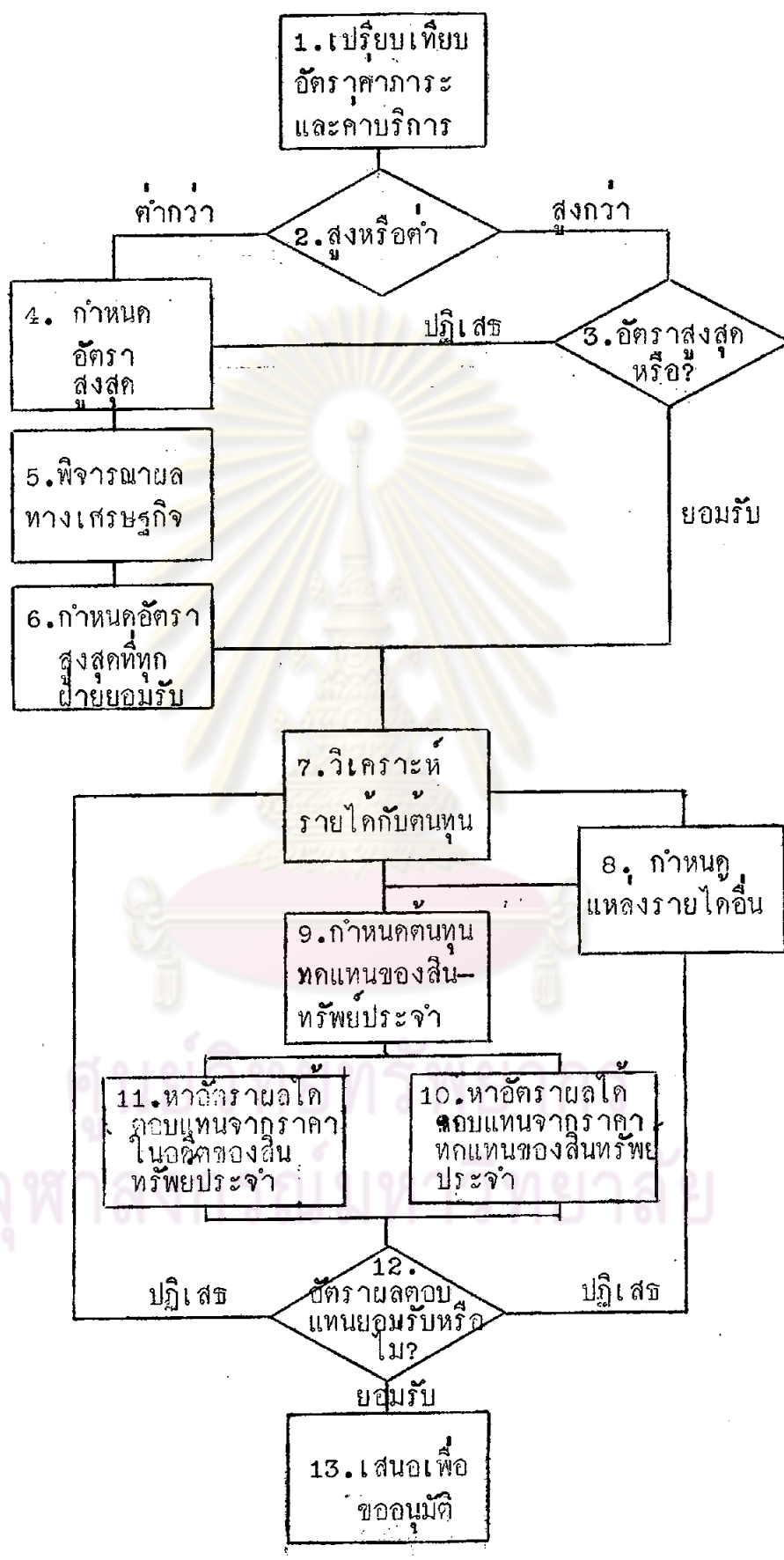
การกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการใหม่นั้นควรจะได้มีการวางโครงสร้าง เพื่อจะสามารถปรับปรุงให้อัตราค่าภาระและค่าบริการมีความเหมาะสม เมื่อ สถานการณ์เกิดมีการเปลี่ยนแปลง แผนภูมิดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ

1. ส่วนกำหนดอัตราสูงสุดที่ผู้ใช้บริการจะยอมรับ
2. ส่วนประเมินหาอัตราค่าภาระและค่าบริการของแต่ละรายการที่จะให้ คู่กับต้นทุนโดยตรงและผลได้จากการลงทุน

