



บทที่ 4

## วิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินงานกิจการ รัฐวิสาหกิจของรัฐมีทั้งที่เป็นเหตุผลทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อให้กิจการรัฐวิสาหกิจเป็นผลประโยชน์แก่สังคมโดยรวม ซึ่งเอกชนไม่สามารถทำได้ เป็นการให้ผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับแต่ละบุคคล หากให้เอกชนดำเนินการอาจทำความเสียหายให้กับสังคมได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการเอง นอกจากนั้นยังเป็นการป้องกันการผูกขาดซึ่งอาจทำให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงมีเป้าหมายทั้งในแง่การเมือง การเศรษฐกิจ การเงิน และการสังคม

เป้าหมายทางการเมือง เช่น เพื่อเป็นเครื่องประกันอธิปไตยทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อกำจัดทุนของต่างประเทศออกจากบางสาขาเศรษฐกิจ หรือเพื่อโอนกิจการวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ เป็นต้น

เป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติโดยทั่วไปหรือสาขาเศรษฐกิจสาขาใดสาขาหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง หรือเพื่อเป็นสิ่งจูงใจและให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจเอกชน หรือในกรณีที่เงินทุนของธุรกิจเอกชนไม่เพียงพอแก่การประกอบการขนาดใหญ่ หรือเป็นการลงทุนประเภทที่ไม่ดึงดูดความสนใจของธุรกิจเอกชน หรือเป็นกิจการที่มีการเสี่ยงมาก หรือเพื่อเป็นแบบอย่างแก่วิสาหกิจเอกชน หรือเพื่อหารายได้นำส่งคลัง เป็นต้น

เป้าหมายทางการเงิน เช่น เพื่อให้มีความคล่องตัวทางการเงินและทางธุรกิจมากขึ้น หรือเพื่อให้มีรายได้คุ้มกับรายจ่าย เป็นต้น

เป้าหมายทางสังคม เช่น เพื่อให้บริการสาธารณะโดยมิได้มุ่งหวังกำไร ในเมื่อบริการดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นต่อความก้าวหน้าทางสังคม หรือเพื่อจัดการแรงงาน หรือเพื่อให้ผู้ประกอบการมีมาตรฐานดีขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจหลาย ๆ แห่ง อาจมิได้เป็นไปอย่างชัดแจ้ง และอาจมีเป้าหมายหลาย ๆ อย่างซ้ำซ้อนกันด้วย และที่สำคัญเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมีการผันแปรไปตามสภาวะการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป สภาวะการณ์ที่มีความสำคัญต่อเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจก็คือ นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจนั้นมีความสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจเองเป็นอย่างมาก เพราะหากองค์ประกอบของรัฐวิสาหกิจไม่มีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ก็เป็นเรื่องที่น่าวิตกว่าการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมประสบกับความล้มเหลว อาจถึงกับขาดทุนหรือล้มเลิกไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการกำหนดว่ารัฐวิสาหกิจใดที่ดำเนินการขาดทุนนั้น รัฐบาลจะยกเลิกกิจการ ก็จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดความเดือดร้อนโดยทั่วกัน

ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนโดยทั่วไปมากนัก ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจปัจจุบันนี้มีเป้าหมายที่โน้มเอียงไปในทางการค้ามากขึ้น พยายามหากำไรจากการดำเนินงาน ถึงแม้ว่าจะมีบางส่วนของรัฐวิสาหกิจที่ยังคงพึ่งพาอาศัยเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลก็ตาม (มีรัฐวิสาหกิจจำนวน 14 แห่ง จากจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 72 แห่ง ที่ยังคงรับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในปีงบประมาณ 2524 รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 3.4 พันล้านบาท) ซึ่งก็เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภคแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งรัฐบาลก็มีแนวโน้มจะพยายามลดการช่วยเหลือทางการเงินเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นลงเรื่อย ๆ ให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นสามารถยืนหยัดได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาองค์การในทุกด้านให้

สามารถอยู่รอดและมีความเจริญก้าวหน้าในอัตราที่เหมาะสม มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ

A.H. Hanson ได้กล่าวไว้ว่า "ถ้าจะให้องค์การรัฐวิสาหกิจปฏิบัติงานได้ผลดีแล้ว โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจควรมีลักษณะพิเศษที่เหมาะสมแก่การบริหารงาน และควรมีอิสระพอที่จะบริหารองค์การได้คล่องตัวภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ การบริหารงานบุคคลและการบริหารการเงินควรถูกถ่ายโอนกับวิสาหกิจเอกชน<sup>1</sup>

### รัฐวิสาหกิจกับวิสาหกิจเอกชน

รัฐวิสาหกิจอาจมีข้อได้เปรียบและเสียเปรียบวิสาหกิจเอกชน กล่าวคือ ในแง่ทางเศรษฐกิจ รัฐวิสาหกิจอาจแสวงหาทุนได้มากกว่าผู้ประกอบการเอกชน อยู่ในฐานะที่จะดำเนินวิสาหกิจใหญ่ ทุนอาจได้จากต่างประเทศและภายในประเทศ เสียคอกเบี้ยต่ำโดยมีรัฐบาล เป็นผู้ค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจมีหลักประกันดีกว่าวิสาหกิจเอกชน และสามารถปรับให้เข้ากับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติได้อย่างเหมาะสมทันเหตุการณ์กว่าวิสาหกิจเอกชน ในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนี้ รัฐบาลจะเอื้ออำนวยประโยชน์หลายอย่างแก่รัฐวิสาหกิจมากกว่าวิสาหกิจเอกชน เช่น การนำวัสดุที่จำเป็นเข้ามาในประเทศ การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การซื้อผลิตภัณฑ์โดยรัฐบาล เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ทุนดำเนินงานที่ต้องการ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจหากดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว รัฐบาลก็อาจนำผลกำไรที่ได้รับไปดำเนินงานอื่นต่อไปอีก อันเป็นการขยายกิจการได้ดีกว่าวิสาหกิจเอกชน

<sup>1</sup>A.H. Hanson, Managerial Problem in Public Enterprise (New Delhi : Indian Institute of Public Administration, 1962), p. 16.

อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจก็มีข้อเสียเปรียบวิสาหกิจเอกชนหลายประการ อาทิ รัฐวิสาหกิจมักมีวัตถุประสงค์ที่ซัดกันมาก และขาดนโยบายที่แจ่มชัด ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่มีในวิสาหกิจเอกชน เพราะวิสาหกิจเอกชนอาจมีวัตถุประสงค์ง่าย ๆ คือ ทำผลกำไรให้มากที่สุด แต่วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจมักจะยุ่งยากซับซ้อน เช่น อาจต้องการผลกำไรมากที่สุด เพื่อเป็นรายได้แก่รัฐนำไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศ อาจต้องการผลิตใหม่มีต้นทุนต่ำที่สุด เพื่อตรึงราคาสินค้าให้แก่ผู้บริโภค อาจให้รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรับซื้อสินค้าจากอุตสาหกรรมในราคาสูงกว่าเอกชนจัดซื้อ เหล่านี้ทำให้รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ขัดแย้งกัน นอกจากนี้รัฐบาลมักตกลงใจดำเนินรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจ อาจจะปรารถนาสร้างความประทับใจแก่ประชาชน โดยมีได้ศึกษาในเรื่องนั้น ๆ อย่างล่องหนเสียก่อน มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องในรูปแบบต่าง ๆ อันทำให้เป็นสถาบันทางการเมืองหรือสถานสงเคราะห์ไป มีการเอาบุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้ามาปฏิบัติงาน ทำให้เกิดผลเสียแก่รัฐวิสาหกิจ ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง หรือบางทีการแต่งตั้งฝ่ายจัดการที่มีความสามารถสูงก็ตาม แต่ก็มักจะขาดอิสระในการดำเนินงาน เหมือนวิสาหกิจเอกชน นอกจากนี้ความผันผวนของรัฐวิสาหกิจมักจะผูกพันกับระบบราชการ เช่น อัตราเงินเดือนคงไม่แตกต่างจากราชการมากนัก การจัดซื้อจัดจ้างถือปฏิบัติตามที่รัฐบาลกำหนด บัญชีต้องทำตามแบบของทางราชการ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบบัญชีของเจ้าหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน งบประมาณต้องถูกควบคุม นโยบายของรัฐวิสาหกิจจะต้องประสานกับนโยบายของทางราชการ เป็นต้น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องธรรมดาที่รัฐวิสาหกิจยอมไม่อาจดำเนินงานด้วยความรวดเร็วหรือด้วยประสิทธิภาพที่จำเป็นในการแข่งขันทางการค้าได้ หวังไม่อาจจูงใจให้บุคคลที่มีความสามารถเข้ามาจัดการได้ ทำให้รัฐวิสาหกิจไร้ประสิทธิภาพ กลายเป็นแหล่งสูญเสียดอกเงินทองของประเทศ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจมักถูกควบคุมโดยข้าราชการซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารงานของรัฐมีใช้ในเชิงการค้า ธุรกิจการค้าต้องการคนกล้า มีความกล้าและคิดในลักษณะของนักธุรกิจ ซึ่งข้าราชการมักจะได้รับการ

ฝึกฝนมาในระบบที่ไม่เข้ากับลักษณะอันเป็นรากฐานสำคัญของการจัดการการค้าให้  
 สัมฤทธิ์ผลด้วย ประกอบกับความยากลำบากในการสร้างสิ่งจูงใจหรือสร้างบรรยากาศ  
 ที่จะให้รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจอาจถูก  
 วิพากษ์วิจารณ์ได้โดยง่ายในสิ่งต่าง ๆ เช่น ไม่ทำงานให้เต็มที่ ไม่กล้าเสี่ยงภัย  
 ไม่รู้จักริเริ่ม ฯลฯ แม้ว่าจะจัดการรัฐวิสาหกิจใหม่มีประสิทธิภาพ ก็มักจะไม่ได้รับ  
 ผลประโยชน์พิเศษส่วนตัว การริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ หากพลาดพลั้งล้มเหลวก็อาจถูก  
 คำหนิหรือถูกโยกย้ายหรือถูกบีบบังคับให้ออกไป ดังนั้นจึงมักทำงานไม่เต็มที่มากนัก  
 ทำงานตามสบายดีกว่าคิดริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ที่อาจผิดพลาดทำให้ฐานะไม่มั่นคง อนึ่ง  
 รัฐบาลมักลังเลที่จะแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจโดยตรงไปตรงมา พยายามปกปิด  
 ความล้มเหลว เพื่อหลีกเลี่ยงผลทางการเมืองที่อาจได้รับ ทำให้เสมือนว่ารัฐวิสาหกิจ  
 ประสบความสำเร็จ ซึ่งในวาระสุดท้ายเมื่อความสูญเสียเกิดมากขึ้นจนรับภาระไม่ไหว  
 แล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นก็ไมอาจยืนหยัดได้อีกต่อไป ในส่วนด้านแรงงานสัมพันธ์  
 รัฐบาลก็มักอยู่ในฐานะลำบากโดยเฉพาะรัฐบาลที่อาศัยเสียงสนับสนุนจากลูกจ้างคน  
 งาน ผลก็คือต้องยินยอมตามที่ลูกจ้างคนงานเรียกร้อง

จากการเปรียบเทียบแนวทางของรัฐวิสาหกิจกับวิสาหกิจเอกชนนั้น จะทำ  
 ให้เกิดความเข้าใจลักษณะของรัฐวิสาหกิจได้เด่นชัดขึ้น เพราะรัฐวิสาหกิจนั้นโดย  
 ข้อเท็จจริงแล้ว ก็มีแนวทางการบริหารงานโน้มเอียงไปทางวิสาหกิจเอกชนมาก  
 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการจะเอื้ออำนวยให้ นอกจากนี้  
 นั้นแล้วรัฐวิสาหกิจยังนับว่ามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการมาก จึงเห็นควรจะได้  
 ทำความเข้าใจระบบราชการด้วย

## รัฐวิสาหกิจกับระบบราชการ<sup>1</sup>

ระบบราชการนั้นเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารกิจการต่าง ๆ ใ้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ข้าราชการเป็นผู้บริการประชาชน ได้รับเงินเดือนค่าจ้างจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นภาษีอากรของราษฎร สำหรับรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐ แต่มีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจ ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นผู้ใช้แรงงานแลกเปลี่ยนกับเงินเดือนค่าจ้าง รัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา เพราะความจำเป็นบางประการ เช่น สถานการณ์ของประเทศ หรือกิจการบางอย่างไม่มีผู้ประกอบการ หรือเป็นของใหม่ หรือเป็นการควบคุมกิจการสาธารณูปโภคที่ต้องบริการประชาชน หรือเพื่อหวังรายได้และเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมอาชีพบางประการ

รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินกิจการด้วยความรวดเร็วฉับพลัน ใ้มีรายได้พอเลี้ยงตัวโดยไม่ต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น การดำเนินกิจการจึงมีลักษณะแตกต่างจากระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อจะได้บริการแก่ประชาชนด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้กับราชการ จึงไม่เหมาะที่จะนำมาใช้กับรัฐวิสาหกิจ เพราะจะทำให้การบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความเชื่องช้าและขาดประสิทธิภาพ

เมื่อเปรียบเทียบค่านิยมระหว่างผู้ปฏิบัติงานรัฐวิสาหกิจกับข้าราชการ จะเห็นว่ามีความแตกต่างกันมาก ประชาชนจะยอมรับนับถือข้าราชการมากกว่าผู้ปฏิบัติงานรัฐวิสาหกิจและข้าราชการจะมีความมั่นคงในการทำงานมากกว่าผู้ปฏิบัติงานรัฐวิสาหกิจ

<sup>1</sup>สุพิน ปัญญามาก, รัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสไมล์การพิมพ์, 2520), หน้า 10.

รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จึงขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ฉะนั้น การที่จะให้ใครคนที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานด้วยความเต็มใจ และอุทิศตนให้ กับงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องมีสิ่งจูงใจที่พอสมควร สิ่งจูงใจอันน่าจะกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ ให้มีอัตราเงินเดือนค่าจ้างที่สูงพอสมควร มี ประโยชน์เกื้อกูลหรือสวัสดิการที่ดี ฯลฯ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีสิ่งจูงใจดังกล่าว ก็เชื่อว่ารัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะมี อัตราเงินเดือนค่าจ้าง ประโยชน์เกื้อกูลหรือสวัสดิการต่าง ๆ เท่าเทียมกันทั้งหมด เพราะขนาดและประเภทของรัฐวิสาหกิจแตกต่างกัน ไม่เท่าเทียมกันรัฐวิสาหกิจที่มี ขนาดใหญ่ก็อาจกำหนดได้สูงกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีขนาดเล็ก ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะ ความรับผิดชอบและฐานะของคน ซึ่งแตกต่างไปจากระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานขนาดใหญ่เล็กเพียงใด ก็จะได้รับในอัตราเดียวกันหมด

ดังนั้น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์อันใดก็ตาม แต่หลักใหญ่ก็คือ รัฐวิสาหกิจจะต้องบริหารกิจการให้เลี้ยงตัวได้ และมีกำไรส่งรัฐ โดยขอเท็จจริงรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินกิจการแบบธุรกิจเอกชน คือต้องแข่งกับเวลา แข่งกับความต้องการของประชาชนและรัฐบาล ตลอดจนต้องแข่งกับตลาดต่างประเทศในบางครั้ง ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงต้องการความคล่องตัวมากพอสมควร โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจด้านพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจกับระบบราชการนั้น มีความแตกต่างกันในแง่ของนโยบายและการดำเนินงาน จริงอยู่ที่รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ก็เพื่อหารายได้ ดังนั้นนโยบายการบริหารงานและการปฏิบัติงาน จึงต้องกำหนดให้เหมาะสม มีความยืดหยุ่นพอสมควร รัฐวิสาหกิจจึงจะเป็นกำลัง สำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าสามารถเลี้ยงตัวเองและมีรายได้ส่งให้ รัฐบาลไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

รัฐวิสาหกิจทุกประเภทอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล โดยรัฐบาลจะมอบหมายให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องของคำเนิการควบคุมรัฐวิสาหกิจ การควบคุมดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า<sup>1</sup>

1. รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือไม่
2. การปฏิบัติการและนโยบายของรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาลหรือไม่
3. การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานในลักษณะงานหรือสาขาเดียวกันนั้นได้มีการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
4. การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

การควบคุมรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ปัจจุบัน มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ

#### คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ

ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 16 วันที่ 25 มกราคม 2518) ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีกรรมการให้รวมทั้งสิ้นไม่เกินสิบเอ็ดคน ทั้งนี้รวมทั้งประธานกรรมการและรองประธานกรรมการด้วย ตามหลักการคณะรัฐมนตรีเป็นคนแต่งตั้ง แต่ความเป็นจริงแล้วรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะเป็นผู้เสนอ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการทุกคณะจะต้องมีผู้แทนกระทรวงการคลังรวมด้วยหนึ่งนาย แต่เดิมเคยกำหนดว่าควรมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงบประมาณรวมอยู่ด้วย แต่ในปัจจุบันผู้แทนของหน่วยงานทั้งสองมักไม่ค่อยได้เข้าร่วมเป็นกรรมการ

<sup>1</sup> นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ (เอกสารโรเนียว),



คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นแล้ว โดยหลักการของการจัดการ ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้<sup>1</sup>

1. กำหนดแนวทางและควบคุมกิจการขององค์การให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การนั้น ๆ และให้อยู่ในขอบข่ายของกฎหมายโดยทั่วไป และข้อบังคับหลักขององค์การ
2. กำหนดนโยบายทั่วไป เพื่อให้องค์การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและของรัฐบาล รวมทั้งแนวปฏิบัติในเรื่องสำคัญของการดำเนินการขององค์การแต่ละแขนงควย
3. กำหนดแนวทางและควบคุมการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยให้มีกำไรในอัตราที่สมควร (สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีโอกาสทำกำไร เนื่องจากอัตราค่าบริการหรือราคาผลิตภัณฑ์ถูกควบคุมภายใต้นโยบายอื่นของรัฐ)
4. กำหนดขอบเขตของปริมาณงาน เพื่อเป็นเป้าหมายในการดำเนินการขององค์การเป็นปี โดยพิจารณาจากงบประมาณขององค์การ
5. กวักขันให้พนักงานขององค์การ โดยเฉพาะในระดับสูงให้รับผิดชอบต่อคุณภาพของผลิตภัณฑ์หรือบริการอย่างจริงจัง รวมทั้งให้รับผิดชอบต่อเป้าหมายและขอบเขตของงาน ซึ่งคณะกรรมการได้กำหนดดังกล่าวไว้ข้างต้น
6. จัดให้มีระบบควบคุมกิจการขององค์การในระดับสูง โดยการพิจารณาจากรายงานข้อมูลและสถิติของฝ่ายบริหารเป็นการประจำ

---

<sup>1</sup>"การจัดการรัฐวิสาหกิจ," รัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสไมล์การพิมพ์, 2520), หน้า 11.

7. กวดขันการเก็บรักษาและบำรุงรักษาทรัพย์สินขององค์การให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย และจัดทำาทดแทนหรือเพิ่มในกรณีที่มีความจำเป็น

8. รับรองและพิจารณาอนุมัติงบประมาณ รวมทั้งต้องให้ความเห็นชอบในการจัดซื้อหรือจำหน่ายทรัพย์สินหลัก เช่น ที่ดิน อาคาร โรงเรือน ฯลฯ

9. ริเริ่มในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลให้อำนาจการหรือผู้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ทุกตำแหน่งให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

10. รับทราบการแต่งตั้งพนักงานระดับอาวุโส ตลอดจนอัตราเงินเดือน

11. ควบคุมห้องกิจการก้าวหน้าและพัฒนาอายุเสมอ ทั้งในด้านเทคนิคและบริหาร ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจจะมีหน้าที่ใหญ่ ๆ

คือ

ก. วางนโยบาย และ

ข. ควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์

คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้ว จะประชุมเดือนละหนึ่งครั้ง เพื่อพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ อันเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่คณะกรรมการบริหารจะสามารถพิจารณาตัดสินใจอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเรื่องราวต่าง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจเสนอมาให้พิจารณา หากมิได้ศึกษาทำความเข้าใจให้ละเอียดถี่ถ้วนเพียงพอ ดังนั้น เพื่อพิจารณากิจกรรมปฏิบัติงานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เรียบร้อย ก่อนที่จะนำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการบริหารและเพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารสามารถกระทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงานขึ้น เช่น คณะกรรมการกลั่นกรองงานของบริษัทไม้อัดไทย จำกัด จะประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการอุตสาหกรรมป่าไม้ และผู้อำนวยการบริษัทไม้อัดไทย จำกัด เป็นกรรมการเป็นต้น

### คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นี้เป็นคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งได้จัดตั้งโดยนายกรัฐมนตรี (สมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี) โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานรายได้ สวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันตามความเหมาะสม และเสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานของรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้น และเสนอมาตรการแก้ไขด้วย คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นี้มีรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โทตระกิตย์) เป็นประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คณะกรรมการชุดนี้แม้ว่าจะไม่ได้มีส่วนควบคุมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยตรงก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจอย่างมาก ดังตัวอย่างบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่ได้ดำเนินการมานา เช่น

การดำเนินการของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่อง การกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ และกรรมการผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตามหนังสือของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ความมาก ที่ 2/2522 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2522 ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในเรื่องดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามเสนอ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0202/8549 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2522

และเรื่องการแก้ไขบัญชีอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจบางอัตรา ตามหนังสือของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ความมาก ที่ 1/2523 ลงวันที่ 22 มกราคม 2523

นอกจากนี้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ก็ยังมียุทธศาสตร์ในค่านอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น เช่น

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ รัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีความคล่องตัว อันเนื่องมาจาก การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และ จะออกระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นใช้เอง ให้เสนอคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พิจารณาก่อน ตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0203/ว.115 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2522 เป็นต้น

### สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ซึ่งคำสั่งฉบับนี้มี สถานภาพเป็นพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง โดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจดังนี้ คือ

เพื่อพัฒนาแรงงานของชาติ และเพื่อส่งเสริมการบริหารแรงงานให้มี ประสิทธิภาพ อันจะยังให้เกิดประโยชน์สุขและความเป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างตลอดจนผู้ใช้แรงงานทั้งหมด หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ร.น.) จึงมีคำสั่งตั้งต่อไปนี้

1. ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงาน แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน ดังนี้

1.1 พิจารณาขอเสนอของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่าง เต็มที่ มีการให้ความคุ้มครองและสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเหมาะสม ขจัด ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนพิจารณาความต้องการอันจำเป็น ของผู้ใช้แรงงานด้วย

1.2 เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นและ มาตรการแก้ไข

1.3 เสนอหลักสูตรการศึกษาแก่ลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในคานแรงงาน รวมถึงการดูแลให้การศึกษาอบรมให้เป็นไปตามหลักสูตรควย

1.4 เสนอหลักสูตรวิชาการแรงงานแก่สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับระดับความรู้และท้องที่

1.5 ประสานการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ในคานการศึกษาอบรมจากองค์การ มูลนิธิ หรือสถาบันอื่น ๆ ทั้งที่มาจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ

1.6 ให้การแนะนำคานวิชาการต่อหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของรัฐ ของเอกชน และประชาชนทั่วไป

2. ให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์การไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการ 20 คน ซึ่งรัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้ง โดยมีกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 10 คน กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละ 5 คน ทั้งนี้ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอกรรมการผู้แทนรัฐบาลจากข้าราชการประจำ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่มีเชี่ยวชาญการประจำอีก 5 คน ส่วนกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน ให้บรรคาสมาคมนายจ้างทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 5 คน ให้บรรคาสภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

3. กรรมการที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 2 ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 4 ปี

4. ให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย และให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

และในขณะนี้ยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการนี้ขึ้น ให้กรมแรงงานทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติไปพลางก่อน

ต่อมาในวันที่ 22 มีนาคม 2521 พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 157/2521 แต่งตั้งกรรมการฯ ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47

คณะกรรมการชุดนี้ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเกี่ยวกับแรงงานที่น่าสนใจ อาทิ

- 1) พิจารณาประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 5) และร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6)
- 2) พิจารณาหลักการประกันสังคม
- 3) พิจารณาปัญหา เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ
- 4) พิจารณาปัญหา เรื่อง การปรับอัตราเงินเดือนพนักงานรัฐวิสาหกิจใหม่
- 5) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

ฯลฯ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาตินี้ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการบริหารแรงงานของชาติ ผลการประชุมพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ จะเสนอให้กระทรวงมหาดไทยหรือทำเป็นข้อเสนอแนะให้กรมแรงงาน จากบทบาทของสภาที่ปรึกษา ดังกล่าวนับว่ามีส่วนสำคัญพอสมควรในการบริหารด้านแรงงานของชาติและต่อการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

## สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐบาลอีกหน่วยงานหนึ่ง ที่ควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในการตรวจสอบการรับจ่าย เก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินอื่นของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปโดยถูกต้อง และเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนี้ เดิมเรียกว่าสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 27 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2522) ได้กำหนดบทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 7)

1. ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่า เป็นไปตามกฎหมาย และความเป็นจริงหรือไม่
2. ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่า เป็นไปตามกฎหมายและความเป็นจริงหรือไม่
3. ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่า เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ขอบบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่น และแสดงความเห็นว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดคุ้มค่าตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจ ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

4. ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

นอกจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะมีหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย (มาตรา 8)

1. ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

2. เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น บรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง

3. आयัดเงินหรือทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

4. เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานในการตรวจสอบตามข้อ 1 หรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา

#### สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ เดิมเรียกว่า สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอีกหน่วยหนึ่งที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับ รัฐวิสาหกิจ โดยมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจดังนี้ (มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 89 วันที่ 29 สิงหาคม 2521)



1. พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจ กับจัดประสานแผนงานและโครงการพัฒนาเหล่านั้น เพื่อวางแผนส่วนรวมสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งตามจุดหมายแห่งการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่ และตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ทรัพยากรนั้น

2. จัดทำข้อเสนอ โดยหารือกับรัฐวิสาหกิจสำหรับสินทรัพย์ถาวรหลักที่เพิ่มขึ้น เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งจำนวนเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการนี้ ไม่ว่าจะจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ยืม เงินกำไรที่ได้สะสมไว้หรือเงินอื่นใดก็ตาม

3. พิจารณาให้คำแนะนำและกำหนดหลักการให้รัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางวิชาการ การเงิน การกู้ยืม และการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4. ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับผลงานตามโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเร่งรัด ปรับปรุง หรือเลิกล้มโครงการพัฒนาอันหนึ่งอันใดเมื่อเห็นสมควร

นอกจากนี้แล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังมีอำนาจเรียกให้รัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติการดังต่อไปนี้ (มาตรา 14)

1. เสนอแผนงานและโครงการพัฒนา ตลอดจนรายละเอียดทางวิชาการ และการเงินกับสถิติและรายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาที่ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และรายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ-

2. เสนอขอเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาผลงานของโครงการพัฒนาที่กำลังดำเนินการอยู่

และตามมาตรา 13 ยังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเสนอโครงการพัฒนาหรือแผนงานต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณประจำปีงบประมาณ อีกด้วย

### สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 96 วันที่ 27 ตุลาคม 2502 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 88 วันที่ 25 ตุลาคม 2503

ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้ (มาตรา 6 และมาตรา 7)

1. เรียกให้รัฐวิสาหกิจ เสนอประมาณการรายรับและรายจ่าย ตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมควมรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด
2. วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ
3. เรียกให้รัฐวิสาหกิจ เสนอขอเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจเข้าตรวจสอบสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีเจ้าหน้าที่กำหนดหรือควบคุมรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเป็นกรณีของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท หรือ

ทางหุ้นส่วนนิติบุคคล รัฐมนตรีที่เป็นเจ้าสังกัด หรือส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้า  
ของทุนเป็นผู้รับผิดชอบ (มาตรา 13)

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดระเบียบ เพื่อการใช้จ่ายของ  
รัฐวิสาหกิจที่มีรายการกำหนดไว้ในงบประมาณ (มาตรา 20)

รัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือกอหน้ผูกพันใดเฉพาะที่กำหนดไว้ในงบประมาณ  
และแม้จะไ้รับงบประมาณแล้ว ก็ยังห้ามจ่ายเงินหรือกอหน้ผูกพันจนกว่าจะไ้รับ  
อนุมัติเงินประจำงวดก่อน เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ทำ  
ไ้แล้ว (มาตรา 23)

### กระทรวงการคลัง

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 22 ใ้บัญญัติ  
ใ้ผู้อำนวยการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจว่า

"รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจเรียกรุ้รัฐวิสาหกิจเสนอ  
ขอใ้จริงตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจที่จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เขา  
ตรวจสอบทรัพย์สินบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจด้วย"

อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงการคลังที่จะดำเนินการ  
การตามใ้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเมื่อปี 2502 แต่รัฐวิสาหกิจมีกำเนิดมาก่อน  
นั้นเป็นอันมาก ซึ่งก็ไ้มีการใ้กฎหมายอื่นบังคับใ้กับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ  
พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 13 ใ้กำหนดว่า

"องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ไ้ตั้งขึ้นแล้ว ก่อนวันใ้พระราชบัญญัตินี้  
หรือที่ตั้งขึ้นใหม่ บรรดาใ้ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
มีอำนาจกำหนดขอมบังคับการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไร  
เข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1"

โดยอำนาจแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวข้างต้น กระทรวงการคลัง จึงได้กำหนดระเบียบและข้อบังคับขึ้นเพื่อควบคุมรัฐวิสาหกิจดังนี้มา

ข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้กำหนดตามอำนาจ ในพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มีสาระสำคัญ คือ<sup>1</sup>

1. ให้มีกรรมการของกระทรวงการคลังในแต่ละรัฐวิสาหกิจ
2. กำหนดวงเงินที่จะมีรักษาไว้ที่สำนักงาน ส่วนที่เกินให้นำฝากไว้ที่ กระทรวงการคลัง หรือที่ธนาคาร ตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง
3. การเบิกจ่ายเงินจะต้องยึดถือระบบที่ถี่และรอบคอบโดยทั่วไป
4. การทำบัญชีให้ใช้ระบบบัญชีที่ทันสมัย
5. การจัดสรรกำไรต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน
6. กำหนดอัตราการจ่ายเบี้ยกรรมการตลอดจนโบนัสของพนักงานและ กรรมการ

กระทรวงการคลังจึงนับว่าเป็นหน่วยงานส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญมาก และจากหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี-ควนมาก ที่ สร. 0202/ว.129 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2521 ได้เน้นให้เห็นถึงบทบาทของกระทรวงการคลังในส่วน อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่อง ของการบริหารเงินเคื่อนค้ำจาง และสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อที่จะพิจารณา ปรับปรุงเงินเคื่อนค้ำจางของรัฐวิสาหกิจให้มีมาตรฐานอย่างเดียวกัน ซึ่งเค็มรัฐ- วิสาหกิจแต่ละแห่งจะพิจารณาเพิ่มหรือปรับปรุงเงินเคื่อนค้ำจางเองได้ตามความ เหมาะสมและความสามารถทางการเงิน ทำให้ไม่มีมาตรฐาน และมีความแตกต่าง

<sup>1</sup>อร วีระสัย, เศรษฐศาสตร์รัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520).

เหลื่อมล้ำกันมาก อันจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดการเรียกร้องและนัดหยุดงาน เกิดขึ้น  
ในรัฐวิสาหกิจต่อไปอีก กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี  
เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2521 จึงได้กำหนดแนวทางให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติในเรื่อง  
เงินเดือน ค่าจ้าง หรือเงินอื่นใด และเรื่องข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจ  
ดังนี้

1. ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้พิจารณาเพิ่มหรือปรับปรุงเงินเดือน  
ค่าจ้าง หรือเงินอื่นใดเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือไปจากการเพิ่มเงินเดือน ค่าจ้าง  
ประจำปีตามปกติ ให้รัฐวิสาหกิจเสนอให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และกระทรวง  
เจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงเสนอขอทำความตกลงกับกระทรวง  
การคลัง

เมื่อกระทรวงการคลังได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจ  
ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของระเบียบ ขอบบังคับ หรือกฎหมายจัดตั้งของรัฐ-  
วิสาหกิจ ที่กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อไป

2. เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐวิสาหกิจดูแลการ  
เจรจาข้อเรียกร้องให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายแรงงาน

2.1 ถ้ามีการเรียกร้อง เพื่อขอเพิ่มหรือปรับปรุงเงินเดือน  
ค่าจ้าง หรือเงินอื่นใด ให้รัฐวิสาหกิจรับพิจารณาคำเนิการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน  
ใน 1 และแจ้งให้ฝ่ายเรียกร้องทราบ

2.2 ในกรณีที่ฝ่ายเรียกร้อง ไม่ตกลง ให้รัฐวิสาหกิจ (ฝ่ายนายจ้าง)  
ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน 1 ให้รัฐวิสาหกิจ (ฝ่ายนายจ้าง) พิจารณาและ  
ดำเนินการเพื่อส่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาชี้ขาดต่อไป และให้มีผู้แทน  
กระทรวงการคลังในฐานะผู้แทนนายจ้างในคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ด้วย

## กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นับเป็นการควบคุมในระดับที่สูงขึ้นมาจากการควบคุมโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเองอีกชั้นหนึ่ง ปัญหาและข้อวินิจฉัยบางประการนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเองแล้วก็ยังไม่เป็นผล จำต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็จะกำหนดอำนาจของรัฐมนตรี ให้มีอำนาจกำกับโดยทั่วไปอีกด้วย เช่น ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 มาตรา 25 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ อ.ค.ก. และเพื่อประโยชน์ในการนี้จะเรียกประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้าง มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือให้ทำรายงานยื่นก็ได้ เป็นต้น

### คณะรัฐมนตรี

นับว่าเป็นการควบคุมอีกระดับหนึ่ง ซึ่งตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะกำหนดอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการ หรือในการดำเนินการบางประการของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ดังตัวอย่างขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้

- ก. กู้ยืมเงินครั้งหนึ่งจำนวนเกินห้าล้านบาท
- ข. จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- ค. จำหน่ายทรัพย์สินจำนวนเกินหนึ่งแสนบาทจากบัญชีเป็นสูญ

### คณะที่ปรึกษาส่วนองค์กรของรัฐ<sup>1</sup>

คณะที่ปรึกษาส่วนองค์กรของรัฐนี้ นับว่ามีอำนาจในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจมาก เพราะอำนาจหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา มีอยู่กว้างขวางมาก กล่าวคือ ตรวจสอบกิจการขององค์กรวิสาหกิจ และหน่วยงานที่รัฐร่วมทุนหรือให้ความช่วยเหลือ โดยเสนอความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปรับปรุงกิจการให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งการพิจารณาเพื่อรวมหรือแยกกิจการ การจัดตั้งขึ้นใหม่ การยกเลิก การแปลงรูป ตลอดจนการลดหรือเลิกกิจการร่วมทุน หรือให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในการปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษา มีอำนาจในการติดต่อกับส่วนราชการของรัฐบาล องค์กรรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และหน่วยงานที่รัฐร่วมทุนหรือให้ความช่วยเหลือ เพื่อขอคำชี้แจงรายการสถิติตลอดจนเอกสารการบัญชี และมีอำนาจที่จะขอความร่วมมือให้เข้าศึกษากิจการ หรือให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงแก่คณะที่ปรึกษา เมื่อมีความจำเป็น

### คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มี พลตรี ประมาณ อภิเรณูสาร รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ) ได้มีคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 7/2523 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2523 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ จำนวน 15 คน โดยให้มีหน้าที่ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงาน ระเบียบปฏิบัติแผนการเงิน ระบบการบริหาร

<sup>1</sup>ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, หน้า 95.

งานบุคคล นโยบาย และอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ ประเมินผลประสิทธิภาพ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่คณะกรรมการปฏิรูประบบ ราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมอบหมาย

กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับโดยทั่วไปที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ

มักเป็นที่กล่าวขวัญถึงในเกือบทุกวงการว่ารัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ส่วนใหญ่แล้วมักจะดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับสาเหตุสำคัญ ๆ หลายประการ ทั้งที่เป็นปัจจัยภายในของรัฐวิสาหกิจเอง และที่เป็นปัจจัยภายนอก ซึ่งนอกจากจะเป็นหน่วยงาน หรือกลุ่มคณะบุคคลต่าง ๆ แล้ว รัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ยังจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับมากมายหลายประการ ซึ่งสิ่ง เหล่านี้อาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่เป็นผลให้การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ต้องขาดประสิทธิภาพไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับ วิสาหกิจของเอกชน ซึ่งไม่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับมากมาย เท่ารัฐวิสาหกิจ บรรดากฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่จะกล่าวถึงต่อไปจะกล่าวถึง เฉพาะส่วนที่สำคัญ ๆ เท่านั้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่มีความสนใจจะศึกษา ค้นคว้าโดยละเอียดต่อไป

กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

คือ

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496 โดยให้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
  - 2.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 พ.ศ. 2502 ตอนที่ 98



- 2.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 77 พ.ศ. 2503 ตอนที่ 88
- 2.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 พ.ศ. 2511 ตอนที่ 10
- 2.4 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 พ.ศ. 2517 ตอนที่ 83 วันที่ 16 พฤษภาคม  
2517 และ
- 2.5 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 ที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราช  
บัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 134  
วันที่ 6 กันยายน 2515
3. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 89 วันที่ 29 สิงหาคม 2521
4. พระราชบัญญัติเงินคงคลัง
- 4.1 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ประกาศในราชกิจจา  
นุเบกษา เล่ม 65 ตอนที่ 9 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2491
- 4.2 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 ประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 75 วันที่ 10 ธันวาคม 2495
- 4.3 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 ประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 62 วันที่ 20 กรกฎาคม 2509
5. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- 5.1 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 16  
วันที่ 25 มกราคม 2518

5.2 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93  
ตอนที่ 143 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2519

5.3 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94  
ตอนที่ 78 วันที่ 26 สิงหาคม 2520

6. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจา-  
นุเบกษา วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518

7. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับพิเศษ ตอนที่ 41 วันที่ 16 มีนาคม 2515

7.1 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ ตอนที่ 61 วันที่ 16 เมษายน 2515

7.2 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน  
(ฉบับที่ 2) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ตอนที่ 102 วันที่ 13  
มิถุนายน 2517

7.3 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน  
(ฉบับที่ 3) ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ ตอนที่ 212 วันที่ 13 ธันวาคม  
2517

7.4 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน  
(ฉบับที่ 4) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 31 วันที่ 12 เมษายน  
2520

7.5 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการ  
ทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร และเรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะ  
แวดล้อม

8. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 76 วันที่ 11 พฤษภาคม 2522
9. พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาและมติคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น
10. ระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2507 ประกาศเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2507
11. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นส่วนที่ราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 ประกาศเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2504
12. ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 25 วันที่ 15 เมษายน 2495
13. ระเบียบการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 ประกาศเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2504
14. พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 27 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2522
15. บรรดาหนังสือกระทรวงการคลังที่กล่าวถึงในเรื่องของการบริหารเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว

ฯลฯ

จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย และที่นำมาแสดงนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติให้ถูกต้องเรียบร้อยครบถ้วนตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ จึงเป็นเรื่องยากลำบากสำหรับรัฐวิสาหกิจที่จะบริหารงานให้รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน ถึงแม้ว่ามีรัฐวิสาหกิจหลาย ๆ แห่งที่ดำเนินการในลักษณะผูกขาด

เอกชนไม่สามารถดำเนินการแข่งขันได้ก็ตาม และรัฐวิสาหกิจอีกหลาย ๆ แห่งต้อง  
 ดำเนินการแข่งขันกับวิสาหกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจเหล่านี้บางแห่งก็มีกำไรและบางแห่ง  
 ก็ประสบการขาดทุน แม้ว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดก็ตาม  
 จนรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนอุ้มชูซึ่งที่เป็นข่าวในสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เป็นประจำ  
 เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น  
 การที่รัฐวิสาหกิจหลาย ๆ แห่งประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานนั้น นอกจาก  
 จะมีสาเหตุจากหลาย ๆ สิ่งแล้ว องค์ประกอบที่สำคัญนั้นก็คือ การที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้นั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานทางราชการ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย  
 ระเบียบ ข้อบังคับ มติ คำสั่งต่าง ๆ มากมายดังได้กล่าวข้างต้น

การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์  
 จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต่างก็มีแนวทางการบริหารงานเป็นเอกเทศ  
 ต่างฝ่ายต่างดำเนินการไปในแนวทางที่ผู้บริหารเห็นสมควรและในบางเรื่องก็เป็นไป  
 ในแนวทางที่กรมการบริหรารได้กำหนดไว้ หรือมีฉะนั้นก็เป็นไปในแนวทางที่ทางราช  
 การหรือรัฐบาลกำหนด ซึ่งจะได้วิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ  
 สังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ต่อไป

ปัญหาการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์  
 ก็เป็นปัญหาที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะต้อง  
 อยู่ภายใต้ภาวะสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเดียวกัน ปัญหา  
 ที่สำคัญและสาเหตุตลอดจนแนวทางแก้ไขที่เป็นข้อเสนอแนะมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ปัญหาที่เกิดจากภาวะแวดล้อมภายนอกรัฐวิสาหกิจ

ภาวะแวดล้อมภายนอกรัฐวิสาหกิจนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ และเป็น  
 ปัญหาที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถควบคุมได้ ภาวะแวดล้อมภายนอกดังกล่าวได้แก่  
 ภาวะแวดล้อมทางสังคม ทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง ทางทหาร ทางเทคโนโลยี

ทางการศึกษา ทางการแข่งขัน ทางด้านกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งภาวะแวดล้อมเหล่านี้เอง ที่ก่อให้เกิดภาวะอันไม่แน่นอนให้เกิดขึ้น ภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลกระทบโดยตรง ต่อการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญและนำมาศึกษาวิเคราะห์คือ ภาวะแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินการของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งทำให้เกิด ปัญหาสำคัญในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ

- 1.1 ปัญหาในการบริหารเงินเดือนค่าจ้าง
- 1.2 ปัญหาในเรื่องกฎหมายแรงงาน
- 1.3 ปัญหาในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาทั้ง 3 ประการข้างต้นนับว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อการบริหารงาน บุคคลของรัฐวิสาหกิจ และมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องระหว่างกัน การแก้ไขปัญหาคำ บริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจจึงมีความยุ่งยากซับซ้อน หากการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงมีใค้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพดีพอแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไข ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งจะได้อธิบายถึงรายละเอียด ของปัญหาอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว ตลอดจนข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางในการแก้ไข ปัญหาอุปสรรคเหล่านั้นต่อไป

## 2. ปัญหาที่เกิดจากภาวะแวดล้อมภายในรัฐวิสาหกิจ

ภาวะแวดล้อมภายในรัฐวิสาหกิจเองก็นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อน ไปกว่าภาวะแวดล้อมภายนอกรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะภาวะแวดล้อมภายในรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องที่รัฐวิสาหกิจสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ภายในรัฐวิสาหกิจ หากได้รับการเอาใจใส่จากฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจพอควรแล้ว ปัญหาอุปสรรคเหล่านั้นก็จะสามารถขจัดให้หมดสิ้นไปได้โดยง่าย อย่างไรก็ตามปัญหา อุปสรรคที่เกิดจากภาวะแวดล้อมภายในรัฐวิสาหกิจบางส่วนก็มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด กับภาวะแวดล้อมภายนอกที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถควบคุมได้ อาทิ ปัญหาทางด้านแรงงาน

สัมพันธ์ บางครั้งก็เกี่ยวเนื่องกับภาวะแวดล้อมทางค่านิยมเศรษฐกิจภายนอก ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดเป็นปัญหาแรงงานขึ้นในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ปัญหาอุปสรรคของรัฐวิสาหกิจในการบริหารงานบุคคลนั้น นอกจากจะเกิดจากภาวะแวดล้อมภายนอกแล้ว ปัญหาอุปสรรคสำคัญหลายประการที่เกิดขึ้นจากรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเอง ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจเองก็คือ

- 2.1 ปัญหาหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ
- 2.2 ปัญหาในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ
  - 2.2.1 ปัญหาการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ
  - 2.2.2 ปัญหาการบริหารเงิน เงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ
  - 2.2.3 ปัญหาการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ
  - 2.2.4 ปัญหาการแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ

### 1. ปัญหาที่เกิดจากภาวะแวดล้อมภายนอกรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยปัจจุบันมีความแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งในลักษณะการจัดตั้ง การดำเนินงาน ขนาด ฐานะ และการบริหารงานที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่าจะได้มีการพยายามจัดประเภทของรัฐวิสาหกิจในลักษณะต่าง ๆ อาทิ แบ่งตามลักษณะของการจัดตั้ง แบ่งตามหน่วยราชการที่รัฐวิสาหกิจสังกัด แบ่งตามความแตกต่างในสัดส่วนของกำไรสุทธิที่ต้องส่งเป็นรายได้ให้รัฐ และแบ่งตามสาขาของงานที่ปฏิบัติ เป็นต้น หลักการเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถที่จะขจัดความแตกต่างระหว่างรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเภทได้ เช่น การไฟฟ้านครหลวงกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ หรือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กับ องค์การสวนยาง หรือ องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น กับ องค์การสะพานปลา เป็นต้น แม้ว่าจะเป็นกิจการสาธารณูปโภค หรือ กิจการประเภทสาขาเกษตรกรรมอย่างเดียวกัน แต่มีความแตกต่างกันหลายประการ

เช่น ในด้านการบริหารเงินเดือนค่าจ้าง การกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ชั่วโมงการทำงาน ฯลฯ ความแตกต่างในเรื่องที่กล่าวมาแล้ว เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อโดยตรงกับการบริหารงานบุคคลและโดยเฉพาะในเรื่องของการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งจะไม่เป็นเพียงปัญหาเฉพาะภายในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แต่จะเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจแห่งอื่น ๆ ด้วย อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับการเรียกร้องผลประโยชน์ให้ทัดเทียมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล กล่าวคือ

### 1.1 ปัญหาในการบริหารเงินเดือนค่าจ้าง

การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้เข้ามามีบทบาทโดยตรงกับรัฐวิสาหกิจนั้น ก็โดยที่กระทรวงการคลังได้กำหนดบัญชีมาตรฐานเงินเดือนค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจเมื่อปี พ.ศ. 2517 สำหรับให้รัฐวิสาหกิจนำไปใช้ แต่ก็มีหลายรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช้บัญชีเงินเดือนค่าจ้างที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ใช้บัญชีเงินเดือนค่าจ้างที่กำหนดขึ้นมาเอง เช่น บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ซึ่งกระทำได้โดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ที่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารไว้ จนกระทั่งปัจจุบันนี้รัฐวิสาหกิจได้มีบัญชีเงินเดือนค่าจ้าง พ.ศ. 2520 ที่กระทรวงการคลังได้กำหนดขึ้น และได้ถูกนำไปใช้ในรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่ง ทั้งนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีการบริหารเงินเดือนค่าจ้างเป็นแนวทางเดียวกัน ตามที่ได้แสดงรายละเอียดไว้ในเรื่องของการบริหารเงินเดือนค่าจ้างข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการบริหารเงินเดือนค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันในเรื่องของแนวทางการปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้าง ทั้งนี้ก็เป็นไปตามฐานะทางการเงินของกิจการที่สามารถจะเอื้ออำนวยให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นดำเนินการได้ นอกจากนั้นระยะเวลาในการปรับปรุงอัตราเงินเดือนค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก็ดำเนินการไปโดยเอกเทศ การปรับอัตราเงินเดือนค่าจ้างเข้าบัญชีมาตรฐานกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2517

หรือ พ.ศ. 2520 ตลอดจนการปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้เท่าเทียมกับองค์การ  
โทรศัพท์แห่งประเทศไทย ก็เป็นไปเฉพาะรัฐวิสาหกิจมิได้ดำเนินไปพร้อม ๆ กัน  
ทางฝ่ายต่างก็ปรับปรุงเฉพาะหน่วยงานของตนทั้ง ๆ ที่สังกัดในกระทรวงเดียวกัน  
จึงเป็นเรื่องยากที่จะกล่าววาทนโยบายที่รัฐต้องการจะกำหนดมาตรฐานรายได้ของ  
พนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ  
รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นั้นสามารถบรรลุผลตามเป้าหมาย เพราะกระทั่งปัจจุบันนี้รัฐ-  
วิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ยังคงมีความแตกต่างกันในเรื่องของแนว  
ทางการปรับปรุงอัตราเงินเดือนค่าจ้างอยู่นั่นเอง

นอกจากพื้นฐานของการปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจ  
ดังกล่าวแล้ว การที่รัฐได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจได้ใช้บัญชีอัตราเงินเดือนค่าจ้างของ  
กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2520 เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันแล้วก็ตาม แต่การกำหนด  
อัตราเงินเดือนขั้นค่าและขั้นสูงของพนักงานลูกจ้างแต่ละแห่งก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่  
นั่นเอง เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้างของบุคลากร ผู้อำนวยการ กรรมการ  
ผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจ ก็ยังคงมีความแตกต่างกันอย่างมาก ในกรณีเงินเดือนค่าจ้าง  
ของผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 8  
แห่ง โดยมีอัตราเงินเดือนขั้นค่าและขั้นสูงของผู้อำนวยการดังนี้

- องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และบริษัทไม้ศักดิ์ไทย จำกัด 17,990-28,150 บาท
- องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร 16,810-26,450 บาท
- สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง 15,690-24,850 บาท
- องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย 12,690-20,530 บาท
- องค์การสะพานปลาและองค์การอุตสาหกรรมทองเป็น 11,810-23,330 บาท
- องค์การสวนยาง 11,810-19,230 บาท



จะเห็นได้ว่าเงินเดือนของผู้ว่าราชการมีความแตกต่างกันถึง 6 แห่ง มีเพียง 2 แห่ง คือ ผู้ว่าราชการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เท่ากับผู้ว่าราชการบริษัทไม้แห่งประเทศไทย จำกัด และ ผู้ว่าราชการองค์การอุตสาหกรรมยางเย็น เท่ากับผู้ว่าราชการองค์การสะพานปลา สำหรับรัฐวิสาหกิจอื่นนอกจากที่กล่าวมานี้ต่างก็มีอัตราเงินเดือนที่แตกต่างกันทั้งสิ้น จึงนับว่าจุดเริ่มตนของการบริหารเงินเดือนค่าจ้างที่จะให้รัฐวิสาหกิจมีความใกล้เคียงกันของรัฐบาลผิดพลาด ซึ่งการผิดพลาดดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบต่อไปยังพนักงานระดับต่ำ ๆ ลงไปด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานระดับต่ำลงไปในั้น จะมีการถือเทียบเคียงกับอัตราของผู้ว่าราชการ เช่น ระดับรองผู้ว่าราชการ จะมีอัตราเงินเดือนทางจากผู้ว่าราชการ 3 ชั้น เมื่อผู้ว่าราชการมีอัตราเงินเดือนที่แตกต่างกันอย่างนั้นแล้ว อัตราเงินเดือนรองผู้ว่าราชการที่ถือเทียบเคียงดังกล่าวก็ย่อมแตกต่างกันด้วย และรัฐวิสาหกิจบางแห่งจะมีอัตราเงินเดือนกรรมการผู้จัดการสูงมาก เช่น กรณีบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด อัตราเงินเดือนกรรมการผู้จัดการมีอัตราเงินเดือนคือ 24,850 - 42,850 บาท เป็นต้น จึงเป็นที่แน่ชัดว่ารัฐวิสาหกิจยอมไม่อาจที่จะมีการบริหารเงินเดือนค่าจ้างได้เท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามสร้างภาพพจน์ให้เสมือนว่าเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันก็ตาม ทั้งนี้เป็นเพราะการกระทำที่รัฐบาลดำเนินการดังกล่าวข้างต้น การกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและขั้นสูงของผู้ว่าราชการ ผู้ว่าราชการ และกรรมการผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจนี้มีรวม 42 แห่ง โดยถือหลักการความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การพิจารณาว่าเป็นการกำหนดโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ปัญหาการที่จะจัดให้โครงสร้างของเงินเดือนแต่ละรัฐวิสาหกิจให้เหมือนกันนั้นจึงเป็นปัญหาที่สำคัญ ในเมื่ออัตราเงินเดือนขั้นสูงและขั้นต่ำของรัฐวิสาหกิจแต่ละรัฐวิสาหกิจไม่เท่าเทียมกันตั้งแต่คนแล้ว จะให้อัตราเงินเดือนของพนักงานระดับเดียวกันเท่ากันได้อย่างไร และประการสำคัญแต่ละรัฐวิสาหกิจต่างก็มีการจำแนกตำแหน่งไว้ไม่เหมือนกัน มีการจัดองค์การที่แตกต่างกัน ปริมาณงานและคุณภาพของพนักงานระดับหัวหน้ากองในรัฐวิสาหกิจหนึ่งย่อมจะไม่

เหมือนกับผู้อำนวยการกองของรัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่ง ดังนั้นหากจะพิจารณาจัดให้รัฐวิสาหกิจมีอัตราเงินเดือนที่ใกล้เคียงกันแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการจำแนกตำแหน่งพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจให้เหมือนกัน แล้วพิจารณากำหนดอัตราเงินเดือนให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ จึงจะช่วยให้การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้างเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันทุกรัฐวิสาหกิจ แต่การดำเนินการเช่นนี้ก็จำเป็นต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่จะศึกษาและกำหนดแนวทางในการจำแนกตำแหน่ง โดยถือหลักสำคัญในการรวมกลุ่มตำแหน่งที่มีลักษณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน แล้วกำหนดระดับตำแหน่งตามความรับผิดชอบและความยากง่ายของงาน กำหนดเงื่อนไขของตำแหน่งให้เหมาะสมกับงาน และกำหนดอัตราเงินเดือนให้สัมพันธ์กับตำแหน่ง เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบงานในระดับเดียวกันได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในช่วงอัตราที่ไม่ต่างกัน อันจะเป็นการช่วยเสริมสร้างนโยบายของรัฐที่จะให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจมีรายได้ที่เท่าเทียมกัน และทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถใช้คนได้ตรงกับงานเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ตลอดจนได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่เป็นธรรมอีกด้วย

ในเรื่องของเงินเดือนค่าจ้างนั้น หากจะไม่กล่าวถึงเรื่องของเงินช่วยเหลือค่าครองชีพอันเป็นรายได้อีกประการหนึ่งของพนักงานรัฐวิสาหกิจ และเคยนำมารวมกับเงินเดือนค่าจ้าง ก็จะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในเรื่องการบริหารเงินเดือนค่าจ้างไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร จึงใคร่กล่าวถึงเรื่องของเงินช่วยเหลือค่าครองชีพและเงินเดือนค่าจ้างดังนี้

การพิจารณาปรับปรุงเงินเดือนหรือค่าครองชีพ ไม่ว่าจะเป็นของทางราชการ เอกชน หรือรัฐวิสาหกิจก็ตาม ควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง มีพื้นฐานอยู่กับความกดดันทางการเมือง มากกว่าทางเศรษฐกิจ การพิจารณาปรับปรุงดังกล่าว ควรจะอาศัยข้อมูลจากอัตราการเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภค ย่อมเป็นที่ทราบกันดีว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ดัชนีราคาผู้บริโภคได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยไม่

ต่ำกว่าร้อยละ 10 ต่อปี โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2523 นี้จะเพิ่มไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มของเงินเดือนค่าจ้างโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.8 และส่วนหนึ่งคงเสียภาษีเงินได้แล้ว จะเห็นได้ว่าการเพิ่มรายได้ของพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่เพียงพอกับการเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น ค่าของเงินที่ได้รับเพิ่มขึ้นมีอำนาจการซื้อถอยลงไปจากปีที่ผ่านมา ในแง่ของค่าครองชีพในปัจจุบันได้มีกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรวมตัวกันเรียกร้องกับรัฐบาล เพื่อให้มีการปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างหรือเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ความเคลื่อนไหวดังกล่าวได้แก่ การเรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพให้คนละ 750 บาทต่อเดือน ซึ่งได้เรียกร้องกันมาตั้งแต่เดือนกันยายน 2522 นอกจากนี้ยังมีการเรียกร้องให้มีการปรับเงินเดือนค่าจ้างอีก 20% ของเงินเดือนที่ได้รับอยู่ปัจจุบัน และมีการเรียกร้องให้ปรับเงินเดือนค่าจ้างสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง โดยขอเพิ่มเงินเดือนค่าจ้างอีกคนละครึ่งขึ้น เป็นการขอเงินเดือนค่าจ้างให้สูงกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีการทำงานวันละ  $7\frac{1}{2}$  ชั่วโมง สำหรับเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าครองชีพนั้นเป็นขอเรียกร้องที่มีมานานแล้ว และเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2523 กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 26 สหภาพ ได้ประชุมกันและเสนอแนวทางการขอปรับปรุงเงินช่วยเหลือค่าครองชีพแก่รัฐบาล โดยเสนอผู้ที่มิรายได้ให้ได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพดังนี้

ผู้มีรายได้ระหว่าง	1,350 - 3,030	ให้ได้รับ	600 บาท
"	3,280 - 5,650	"	500 บาท
"	6,100 - 9,500	"	400 บาท

ผู้มีรายได้เกินกว่า 9,500 ขึ้นไป ไม่ได้รับ ทั้งนี้ให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2522

ในขณะเดียวกันสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้เสนอรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพดังนี้ คือ

ผู้มีรายได้ระหว่าง 1,350 - 3,030 ให้ได้รับ 500 บาท  
 " 3,280 - 5,650 " 400 บาท  
 ผู้มีรายได้เกินกว่า 5,650 ขึ้นไป ไม่ได้รับ ทั้งนี้ให้มีผลย้อนหลัง

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2523<sup>1</sup>

ในเรื่องเงินช่วยเหลือค่าครองชีพนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจได้รับตามที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

ก. ให้ค่าครองชีพเดือนละ 400 บาท สำหรับพนักงานและลูกจ้างประจำของรัฐวิสาหกิจ ที่มีค่าจ้างเงินเดือนไม่เกิน 3,030 บาท ต่อเดือน

ข. ให้ค่าครองชีพเดือนละ 300 บาท สำหรับพนักงานและลูกจ้างประจำของรัฐวิสาหกิจ ที่มีค่าจ้างเงินเดือนเกินกว่า 3,030 บาท แต่ไม่เกิน 5,650 บาท ต่อเดือน

ค. ให้จ่ายเงินค่าครองชีพตามอัตราดังกล่าวย้อนหลัง ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2523 เพื่อให้พร้อมกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการครั้งสุดท้าย ซึ่งได้กระทำไปแล้ว

ง. สำหรับรัฐวิสาหกิจใดที่ได้ดำเนินการให้ค่าครองชีพหรือเงินอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันไปก่อนแล้ว โดยยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก็ให้ปรับอยู่ในเกณฑ์เดียวกัน

จ. ให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ รับผิดชอบในการพิจารณาเสนอข้อคิดเห็นต่อรัฐบาล ในการปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 กันยายน 2523

<sup>1</sup>"ไทยรัฐ," ฉบับที่ 8203, วันเสาร์ที่ 7 กรกฎาคม 2523, หน้า 16.

ฉ. ในระหว่างนี้ห้ามรัฐวิสาหกิจใดปรับค่าครองชีพ ค่าจ้างเงินเดือน และสวัสดิการที่คิดเป็นเงินได้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนใหม่

ช. การพิจารณาความดีความชอบประจำปี 2523 ของรัฐวิสาหกิจให้รอหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนด

ญ. รัฐวิสาหกิจใดที่ถูกกระทบกระเทือนจากการให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพครั้งนี้ จนขาดทุนหรือกระทบกระเทือนต่อรายได้ นำส่งรัฐ ให้เสนอแผนงานแก้ไขปัญหาและการปรับปรุงฐานะการเงินแก่กระทรวงการคลังภายใน 45 วัน<sup>1</sup>

การกำหนดเงินช่วยเหลือค่าครองชีพดังกล่าว เป็นไปตามข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และจะเป็นการช่วยเหลือประมาณ 91.18% ของจำนวนพนักงานและลูกจ้างประจำของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ในภาวะค่าครองชีพปัจจุบันให้มีรายได้เพิ่มขึ้นตามความจำเป็นและเหมาะสม

#### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารเงินเดือนค่าจ้าง

การแก้ไขปรับปรุงให้รายได้พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ มีรายได้ที่ใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกัน เป็นการลดความแตกต่างในเรื่องของรายได้ให้น้อยลงนั้น รัฐบาลในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้น ควรจะได้พิจารณาแก้ไขและดำเนินการดังนี้

1. รัฐควรจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจังและจริงจัง การแก้ไขปัญหานี้มิใช่จะกระทำได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจต่างก็มี

<sup>1</sup>"ศูนย์ข่าวกรมประชาสัมพันธ์," ฉบับที่ 191/2523, ประจำวันพุธที่ 9 กรกฎาคม 2523, หน้า 2.

แหล่งกำเนิดที่แตกต่างกัน มีฐานะ ขนาด โครงสร้างในกันต่าง ๆ แยกต่างกัน การแก้ไขปัญหาคงควรดำเนินการเป็นขั้นตอน กล่าวคือ ในระยะแรกรัฐควรจะได้มีการกำหนด ให้มีการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจให้เป็นหมวดเป็นหมู่ โดยอาจพิจารณาแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามความสามารถและฐานะของรัฐวิสาหกิจ หรือตามประเภทของกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น ในองค์การส่วนย่อยอยู่ในกลุ่มเดียวกับ สำนักงานกองทุนส่งเสริมการมีส่วนร่วม เป็นต้น แล้วพิจารณากำหนดโครงสร้างของเงินเดือนค่าจ้างและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และต้องพยายามเร่งเร้าให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ดำเนินการบริหารกิจการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลให้มากยิ่งขึ้น อันเป็นการเสริมสร้างแนวทางแก้ไขปัญหาลงในระยะต่อไป ในระยะยาวรัฐควรพิจารณาให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายใช้แนวทางโครงสร้างเงินเดือนค่าจ้างและหลักเกณฑ์อันเดียวกัน โดยอาจยกเว้นเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคเพียงกลุ่มเดียวที่ให้บริการสาธารณะชนเท่านั้น สำหรับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ จำเป็นต้องถือปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน หากรัฐวิสาหกิจใดไม่สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ รัฐก็จำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกไป เพื่อให้มีรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น

2. ต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและนอกองค์การ และที่สำคัญรัฐจะต้องกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีการจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบ อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการให้ค่าตอบแทน ถือว่างานเท่ากัน เงินต้องเท่ากัน อันเป็นการให้ความสำคัญแก่งานที่รับผิดชอบและปฏิบัติอยู่จริง สามารถให้รัฐวิสาหกิจใช้คนได้ตรงกับงาน และยังช่วยให้การสรรหาบุคคลเป็นไปโดยถูกต้อง เหมาะสมกับหลักเกณฑ์ทั้งนี้เพราะถือเอาหน้าที่การงานเป็นหลักแล้วจึงเลือกสรรหาคนที่เหมาะสมมาปฏิบัติงาน ซึ่งนอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องความเท่าเทียมกันของรายได้พนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังช่วยให้การบริหารงานบุคคลในสถานการณ์การสรรหาบุคคลมีประสิทธิภาพ

มากยิ่งขึ้น ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจหลาย ๆ แห่งก็มีการแก้ไขปรับปรุงในแนวทางดังกล่าวนี้แล้ว เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น

3. ควรจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบและควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยตรง เพื่อให้การบริหารงานรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยอาจจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางการบริหารและผู้จัดการ หรือผู้อำนวยการ หรือกรรมการผู้จัดการรัฐวิสาหกิจที่มีความสามารถ มีผลงานเป็นที่ปรากฏและยอมรับของคนทั่วไป หน่วยงานนี้นอกจากจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายและให้การช่วยเหลือเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเท่าที่จำเป็นแล้ว การควบคุมก็ควรจะทำเพียงเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร การให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานโดยปราศจากอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานเท่าที่ควรนั้น นับว่าไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้บริหารเป็นอย่างยิ่ง เป็นการบั่นทอนการใช้ดุลยพินิจและการคิดริเริ่ม ซึ่งเป็นธาตุแท้ของการบริหารที่ดี<sup>1</sup>

4. รัฐควรจะต้องพิจารณากำหนดให้มีการปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างประจำปีตามดัชนีราคาผู้บริโภค ตามสัดส่วนที่แน่นอน การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับปรุงนั้นนอกจากจะอาศัยดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นสำคัญแล้ว สิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาก็คือ ความสามารถของรัฐวิสาหกิจที่จะเอื้ออำนวยให้ใคร่ช่วย ตลอดจนลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

5. เพื่อให้การปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความสมเหตุสมผล และไม่พรั่วหรือเกินความจำเป็น อันจะส่งผลกระทบ

<sup>1</sup> สมบูรณ์ ศรีสุพรรณศิริ, ปัญหาบางประการของรัฐวิสาหกิจ, วารสารการบริหาร, ปีที่ 3, ฉบับที่ 1, 2514.

กระเทียมต่อผู้บริโภครุ่นอื่น ๆ อันจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมกับประชาชนส่วนใหญ่ได้ รัฐควรมีมาตรการในการควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภค ซึ่งเป็นการจำกัดมิให้ค่าครองชีพสูงจนเกินไป จนต้องมีการปรับปรุ้งเงินเดือนค่าจ้าง ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะต้องให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การที่รัฐบาลส่งเสริมให้ผู้ผลิตต่าง ๆ ผลิตสินค้าภายใต้ชื่อสินค้าไทยนั้นก็นับเป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะช่วยให้ระดับค่าครองชีพไม่สูงจนเกินไป แต่วิธีการดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดก็เป็นเรื่องที่น่าจะต้องศึกษากันเฉพาะเรื่องต่อไป

## 1.2 ปัญหาในเรื่องกฎหมายแรงงาน

ปัญหาการให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานมักจะมีการกล่าวขวัญว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใดนั้น มักจะเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอยู่เป็นปัญหาที่ไม่มีช้อยติ และแม้แต่รัฐบาลเองก็ไม่มียุบายเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างแน่นอน บางวาระหรือบางโอกาสก็ให้อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน และบางครั้งก็ให้อยู่นอกเหนือกฎหมายแรงงาน ปัญหาเหล่านี้สร้างความไม่แน่ใจให้กับรัฐวิสาหกิจอย่างมาก มักจะมีการหยิบยกปัญหานี้มาวิเคราะห์กันตั้งแต่ เมื่อมีการสัมมนาเรื่อง นโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการบริหารเงินเดือน ค่าจ้าง และผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งจัดโดยสมาคมบริหารงานบุคคลรัฐวิสาหกิจ และศูนย์รัฐวิสาหกิจจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2523 ก็ได้มีการกล่าวขวัญเกี่ยวกับรัฐบาลไม่มียุบายที่แน่นอนเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะการอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานหรือไม่ ซึ่งฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานได้ให้ความเห็นว่า

1. รัฐวิสาหกิจบางแห่งโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค หากเกิดข้อพิพาทถึงขั้นนัดหยุดงานแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง นำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชนผู้บริโภคอุปโภค อันเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่สังคม



2. รัฐวิสาหกิจมีภาระค่าใช้จ่ายสูงในการอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน ทำให้รัฐวิสาหกิจมีต้นทุนการผลิตสูง เพราะรัฐวิสาหกิจนั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับของทางราชการอยู่แล้ว การให้เงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการก็อยู่ในระดับสูง หากเปรียบเทียบกับธุรกิจเอกชน เมื่อต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานอีกจึงเป็นเรื่องที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง

3. กฎหมายแรงงานโดยเฉพาะพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีได้กำหนดไว้แน่ชัดว่าให้ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ และพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นมีความเหมาะสมกับธุรกิจเอกชนมากกว่าที่จะนำมาใช้กับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีข้อบังคับ ระเบียบ และวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ที่ทางราชการกำหนดไว้อยู่แล้ว

4. พนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจทุกคนແຕ່เคยบริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจล้วนเป็นลูกจ้างของรัฐ รัฐเป็นนายจ้าง รัฐวิสาหกิจจึงไม่มีนายจ้าง ลูกจ้าง คงมีแต่ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่นเดียวกับหน่วยงานของราชการโดยทั่วไป พนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจจึงมีสภาพเดียวกับราชการ

ความคิดเห็นที่รัฐวิสาหกิจไม่ควรอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานก็มีเหตุผลพอสมควร แต่ความคิดที่เห็นว่ารัฐวิสาหกิจควรอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานก็มีเหตุผลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

1. เป็นการเสริมสร้างขวัญของพนักงานลูกจ้าง เกิดความรู้สึกว่าได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย เมื่อเกิดปัญหาแรงงานขึ้นสามารถดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์กฎหมายให้สิทธิไว้

2. ช่วยขจัดปัญหาในการปกครองหรือการบริหาร ทั้งนี้เพราะต่างก็มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด การเรียกร้องหรือใช้สิทธิโดยถือประโยชน์ของคนหรือตามใจชอบจะลดน้อยลง

3. เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ กฎหมายแรงงานจะเป็นเครื่องมือในการพิจารณาตัดสิน

ขอพิพาทเหล่านั้น

4. กฎหมายแรงงานทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ฯลฯ ทุกคนและทุกแห่งอยู่ในระดับเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เสมอภาคกันในด้านสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ควรจะได้รับ ตลอดจนการคุ้มครองต่าง ๆ

5. กฎหมายแรงงานจะช่วยให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันเสียสละร่วมกันอันจะนำไปสู่แนวทางการประกันสังคมที่ดีในอนาคต และช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายแรงงานนี้ จะได้กล่าวเฉพาะพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลงและกล่าวขวัญอยู่เสมอ กล่าวคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นี้ ได้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม 2518 กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 กำหนดกิจการตามมาตรา 23 (8) เพิ่มขึ้น อันทำให้เป็นที่แน่ชัดยิ่งขึ้นของกิจการรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ แต่เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2520 คณะรัฐมนตรีสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติไม่ให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 โดยให้ความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2497 รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงทบวงกรมจัดตั้งขึ้นเป็นการภายใน ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นในรูปของบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คงมีฐานะเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน จึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน มติดังกล่าวได้รับการโต้แย้งจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจอย่างมาก และไม่ยอมรับมติดังกล่าว ถือว่ารัฐบาลพยายามควบคุมแรงงานรัฐวิสาหกิจและพยายามแยกแรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากแรงงานเอกชน นอกจากนั้นยังเป็นการละเมิดข้อบัญญัติขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอีกด้วย

ซึ่งปัญหานี้ก็ยังคงยืดเยื้อจนเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลชุด พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้หยิบยกปัญหาข้างต้นมา พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งในช่วงเดือนธันวาคมปีเดียวกัน และได้มีมติให้รัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน เช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน ทำให้เหตุการณ์ต่าง ๆ ส่งผล อยากรู้ก็ตามปัญหาการที่รัฐวิสาหกิจควรอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานหรือไม่ ก็มีบุคคล คณะบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนพยายามเสนอให้รัฐบาลแยก รัฐวิสาห- กิจออกจากกฎหมายแรงงานดังกล่าว ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากจะพิจารณาใน เรื่องนี้อย่างถ่องแท้แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่ารัฐวิสาหกิจสมควรอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน รัฐควรเป็นผู้นำในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดให้ทุกฝ่ายถือปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานของรัฐ จึงควรปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่กิจการเอกชนอื่น ๆ โดย เฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน รัฐวิสาหกิจไม่ควรมีสิทธิพิเศษหรือได้รับการ ยกเว้นพิเศษ อันทำให้เกิดความแตกแยกทางสังคมมากยิ่งขึ้น รัฐวิสาหกิจจึงควรเป็น ผู้นำในการวางรากฐานแรงงานของชาติให้มั่นคงยิ่งขึ้น การที่ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจได้รวม กันจัดตั้งสหภาพแรงงาน อันเป็นการรวมตัวกันของลูกจ้างที่ควรได้รับการสนับสนุน ใน ทางตรงกันข้ามหากปล่อยให้ลูกจ้างรวมตัวกันโดยไม่มีกฎหมาย ควบคุมแล้ว ก็อาจมีความเสียหายเกิดขึ้นได้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นและแก่ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ การห้ามนัดหยุดงานเป็นมาตรการที่กระทำโดยยาก หากมีกักรกคชี่ ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง เอารัดเอาเปรียบ ก็ย่อมมีการต่อต้านเกิดขึ้น ดังนั้น การที่มีกฎหมายใหญ่ เกี่ยวข้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายจึง เป็นเรื่องที่เหมาะสมอย่าง ยิ่ง อย่างไรก็ตามการนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น กิจการสาธารณูปโภค อาจนำความเดือดร้อนมาให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้ ในเรื่องนี้จะต้องแก้ไขโดยการ พยายามลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารกับลูกจ้างให้ลดน้อยลง ผู้บริหารต้องให้ความเห็น ออกเห็นใจลูกจ้างมากขึ้น ใหลผลประโยชน์ตามที่ลูกจ้างสมควรจะได้รับ ถ้อยทีถ้อยอาศัย ปฏิบัติต่อกันด้วยความเข้าใจเข้าใจรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน มีความจริงใจต่อกัน

พยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกันให้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และรักษาความสัมพันธ์ที่ดีให้คงไว้ตลอดไป

### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องกฎหมายแรงงาน

1. รัฐควรกำหนดนโยบายด้านแรงงานให้ชัดเจน ในการให้รัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน โดยอาจกำหนดให้เป็นกฎหมายเฉพาะ เหมือนกับกฎหมาย อาญาหรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายแรงงานก็เปลี่ยน ไป ทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนแก่รัฐวิสาหกิจ และเป็นภาระชักนำเอาการเมืองเข้ามา มีอิทธิพลและบทบาทในรัฐวิสาหกิจ อันทำให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ การบริหารงานบุคคลขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นรัฐควรแสดงออกและมีนโยบาย เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างชัดเจนที่สุด

2. รัฐควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุก ฝ่ายและเพื่อให้เกิดสันติสุขในสถานแรงงาน ควรให้ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และ ฝ่ายลูกจ้าง รวมเป็นไตรภาคี และให้มีจำนวนผู้แทนฝ่ายแต่ละฝ่ายในสัดส่วนที่เท่าเทียม กัน ในการปรึกษาหารือแก้ไขข้อขัดแย้งกฎหมาย เพื่อให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ และประการสำคัญรัฐจะต้องวางตัวให้เป็นกลางอย่างแท้จริงในสถานแรงงาน และถือ ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อความสงบสุขของสังคม และความเป็น ธรรมของสังคม ผู้ที่ฝ่าฝืนรัฐจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังและเด็ดขาด ไม่ควรยอม ให้มีการละเมิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด

3. รัฐจะต้องเสริมสร้างความรู้ทางงานให้แพร่หลายทั้งฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ให้มีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างถูกต้องและให้เข้าใจในเรื่องแรงงานสัมพันธ์

4. รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนแนวทางทุก ๆ ด้านในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เช่น การส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสพบปะหารือร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดความสันติสุขเกิดขึ้น เป็นการลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายให้น้อยที่สุด และมีมาตรการอย่างเข้มงวดในการป้องกันการแทรกแซงจากบุคคลภายนอกอันมิใช่เจ้าหน้าที่ของทางราชการเข้ามากวญ การปรึกษาหารือร่วมกันอาจจะทำให้ลักษณะคณะกรรมการหารือรวมในสถานประกอบการก็ได้ เป็นต้น

### 1.3 ปัญหาในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะมีคณะกรรมการบริหารชุดหนึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไป มีหน้าที่ออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางด้านการเงิน การบริหารงานบุคคลและอื่น ๆ รวมทั้งมีหน้าที่แต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วย ผู้บริหารนั้นต้องคำนึงงานตามนโยบายและระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้ แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐวิสาหกิจจะดำเนินงานแบบธุรกิจ แต่ยังคงปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐ ซึ่งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้กำหนด การควบคุมดังกล่าวอาจแสดงออกในรูปของเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ การตรวจสอบ การแต่งตั้งผู้บริหาร การบริหารงานทั่ว ๆ ไป เช่น รัฐวิสาหกิจต้องเสนอแผนการและโครงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไปให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา หรือการใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ๆ จะต้องเสนอไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ต้องปฏิบัติตามระเบียบของสำนักงานงบประมาณ

ในการใช้จ่ายเงิน ฯลฯ นอกจากนั้นรัฐวิสาหกิจยังต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติ ระเบียบกฎกระทรวงต่าง ๆ จึงนับได้ว่ารัฐวิสาหกิจไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินการ และไม่สามารถตัดสินใจในการลงทุนหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ให้มีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์เป็นประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจ เช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชนได้ ทั้งนี้เพราะการควบคุมดังกล่าวซึ่งได้กล่าวโดยละเอียดในตอนก่อนแล้ว

การควบคุมรัฐวิสาหกิจนั้นส่วนที่มีผลทำให้รัฐวิสาหกิจขาดสมรรถภาพในการดำเนินงานนั้น มีหลายประการ เช่น การที่รัฐวิสาหกิจมีคณะกรรมการควบคุมการบริหารงานนั้น ถ้าพิจารณากว้าง ๆ แล้ว ก็จะได้เห็นว่า เป็นการดีสำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เพราะหากรัฐวิสาหกิจโดยผู้บริหารที่ไม่มีความรู้ ขาดความสามารถในการบริหารงาน หรือบริหารงานโดยระบบพรรคพวกแล้ว คณะกรรมการบริหารก็จะช่วยควบคุมแนวทางการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม แต่หากพิจารณากันอย่างเป็นธรรมดาแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า การที่คณะกรรมการบริหารได้เข้าควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคลนั้น เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้าง การบริหารเงินเดือนค่าจ้าง หรือการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนค่าจ้างลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ผู้บริหารจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ จึงเป็นเรื่องยุ่งยากสร้างความล่าช้า และความไม่คล่องตัวแก่ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจอย่างมาก โดยปกติแม้ว่าผู้บริหารจะปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้กำหนดไว้ก็ตาม ก็มีใ้เชื่อว่าผู้บริหารจะไม่มีควมรับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ย่อมเป็นของผู้บริหาร จึงเป็นเรื่องที่น่าวิตกหากผู้บริหารต้องบริหารงานโดยที่ตนเองไม่มีอำนาจเพียงพอต่อการบริหารงานตามนโยบายของคณะกรรมการโดยตนเองต้องรับผิดชอบ อันเป็นเรื่องของการบั่นทอนความคิดริเริ่มและการตัดสินใจของผู้บริหาร ซึ่งในบางครั้ง

ผู้บริหารเองต้องรอคอยโอกาส คอยจังหวะในการดำเนินงาน ไม่อาจดำเนินการได้ทันทีหรือหันเหเหตุการณ์ ทั้งนี้เพราะต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหาร ซึ่งบางครั้งต้องยอมรับนโยบายที่ตนเองอาจไม่เห็นด้วย แต่ผู้บริหารก็ไม่กล้าเสี่ยงที่จะให้เกิดการขัดแย้งกับคณะกรรมการบริหาร เพราะนั่นไม่เป็นผลดีแก่ผู้บริหารและรัฐวิสาหกิจเลย นอกจากนั้นโดยที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีโอกาที่จะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพราะบางตำแหน่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง เช่น ตำแหน่งประธานคณะกรรมการ เป็นต้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในคณะกรรมการบริหารแล้ว โอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายก็ย่อมเกิดขึ้น หากการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในแนวทางที่ดีก็ไม่ใช่เป็นเรื่องที่น่าวิตกและไม่เป็นภาระหนักแก่รัฐวิสาหกิจ แต่หากเกิดในทางตรงกันข้ามแล้ว ย่อมเกิดผลเสียต่อรัฐวิสาหกิจอย่างมาก

นอกจากคณะกรรมการบริหารแล้ว ยังมีหน่วยงานของรัฐและกลุ่มบุคคลที่รัฐแต่งตั้งบางกลุ่มที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐวิสาหกิจนอกเหนือจากการใช้อำนาจควบคุมรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีการกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ เอง ดังนั้นผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ในแต่ละรัฐวิสาหกิจจึงไม่เท่าเทียมกัน รัฐวิสาหกิจใดมีความสามารถทางการเงินสูง ก็สามารถกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนได้ดีกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีความสามารถทางการเงินต่ำ ทำให้มีการเรียกร้องผลประโยชน์ให้เท่าเทียมกันอยู่เสมอ มีการเรียกร้องเรื่อยไปไม่จบสิ้น จนกระทั่งรัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานรายได้ สวัสดิการของพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันตามความเหมาะสม และเสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานของรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นและมาตรการแก้ไข จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นในเดือนตุลาคม 2522 ซึ่งเป็นสมัยของรัฐบาลชุด พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้พิจารณากำหนดมาตรฐานรายได้ สวัสดิการซึ่งเกิดจากการเรียกร้องของรัฐวิสาหกิจหลายเรื่อง แต่เป็นเรื่อง

ที่น่าพิจารณาคือมติดังกล่าวไม่เป็นที่ทราบกันทั่วไป เพราะมิได้มีการเวียนมติดังกล่าวให้รัฐวิสาหกิจทั่วไปได้ทราบเพื่อถือปฏิบัติให้เหมือนกัน มติดังกล่าวจะทราบกันในกลุ่มของรัฐวิสาหกิจที่มีผู้แทนเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เท่านั้น ถึงแมกระนั้นในรัฐวิสาหกิจที่มีผู้แทนเป็นกรรมการ กอนจะนำเอามติของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไปปฏิบัติก็ยังคงน่า เรื่องเสนอขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังอีกครั้ง ความคล่องตัวที่หวังจะให้เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจจึงเป็นไปได้ยาก สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีผู้แทนเป็นกรรมการก็ย่อมจะไม่ทราบเรื่องเลย จึงต้องคอยสกัดรับฟังความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงจากรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ แล้วก็เรียกร้องกันขึ้นมา นอกจากนั้นระเบียบปฏิบัติบางประการของรัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถปฏิบัติได้เลย บางแห่งไม่สามารถปฏิบัติเช่นนั้นได้ ดังนั้นในเรื่องนี้จึงเป็นจุดอ่อนและขอเสริมความแตกต่างให้เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจอันผิดไปจากนโยบายของรัฐบาล ควรที่จะต้องมี การปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ มิฉะนั้นก็อาจก่อให้เกิดปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจเรื่อยไป นอกจากนั้นหน่วยงานของรัฐบางแห่งยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เพียงพอที่จะบริหารงานเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกิดความล่าช้า สร้างปัญหาแรงงานให้กับรัฐวิสาหกิจเสียเอง มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อน หลายชั้นหลายตอน ทำให้ขาดผู้รับผิดชอบ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการให้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ สมควรที่รัฐบาลอันถือว่าเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจควรจะต้องพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหลักการและแนวทางในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

1. รัฐควรจะต้องเร่งรับพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ และกฎระเบียบบริหารอื่น ๆ ให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น เปิดโอกาสให้ผู้บริหารมีโอกาสบริหารงานให้มากยิ่งขึ้น การมอบให้แต่ความรับผิดชอบโดยปราศจากอำนาจ



และความอิสระในการบริหารย่อมเป็นผลให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพ ผู้บริหารขาดความคิดริเริ่ม ขาดความกล้าในการตัดสินใจอันถือเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในภาวะปัจจุบัน ซึ่งหากมีโชรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการสาธารณูปโภคแล้ว หากเกิดความผิดพลาดในการบริหารงาน ทำให้เกิดขาดทุนหรือกำไรลดน้อยลงกว่าที่ควรเป็น เมื่อเทียบกับกิจการเอกชนที่คล้ายคลึงกันแล้ว ก็อาจถูกรัฐบาลพิจารณายกเลิกหรือขายกิจการได้

2. รัฐควรพิจารณาและกำหนดให้มีการศึกษา วิเคราะห์กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ควบคุมรัฐวิสาหกิจอยู่ปัจจุบัน ปรับปรุงให้ทันสมัยและทันต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หากเห็นว่าสิ่งใดจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานก็ควรจะได้หาทางแก้ไขปรับปรุง เพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐวิสาหกิจสามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัวเพิ่มขึ้น

3. การบริหารงานทั่วไปโดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง โดยอาจจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะ เกี่ยวกับนโยบายรัฐวิสาหกิจและดูแลให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายรวม และนโยบายของรัฐ ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศในที่สุด

4. รัฐควรกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารในรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยตรง และให้มีจำนวนเท่าที่จำเป็นไม่มากจนเกินไป พร้อมทั้งให้กำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบระหว่างผู้บริหารกับคณะกรรมการบริหารให้ชัดเจน

5. รัฐควรแยกเรื่องการเมืองให้ออกจากรัฐวิสาหกิจโดยเด็ดขาด หรือพยายามให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด โดยไม่แต่งตั้งข้าราชการทางการเมืองหรือนักการเมือง เข้ามามีบทบาทในรัฐวิสาหกิจ การที่รัฐวิสาหกิจมีข้าราชการทางการเมืองหรือนักการเมือง เข้ามามีบทบาทเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถ บริหารงานใหม่มีประสิทธิภาพได้

6. รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทางการบริหารงาน บุคคลของรัฐวิสาหกิจในแต่ละสังกัดของหน่วยราชการให้มีโอกาสรวมตัวกันมากยิ่งขึ้น ให้โอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นประสบการณ์ให้มากยิ่งขึ้น อาจส่งเสริมให้จัดตั้งใน ลักษณะสมาคมผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือสมาคม การจัดการงานบุคคลรัฐวิสาหกิจ อันจะเป็นแนวทางเสริมสร้างระบบการบริหารงานทั่วไป และการบริหารงานบุคคล ของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เป็นผลดีแก่รัฐในที่สุดด้วย

7. รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะในเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ อาทิ กระทรวง การคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น อันช่วยให้รัฐ-วิสาหกิจมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น และสามารถแข่งขันกับวิสาหกิจเอกชนได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

## 2. ปัญหาที่เกิดจากภาวะแวดล้อมภายในรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาที่เกิดจากภาวะแวดล้อมภายในรัฐวิสาหกิจนั้น มีสาระสำคัญพอสรุป ได้ดังนี้ คือ

2.1 ปัญหาหน่วยงานบริหารงานบุคคลนั้นมีหน้าที่ที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานอื่น ๆ ในองค์กรให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เพื่อค้ำคูณให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามารทำงานและพยายาม

รักรักษาบุคคลเหล่านั้นให้ทำงานกับองค์กรตลอดไป ตลอดจนหาวิธีชักจูงใจให้ทำงาน  
 อย่างมีประสิทธิภาพบังเกิดเป็นผลดีต่อองค์กร ซึ่งถ้าเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่แล้ว  
 บทบาทของหน่วยงานบริหารงานบุคคลก็จะยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เช่น การ  
 บริหารงานบุคคลในเรื่องของการจ้างแรงงาน การโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง การให้  
 ออกจางาน การพัฒนาบุคคล การประเมินผลงาน การบริหารเงินเดือนค่าจ้าง  
 สุขภาพและความปลอดภัย เป็นต้น แต่จากการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงาน  
 บริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปรากฏว่า บทบาท  
 ของหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจมักมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จำกัด  
 กล่าวคือ ส่วนใหญ่แล้วจะมีภารกิจเกี่ยวกับการสรรหาบุคคล การโยกย้ายเลื่อน  
 ตำแหน่ง และวินัยการลงโทษ ซึ่งเป็นงานบางส่วนของการบริหารงานบุคคลเท่านั้น  
 ภารกิจบางประเภทซึ่งตามความเป็นจริงแล้วควรจะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบ  
 กลับปรากฏว่าเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานอื่น เช่น การบริหารเงินเดือนค่าจ้าง  
 หรือสวัสดิการ ส่วนใหญ่แล้วมักอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานทางด้านบัญชีการ  
 เงินของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องสมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว  
 บทบาทของหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจบางแห่งถึงแม้ว่าจะมีการกำหนด  
 ไว้อย่างกว้างขวางเป็นไปตามหลักการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ก็ตาม แต่ก็ไม่  
 สามารถที่จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้จะเห็นได้จากสัดส่วนของจำนวน  
 เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจกับจำนวนลูกจ้างของรัฐ-  
 วิสาหกิจ ดังรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ 2 นั้น ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยแล้วอัตรา  
 ส่วนระหว่างจำนวนเจ้าหน้าที่กับจำนวนลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีอัตราส่วนถึง  
 1:202.44 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราส่วนที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน  
 บริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จึงไม่อาจปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงาน  
 บุคคลให้มีประสิทธิภาพได้ การดำเนินงานส่วนใหญ่จึงมักเป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรค  
 เฉพาะหน้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์หรือสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การกำหนด

บทบาทของหน่วยงานบริหารงานบุคคลจึงไม่อาจครอบคลุมงานการจ้างเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน การกำหนดระบบเงินเดือนค่าจ้าง งานแรงงานสัมพันธ์ งานสุขภาพและความปลอดภัย ตลอดจนผลประโยชน์และการบริการลูกจ้าง ซึ่งการกำหนดบทบาทของหน่วยงานบริหารงานบุคคลนี้นอกจากภารกิจหน้าที่และสัดส่วนเจ้าหน้าที่ไม่สมบูรณ์และเหมาะสมแล้ว การให้ความสำคัญของหน่วยงานบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจยังอยู่ในระดับที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ กองกลาง ฝ่ายเลขานุการ ฝ่ายบริหาร เป็นต้น เช่นนี้เท่ากับให้ความสำคัญต่อหน่วยงานบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป จึงอยู่ในระดับต่ำ หน่วยงานบริหารงานบุคคลจึงไม่อาจสนองตอบภารกิจในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้ ในทางตรงกันข้ามหากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับวิสาหกิจเอกชน ซึ่งมีความก้าวหน้าทางด้านการบริหารงานบุคคลเป็นอันมากนั้น จะพบว่าวิสาหกิจเอกชนส่วนใหญ่แล้วจะให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างมาก โดยถือว่าคนเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความสัมฤทธิ์ผลให้กับกิจการมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ บทบาทของหน่วยงานบริหารงานของวิสาหกิจเอกชนจึงมีกว้างขวางและอยู่ในระดับเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ฝ่ายการผลิต ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการเงิน เป็นต้น และจะอยู่ในสายงานที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับสูง ซึ่งเป็นข้อแตกต่างกับหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้บทบาทของหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจไม่มีศักดิ์ศรีเพียงพอที่จะให้คำแนะนำช่วยเหลือหรือตรวจสอบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานอื่น ๆ ให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมได้ ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุอันสำคัญ ๆ หลายประการ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารไม่ให้ความสนใจต่อการบริหารงานบุคคล และไม่ยอมรับว่าการบริหารงานบุคคลมีความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นฝ่ายบริหารก็ไม่มีความเข้าใจงานด้านนี้หรือไม่มีความรู้ทางด้านนี้ในระดับที่จะสามารถใช้หลักการบริหารงานบุคคล

ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร เมื่อไม่มีความรู้และไม่เข้าใจงานด้านนี้ก็จะให้ความสนใจและเอาใจใส่เฉพาะในเรื่องราวที่ตนเองมีความถนัด และชำนาญเท่านั้น แต่ปัญหาค้านแรงงานนั้น เป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน ซึ่งต้องการฝ่ายบริหารที่มีความเข้าใจ และดำเนินการโดยรวดเร็วทันเวลาที่ ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จึงมักเป็นไปตามแนวทางของฝ่ายบริหารจะกำหนด ไม่สามารถดำเนินการตามหลักการที่ถูกต้องได้ ขึ้นอยู่กับทัศนคติของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจมีอัตราส่วนที่ไม่เหมาะสมกับจำนวนลูกจ้างทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจปฏิบัติงานในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพได้ การปฏิบัติงานส่วนใหญ่นอกจากจะไม่ครอบคลุมงานบริหารงานบุคคลที่ควรประพฤติปฏิบัติแล้ว ยังเป็นการปฏิบัติงานในลักษณะที่แก้ไขเฉพาะหน้า ซึ่งนอกจากนั้นแล้วปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจก็คือ การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักการสมัยใหม่ มีความรอบรู้ไม่เพียงพอ ขาดการเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง เข้ามาช่วยในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจำนวนเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพออยู่แล้ว และยังมีเจ้าหน้าที่ที่ขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในการบริหารงานบุคคลหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจบางแห่งถึงแม้ว่าจะมีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานบุคคล แต่ก็มักไม่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากฝ่ายบริหารซึ่งมักจะไม่ค่อยเห็นความสำคัญของหน่วยงานดังกล่าว ฐานะของหน่วยงานบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับต่ำ หากนำไปพิจารณาเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจ เช่น หน่วยงานผลิต จำหน่าย หรือบัญชีการเงิน เป็นต้น การให้ค่าปรึกษาหารือแนะนำ กับหน่วยงานอื่น ๆ จึงไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคณะหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

การแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้น  
รัฐวิสาหกิจควรได้ดำเนินการดังนี้

1. ฝ่ายบริหารจะต้องให้ความสนใจเอาใจใส่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจให้มากยิ่งขึ้น เพราะปัจจัยคนนั้นเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ การที่รัฐวิสาหกิจจะปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ย่อมต้องอาศัยคนที่ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ การให้ความสนใจและเอาใจใส่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน
2. ฝ่ายบริหารจะต้องสนใจศึกษาค้นคว้าความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ และนำความรู้ที่ได้รับนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ การแสวงหาความรู้ อาจกระทำได้โดยการเข้ารับการฝึกอบรมสัมมนา การร่วมประชุมทางวิชาการบริหารงานบุคคล หรือหาที่ปรึกษาที่มีความรู้ทางการบริหารงานบุคคลมาให้คำแนะนำ
3. ฝ่ายบริหารต้องให้การสนับสนุนเสริมสร้างฐานะของหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจ และให้ความสำคัญแก่หน่วยงานบริหารงานบุคคล ตลอดจนใช้หน่วยงานบริหารงานบุคคลให้เป็นประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ กำหนดบทบาทของหน่วยงาน ซึ่งได้กล่าวโดยละเอียดในหน้า 90 - 92 แล้ว ตลอดจนจะต้องให้การส่งเสริมเจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจใหม่มีความเจริญก้าวหน้าพอสมควร โดยเฉพาะควรอยู่ในระดับที่เท่าเทียมกับหน่วยงานหลักของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารส่วนใหญ่มักจะมองไม่เห็นความสำคัญของเจ้าหน้าที่ทางดานนี้ ความเจริญก้าวหน้า

ในหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารงานบุคคลจึงอยู่ในระดับต่ำ ขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานจึงมีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ทางหน่วยงานหลักของรัฐวิสาหกิจ

## 2.2 ปัญหาในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจมีปัญหาที่สำคัญ

คือ

### 2.2.1 ปัญหาการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ดำเนินการสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานเองตามกฎหมายที่ใดที่กำหนดไว้ แต่ความเป็นอิสระในการสรรหาบุคคลย่อมไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับวิสาหกิจเอกชนได้ โดยเฉพาะความอิสระในค่าเงินเดือนค่าจ้างซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามอัตราเงินเดือนค่าจ้างที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดให้ ทำให้การสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้รับการกระทบกระเทือนโดยเฉพาะบุคคลที่รัฐวิสาหกิจต้องการเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งจะมีระเบียบข้อบังคับที่เปิดโอกาสให้จ่ายเงินเดือนค่าจ้างสูงได้เป็นกรณีพิเศษได้ สำหรับผู้ที่มีประสบการณ์มีความชำนาญงานพิเศษ แต่ก็มีอัตราที่ไม่สูงกว่าปกติมากนัก ทำให้รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เพราะแม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะให้เงินเดือนค่าจ้างและผลตอบแทนอื่น ๆ สูงกว่าทางราชการก็ตาม แต่ก็ยังน้อยกว่าวิสาหกิจเอกชน ซึ่งนอกจากจะให้เงินเดือนค่าจ้างที่สูงกว่าแล้ว การสรรหาบุคคลของวิสาหกิจเอกชนก็ยังคงมีความคล่องตัวในการดำเนินการมากกว่ารัฐวิสาหกิจ มีความยืดหยุ่นได้มากกว่า ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจจึงมักถูกแย่งตัวไปทำงานในวิสาหกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจจึงต้องรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาใหม่ ๆ เข้าทำงาน แต่เมื่อมีความรู้ความชำนาญงานก็แล้วก็มี

จะออกไปทำงานกับวิสาหกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจจึงขาดแคลนผู้ที่มีความรู้ความชำนาญงานอย่างต่อเนื่อง

การสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแต่ละแห่งจะมีข้อกำหนดโดยยึดระบบคุณธรรมเป็นหลักในการสรรหาบุคคล แต่ในทางปฏิบัติในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงานกลับมีการนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้โดยไม่ชอบ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดจากนักการเมือง ข้าราชการและบุคคลในรัฐวิสาหกิจ กล่าวโดยสรุปปัญหาในการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจมีดังนี้

1) การสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจยังอยู่ในวงแคบ<sup>1</sup> ไม่กว้างขวางเท่าที่วิสาหกิจเอกชน การประกาศรับสมัครบุคคลเข้าปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะใช้วิธีการประกาศให้ทราบเป็นการภายใน ไม่ได้ประกาศให้บุคคลภายนอกทราบ บุคคลที่ทราบจึงอยู่ในวงจำกัด ทำให้โอกาสที่รัฐวิสาหกิจจะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถลดน้อยลง

2) การเลือกสรรและการทดสอบยังใช้เทคนิคที่ไม่เหมาะสม<sup>2</sup> ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถได้บุคคลที่มีความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาปฏิบัติงาน ซึ่งการเลือกสรรบุคคลและการทดสอบนี้นับได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการสรรหาบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสมบูรณ์ทั้งในด้านความรู้ รางกายและจิตใจ

3) ระบบอุปถัมภ์ยังมีอิทธิพลต่อการเลือกสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจอยู่มาก ซึ่งนับว่าเป็นผลเสียต่อรัฐวิสาหกิจอย่างยิ่ง อันก่อให้เกิด

<sup>1</sup> รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ก. ตารางที่ 6, หน้า 365.

<sup>2</sup> รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ก. ตารางที่ 7, หน้า 366-367.



ปัญหาในการปกครองบังคับบัญชาแก่รัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก เช่น ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่สามารถดำเนินการทางวินัยอย่างถูกต้องเป็นธรรมกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่เขาทำงานโดยระบบอุปถัมภ์ และจะเป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอื่น ๆ อีกด้วย

### ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

ในการแก้ไขปัญหการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจดังที่ได้กล่าวสรุปไว้ข้างต้นนั้น รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาแก้ไขดังนี้

1. การสรรหาบุคคล รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาสรรหาบุคคลภายในเป็นอันดับแรก เมื่อได้โอกาสสรรหาบุคคลจากภายในองค์กรได้แล้ว จึงควรดำเนินการสรรหาบุคคลจากภายนอกองค์กร และควรดำเนินการให้กว้างขวางให้มากที่สุด ซึ่งแหล่งบุคคลที่สำคัญคือสถานศึกษาในประเทศต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัย วิทยาลัย เป็นต้น

2. รัฐวิสาหกิจต้องพยายามขจัดระบบอุปถัมภ์ให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปจากการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ เพราะจะเป็นผลร้ายต่อรัฐวิสาหกิจอย่างยิ่ง ควรส่งเสริมระบบคุณธรรมในการสรรหาบุคคลให้เกิดขึ้นทุกระดับ โดยถือหลักความสามารถและความเสมอภาคเป็นสำคัญในการสรรหาบุคคล

3. รัฐวิสาหกิจควรกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งโดยละเอียด โดยนำเอาวิธีการจำแนกตำแหน่งมาใช้ อันเป็นการช่วยลดหรือขจัดระบบอุปถัมภ์ให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป

4. รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการให้การสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับกระบวนการเลือกสรรบุคคลของการบริหารบุคคลสมัยใหม่ เข้ามาใช้ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติความสามารถที่เหมาะสมอย่างแท้จริง เข้ามา ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ

### 2.2.2 ปัญหาการบริหารเงินเคื่อนค่าง้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ

การบริหารเงินเคื่อนค่าง้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ นับเป็นเรื่องสำคัญในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ที่จะส่งผลให้การบริหาร งานทั่วไปของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นเครื่องมืออันสำคัญของผู้บริหารใน การจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติภารกิจให้ไคผล ตามเป้าหมายของงานในหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้น

จากการศึกษาการบริหารเงินเคื่อนค่าง้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจที่ไคกล่าวมาไคแล้วนั้น จะเห็นไคว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีการบริหารใน เรื่องของเงินเคื่อนค่าง้างและสวัสดิการที่แตกต่างกัน แต่ละแห่งต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานของผู้บริหารงาน และที่สำคัญคือ ความสามารถในการจ่ายของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ตลอดจนความเข้าใจอันไคระหว้าง ผู้บริหารกับพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจด้วย นอกจากจะมีการบริหารเงินเคื่อนค่าง้างและสวัสดิการที่แตกต่างกันแล้ว รัฐวิสาหกิจยังถูกควบคุมจากหน่วยงานของรัฐอีก ด้วย แม้ว่าจะมีการควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาไคก็ตาม การบริหารเงินเคื่อนค่าง้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจก็ยังคงความแตกต่างกันอยู่ นั้นเอง ทั้งนี้เพราะแนวนโยบายของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจยังขาดความแน่นอนชัดเจน และหน่วยงานของรัฐเองก็ขาดความเข้าใจอย่างแท้จริงในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ยังผลให้ความแตกต่างยังคงเกิดขึ้นอยู่เรื่อย ๆ การที่รัฐวิสาหกิจถูกควบคุมจาก หน่วยงานของรัฐนี้ ทำให้การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจมีความยุ่งยาก และไม่ มีอิสระในการดำเนินการเท่าที่ควร เป็นเรื่องที่ยุ้บริหารของรัฐวิสาหกิจหนักอกหนักใจ

มาก ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไม่มีอิสระในการดำเนินการบริหารเงินเดือนค่าจ้าง และสวัสดิการในรัฐวิสาหกิจที่ตนเองต้องรับผิดชอบ เมื่อมีการเรียกร้องจากพนักงาน ลูกจ้างให้มีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องเกี่ยวกับเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการ ผู้บริหารจึงไม่สามารถดำเนินการอะไรได้เลย ต้องเสนอเรื่องราวผ่านคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ผ่านกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลัง อันเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2521 ซึ่งเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างล่าช้า และไม่ทันอกทันใจพนักงานลูกจ้าง การแก้ไขปัญหาของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจคือ การทำความเข้าใจให้พนักงานลูกจ้างได้เข้าใจถึงกระบวนการในการแก้ไขปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการ จำเป็นต้องอาศัยเวลา และต้องพยายามกระตุ้นเร่งเร้าให้พนักงานลูกจ้างเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น เพราะหากฐานะของรัฐวิสาหกิจทางการเงินไม่ดีแล้ว โอกาสที่จะได้รับการแก้ไขปรับปรุงก็มีน้อยลง ในแง่ของรัฐบาลนับว่าเป็นจุดสำคัญที่จะทำให้การพิจารณาแก้ไขปัญหาค่าจ้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นนั้น สมควรที่จะได้ดำเนินการตามที่ได้อธิบายไว้ ในเรื่องปัญหาในการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารเงินเดือนค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจข้างต้นแล้ว หากรัฐได้ดำเนินการดังกล่าว ก็เชื่อว่าการบริหารเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ จะมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ และจะเป็นเครื่องมือที่ดีของผู้บริหารในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างดี ตลอดจนช่วยลดความขัดแย้งและความแตกต่างในเรื่องของเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการระหว่างรัฐวิสาหกิจให้ลดน้อยลง ทำให้เกิดความสงบสุขในวงการแรงงานรัฐวิสาหกิจ อันเป็นกลุ่มแรงงานที่สำคัญกลุ่มหนึ่งของประเทศ สามารถส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมเจริญเติบโตไปด้วย

### 2.2.3 ปัญหาการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

การพัฒนาบุคคล เป็นความพยายามที่จะให้พนักงานลูกจ้างแต่ละคนมีสมรรถภาพเหมาะสมกับหน้าที่การงานที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ ความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายขององค์การนั้น ขึ้นอยู่กับผลรวมของความสามารถของพนักงานแต่ละคน ซึ่งได้รับการพัฒนาและมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานนั้นปัญหาใหม่ ๆ ย่อมเกิดขึ้นเสมอ เทคนิคในการทำงานก็ย่อมเปลี่ยนแปลงไป การเพิ่มพูนความรู้และทักษะรวมทั้งทัศนคติอันถูกต้องขององค์การรัฐวิสาหกิจและตัวพนักงานลูกจ้างจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง การพัฒนาจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นเรื่องน่าวิตกที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ขาดการพัฒนาบุคคลในรัฐวิสาหกิจเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะ

- 1) รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในเรื่องพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยตรง ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยตรงก็ตาม แต่ก็มีแต่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาบุคคล ทำให้การพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- 2) ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญในการพัฒนาบุคคล ไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง มีทัศนคติเห็นว่าการพัฒนาเป็นการเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่คุ้มค่า ทำให้การพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจไม่บรรลุผลเท่าที่ควรตามเป้าหมาย นอกจากนี้ผู้บริหารและผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการพัฒนาบุคคล การพิจารณาในเรื่องความจำเป็นในการพัฒนากระบวนการต่าง ๆ ในการพัฒนา ตลอดจนการติดตามประเมินผลการพัฒนา ขาดความเอาใจใส่ติดตามผล พนักงานลูกจ้างบางคนก็ไม่ฝึกอบรมสัมมนาบ่อยครั้ง แต่บางคนก็ไม่เคยได้รับการพิจารณา การพัฒนาที่ไม่ทั่วถึงได้รับเฉพาะคนกลุ่มน้อยย่อมไม่สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพโดยส่วนรวมของรัฐวิสาหกิจ

ได้ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่

3) รัฐวิสาหกิจยังไม่มี การประสานงานกันในเรื่องของการพัฒนาบุคคลกันอย่างจริงจัง ทำให้การพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีหน่วยงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ เช่น สมาคมการบริหารงานบุคคลรัฐวิสาหกิจ ก็เป็นการรวมตัวจัดตั้งของผู้บริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจไม่กี่แห่ง รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นสมาชิก จึงยังไม่ได้ประโยชน์จากหน่วยงานดังกล่าวอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในแง่การพัฒนาบุคคล ก็มีการดำเนินการน้อยมาก เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของสมาคม

#### ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้ จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่รัฐวิสาหกิจต้องเร่งเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานลูกจ้างให้สูงเพิ่มขึ้น

1. รัฐวิสาหกิจควรเร่งรับจัดตั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ขึ้นรับผิดชอบงานพัฒนาบุคคลในรัฐวิสาหกิจโดยเร็ว และให้การสนับสนุนอย่างแท้จริงในงบประมาณและอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีหน่วยงานบริหารงานบุคคลอยู่แล้ว ก็ให้เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดหน่วยงานบริหารงานบุคคลนั้น เพื่อให้งานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะต้องให้การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นการพัฒนาบุคคลอย่างจริงจัง และต้องขจัดทัศนคติที่ไม่ถูกต้องของผู้บริหารต่อการพัฒนาบุคคล การพัฒนาบุคคลจึงจะเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง

3. ผู้บริหารจะต้องให้การสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีหน้าที่ในการพัฒนา

บุคคลของรัฐวิสาหกิจมีความรู้ความสามารถเพียงพอกับหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ และส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าพอสมควร

4. ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจควรจะได้ส่งเสริมและให้โอกาสพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจในการพัฒนาตนเองให้มากที่สุด สร้างทัศนคติที่ดีต่อการพัฒนาความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นต้องให้การพัฒนาบุคคลนั้นกระจายให้ทั่วถึงทุกระดับ

5. ผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นจะต้องเอาใจใส่ในการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งในการให้โอกาสพัฒนาและการติดตามผล เพื่อให้การพัฒนาเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสมรรถภาพของพนักงานลูกจ้างเพื่อประสิทธิภาพของงาน

6. รัฐบาลควรจัดให้มีศูนย์พัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยให้ทำหน้าที่ในเรื่องการพัฒนาคณะบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

6.1 ให้การเสนอแนะในเรื่องนโยบาย แผนงานและเป้าหมายในการพัฒนาบุคคล ให้ความเห็นและให้คำปรึกษาทางด้านพัฒนาบุคคล

6.2 ประสานงาน ให้ความรู้ทางเทคนิคในการพัฒนาบุคคล และวิทยากรตามความต้องการของรัฐวิสาหกิจ

6.3 ให้บริการด้านข่าวสารในการพัฒนาบุคคลแก่รัฐวิสาหกิจ

6.4 ส่งเสริมและให้ความร่วมมือในการประเมินผล และติดตาม

ผลการพัฒนาบุคคล

6.5 เป็นศูนย์กลางในการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาแนวทางการพัฒนาบุคคลของรัฐวิสาหกิจใหม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนดำเนินการให้การพัฒนาบุคคลแก่รัฐวิสาหกิจ

6.6 ให้การส่งเสริมและสนับสนุนทุกวิถีทางให้รัฐวิสาหกิจบรรลุความสำเร็จในการพัฒนาบุคคลให้สามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ของรัฐวิสาหกิจ

#### 2.2.4 ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาคานแรงงานของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นี้ หากนำไปเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจใหญ่ ๆ ที่เป็นกิจการประเภทสาธารณูปโภคแล้ว ก็นับว่าเกิดขึ้นน้อยกว่าเพราะพนักงานลูกจ้างต่างก็มีความสำคัญในฐานะของรัฐวิสาหกิจของตนว่าอำนาจในการเจรจาต่อรองนั้น ไม่อาจเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค แต่อย่างไรก็ตามปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ยังมีอยู่ มีการรวมตัวกันในรูปของสหภาพแรงงานสำหรับฝ่ายลูกจ้าง ขอเรียกร้องที่ผ่านมาพอสรุปได้ดังนี้

- 1) ให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างให้สูงขึ้นหรือให้จ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ เพื่อให้สมดุลย์กับค่าครองชีพที่สูงขึ้น
- 2) ให้รัฐวิสาหกิจจัดการและปรับปรุงประโยชน์เกื้อกูลหรือสวัสดิการเพิ่มขึ้น เช่น การรักษาพยาบาล
- 3) ให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงแก้ไขสภาพการจ้างสภาพแวดล้อมการทำงานและระเบียบข้อบังคับการทำงาน และการพิจารณาความผิดของลูกจ้าง

ปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีสาเหตุสำคัญดังนี้ คือ

- 1) เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว พนักงานลูกจ้างที่มีรายได้ค่อนข้างน้อยด้วยความยากลำบาก จึงมีการเรียกร้องให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเพิ่มเงินเดือนค่าจ้างหรือเพิ่มเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ตลอดจนสวัสดิการอื่น ๆ เพิ่มขึ้น เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขแล้วหากมีความแตกต่างกันกับรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกันแล้ว ก็จะมีการเรียกร้องให้แก้ไขปรับปรุงขึ้นมาอีก

2) ฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงานลูกจ้างไม่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน มีความขัดแย้งกันเป็นส่วนใหญ่ ขาดการสื่อข้อความที่ดีภายในรัฐวิสาหกิจและการปรึกษาหารือร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

3) พนักงานลูกจ้างไม่พอใจการดำเนินงานและการออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร และเห็นว่าฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานหรือข้อตกลง ทำให้มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงซึ่งผลประโยชน์ที่ตนคิดว่าควรมีควรได้

4) ฝ่ายบริหารมักไม่ยอมรับการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานของฝ่ายพนักงานลูกจ้าง เห็นว่าสหภาพแรงงานทำให้เกิดปัญหายุ่งยาก เป็นพนักงานลูกจ้างที่หัวแข็งปกครองยาก มีการแทรกแซงการดำเนินงานของสหภาพแรงงานและไม่ยอมรับสหภาพแรงงานให้เป็นตัวแทนของฝ่ายพนักงานลูกจ้าง ทำให้มีการรวมตัวเพิ่มขึ้นใช้เป็นพลังในการเจรจาต่อรอง

5) พนักงานลูกจ้างขาดความเข้าใจในเรื่องกฎหมายแรงงานและขั้นตอนการบริหารงานของฝ่ายบริหารที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและไม่ยอมรับฟังฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังมีการเอาอย่างกันระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีการเรียกร้องด้วย

6) รัฐขาดนโยบายที่แน่นอนสำหรับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะการอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน นอกจากนั้นผู้บริหารเองยังไม่มีอำนาจในการบริหารรัฐวิสาหกิจเท่าที่ควร ทำให้การบริหารงานรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความยากลำบาก ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานให้ทันต่อเหตุการณ์

#### ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ

การแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจนี้ จำเป็นต้องเร่งรีบดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว และจำเป็นที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือประสานงานกัน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายบริหาร และฝ่ายพนักงานลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน กล่าวคือ



## 1. ในแง่ของรัฐบาล

1.1 รัฐบาลควรกำหนดหลักการและดำเนินการเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ให้มีความเท่าเทียมกันในกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน เช่น ขนาด ฐานะทางการเงิน การประกอบกิจการ ฯลฯ และในระยะยาวรัฐบาลควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างในเรื่องของผลประโยชน์ตอบแทนให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด นอกจากนี้ควรมีการปรับปรุงผลประโยชน์ตอบแทนนั้นให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจด้วย

1.2 รัฐบาลควรให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายลูกจ้างมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายแรงงาน เพื่อการปฏิบัติต่อกันอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้รัฐจะต้องไม่ยอมให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดละเมิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด

1.3 รัฐบาลให้อำนาจในการบริหารงานแก่ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจตามสมควร เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์และสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจ

1.4 รัฐบาลกำหนดนโยบายด้านแรงงานรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน และแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายแรงงานให้เกิดความเป็นธรรมและชัดเจนไม่เป็นที่ปัญหาในการตีความตามกฎหมาย

1.5 รัฐบาลเสริมสร้างให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ โดยมีตัวแทนประกอบกันเป็นไตรภาคีอันประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ และฝ่ายพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานและให้ข้อเสนอแนะด้านแรงงานต่อรัฐบาล

## 2. ในแง่ของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ

2.1 ฝ่ายบริหารควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เพราะส่วนใหญ่ยังคงบริหารงานตามระบบ

ราชการ เช่น การตัดสินใจในปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน หรือการสั่งการซึ่งมิใช่เรื่องราวที่สำคัญและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ก็จะต้องนำเสนอให้ผู้บริหารเป็นผู้สั่งการเสนอไป ซึ่งเป็นการใช้เวลาที่ไม่สมควรของผู้บริหาร ควรที่จะได้มอบหมายให้หัวหน้างานระดับรอง ๆ ลงไปเป็นผู้สั่งการแทน มิฉะนั้นแล้วจะทำให้ล่าช้าและไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร และโดยมีรัฐวิสาหกิจมีลักษณะที่แตกต่างจากราชการมาก หากนำเอาวิธีการของระบบราชการมาใช้แล้ว การบริหารงานย่อมไม่สามารถสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจได้โดยง่าย

2.2 ฝ่ายบริหารต้องมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้น และควรใช้วิธีป้องกันปัญหาแรงงานมากกว่าวิธีการแก้ไขปัญหาแรงงาน กรณีมีการยื่นข้อเรียกร้อง ฝ่ายบริหารควรรีบรับไว้พิจารณาทันที หากแก้ไขไม่ได้เกินอำนาจที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ควรชี้แจงทำความเข้าใจกับพนักงานลูกจ้างอย่างละเอียดและทั่วถึงในชั้นตอนต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องปฏิบัติ เพื่อขจัดความเข้าใจผิดของพนักงานลูกจ้าง อันอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญในการนัดหยุดงานต่อไปได้

2.3 ฝ่ายบริหารควรนำวิธีการบริหารงานที่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน อันเป็นการเสริมสร้างเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจเพื่อปฏิบัติงานเป็นที่มในรัฐวิสาหกิจ โดยการให้การยอมรับว่าทุกคนมีความสำคัญ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานให้ทุกคนมีส่วนร่วมเห็นในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ การเปลี่ยนแปลงที่จะกระทบกระเทือนต่อพนักงานลูกจ้างควรชี้แจงให้เข้าใจถึงสาเหตุและความจำเป็นให้โอกาสในการร่วมตัดสินใจ เมื่อการตัดสินใจเป็นที่ยอมรับของทุกคนในองค์การแล้ว ปัญหาการขัดแย้งไม่ร่วมมือก็จะหมดไป การส่งเสริมให้มีระบบการรวมหารือ โดยจัดให้มีคณะกรรมการร่วมหารือขึ้นภายในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงานลูกจ้าง ช่วยเสริมให้ระบบการสื่อสารเรื่องราวถูกต้องและรวดเร็ว เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน อย่างเปิดเผยเต็มที่เพื่อค้นหาหลักการและแนวทางปฏิบัติเพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทราบ

ความต้องการของทั้งสองฝ่ายและฝ่ายพนักงานลูกจ้างเองก็จะได้ทราบนโยบาย เหตุผล  
ข้อเท็จจริงจากฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดความสงบสุขความร่วมมือร่วมใจ อันเป็นผลดี  
แก่การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ

2.4 ฝ่ายบริหารควรเสริมสร้างระบบการสื่อสารความในรัฐ-  
วิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

2.5 ฝ่ายบริหารควรนำวิธีการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่มาใช้  
กับรัฐวิสาหกิจให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการจูงใจและการพัฒนา สร้างความรู้สึกรักให้  
เกิดความมั่นคงในงานและให้โอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานพอสมควร

### 3. ในแง่ของพนักงานลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน

3.1 พนักงานลูกจ้างจะต้องดำเนินการเรียกร้องสิทธิผลประโยชน์  
ต่าง ๆ ภายใต้เหตุผลที่สมควรและเหมาะสม ไม่เรียกร้องจนเกินความเป็นจริง และ  
เกินความสามารถในการตอบสนองของฝ่ายบริหาร และต้องยอมรับกติกาต่าง ๆ ที่  
กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติ การคือถึงไม่พึงเหตุผลนั้น นอกจากจะก่อให้เกิด  
ผลเสียต่อรัฐวิสาหกิจโดยตรงแล้ว พนักงานลูกจ้างก็มีส่วนรับผิดชอบในผลเสียเกิด  
ขึ้นด้วย และเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ ขอเรียกร้องควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง  
กับสภาพการจ้างและเป็นความต้องการของพนักงานลูกจ้างส่วนใหญ่เท่านั้น

3.2 พนักงานลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานต้องดำเนินการอย่าง  
มีความรับผิดชอบ ในการคุ้มครองแรงงานให้ได้รับความเป็นธรรม และดำเนินการ  
ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันนั้น การยอมให้มีการแทรกแซงจากบุคคล  
ภายนอกยอมทำให้การเจรจาต่อรองเกิดช่องว่างของความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน  
ทำให้สัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกันและบรรยากาศในการทำงานร่วมกันในอนาคตสูญเสียบไป

3.3 พนักงานลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานจะต้องให้ความร่วมมือ  
ร่วมใจอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงานเพื่อความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องของรัฐวิสาหกิจ  
มิใช่มุ่งแต่จะเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนฝ่ายเดียว ควรให้ความร่วมมือในการเพิ่ม  
ประสิทธิภาพของการทำงานเพิ่มขึ้น ให้สมคูลย์กับสิ่งที่รัฐวิสาหกิจได้ตอบแทนจึงจะก่อ  
ให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่รัฐวิสาหกิจและเศรษฐกิจของประเทศชาติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย