

บทที่ 4

การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข

ก. ประวัติย่อ กรมไปรษณีย์โทรเลข¹

ประเทศไทยได้ใช้วิธีการสื่อสารในระบบ "มาไซ" มาช้านาน จนกระทั่งถึงตอนปลายรัชสมัยแผ่นดินรัชกาลที่ 4 ในราวปี พ.ศ. 2410 ได้มีการติดต่อค้าขายและสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศมากขึ้น กงสุลอังกฤษในกรุงเทพฯ จึงเปิดการรับ-ส่งจดหมายติดต่อกับต่างประเทศ โดยใช้ตราไปรษณียากรของสหพันธรัฐมลายา และอินเดีย พิมพ์อักษร บนดวงตราแทนปากส่งไปทางเรือพาณิชย์ และให้ที่ทำการไปรษณีย์ตั้งที่ประตูพระที่นั่งรัตนวันที และจัดส่งจดหมายนั้นไปปลายทาง แม้กิจการนี้จะเลิกล้มไปในปี พ.ศ. 2425 แต่ก็นับเป็นการริเริ่มนำระบบสื่อสารไปรษณีย์มาเป็นตัวอย่าง ให้คนไทยจัดตั้งการไปรษณีย์ขึ้นในโอกาสต่อมา

ในระยะเดียวกัน ที่กรุงลอนดอนริเริ่มการไปรษณีย์กับต่างประเทศ (ในปี พ.ศ. 2418) นั้น สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ฯ กับ เจ้านายกลุ่มหนึ่งใคร่รวมกันออกหนังสือพิมพ์รายวัน ชื่อ "ข่าวราชการ"(Court) ปรากฏว่ามีผู้สนใจมาก ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการไปรษณีย์ จึงโปรดให้มี "โปสต์แมน" คือบุรุษผู้เดินหนังสือข่าวราชการ แก่สมาชิก และโปรดให้มีการใช้ตัว "แสตมป์" เป็นครั้งแรกสำหรับเป็นค่าเดินหนังสือ ต่อมาได้ขยายไปถึงการเดินส่งจดหมายแก่สมาชิกด้วย แต่กิจการนี้ต้องล้มเลิกไปเมื่อ 22 กรกฎาคม 2419

ในปี พ.ศ. 2423 เจ้าหมื่นเสมอใจราช ไกรราชบังคบุตรผู้ใหญ่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งการไปรษณีย์ขึ้น และปรากฏว่าได้โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ฯ ทรงเตรียมการจัดตั้งการไปรษณีย์ขึ้น ตามแบบอย่างในต่างประเทศ ตั้งแต่ปี 2423 เป็นต้นมา

¹ กรมไปรษณีย์โทรเลข, ประวัติและวิวัฒนาการกรมไปรษณีย์โทรเลข ครบรอบ 80 ปี พ.ศ. 2426-2506 (พระนคร : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน 2506), หน้า 4-19.

วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2426 โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมไปรษณีย์ขึ้น โดยมีสำนัก
งานตั้งอยู่ที่ตึกใหญ่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาเหนือปากคลองโอ่งอ่าง (ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานีวิทยุ-
กระจายเสียง 1 ป.ณ. ในปัจจุบัน) และโปรดเกล้าฯ ให้รวมงานโทรเลข (ซึ่งเดิมสังกัด
กรมกลาโหม) มาตั้งเป็นกรมโทรเลข โดยมีสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษี-
สว่างวงศ์ฯ ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการ กรมไปรษณีย์ และกรมโทรเลข

กิจการของกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลขได้เจริญขึ้นตามลำดับ โดยมีการขยายที่ทำการ
ไปตามหัวเมืองต่าง ๆ และติดต่อกับต่างประเทศ จนได้เข้าร่วมอยู่ในสหภาพไปรษณีย์และสห-
ภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และโดยที่กิจการไปรษณีย์และโทรเลข เป็นงานสื่อสารที่มี
ความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้รวมเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลข เมื่อ
วันที่ 19 กรกฎาคม 2441

ข. การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลขก่อนปี พ.ศ. 2501

ในปี พ.ศ. 2477 กรมไปรษณีย์โทรเลข ประกอบด้วยกองต่าง ๆ 8 กอง คือ¹

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองสื่อสาร
3. กองบัญชี
4. กองคลังออมสิน
5. กองช่างวิทยุ
6. กองช่างโทรเลข
7. กองช่างโทรศัพท์
8. กองพัสดุและโรงงาน

แต่ในปี พ.ศ. 2489 รัฐบาลในสมัยนั้นได้แยกการคลังออมสินออกไปดำเนินงานเป็น
องค์การดำเนินธุรกิจโดยอิสระ เพราะเห็นว่า ถ้าคลังออมสินยังเป็นกองในราชการกรมไป-

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

ขณีย์โทรเลขอยู่ การขยายกิจการ การดำเนินงาน การวางระเบียบปฏิบัติ ขอบบังคับ ตลอดจนการขยายสาขาให้เพิ่มมากขึ้น ย่อมจะทำได้โดยทันที จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคลังออมสินใหม่ ในวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2489¹ ทำให้กิจการคลังออมสินอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจธนาคารออมสิน

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กิจการสื่อสารสาขาต่าง ๆ ได้เริ่มขยายตัวขึ้น มีกิจการที่จะต้องติดต่อประสานงานกับกรมไปรษณีย์โทรเลขต่างประเทศมากยิ่งขึ้น เพราะประเทศไทยได้กลายเป็นศูนย์กลางการคมนาคมติดต่อในแถบเอเชีย อันหมายถึงลักษณะงานต่าง ๆ ของกรมไปรษณีย์โทรเลข ก็ต้องขยายตัวตามไปด้วย กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้จัดแบ่งส่วนราชการใหม่ ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2496² แต่ในปีเดียวกันนั้นเอง ก็ได้มีความเคลื่อนไหว ที่แสดงถึงผลของการที่กรมไปรษณีย์โทรเลขต้องตกอยู่ภายใต้ระบบราชการที่ล่าช้า ทำให้การขยายงานให้บริการในหน้าที่ความรับผิดชอบ ไม่ทันกับความต้องการของประชาชน การเคลื่อนไหวดังกล่าว ได้แก่ การแยกกองช่างโทรศัพท์ ซึ่งสังกัดอยู่กับกรมไปรษณีย์โทรเลข ออกไปจัดตั้งเป็นองค์การโทรศัพท์ โดยรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ยกฐานะกิจการ กองช่างโทรศัพท์ ที่กรมไปรษณีย์โทรเลขรับผิดชอบอยู่ เป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีการบริหารงานแบบรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้โดยระบุเหตุผลในการจัดตั้งว่า

"... เพื่อความสะดวกในการติดต่อสื่อสารของประชาชน สมควรจะได้มีการปรับปรุงบริการ โทรศัพท์ทุกประเภท ให้มีชายางานกว้างขวาง และทันสมัยยิ่งขึ้นทุกจังหวัดโดยจัดตั้งเป็นองค์การ จึงเห็นสมควรแยกกิจการ โทรศัพท์ในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี ซึ่งกอง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

² "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2496" ราชกิจจานุเบกษา 70 (24 พฤศจิกายน 2496): 1436-1438.

ข้างโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการอยู่ และกิจการโทรศัพท์ในทางจังหวัดกับกิจการ
โทรศัพท์ทางไกล ซึ่งกองโทรเลขดำเนินการอยู่นั้นมารวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การโทรศัพท์
แห่งประเทศไทย ดำเนินกิจการโทรศัพท์ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน
สืบไป .. " 1

โดยสรุปแล้วก่อนปีพ.ศ. 2504 กรมไปรษณีย์โทรเลขซึ่งมีลักษณะงานเป็นแบบ
บริการสาธารณะ และมีการดำเนินงานแบบ "รัฐพาณิชย์" มิได้มีความคล่องตัวในการดำเนิน
งานประจักษ์หน่วยงานที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน อันเป็นเหตุให้กิจการคลังออมสินและกิจ-
การโทรศัพท์ต้องแยกออกไปเป็นองค์การอิสระในรูปรัฐวิสาหกิจ ทั้ง ๆ ที่งานด้านโทรศัพท์
ไปรษณีย์โทรคมนาคม หรืองานบริการอื่นๆ ที่เป็นบริการสาธารณะควรจะมีรูปแบบการดำเนินงาน
คล่องตัวเหมือน ๆ กัน

ค. การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลขตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504

1. การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลขในปี พ.ศ. 2504

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกรมไปรษณีย์โทรเลขที่ทำให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้งหนึ่งคือการที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ.
2504 แยกการเงินออกมาเป็นอิสระ ทั้งนี้ ตามความในมาตรา 4 และมาตรา 5 ของพระราช-
บัญญัติทุนไปรษณีย์ ได้กำหนดว่า ทุนไปรษณีย์ประกอบด้วย 2

1. เงินที่ตั้งไว้สำหรับกรมไปรษณีย์โทรเลข
2. เงินที่กรมไปรษณีย์โทรเลขได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์
3. เงินที่เป็นของกรมไปรษณีย์โทรเลขอยู่ก่อนแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าว

ไว้บังคับ

1 พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 " ราชกิจจานุเบกษา, 71(9 มีนาคม 2497) : 465.

2 รายละเอียดโปรดดูพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ ในภาคผนวก ก.

ตารางแสดงความแตกต่างในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ

ช่วงเวลา	ความคล่องตัว ทางงาน	กรมไปรษณีย์-โทรเลข	รัฐพาณิชย์	รัฐวิสาหกิจ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ปี 2520
ก่อนปีพ.ศ. 2504	การเงิน	อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และระเบียบของกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ	เหมือนส่วนราชการธรรมดา	
	การบริหารงานบุคคล	อยู่ภายใต้การควบคุมของ ก.พ.	"	
	การบริหารงานทั่วไป	อยู่ภายใต้ระเบียบของราชการอย่างเคร่งครัด	"	
หลังปีพ.ศ. 2504	การเงิน	อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และระเบียบของกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ	มีพ.ร.บ. เงินทุนไปรษณีย์ ให้ความคล่องตัวทางการเงิน	มีอิสระในการหางบประมาณ การ แยกถูกควบคุมในทางงบประมาณ
	การบริหารงานบุคคล	อยู่ภายใต้การควบคุมของ ก.พ.	อยู่ภายใต้การควบคุมของ ก.พ.	มีอิสระในการวางนโยบายการบริหารงานบุคคลโดยเอง
	การบริหารงานทั่วไป	อยู่ภายใต้ระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด	อยู่ภายใต้ระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด	วางระเบียบกฎเกณฑ์โดยเองตามความเหมาะสม

รายจ่ายทั้งสิ้นของกรมไปรษณีย์โทรเลขให้จ่ายจากทุนไปรษณีย์

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากรัฐบาลได้สังเกตเห็นว่าระเบียบวิธีการงบประมาณที่ใช้อยู่กับกรมไปรษณีย์โทรเลขมาแต่เดิมไม่เหมาะสมแก่กิจการไปรษณีย์โทรเลข อันเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ สมควรใช้วิธีการใหม่ ซึ่งหมายความว่า ในแต่ละปี กรมไปรษณีย์โทรเลขจะมีเงินมาใช้จ่ายในการดำเนินงานอย่างน้อยเท่ากับรายได้ที่ได้รับ และหากไม่ตองอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ งบประมาณรายจ่ายของกรมไปรษณีย์โทรเลข ก็ไม่จำเป็นต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ เพื่อออกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวนับว่าเป็นสัญญาฉบับแรกในการก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข แต่การคล่องตัวดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ทั้งนี้เพราะมาตรา 5 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติเงินทุนไปรษณีย์ได้กำหนดว่า

"การเก็บรักษา และการจ่ายเงินทุนไปรษณีย์ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด ส่วนการกำหนดรายการจ่ายเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณกำหนด"¹

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ การที่จะให้มีรายการจ่ายเงินใด ๆ ปรากฏอยู่ในงบประมาณประจำปีของกรมไปรษณีย์โทรเลข ขึ้นอยู่กับผู้อำนวยการสำนักงานประมาณแต่เพียงคนเดียว และได้ออกให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานที่ตามมาหลายประการ ตัวอย่างเช่น

..ในปี พ.ศ. 2510 กรมไปรษณีย์โทรเลขจะขยายการนำจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์ และโทรเลข ซึ่งเดิมกำหนดไว้ 8 กิโลเมตร รอบที่ทำการออกไปตามเส้นทางถนนต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันมีการติดต่อไปมาสะดวก มีบ้านเรือนและโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่มาก แต่ต้องรอกำหนดผู้ใหญ่มานำจ่าย เคื่องละ 2-3 ครั้ง นับว่าล่าช้าไม่ทันการ ในการนี้ต้องตั้งงบประมาณยานพาหนะและคนเพื่อการนี้ แต่สำนักงานประมาณไม่เห็นด้วย

¹รายละเอียดโปรดดูพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ ในภาคผนวก ก.

.. ในการกำหนดรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2516 กรมไปรษณีย์โทรเลขประสงค์จะปรับปรุงคุณภาพของพนักงาน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แขนงต่าง ๆ เช่น พนักงานคัดเลือก พนักงานเคาน์เตอร์ พนักงานนำจ่าย พนักงานควบคุมห้องไปรษณีย์ภัณฑ์ พนักงานธุรการ ฯลฯ จึงได้วางแผนขยายงานทางด้านการศึกษาและฝึกอบรมตามฐานะการเงินที่มีอยู่ แต่ปรากฏว่าสำนักงบประมาณไม่เห็นด้วย และไม่ยอมกำหนดรายจ่ายในเรื่องนี้ให้

นอกจากนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขยังประสบปัญหาในเรื่องการอนุมัติวงเงินของสำนักงบประมาณล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์ สำหรับการปฏิบัติกับหน่วยราชการอื่น ๆ การอนุมัติวงเงิน ย่อมมีความจำเป็น เพราะสำนักงบประมาณจะได้จัดสรรรายจ่ายของประเทศให้พอเหมาะ กับรายได้ที่เข้ามา หากไม่มีการจัดวงเงินแล้ว รัฐบาลอาจตกอยู่ในฐานะลำบาก โดยอาจไม่มีเงินจ่ายในระยะใดระยะหนึ่งของปีได้ แต่สำหรับกรมไปรษณีย์โทรเลขซึ่งมีเงินทุนไปรษณีย์เป็นอิสระ และมีเงินสำรองไว้เป็นจำนวนพอสมควร และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา สามารถเลี้ยงตัวเองได้ โดยมีท้องของงบประมาณแผ่นดินนั้น ควรจะได้มีความคล่องตัวในการขออนุมัติวงเงินในการซื้อ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง มากกว่าที่เป็นอยู่

✓ ในปี พ.ศ. 2504 เช่นเดียวกันที่กรมไปรษณีย์โทรเลขได้จัดแบ่งส่วนราชการใหม่ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2504¹ โดยมีสาระสำคัญที่แตกต่างจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2496 หลายประการคือ

1. แยกงานคานการเจ้าหน้าที่ และงานนิติการ ซึ่งเคยสังกัดอยู่ในสำนักงานเลขาธิการกรม มาตั้งเป็นระดับกอง ทั้งนี้เพราะปริมาณงานได้เพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็วทุกปี ตามสถิติเปรียบเทียบดังต่อไปนี้คือ²

¹"พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2504" ราชกิจจานุเบกษา 78 (22 พฤศจิกายน 2504), 39-42.

²กรมไปรษณีย์โทรเลข, เรื่องเดิม, หน้า 118.

พ.ศ.	จำนวนข้าราชการ	เพิ่ม ลด	จำนวนลูกจ้าง	เพิ่ม ลด	จำนวนรวม
2500	3,626	-	1,952	-	5,578
2501	3,941	315	1,923	29	5,864
2502	4,009	68	2,480	557	6,489
2503	4,220	211	2,433	47	6,653
2504	4,777	557	1,709	724	6,486

สถิติงานนิติการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 - 2504 ¹

พ.ศ.	จำนวนงานเป็นเรื่อง
2500	497
2501	730
2502	1105
2503	867
2504	56,876

2. จัดตั้งส่วนการ เงินและการบัญชี เพื่อควบคุมการบัญชีและการเงินของกรม ให้ขอเสนอแนะเกี่ยวกับการวางรูปบัญชี ทั้งนี้โดยแบ่งงานตามลักษณะให้กับกองการบัญชี กองตรวจบัญชี และกองการเงินช่วยกันรับผิดชอบ

3. จัดตั้งไปรษณีย์เขตเพิ่มขึ้นเป็น 15 เขต เพื่อสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้มากขึ้น

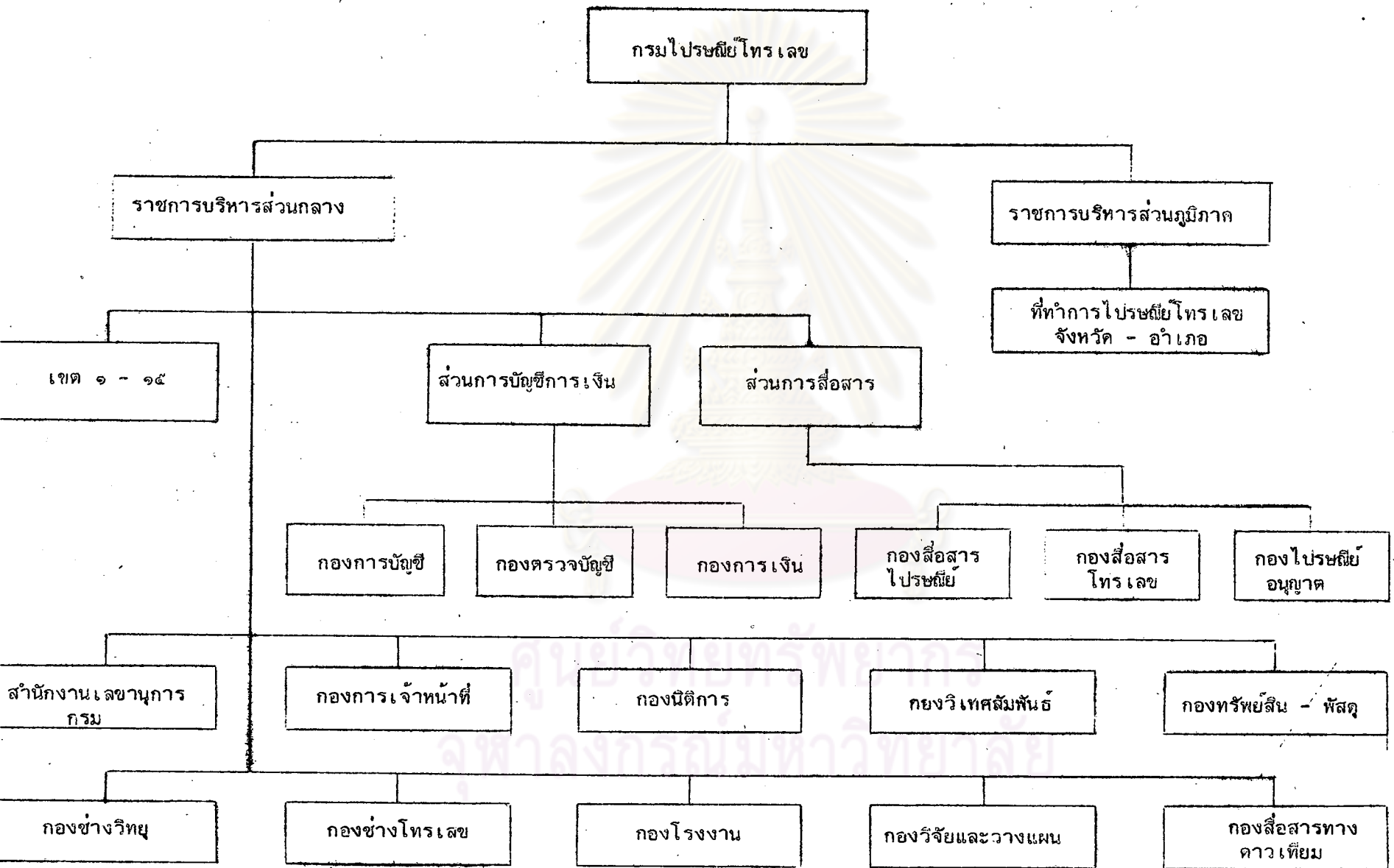
4. ยกเลิกไปรษณีย์โทรเลขภาคในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เหลือเพียงไปรษณีย์โทรเลขจังหวัด และไปรษณีย์โทรเลขอำเภอ

5. เปลี่ยนชื่อกองคนควาและทดลอง เป็นกองวิจัยและวางแผน ทั้งนี้งานทางด้านการคนควาทดลองตามเทคโนโลยีใหม่ ก็ยังคงมีอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นเรื่องการจัดวางรูปโครงการและแผนงาน การสถิติต่าง ๆ คอย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ

กรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. ๒๕๐๔



2. ภาวะขวยยามปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทร เลขในปี 2512

โดยที่ปริมาณงานในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทร เลขเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ไม่ได้รับความสะดวกในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับเหมือนเช่นกระทรวงทบวงกรมทั่วไป แม้จะได้มีความคล่องตัวทางการเงินบ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะงานรัฐพาณิชย์ซึ่งต้องการความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสูงแล้ว ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ กรมไปรษณีย์โทร เลขจึงเห็นสมควรแก้ไขระบบการจัดการของกรมเสียใหม่ให้มีความคล่องตัวในด้านการเงิน การบุคคล และการบริหาร โดยมีหลักการดังนี้คือ¹

1. ให้มีงบทำการและงบลงทุน ตามหลักการค่าทั่วไป
2. ให้กรมไปรษณีย์โทร เลขมีอิสระในงบทำการ ทั้งนี้ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการบริหาร
3. ให้มีคณะกรรมการบริหารเงินทุนไปรษณีย์ของกรมไปรษณีย์โทร เลข มีอำนาจหน้าที่กำหนดงบประมาณประจำปี เฉพาะงบทำการ พิจารณางบลงทุนประจำปีก่อนนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติงานด้านบุคคล และด้านบริหารอื่น ๆ ซึ่งในขณะนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจของกรมไปรษณีย์โทร เลข

ลักษณะของร่างระเบียบบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทร เลขฉบับดังกล่าว มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการดำเนินงานแบบรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ แบ่งแยกการทำงานประมาณออกเป็นงบลงทุน และงบทำการ และมีคณะกรรมการบริหารเงินทุนไปรษณีย์ ซึ่งมีอำนาจครอบคลุมถึงการบริหารด้านการเงิน การบุคคล และการบริหารงานทั่วไป แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะนั้น กรมไปรษณีย์โทร เลขมิได้ขอแยกตัวออกเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ประการใด เพียงแต่ขอให้ความคล่องตัวทางการเงิน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เท่านั้น

กรมไปรษณีย์โทร เลขได้เสนอร่างระเบียบบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทร เลข พ.ศ.

2512 ผ่านกระทรวงคมนาคม ไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้พิจารณาปรับหลักการว่า กิจกรรมของกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นกิจการรัฐพาณิชย์ ควรมีความคล่องตัวในด้านต่าง ๆ เช่น เกี่ยวกันกับลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่รัฐดำเนินการ พร้อมกันนั้นก็ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติร่างระเบียบการบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลขดังกล่าว ในขั้นแรก คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเรื่องนี้ และลงมติรับหลักการในเรื่องที่กระทรวงคมนาคมเสนอ พร้อมทั้งขอให้กระทรวงคมนาคมเป็นเจ้าของเรื่อง เชิญผู้แทนกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ร่วมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง¹

หน่วยงานดังกล่าวได้มาร่วมประชุมปรึกษารื้อกันอีกครั้งหนึ่ง และส่วนใหญ่ก็เห็นชอบต่อร่างระเบียบดังกล่าว อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความคล่องตัวในค่านมบุคคล ซึ่งประกอบด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างและการแบ่งส่วนราชการนั้น ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.พ.

ในขั้นสุดท้าย เมื่อส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2513 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติไม่อนุมัติร่างระเบียบที่กระทรวงคมนาคมเสนอ

ในปี 2512 เช่นเดียวกับที่กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ขอแบ่งส่วนราชการใหม่ โดยขอจัดตั้งกองสื่อสารดาวเทียม และสำนักงานบริหารและควบคุมความถี่วิทยุ กองสื่อสารดาวเทียมได้รับอนุมัติภายใน 12 เดือน ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2513² แต่สำนักงานบริหารและควบคุมความถี่วิทยุ ใ้รับการอนุมัติให้จัดตั้งหลังจาก

¹หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0403/800 ลงวันที่ 22 มกราคม 2512.

²"พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2513" ราชกิจจานุเบกษา 87, (24 มีนาคม 2513) : 105-110.



นั้นถึง 3 ปี¹ ทั้งนี้เนื่องจากการแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานพื้นฐานเป็นกรม โดยเฉพาะกรมขนาดใหญ่ เช่น กรมไปรษณีย์โทรเลข ดำเนินไปอย่างล่าช้าและมีพิธีการมาก ก่อนอื่นจะต้องนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีรับหลักการแล้ว ก็ให้นำส่งคณะที่ปรึกษา-ระเบียบบริหารพิจารณา แล้วจึงส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ซึ่งต้องกลับมาผ่านคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งก่อน ทำให้คลื่นวิฤตซึ่งถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องจัดสรรไว้อย่างประหยัด ถูกนำไปใช้ตามอำเภอใจปราศจากการควบคุมและจัดสรรอย่างถูกต้อง เป็นเวลาดัง 3 ปี

จากปัญหาดังกล่าว เป็นเครื่องชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า นอกจากกรมไปรษณีย์โทรเลขจะถูกปล่อยปละละเลยในเรื่องระบบการบริหารการเงินและบุคคลแล้ว การแบ่งส่วนราชการเพื่อให้มีการจัดระบบงานให้เหมาะสมกับความก้าวหน้าทางวิทยาการ และเพื่อรับงานที่เพิ่มมากขึ้น ยังเป็นไปโดยยากลำบากอีกด้วย

3. การพยายามปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลขในปี พ.ศ. 2515

ในปี 2515 กรมไปรษณีย์โทรเลขได้จัดทำ "โครงการขยายการไปรษณีย์โทรเลขในเขตนครหลวงระยะที่ 2" แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) เพื่อขยายการนำจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์โทรเลขในเขตนครหลวงรอบนอกขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับ "โครงการขยายการไปรษณีย์โทรเลขในเขตนครหลวง ระยะที่ 1" จึงได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ในโครงการระยะที่ 1 นั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขความล่าช้าของการนำจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์ในนครหลวง โดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการนำจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์และโทรเลข จากแบบรวมงาน (Centralization)² คือส่วนใหญ่จ่ายจากที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขกลาง

¹ อนุมัติให้จัดตั้งไคตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2516.

² กรมไปรษณีย์โทรเลข, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 90 ปี พ.ศ. 2426 - 2516, (กรุงเทพมหานคร : 2516), หน้า 49.

เท่านั้น ทำให้มีรัศมีการนำจ่ายถึง 15 กิโลเมตร ซึ่งไกลและกว้างขวางเกินไป จึงควาริเปลี่ยนวิธีการนำจ่ายขึ้นให้กระจายอยู่ทั่วไปในนครหลวง เรียกว่า แบบกระจายงาน (Decentralization) แบ่งเขตพื้นที่เขตนครหลวงในชั้นนี้ออกเป็น 12 แขวงไปรษณีย์นครหลวง (Postal Districts) ใน "รูปของก้นหอย" ในกรณีนี้ กำหนดจัดตั้งที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขศูนย์กลางนำจ่าย (Delivery Centre) ขึ้น 12 ที่ทำการ โครงการนี้ใช้เงินงบประมาณ 100 ล้านบาท ปรากฏผลจากการดำเนินโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างดียิ่ง

ในโครงการระยะที่ 2 นี้ ก็มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายทำนองเดียวกับโครงการใน ระยะที่ 1 โดยพื้นที่ปฏิบัติการนำจ่ายตามโครงการระยะที่ 2 จะเข้าไปสู่ท้องที่จังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดนนทบุรี โดยกระจายงานการนำจ่าย แบ่งพื้นที่ต่อจากโครงการระยะที่ 1 เป็นแขวงไปรษณีย์อีก 17 แขวง ตั้งแต่แขวงไปรษณีย์นครหลวง 13 ถึง 29 และจัดตั้งที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขศูนย์กลางจ่ายประจำแขวงไปรษณีย์ชั้นปีละ 2 ที่ทำการ นอกจากนั้น เพื่อให้การปฏิบัติการไปรษณีย์โทรเลขเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ให้การควบคุม การสั่งงานการปรับปรุงแก้ไข และการติดตามผลงานไปรษณีย์โทรเลขนครหลวงเป็นไปโดยใกล้ชิด จึงกำหนดจัดตั้งสำนักงานอำนวยการไปรษณีย์โทรเลขนครหลวงขึ้น อีก 1 สำนักงาน

นอกจากนั้น กรมไปรษณีย์ยังเล็งเห็นว่า การจัดชั้นที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข โดยถือเอาเวลาทำการ โทรเลขเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดชั้นที่ทำการยังไม่ถูกต้องตามหลักการและเหตุผลที่เพียงพอ เพราะการจัดชั้นที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขที่ถูกต้องนั้นควรจะต้องถือเอาความมากน้อยของภาระหน้าที่และปริมาณของแต่ละที่ทำการเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ นอกจากนี้ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขยังมีปัญหาเรื่องการจัดอัตรากำลัง บางแห่งมีคนมากเกินไป ทำให้เป็นการสิ้นเปลือง และบางแห่งคนน้อยเกินไปทำให้งานล่าช้าและประสิทธิภาพต่ำ และกรมไปรษณีย์โทรเลขยังมีความประสงค์จะทราบราคาต้นทุนของบริการสื่อสารแต่ละชนิด เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตรากาธรรมเนียมให้เหมาะสมกับงานแต่ละชนิด กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้จัดทำโครงการชั้นที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข จัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และสำรวจวิจัยราคาต้นทุนบริการสื่อสารขึ้น โดยได้รับอนุมัติให้ดำเนินการและบรรจุเข้าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-

และสังคมฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ควบเช่นกัน¹ แต่โครงการดังกล่าวมิได้รับอนุมัติ
ตำแหน่งจาก ก.พ. รวมทั้งสิ้น 351 ตำแหน่ง ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงได้แจ้งเรื่องให้
ฝ่ายพัฒนาการเกษตรและคมนาคม² ทราบ พร้อมกันนั้นก็ได้นำเสนอร่างระเบียบการบริหารงาน
ของกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2515 เพื่อนำเสนอสภาบริหารคณะปฏิวัติพิจารณา

สำหรับหลักเกณฑ์ในร่างระเบียบบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2515 นั้น
มีส่วนคล้ายคลึงกับร่างระเบียบบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2512 ที่ถูกระงับไป
กล่าวคือ ให้แยกกระจายของกรมไปรษณีย์โทรเลขออกเป็น 2 ประเภท คือ งบทำการและงบ
ลงทุน พร้อมทั้งใคร่บรูรายละเอียดของรายจ่ายแต่ละประเภทเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ในส่วน
ที่แตกต่างจากร่างระเบียบบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2512 ก็คือ ร่างฉบับ
ใหม่ดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารเงินทุนไปรษณีย์เหมือนเช่นเคย แต่ได้
ขอเพิ่มอำนาจของอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยให้เป็นผู้กำหนดประมาณการรายจ่ายประ
เภทงบทำการได้ไม่เกินกว่าประมาณการรายรับที่จะได้จากการดำเนินงาน และจะต้องได้รับ
อนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้ว จึงจะใช้จ่ายได้³

นอกจากนี้การกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการของกรมไปรษณีย์
โทรเลข ให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. และผู้แทนสำนักงบประมาณ
ประชุมร่วมกันก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น⁴

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

² จากผลการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้จัดแบ่งส่วนราชการ
ใหม่ โดยกระทรวงคมนาคมไปสังกัดอยู่ในฝ่ายพัฒนาการเกษตรและคมนาคม โดยมี พลอากาศ
เอกทวี จุลละทรัพย์ เป็นผู้อำนวยการฝ่าย และปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐ
มนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

³ รายละเอียด โปรดดูภาคผนวก ก.

⁴ รายละเอียด โปรดดู ภาคผนวก ก.

สภาบริหารคณะปฏิวัติได้พิจารณาเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2515 อนุมัติตามที่ฝ่ายพัฒนา
การเกษตรและคมนาคมเสนอ แตนหน่วยควบคุมต่าง ๆ คือสำนักงบประมาณ และสำนักงาน
ก.พ. ยังไม่เห็นด้วย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการให้อำนาจแก่กรมไปรษณีย์โทรเลขมากเกินไป
ทั้งนี้โดยให้เหตุผลดังนี้คือ

1. สำนักงบประมาณ ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะปฏิวัติคัดค้านระเบียบการบริหาร
งานของกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยให้เหตุผลว่า ระเบียบดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรม
ไปรษณีย์โทรเลขในการกำหนดประมาณการรายจ่าย ประเภทบทำการเอง¹
2. สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือถึงหัวหน้าคณะปฏิวัติคัดค้านระเบียบการบริหารงาน
ของกรมไปรษณีย์โทรเลข 2515 โดยแจ้งว่าระเบียบดังกล่าวจะทำให้กรมไปรษณีย์โทรเลข
มีระเบียบการบริหารงานที่แตกต่างไปจากกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ และจะเป็นตัวอย่างให้
กระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ หาทางแยกตนเองออกไปเป็นอิสระ พร้อมทั้งได้แสดงความเห็นว่า
หากงานกรมไปรษณีย์โทรเลขต้องการความคล่องตัวในการบริหารงานมาก ก็น่าจะแยกตัวออก
ไปจากราชการพลเรือน เป็น "รัฐวิสาหกิจ" เช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์ต่อไป แต่หาก
ยังอยู่ในราชการพลเรือน ก็ควรจะใช้ระเบียบและมาตรฐานการบริหารงานเช่นเดียวกับกระ-
ทรวงทบวงกรมในฝ่ายพลเรือนอื่น²

กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ตอบชี้แจงข้อคัดค้านของหน่วยควบคุมทั้ง 2 หน่วย ดังนี้คือ

1. ตามระเบียบการบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2515 ข้อ 3 ซึ่ง
มีข้อความว่า "ให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้กำหนดประมาณการรายจ่ายประเภทบ

¹หนังสือสำนักงบประมาณ ที่ สร.0302/14747 ลงวันที่ 22 สิงหาคม

2515.

²หนังสือสำนักงาน ก.พ. คำนวณมาก ที่ สร.0905/89488 ลงวันที่ 13 กันยายน

2515

ทำการ ทั้งนี้โดยมิให้เกินกว่าประมาณการรายได้ที่จะได้รับจากการดำเนินงาน ประมาณการ
 รายจ่ายประเภทงบทำการนี้" เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้ว ให้ใช้บังคับได้นั้น..
 มีความหมายอย่างชัดเจนว่า อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข มิได้มีอำนาจในการกำหนดประมาณ
 การรายจ่ายเองแต่ผู้เดียว แต่ต้องเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาเสียก่อน ทั้งนี้
 เพราะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมไปรษณีย์โทรเลข จึงควรจะเป็นผู้รับผิดชอบและอนุมัติ
 งบทำการของกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งมีรายได้เป็นของตัวเอง อันถือเป็นเงินทุนไปรษณีย์ มิใช่
 งบประมาณแผ่นดิน

2. ระเบียบการบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2515 มิได้มุ่งหมายที่จะ
 ทำให้กรมไปรษณีย์โทรเลขมีระเบียบการบริหารงานบุคคลแยกออกเป็นอิสระตามแบบของ ก.ค.
 หรือ ก.อ. เพราะกรมไปรษณีย์โทรเลขยังคงอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ
 พลเรือน เพียงแต่ระเบียบดังกล่าวเพิ่มความสะดวกในการจัดอัตรากำลังและการจัดแบ่งส่วน
 ราชการให้รวดเร็วยิ่งขึ้นเท่านั้น นอกจากนั้น หน่วยควบคุมต่าง ๆ ก็ยังควบคุมได้อย่างเต็มที่
 เพราะในการจัดอัตรากำลังและการจัดแบ่งส่วนราชการ จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบ
 ของคณะกรรมการ อันประกอบด้วยอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทน
 สำนักงานประมาณเสียก่อน จากนั้นจึงจะผ่านกระทรวงคมนาคม (ปลัดกระทรวง และรัฐมนตรี)
 แล้วจึงจะถึงคณะรัฐมนตรี เป็นอันดับสุดท้าย

นอกจากนั้น กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไม่อาจจะขอความคล่องตัวในแบบเดียวกับกรม
 ไปรษณีย์โทรเลขได้ เนื่องจาก

ก. ลักษณะงานไม่เหมือนกับกรมไปรษณีย์โทรเลข กล่าวคือ กรมไปรษณีย์โทรเลขมีลักษณะ
 เป็นงานพาณิชย์ กระทรวงทบวงกรมอื่นมีลักษณะเป็นงานบริหาร

ข. รายได้ของกรมไปรษณีย์โทรเลขมาจากการขายบริการ รายได้ของกระทรวงทบวง
 กรมอื่นมาจากภาษีอากร

ค. รายจ่ายของกรมไปรษณีย์โทรเลขมาจากทุนไปรษณีย์เอง รายจ่ายของกระทรวงอื่น
 มาจากงบประมาณแผ่นดิน

ง. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เปิดโอกาสให้ ก.พ.
 ออกกฎต่าง ๆ เป็นพิเศษอยู่แล้ว

แต่ในขั้นสุดท้ายเมื่อสภาบริหารคณะปฏิวัติได้ประชุมพิจารณาเรื่องอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2515 ปรากฏว่า ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาการเกษตรและคมนาคม ได้ขอลอน-
เรื่องกลับไปพิจารณาใหม่ ระเบียบบริหารของกรมไปรษณีย์โทรเลขจึงยังไม่ผ่านออกมาประ-
กาศใช้

นอกจากนั้น ในปีเดียวกันนี้ได้มีการพยายามจัดตั้ง "การไปรษณีย์โทรคมนาคมแห่งชาติ"
โดยการรวมกิจการไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ เข้าด้วยกัน โดยรวมเฉพาะงานด้านปฏิบัติ-
การ (Operation) คืองานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และกิจการไปรษณีย์
โทรเลข เทเล็กซ์ และกิจการสื่อสารทางดาวเทียมของกรมไปรษณีย์โทรเลข ส่วนงานที่เหลือ
อยู่ให้สังกัดอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมต่อไปตามเดิม แต่ความพยายามดังกล่าวไม่
เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมไปรษณีย์โทรเลข ผู้แทนองค์การ โทร-
ศัพท์แห่งประเทศไทย และผู้แทนกระทรวงคมนาคม เห็นว่า การรวมดังกล่าวยังไม่ถึงเวลาและ
หากมีการรวมกันจริง "การไปรษณีย์โทรเลข โทรคมนาคมแห่งชาติ" จะเป็นหน่วยงานที่ใหญ่
เกินไป

4. การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลขในปี พ.ศ. 2516

ตามพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. 2504 มาตรา 5 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า
"... การเก็บรักษาและการจ่ายเงินทุนไปรษณีย์ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลัง
กำหนด ส่วนการกำหนดรายการจ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
กำหนด" นั้น จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตั้งแต่พระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ฉบับดังกล่าวประกาศ
ใช้ สำนักงานประมาณก็ยังมีใ้คว่างระเบียบว่าด้วยการกำหนดรายการจ่ายเงินทุนไปรษณีย์ ดัง-
กล่าวแต่ประการใด จนกระทั่งในเดือน มีนาคม 2516 สำนักงานประมาณจึงได้มีหนังสือเชิญ
ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมประชุมพิจารณากำหนดระเบียบดังกล่าวในวันที่ 18
กรกฎาคม 2516 ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณจึงได้ออก "ระเบียบว่าด้วยการกำหนดราย
การจ่ายเงินทุนไปรษณีย์ พ.ศ. 2516" ไว้เป็นหลักในการใช้จ่ายเงินของกรมไปรษณีย์ โทร-
เลข โดยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2516 เป็นต้นไป

ระเบียบดังกล่าวได้ให้ความคล่องตัวทางการเงินแก่กรมไปรษณีย์โทรเลขเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย คือไม่ต้องรอขออนุมัติวงเงินเหมือนเช่นที่เคยกระทำอยู่ และกรมไปรษณีย์โทรเลขสามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายของตัวเองได้ไม่เกินวงเงินรายรับ¹ แต่ความคล่องตัวก็ยังไม่เท่ากับร่างระเบียบการบริหารงานของกรมไปรษณีย์ พ.ศ. 2515 ที่มีใด้มานอกมาประกาศใช้ ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปคงอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานกลางอย่างเข้มงวดตามเดิม

ในปีเดียวกันนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้สังเกตเห็นว่า เนื่องจากภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลขได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมา และการแบ่งส่วนราชการในแต่ละครั้งที่ผ่านมา เป็นเพียงการจัดแยกงานบางประเภทที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นมาตั้งเป็นหน่วยงานในระดับกองวิเทศสัมพันธ์ ในปี 2496 แยกงานด้านการบริหารงานบุคคล และงานค่านกฎหมายจากสำนักงานเลขานุการกรมมาจัดตั้งเป็นกองสื่อสารทางควาเทียมขึ้น ในปี 2513 ดังนั้นเพื่อใ้การบริหารงานคล่องตัวขึ้นและถูกต้องตามหลักการบริหาร จึงได้นำเอางานในหน่วยงานทุกหน่วยมาวิเคราะห์ในรายละเอียด และแบ่งส่วนราชการเสียใหม่ ตามประเภทและปริมาณของงานแต่ละหน่วย ในที่สุดกรมไปรษณีย์โทรเลขก็ได้ปรับปรุงองค์การใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. 2516 โดยมาตรา 4 ได้แบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขดังนี้คือ²

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองนิติการ
4. กองทรัพย์สินและพัสดุ
5. กองการเงินและบัญชี

¹รายละเอียดย โปรคตุภาคผนวก ง.

²"พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2516" ราชกิจจานุเบกษา 90 (30 กันยายน 2516) : 6-8.

6. กองแผนงาน
7. กองฝึกอบรม
8. กองก่อสร้างและบำรุงรักษา
9. กองพาณิชย์
10. กองสื่อสารในประเทศ
11. กองสื่อสารระหว่างประเทศ
12. กองการขนส่ง
13. กองโทรศัพท์ระหว่างประเทศ
14. กองโทรเลข
15. กองโทรคมนาคมในประเทศ
16. กองโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
17. สำนักงานบริหารความถี่วิทยุ
18. สำนักงานไปรษณีย์ โทรเลข เขต 1 (กรุงเทพ)
19. สำนักงานไปรษณีย์ โทรเลข เขต 2 (ชลบุรี)
20. สำนักงานไปรษณีย์ โทรเลข เขต 3 (นครราชสีมา)
21. สำนักงานไปรษณีย์ โทรเลข เขต 4 (ขอนแก่น)
22. สำนักงานไปรษณีย์ โทรเลข เขต 5 (เชียงใหม่)
23. สำนักงานไปรษณีย์ โทรเลข เขต 6 (นครสวรรค์)
24. สำนักงานไปรษณีย์ โทรเลข เขต 7 (ราชบุรี)
25. สำนักงานไปรษณีย์ โทรเลข เขต 8 (ทุ่งสง)
26. สำนักงานไปรษณีย์ โทรเลข เขต 9 (หาดใหญ่)

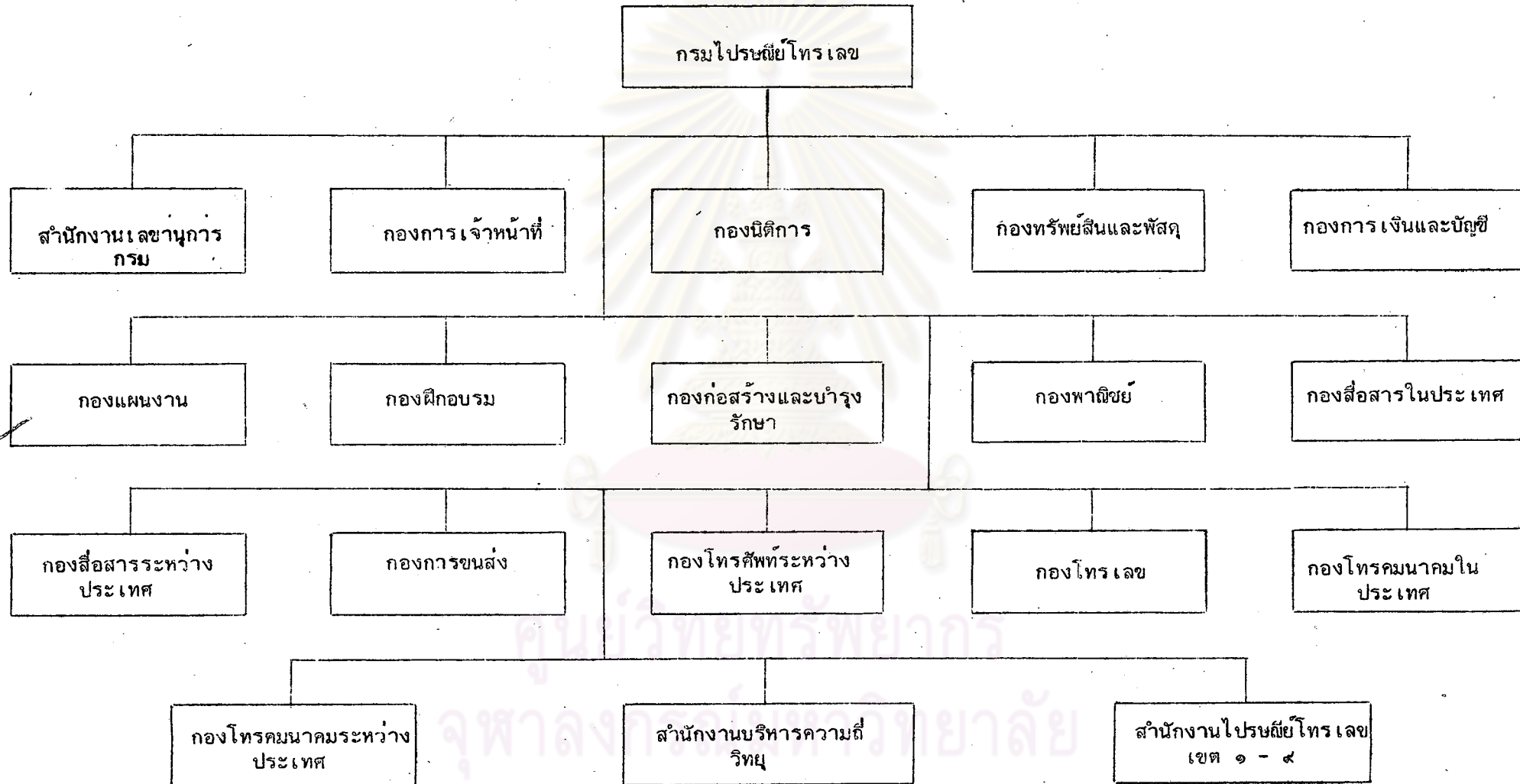


การปรับปรุงองค์การดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ขึ้นหลายประการคือ:-

1. จัดแยกหน่วยหลัก (Line Agency) ออกจากหน่วยงานช่วย (Staff Agency) การแบ่งหน่วยงานเช่นนี้เมื่อพิจารณาตามหลักการจัดองค์การที่มีผลดีในแง่ที่ทำให้งานไม่ซ้ำซ้อน

แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๑๖



ก้าวด้วยกัน เพราะมีการจัดงานอย่างเป็นสัดส่วนทำให้ประหยัด

2. ทางด้านการบริหารงานบุคคล ผลจากการจัดส่วนราชการใหม่ ทำให้กองการเจ้าหน้าที่มีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางขึ้น เพราะกองการเจ้าหน้าที่ได้แบ่งงานออกเป็น 5 ฝ่าย คือ

- ฝ่ายธุรการ
- ฝ่ายวางแผนและจัดอัตรากำลัง
- ฝ่ายการสอบและบรรจุแต่งตั้ง
- ฝ่ายทะเบียนประวัติ
- ฝ่ายวินัย

การจัดการดังกล่าว เป็นการจัดตามขั้นตอนและกระบวนการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ กองการเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบทั้งด้านกาวางแผนและจัดอัตรากำลังของแต่ละหน่วยงานว่าควรจะมีอัตรากำลังแห่งละเท่าไร ปีใดจะเพิ่มลดเท่าใด นอกจากนี้ยังต้องวางแผนกำลังคนล่วงหน้าเพื่อให้อสอดคล้องกับโครงการพัฒนากิจการของกรม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการใช้กำลังคนสูงสุด ส่วนงานทางด้านการสอบ บรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการทุกระดับทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ สอบคัดเลือก ซึ่งเจ้าหน้าที่นี้กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ก็อยู่ในภาระหน้าที่ของกองการเจ้าหน้าที่ด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงน่าจะเป็นผลดีต่อกรม ในแง่ที่ทำให้หน่วยงานด้านบริหารงานบุคคลมีมาตรฐานอันเดียวกัน และไม่ทำงานซ้อนกันเหมือนที่เคยปฏิบัติมา อันเป็นการประหยัดทั้งกำลังคน ค่าใช้จ่าย และเวลา

3. การกระจายงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (Decentralization) ออกไปยังส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยมีลักษณะดังนี้คือ

3.1 สำนักงานไปรษณีย์โทรเลขเขต แต่เดิมมีฐานะเป็นเพียง "เขตทางวิชาการ"¹ ไม่มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา แต่การเปลี่ยนแปลงใหม่ทำให้เขตมีอำนาจ

¹ เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์ "การแบ่งส่วนราชการใหม่ในปี 2516", วารสารไปรษณีย์โทรเลข 28 (พฤศจิกายน 2516) : หน้า 56.

หน้าที่เสมือนเป็นกองกองหนึ่ง หัวหน้าเขตมีฐานะเช่นเดียวกับหัวหน้ากองหรือผู้อำนวยการกองแล้วแต่กรณี

3.2 แต่เดิมเขตมีหน้าที่ในการตรวจราชการและรายงานเสนอแนะมายังกรม อำนวยการตัดสินใจสั่งการจึงอยู่ที่กรม แต่ลักษณะใหม่ เขตเป็นผู้รับผิดชอบกิจการของที่ทำ การไปรษณีย์โทรเลข และที่ทำ การโทรคมนาคม ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของส่วนการสื่อสารกอง ขางวิทยุและกองช่างโทรเลข

3.3 แต่เดิมสำนักงานเขตมี 15 เขต แต่ได้ลดลงเหลือ 9 เขต ภาระความรับผิดชอบจึงมากขึ้น

3.4 แต่เดิมเขตขึ้นกับอธิบดี โดยเสนอเรื่องผ่านทางสำนักงานเลขาธิการกรม หลังจากการเปลี่ยนแปลงแล้ว เขตได้เปลี่ยนไปขึ้นโดยตรงต่อรองอธิบดีฝ่ายปฏิบัติการ

3.5 แต่เดิมนั้น เขตแต่งตั้งจากข้าราชการชั้นเอก แต่ลักษณะใหม่ การแต่งตั้ง ข้าราชการดำรงตำแหน่งหัวหน้าเขต ยึดเอาปริมาณงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละเขต เป็นสำคัญ กล่าวคือ เขตใดมีปริมาณงานและหน้าที่ความรับผิดชอบมาก ก็แต่งตั้งจาก ข้าราชการระดับสูง หากเขตใดมีปริมาณงานและหน้าที่ความรับผิดชอบน้อยกว่า ก็พิจารณาแต่งตั้งจาก ข้าราชการระดับรองลงมา

ผลจากการเปลี่ยนแปลงจึงก่อให้เกิดผลดีในแง่ของความคล่องตัวในการทำงาน เพราะ เขตจะสามารถวินิจฉัยสั่งการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้รวดเร็วกว่าส่วนกลาง นอกจากนั้นยังเป็นการประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน เช่น ลดภาระเรื่อง การทำรายงานขออนุมัติเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ลงไค้มาก อีกทั้งยังเป็นการฝึกและทดสอบความสามารถ ของผู้บังคับบัญชาในแต่ละเขต เพื่อเตรียมตัวเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงต่อไป แต่การแบ่งส่วน ราชการใหม่นี้ ทำให้มีกอง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง รวมทั้งสิ้น 26 กอง ¹

(15 กองและ 11 สำนักงาน) ทำให้กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นกรมที่มีจำนวนกองมากที่สุด (ยกเว้นกรมตำรวจ และกรมฝ่ายทหาร) และถ้าจะพิจารณาถึงในคานอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 14,880 คน² ก็นับว่าเป็นกรมที่ใหญ่มาก ดังนั้นจึงต้องการระบบการบริหารงานที่คล่องตัวมากกว่ากรมอื่น ๆ ที่เล็กกว่า ✓

5. การพยายามปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลขในปี พ.ศ. 2517

จากผลของการที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีลักษณะงานเป็นแบบรัฐพาณิชย์ แต่มีการบริหารที่เกือบจะคล้ายคลึงกับส่วนราชการธรรมดา ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานหลายประการ คือ

1. การขาดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากต้องรออนุมัติอัตรากำลังจากสำนักงาน ก.พ. ทำให้บางโครงการต้องชะงักลง
2. การขาดความคล่องตัวทางด้านบริหาร สาเหตุเนื่องจากกรมไปรษณีย์ฯ ไม่มีอิสระในการบริหารงานทั่วไป แม้เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เนื่องจากติดขัดกับระเบียบที่หน่วยควบคุมต่าง ๆ ไขว้บังคับ
3. การขาดความคล่องตัวทางการเงิน เนื่องจากกรมไปรษณีย์โทรเลขไม่อาจจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการให้บริการสื่อสารได้ เนื่องจากติดขัดเรื่องเงินที่จะใช้จ่าย อีกทั้งยังมีขั้นตอนการดำเนินงานในการขอใช้เงินที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนด้วย

ด้วยเหตุผลโดยสรุปดังกล่าวจึงเป็นการผลักดันให้กรมไปรษณีย์โทรเลข จึงได้เสนอขอปรับปรุงระบบบริหารของกรมไปรษณีย์โทรเลขต่อกระทรวงคมนาคม โดยขอแยกงานเป็น 2 ระดับ คือ²

¹สภาพเมื่อเดือนตุลาคม 2516.

²หนังสือกรมไปรษณีย์โทรเลข ที่ คค.0706/351 ลงวันที่ 11 เมษายน 2517.

- ระเบียบอำนาจการ
- ระเบียบปฏิบัติการ

ทั้งนี้ โดยให้ระเบียบอำนาจการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงคมนาคม มีหน้าที่รับผิดชอบในงานสื่อสาร ระเบียบอำนาจการ ซึ่งได้แก่ การรักษาการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและสิทธิ์ขาดของกิจการไปรษณีย์โทรคมนาคม งานคานอนุสัญญาระหว่างประเทศ การบริหารความถี่วิทยุ การวางแผนพัฒนาการสื่อสารของประเทศ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับอัตราค่าบริการและการควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องเป็นผู้กำหนดและรักษานโยบายในด้านการสื่อสาร โดยอาศัยเครื่องมือของรัฐ คือ กรมไปรษณีย์โทรเลข ส่วนระเบียบปฏิบัติการ อันได้แก่ งานการให้บริการสื่อสารแก่ประชาชนโดยตรง มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามระบบที่ต่างประเทศได้กระทำอยู่ เช่น ในอินโดเนเซีย สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น อิตาลี เป็นต้น โดยค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนฐานะราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขซึ่งทำงานด้านปฏิบัติการ ไปเป็นพนักงานของการไปรษณีย์โทรเลขแห่งประเทศไทย¹ สามารถใช้จ่ายจากเงินทุนไปรษณีย์ที่มีอยู่แล้ว

กระทรวงคมนาคมได้เสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้พิจารณา² พร้อมทั้งแจ้งเพิ่มเติมว่า การแยกงานระเบียบปฏิบัติการของกรมไปรษณีย์โทรเลขออกไปเป็นรัฐวิสาหกิจ อาจตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 3 ของ "พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496"³ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้

¹ชื่อที่เรียกในขณะนั้น

²หนังสือกรมไปรษณีย์โทรเลข ที่ คค.0706/4827 ลงวันที่ 23 เมษายน 2517.

³"พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496" ราชกิจจานุเบกษา 70 (17 กุมภาพันธ์ 2496) : 268.

อย่างไรก็ดี เรื่องดังกล่าวเมื่อคณะรัฐมนตรีประชุมพิจารณาและส่งเรื่องให้คณะที่ปรึกษา
กฎหมายของนายกรัฐมนตรีพิจารณา ก็ปรากฏว่าคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีคัดค้าน
การออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เนื่องจากเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
งบประมาณ และราชการของกรมไปรษณีย์โทรเลขหลายฉบับ และโดยที่พระราชกฤษฎีกาเป็น
กฎหมายลำดับรอง จึงไม่อาจลบล้างพระราชบัญญัติได้

คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2518 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการ
สื่อสารแห่งประเทศไทย ไปให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นการด่วน แต่โดยที่สภานิติบัญญัติ
แห่งชาติได้สิ้นสุดสภาพลงเสียก่อน ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงมิได้รับ
พิจารณาราชขึ้นเป็นกฎหมายบังคับใช้

6. การพยายามปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลขในปี พ.ศ. 2518

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2518 และมีสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น พร้อมทั้ง
มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่ง
ประเทศไทย ให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง¹ และกระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้ง
คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ
หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมเสนอมา และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่ง
ประเทศไทยให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาค้วย คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม
บทบัญญัติต่าง ๆ เข้าไว้ในร่างพระราชบัญญัติ (ฉบับเดิม) อีกเป็นจำนวนมาก ทำให้ใช้เวลา
พิจารณาค่อนข้างนาน จึงเป็นสาเหตุเกี่ยวเนื่องให้เกิดการขัดหยุดงานในกรมไปรษณีย์โทรเลข
เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์บางส่วนต้องการให้กรมไปรษณีย์โทรเลข เบ็ดเตล็ดฐานะ เป็นรัฐวิสาหกิจ
โดยเร็ว² ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงได้เสนอเรื่องการปรับปรุงระบบบริหารของกรมไปรษณีย์-
โทรเลขไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ 11

¹ หนังสือกรมไปรษณีย์โทรเลข ที่ คค. 0701/3674 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2518.

² อักวิน เศวารส, การปรับปรุงระบบการบริหารของกรมไปรษณีย์โทรเลข (กรุงเทพ
มหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์ ฯ, 2519) , หน้า 70.

กันยายน 2518 และให้นำเสนอรัฐสภาพิจารณาเป็นเรื่องด่วน¹ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2518 และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาของสภาพิจารณา พร้อมขอเสนอแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะได้นำเข้าพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ต่อไป แต่ปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยต้องตกไปอีกครั้งหนึ่ง

7. การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข ในปี พ.ศ. 2519

ในเดือนกันยายน 2519 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 แยกงานระดับปฏิบัติการของกรมไปรษณีย์โทรเลข มาตั้งเป็น "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" โดยมีการดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ สำหรับรายละเอียดในการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยนั้น จะได้เสนอในบทต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.