แผนภูมิจะแสดงให้เห็นได้ดังนี้

ส่วนกำหนด
อัตราเหมาะสมที่สุด

ส่วนประเมิน
ผลตอบแทน



แผนภูมิที่ 4 แสดงการวางโครงสร้างของอัตราค่าภาระและค่าบริการ

จากแผนภูมิข้างต้นอาจอธิบายให้เห็นถึงส่วนกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการที่เหมาะสมที่สุดและส่วนการประเมินผลตอบแทน

ขั้นที่ 1 เปรียบเทียบอัตราค่าภาระและค่าบริการ ในขั้นนี้จะเปรียบเทียบอัตราค่าภาระและค่าบริการที่กำหนดและจัดเก็บในปัจจุบันของการทำเรือฯ กับอัตราค่าภาระและค่าบริการของท่าเรืออื่นที่มีลักษณะคล้ายกันหรือสามารถแข่งขันกันได้โดยอาศัยอัตราที่ใช้อยู่ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

ขั้นที่ 2 สูงหรือต่ำ จะเป็นการพิจารณาว่าอัตราค่าภาระและค่าบริการของการทำเรือฯ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอัตราค่าภาระและค่าบริการของท่าเรืออื่น ๆ แล้วมีมูลค่าสูงกว่าหรือต่ำกว่ากันเพื่อจะสามารถหาเหตุผลประกอบได้ว่าเหตุใดอัตราจึงมีความแตกต่างกัน

ในกรณีที่สูงกว่าท่าเรืออื่นจะนำไปพิจารณาใน

ขั้นที่ 3 อัตราสูงสุดหรือ? จะพิจารณาว่าเป็นอัตราค่าภาระและค่าบริการที่สูงสุดหรือเปล่า ถ้าเป็นอัตราสูงสุดจะนำไปพิจารณาได้ในขั้นที่ 7 ถ้ามิใช่อัตราสูงสุดจะนำไปพิจารณาในขั้นที่ 4 หรือนั่นก็คือพิจารณาในกรณีเดียวกับอัตราต่ำกว่าท่าเรืออื่น ๆ อัตราที่สูงสุดแม้จะเป็นผลดีสำหรับการทำเรือฯ แต่บางครั้งอัตราดังกล่าวไม่สามารถใช้ในทางปฏิบัติได้ จำเป็นต้องพิจารณาโดยอาศัยปัจจัยอื่นประกอบเพื่อให้ได้อัตราที่เหมาะสมในกรณีที่ต่ำกว่าท่าเรืออื่นจะนำไปพิจารณาใน

ขั้นที่ 4 กำหนดอัตราสูงสุด ในขั้นนี้จะพิจารณากำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการสูงสุดที่การทำเรือฯ เห็นสมควร เนื่องจากการทำเรือฯ จำเป็นต้องมีรายได้ในอัตราสูงพอสมควรเพื่อชดเชยกับรายจ่ายในการดำเนินงาน การทำเรือฯ จะต้องกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการให้สูงสุดเท่าที่ควรจะสามารถปฏิบัติได้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น

ขั้นที่ 5 พิจารณาผลทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมมีผลต่อการกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการ ดังนั้นจึงควรนำผลทางเศรษฐกิจมารวมในการพิจารณา เพราะการพิจารณากำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการสูงสุดโดยไม่คำนึงถึงผลทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น อาจเป็นผลเสียมากกว่าผลดี การทำเรือฯ อาจสูญเสียรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการเพิ่ม

อัตราค่าภาระและค่าบริการ เนื่องจากผู้ใช้บริการหันไปใช้บริการขนส่งทางอื่น และนอกจากนั้นยังอาจกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจของประเทศด้วย ตัวอย่างที่อาจเห็นได้ชัดคือการท่าเรือฯ เก็บค่าธรรมเนียมเรือผ่านร่องน้ำสันดอนเจ้าพระยาสูงขึ้น เรือที่จะผ่านเข้าเทียบท่าอาจลดจำนวนลงโดยการบรรทุกสินค้าแต่ละเที่ยวให้มากขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายนี้ หรือใช้บริการขนส่งทางอื่นซึ่งเป็นเหตุให้รายได้ของการท่าเรือฯ ต้องลดต่ำลงถ้าจำนวนเรือมีไต่ลดลงราคาสินค้าอาจสูงขึ้นเพราะบริษัทเรืออาจรวมค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในค่าบริการทุกอันเป็นผลให้ราคาจำหน่ายสินค้าต้องสูงขึ้นด้วย ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจอีกคนหนึ่ง

ขั้นที่ 6 กำหนดอัตราสูงสุดที่ทุกฝ่ายยอมรับ เมื่อพิจารณาขั้นที่ 4 และขั้นที่ 5 ประกอบกันจะได้อัตราสูงสุดที่เป็นที่ยอมรับของทั้งทางการท่าเรือฯ ผู้ให้บริการและรัฐบาล อันจะเป็นการขจัดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการเก็บค่าภาระและค่าบริการที่สูงขึ้นกว่าเดิม

ขั้นที่ 1 - 6 เป็นส่วนที่กำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการที่เหมาะสมที่สุด

ในขั้นที่ 7 - 13 ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะช่วยประเมินผลตอบแทน

ขั้นที่ 7 วิเคราะห์รายได้กับต้นทุน เป็นการวิเคราะห์รายได้ที่เกิดขึ้นกับต้นทุนและวิเคราะห์รายได้ที่คาดว่าจะได้รับกับต้นทุนโดยคำนวณจากระดับของกิจกรรมและการวางแผนในภายภาคหน้า

ขั้นที่ 8 กำหนดแหล่งรายได้อื่น ในขั้นนี้เป็นการกำหนดแหล่งรายได้จากที่อื่นหรือทางที่จะเก็บรายได้ ขั้นนี้อาจไม่ต้องใช้ร่วมในการพิจารณาก็ได้ถ้าไม่มีแหล่งอื่น

ขั้นที่ 9 กำหนดต้นทุนทดแทนของสินทรัพย์ การดำเนินงานในขั้นนี้ก็เพื่อให้การท่าเรือฯ ใช้ประโยชน์จากต้นทุนทดแทนในการช่วยพิจารณาว่า การท่าเรือฯ สมควร จะยอมรับอัตราค่าภาระและค่าบริการที่ใดกำหนดขึ้นมาใหม่หรือไม่ การกำหนดดังกล่าว จะพิจารณาออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน

ขั้นที่ 10 หาอัตราผลตอบแทนจากราคาทดแทนของสินทรัพย์ประจำ หมายถึงการหาผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากสินทรัพย์ประจำสุทธิโดยใช้ราคาทดแทนในการคำนวณ

ขั้นที่ 11 หาอัตราผลตอบแทนจากราคาในอภิตของสินทรัพย์ประจำ เป็น การคำนวณพร้อม ๆ กันกับขั้นที่ 10 แต่เป็นการคำนวณหาผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ จากสินทรัพย์ประจำสุทธิโดยใช้ราคาในอภิตในการคำนวณ

ขั้นที่ 12 ผลตอบแทนยอมรับหรือไม่ พิจารณาว่าอัตราผลตอบแทนที่ได้จาก การพิจารณาทั้งสองกรณีจะยอมรับได้หรือไม่ ถ้ายอมรับไม่ได้จะส่งไปพิจารณาในขั้นที่ 7 ทำการวิเคราะห์ใหม่ หรืออีกทางหนึ่งจะส่งไปพิจารณาในขั้นที่ 8 ก็ได้ แต่ถ้ามลตอบ แทนเป็นที่ยอมรับก็จะพิจารณาต่อไป

ขั้นที่ 13 เสนอเพื่อขออนุมัติ อัตราค่าภาระและค่าบริการที่เหมาะสมจะ นำเสนอแก่คณะกรรมการท่าเรือฯ และคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติให้ใช้ปฏิบัติได้ต่อไป

ที่กล่าวมาข้างต้นคือวิธีการวิเคราะห์ในการกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการ อย่างมีระบบ อาจเป็นแนวทางพอที่การทำเรือฯ จะใช้ได้บ้างเพื่อกำหนดอัตราดังกล่าว วิธีการนี้ไม่จำเป็นว่าจะ เป็นวิธีที่ดีที่สุด เป็นเพียงแต่แนวทางอันหนึ่งที่ประกอบด้วยหลักการ ซึ่งในปัจจุบันกิจการธุรกิจต่าง ๆ นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย การใช้วิธีการนี้อาจเสีย เวลาในการวิเคราะห์และพิจารณาแต่ผลที่จะได้ผู้เขียนเชื่อแน่ว่าจะคุ้มกับเวลาที่เสียไป

กิจการท่าเรือนับวันจะมีแต่ความเจริญก้าวหน้าและขยายตัวออกไปตามสภาพ ความต้องการของภาวะเศรษฐกิจ จากประวัติของการท่าเรือฯ จะเห็นได้ว่ารัฐบาล เริ่มสนใจและเห็นความสำคัญของกิจการท่าเรือ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้ ตั้งให้การทำเรือฯ เป็นองค์การอิสระเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของการกู้เงินจาก ธนาคารโลก (INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT)

(แต่ในความเป็นจริงแล้วการทำเรือฯ มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลควบคุม อย่างใกล้ชิด) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาการทำเรือฯ ก็มีความหมายมากขึ้นทุกทีในการพัฒนา ประเทศ เพราะเป็นต้นทางและปลายทางขนส่งทางน้ำและทางทะเลที่สามารถประหยัด ค่าได้สูงกว่าการขนส่งทางอื่น ๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการขนส่งทางน้ำนี้มีความสำคัญ มากที่สุด การดำเนินงานในระยะแรกของการท่าเรือฯ แม้จะเป็นไปได้ด้วยความยาก ลำบากอันเนื่องมาจากการขาดแคลนทางด้านเงินทุน การท่าเรือฯ ก็พยายามทุกวิถีทาง ที่จะหาปัจจัยดังกล่าวจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เช่น เงินกู้ งบประมาณ และรายได้

ของการทำเรือฯ เอง เพื่อช่วยงานของท่าเรือมิให้หยุดชะงักไป การทำเรือฯ มักจะประสบกับปัญหาในด้านกำไรไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่การทำเรือฯ ตั้งไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากความเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของรัฐบาล ทางด้านรายได้ที่ได้จากการเก็บอัตราค่าภาระและค่าบริการก็ไม่สามารถที่จะเป็นเงินทุนพอเพียงกับการพัฒนาเพราะรายได้บางส่วนต้องส่งให้รัฐบาล วิธีการแก้ไขในเรื่องนี้ การทำเรือฯ อาจตั้งในรูปแบบขององค์การอิสระจริง ๆ หรืออีกวิธีหนึ่งอาจแก้ไขได้จากการเพิ่มรายได้ของการทำเรือฯ ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้โดยใช้วิธีการกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการขึ้นเสียใหม่ อัตราค่าภาระและค่าบริการเดิมที่การทำเรือฯ เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการท่าเรื่อนั้นค่อนข้างจะล้าสมัยและไม่ค่อยจะยุติธรรมระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกัน การกำหนดอัตราค่าภาระเดิมอาจไม่มีหลักการเพียงพอ โดยอาศัยจากอัตราที่เรียกเก็บของท่าเรือเอกชนมาเป็นหลักและปรับปรุงขึ้นมาแล้วแต่สมัย เพื่อที่จะกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการขึ้นใหม่ ผู้กำหนดจะต้องคำนึงถึงวิธีการกำหนดและโครงสร้างของการกำหนดเพื่อที่จะให้ใครมาซึ่งอัตราค่าภาระและค่าบริการที่เหมาะสมที่สุดทั้งผู้ใช้และผู้เรียกเก็บ จึงเกิดเป็นปัญหาทางด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อจะเพิ่มอัตราค่าภาระและค่าบริการให้สูงขึ้นกว่าเดิมหรือในอัตราที่เหมาะสมที่สุดตามสภาพของเศรษฐกิจ การกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากผู้ใช้บริการขึ้น ฉะนั้นทางท่าเรือฯ จะต้องพิจารณาปัญหาที่สำคัญบางประการที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้การกำหนดอัตราเป็นไปอย่างมีหลักการและยุติธรรม นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว จะต้องพิจารณาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่ออัตราค่าภาระและค่าบริการหรือปัญหาทางอ้อมที่จะทำให้การเก็บอัตราค่าภาระและค่าบริการล้มเหลวซึ่งจะเป็นผลให้การทำเรือฯ ไม่มีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่ได้คาดการณ์ไว้ ในการวางรากฐานของการกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการ การทำเรือฯ ควรจะพิจารณาวิธีการกำหนดและโครงสร้างของอัตราค่าภาระและค่าบริการชนิดต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในภายภาคหน้า เมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าภาระและค่าบริการให้ทันสมัยขึ้นอีก เนื่องจากโครงสร้างที่กำหนดขึ้นจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกในการปรับปรุงอัตราค่าภาระและค่าบริการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ถ้าการทำเรือฯ ไม่มีโครงสร้างของอัตราค่าภาระและค่าบริการ จะทำให้ยากลำบากในการเปลี่ยนแปลง

อัตราค่าภาระและค่าบริการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการใหม่ อาจสามารถสำเร็จลุล่วงได้ถ้ามีการพิจารณาถึงปัญหาทั้งด้านภายในที่เป็นตัวกำหนดเองและปัญหาภายนอกที่มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าภาระและค่าบริการ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย