

แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การและแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

ก: แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การ

"องค์การ"(Organization) ในความหมายทางด้านการบริหารงาน หมายถึง หน่วยงานที่มีการแบ่งงานเป็นส่วน ไม่ซ้ำกัน และงานนั้นต้องมีเป้าหมายเพื่อให้คนซึ่งปฏิบัติงาน สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และมีการประสานงานกันในระหว่างผู้ทำงานด้วยกัน หรืออีกนัยหนึ่ง "องค์การ" คือการจัดให้คนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีความรู้ความสามารถหลายด้านได้ทำงานร่วมกันโดยไม่ขัดแย้งกัน ¹

พีฟเนอร์ และเชอร์วูด (John M. Pfiffner and Frank D. Sherwood) ได้ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า

"...องค์การ ประกอบด้วยบุคคลจำนวนหนึ่ง ซึ่งยากที่จะติดต่อกันโดยตรง (face to face) ได้ จึงจำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผนขึ้นเพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติติดกัน ส่วนระดับของการติดต่อกันนั้น ก็แล้วแต่ขนาด ภาระหน้าที่ และความซับซ้อน (complexity) ขององค์การนั้น" ²

"องค์การ" หมายถึง กระบวนการที่มิโครงสร้าง ซึ่งมีคนปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น ³

¹ Ernest Dale, Management: Theory and Practice (New York: McGraw-Hill Book Co., 1965), pp. 225-226.

² John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, Administrative Organization (Englewood Cliffs, N.J. :Prentice-Hall, 1960), p. 30.

³ Herbert G. Hicks, The Management of Organization (Tokyo: Tosho Printing Co., 1967), p.16.

"องค์การ" หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลมาร่วมกันดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยแบ่งหน้าที่การทำงานและกำหนดวางระเบียบแบบแผนในการดำเนินงานนั้น¹

จากคำจำกัดความและความหมายที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นไว้ ซึ่งพอที่จะสรุปลักษณะที่สำคัญขององค์การได้ดังนี้คือ

1. องค์การเป็นการรวมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อทำงานร่วมกัน
2. มีการแบ่งงานออกเป็นส่วน ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง และไม่ซ้ำกัน
3. งานที่ปฏิบัติจะต้องมีเป้าหมาย เพื่อให้คนในองค์การสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง
4. มีการประสานงานกันในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยดี
5. มีวิธีการที่จะทำให้คนปฏิบัติงานโดยไม่ขัดแย้งกัน

การปรับปรุงงาน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงแก้ไข ปรับปรุง สิ่งที่เป็นอยู่ หรือมีอยู่แล้วให้มีสภาพดีขึ้น และ/หรือขจัดสิ่งที่ไม่ประโยชน์ออกไป เพื่อให้การปฏิบัติงานเหมาะสมและรัดกุม²

การปรับปรุงองค์การบริหาร หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงและจัดโครงสร้างขององค์การขึ้นใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวง³

การปรับปรุงส่วนราชการ การปรับปรุงส่วนราชการหรือการปฏิรูปการบริหาร ซึ่งใช้ภาษาดังกล่าว administrative reorganization หรือ administrative reform นั้น หมายถึงการพิจารณาการดำเนินการเพื่อนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันเป็นหลักการในการบริหารราชการ โดยมีเจตน์จำนงที่จะเสริมสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติงานขึ้นในระบบบริหาร

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2513) หน้า 230.

² Harold Koontz and Cyril O' Donno 1., Principles of Management (Sanfrancisco : McGraw - Hill Book Co., 1964), p p. 310-313.

³ เรื่องเดิม, หน้า 231.

ราชการอันเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ อาจจะเป็นการปรับปรุงหรือปฏิรูปทั้งระบบ หรืออาจจะเป็นการปรับปรุงเฉพาะด้านที่สำคัญ ในระบบบริหารราชการเสียใหม่ การปรับปรุงเทคนิค อาจบริหารงานบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขึ้นภายในระบบทั้งระบบ¹

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะขององค์การ และความหมายของการปรับปรุงในแต่ละความหมายที่ได้อธิบายข้างต้นแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงองค์การนั้น จะต้องมี การปรับปรุงวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ ปรับปรุงส่วนต่าง ๆ รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ให้ทันสมัย หรือให้สามารถปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วไม่ติดขัด

สำหรับสาเหตุที่จะต้องมี การปรับปรุงองค์การนั้น ใค้มีนักวิชาการเกี่ยวกับการจัดองค์การอีกหลายคนได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การไว้อย่างมีเหตุผล เช่น पोर्टเตอร์และแอปเปิ้ลไวท์ (Porter and Applewhite) ได้กล่าวว่

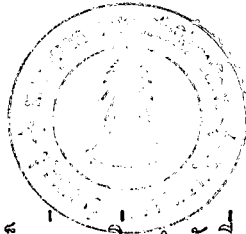
"... ความต้องการในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน นี้มันจะเพิ่มขึ้น และมีอิทธิพลมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะในขณะที่ต้องการขยายใหญ่ขึ้น องค์การนั้นก็ย่อมต้องการการบริหาร และรูปแบบขององค์การที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว เพื่อให้เหมาะสมกับงาน"²

นอกจากนั้น นักวิชาการในกลุ่มของการพัฒนาองค์การ (Organization Development) ยังได้กล่าวถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมี การพัฒนาองค์การที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงสิ่งที่บกพร่อง หรือสิ่งที่ เป็นปัญหา โดยกล่าวว่

"... การพัฒนาองค์การ หมายถึงกระบวนการของการเตรียม และการจัดการเปลี่ยนแปลง อันเป็นแนวความคิด (concept) อย่างหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงความมีประสิทธิภาพขององค์การให้ดีกว่าเดิม และเพื่อความเจริญเติบโตมากขึ้นขององค์การ เป็นที่ยอมรับกันในข้อเท็จจริงว่ การที่องค์การจะมีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลง

¹ ชูบ กาญจนประกร, "หลักและแนวความคิดในการปรับปรุงส่วนราชการ," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. 12 (กรกฎาคม 2515), หน้า 315-316.

² Donald E. Porter & Philip. B. Applewhite, Organizational Behaviour and Management, (Scranton, Pennsylvania: International Textbook, 1964). p.21.



ที่มีแผน (Planned Change)"¹

เบนนิส (Warren G. Bennis) ได้ชี้ให้เห็นว่า สิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดการทำ
หายต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ก็คือ²

1. การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และไม่คาดคิดมาก่อนในสภาพแวดล้อมของ
องค์กร เช่นการเปลี่ยนแปลงค่านิยมขององค์กร ความต้องการของผู้รับบริการ เทคโนโลยี
โลยี การผลิต การตลาด การติดต่อสื่อสาร การเปลี่ยนแปลงในทางนโยบายทางการ เมือง
เป็นต้น

2. ความเจริญเติบโตในขนาดขององค์กร เพื่อรับการเปลี่ยนแปลงซึ่งกิจการ
ขององค์กรแบบเก่าไม่สามารถที่จะคำนวณความเจริญเติบโตนั้นได้ เช่นระบบราชการที่มีชั้น
ตอนในการทำงานที่ยุงยาก ซับซ้อน เสียเวลา จนอาจจะให้บริการได้อย่างไม่ทั่วถึง

3. ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยีใหม่ ที่ต้องการความรู้ ความสามารถ และ
การประสานกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์กรมากขึ้น

นอกจากนั้นแล้ว ในการบริหารงาน ย่อมมีเหตุอันอีกหลายประการ ที่จะส่งผลให้เกิด
ทราบว่า องค์กรใดมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง ซึ่งอาจจะสรุปสาเหตุสำคัญดังกล่าวได้
ดังนี้คือ³

1. เมื่อนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรเปลี่ยนไปจากเดิม การจัดองค์กร
อย่างเดิมไม่สามารถสนองความต้องการ และก่อให้เกิดผลดีแก่องค์กรได้ จึงต้องปรับปรุง
องค์กรเสียใหม่

¹ W. Warren Burke and Warren H. Schmidt, Management and Organization Development, อ้างใน สมยศ นาวิการ, การพัฒนาองค์กร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2519), หน้า 8.

² Warren G. Bennis, Organization Development, Its Nature Origins and Prospects, (Reading, Mass: Addison-Wesley Publishing Co., 1969), p.20.

³ สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 281-282.

2. เมื่อมีการนำเอาวิทยาการแนวใหม่มาใช้ในองค์กร ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงองค์การเสียใหม่ให้เหมาะสม

3. การดำเนินงานขององค์กรประสบความล้มเหลว ไม่บรรลุเป้าหมาย ซึ่งแสดงถึงความบกพร่องในการบริหารงาน จำต้องมีการปรับปรุงองค์การบริหารให้มีประสิทธิภาพขึ้น

4. โครงสร้างขององค์กรไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ซึ่งอาจเกิดจากการจัดองค์การไว้ไม่ดีแต่เดิม เช่นไม่มีการแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะ ไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา การมอบหมายอำนาจหน้าที่ยังไม่ได้จัดทำให้แน่ชัด เป็นต้น เมื่อสิ่งเหล่านี้ไม่เหมาะสมก็ควรมีการปรับปรุงการบริหารงานเสียใหม่

5. ขบวนการบังคับบัญชา (Span of Control) หรือภารกิจของผู้บังคับบัญชามีมากเกินไป ไม่สามารถปฏิบัติงานให้ดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพได้

6. การติดต่อประสานงานระหว่างบุคคลภายในองค์กร หรือระหว่างหน่วยงานด้วยกันไม่สะดวก ทำให้งานล่าช้า ไม่สามารถสนองความต้องการของสภาพการณ์ปัจจุบันได้ องค์การจึงควรได้รับการปรับปรุง

7. มีคณะกรรมการมากเกินไป ทำให้งานล่าช้าขาดผู้รับผิดชอบ เพราะต้องพยายามปิดความรับผิดชอบ จึงควรมีการปรับปรุงใหม่ เฉพาะคณะกรรมการที่จำเป็นจริง ๆ ที่จะสามารถอำนาจประโยชน์ในการบริหารงานขององค์กรได้

8. เมื่อค่าใช้จ่ายขององค์กรสูงผิดปกติ หรือมีมากเกินไป อันเกิดจากการทำงานซ้อนกัน ทำให้การดำเนินงานไม่ประหยัด สิ้นเปลืองทรัพยากรทางการบริหารโดยเปล่าประโยชน์

9. เกิดความจำเป็นในด้านการแข่งขันทางธุรกิจ หรือเกิดความจำเป็นที่ประชาชนเรียกร้อง ต้องการให้รัฐบาลเอื้ออำนวยช่วยเหลือในด้านบริการแก่ประชาชน

10. เมื่อมีหน่วยงานมากเกินไปเกิดความจำเป็น เช่น การตั้งหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ หรือเพื่อเสริมสร้างบารมีของผู้มีอำนาจ เป็นต้น

ความมุ่งหมายของการปรับปรุงองค์การบริหารก็คือ การปรับปรุงแก้ไข และสนองความจำเป็นที่เกิดขึ้น เพื่อความอยู่รอดและเพื่อให้การบริหารงานขององค์กร สามารถดำเนินไปด้วยความราบรื่น มีความคล่องตัว และเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่ง อาจสรุปได้ดังนี้



คือ 1.

1. เพื่อปรับปรุงการจัดองค์การให้สอดคล้องกับนโยบายปัจจุบันขององค์การ
2. เพื่อส่งเสริมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานในสูงส่งยิ่งขึ้น
3. เพื่อให้การตรวจนิเทศและควบคุมงานโดยดียิ่งขึ้น
4. เพื่อจัดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในองค์การ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น
5. เพื่อเสริมสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างหน่วยงาน และระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา
6. ในกรณีจำเป็น อาจจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้น เป็นการกระจายอำนาจการบริหาร และการวินิจฉัยสั่งการ ทำให้การปฏิบัติงานรวดเร็วและประหยัด
7. ยូบ และ/หรือ รวมหน่วยงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าด้วยกัน ซึ่งจะช่วยให้การควบคุมและการใช้ทรัพยากรการบริหารได้ผลเต็มที่
8. เพื่อจัดงานให้เหมาะสมกับบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ โดยปฏิบัติงานที่ตนถนัด เป็นการเพิ่มพูนผลิต และเสริมสร้างขวัญ ในการทำงานแก่ผู้ปฏิบัติงาน
9. เพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องและขั้วปากนักวิจารณ์ของสาธารณชน
10. เพื่อเตรียมการไว้สำหรับารดำเนินงานในอนาคต โดยเฉพาะในด้านการขยายงาน

กล่าวโดยสรุป ก็คือ การบริหารงานขององค์การ จำต้องมีการปรับปรุง และแก้ไขให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ความเจริญเติบโตขององค์การ และจำนวนพลเมืองที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การรัฐกิจ ที่นับวันจะเติบโตขึ้น และมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยรวม จำเป็นจะต้องสอดคล้องความเหมาะสมขององค์การ และปรับปรุงองค์การบริหาร (Administrative Reorganization) ให้ทันกับเหตุการณ์ และความต้องการอยู่เสมอ เพื่อความอยู่รอดขององค์การเอง ทั้งนี้ไม่ว่าก็ว่าจะเป็นองค์การขนาดเล็ก หรือองค์การขนาดใหญ่

¹ เรืองเดียวกัน, หน้า 282-283.

เมื่อพูดถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การแล้ว ในฐานะที่ผู้เขียนมุ่งความสนใจส่วนหนึ่งไปยังการศึกษาการเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุดของกรมไปรษณีย์โทรเลข คือการเปลี่ยนแปลงฐานะของหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ จากรูปแบบของส่วนราชการไปเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 จึงควรจะได้กล่าวถึงปรัชญาและแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ดังกล่าวได้แจ่มชัดยิ่งขึ้น

ข. แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

"รัฐวิสาหกิจ" (Public Enterprise) ตามความหมายกว้าง ๆ หมายถึงองค์การซึ่งรัฐบาลกลางควบคุมและเป็นเจ้าของ ทั้งนี้เพื่อที่จะปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคง และยกฐานะของประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น¹

ถ้าจะอธิบายความหมายของรัฐวิสาหกิจให้แจ่มชัดขึ้น ก็อาจจะกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจ คือองค์การของรัฐบาลที่ตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ²

1. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อมุ่งหวังกำไรสูงสุด
2. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อสาธารณะ มีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อให้บริการแก่สังคมในอันที่จะสร้างสรรค์ความสมบูรณ์และมั่นคง
3. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ มีเป้าหมายในการดำเนินงานสำหรับให้มีสินค้าและบริการที่เพียงพอในยามฉุกเฉิน รัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นเครื่องสนับสนุนในการปฏิบัติงานเพื่อความมั่นคงของประเทศ

¹ เกศินี หงสนันท์, บรรณาธิการ, รัฐวิสาหกิจของไทย. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517). หน้า 1.

² ไสว พรหมขุนทอง, บทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ, เอกสาร-โรเนียว, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2517), หน้า 13-

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย อาจแบ่งแยกได้ตามลักษณะของการจัดตั้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติวิสาหการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ดังนี้คือ¹

1. องค์การของรัฐบาล ได้แก่หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงทบวงกรม แล้วดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่กิจการสาธารณูปโภค มีอิสระทางการเงินพอสมควร และอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงองค์การของรัฐบาล อาจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น หรือจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2. หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ได้แก่หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมเพื่อแสวงหากำไร โดยมีอิสระทางการเงินพอสมควร การจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว มิได้มีกฎหมายจัดตั้ง แต่จัดทำโดยมติคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง เป็นต้น

3. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีหุ้นรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้า

โดยสรุปแล้ว ลักษณะทั่ว ๆ ไปของรัฐวิสาหกิจ อาจกล่าวได้ดังนี้คือ²

1. ตั้งขึ้นโดยรัฐหรือองค์การของรัฐ (Public Agency) หรือรวมกัน
2. มีกฎหมายให้ความเป็นนิติบุคคล (Legal Person)
3. ดำเนินการเป็นเอกเทศทางเศรษฐกิจตามหลักเศรษฐศาสตร์ (Economic Principles)
4. เอกชนจะเป็นเจ้าของไม่ได้ แม้จะมีหุ้นส่วนอยู่ด้วย

¹สำนักงานประมาณ, ส่วนวิชาการ, งบประมาณสังเขป ปีงบประมาณ 2509 (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2508), หน้า 72-73.

²เรื่องเดิม หน้า 2.

5. รัฐควบคุมทางการบริหาร หรือตามกฎหมายเกณฑ์ตามกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานในการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือตามการวินิจฉัยของหน่วยเงินลงทุน

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในแต่ละประเทศนั้นก็แตกต่างกันไป ซึ่งในที่นี้ขอแบ่งประเภทของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังนี้คือ¹

- ก. ระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ
- ข. ระดับขั้นการพัฒนาของแต่ละประเทศ

ระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ สาเหตุที่ระบบเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเนื่องจากในบางประเทศมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism) นั้น รัฐบาลมุ่งที่จะสร้างเสริมวิสาหกิจเอกชน (Private Enterprise) ให้มีความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การป้องกันการผูกขาด เพราะระบบทุนนิยมมีความเชื่ออย่างแท้จริงว่าการแข่งขันระหว่างวิสาหกิจเอกชนจะทำให้ประชาชนผู้บริโภค (Consumers) ได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ก็โดยเชื่อว่า เมื่อมีการแข่งขันแล้ว ราคาสินค้าและบริการจะไม่ขึ้นอยู่กับผู้ขาย (Supplier) แต่ฝ่ายเดียว แต่อย่างไรก็ดี กิจกรรมสาธารณะบางประเภท รัฐก็จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง เนื่องจากหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการ ก็อาจจะมีการรวมหัวกันในระหว่างบริษัทเอกชนเหล่านั้น เพื่อกำหนดราคาการบริหาร อันเป็นสาเหตุให้ประชาชนทั่วไปเดือดร้อน รัฐจึงต้องดำเนินการเสียเองเพื่อคุ้มครองประโยชน์ทั่วไป (General Interest) ของสังคมหรือประเทศ²

ส่วนในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (Socialism) นั้น มีแนวความคิดที่ต่อต้าน และปรณามความล้มเหลวของวิสาหกิจเอกชน และพยายามที่จะโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐให้มากที่สุด (Nationalization) ซึ่งทำให้กิจการของรัฐวิสาหกิจเข้า

¹ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทววัฒนาพานิช, 2519), หน้า 9-10.

²สมบูรณ์ ศรีสุพรรณดิษฐ์, "ปัญหาบางประการของรัฐวิสาหกิจ," วารสารการบริหาร 3 (พฤศจิกายน 2514), หน้า 38.

มามีส่วนกำหนดความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระบบสังคมนิยมมากขึ้น

ระดับขั้นของการพัฒนาของแต่ละประเทศ

นอกจากการประกอบรัฐวิสาหกิจจะมีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจแล้ว ก็ยังมีความสัมพันธ์กับระดับขั้นในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ในปัจจุบันรัฐบาลไม่อาจที่จำกัดหน้าที่อยู่ในขอบข่ายของกิจการที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบและความปลอดภัยของประเทศ การอำนวยความสะดวกกรรมและกิจการต่างประเทศเท่านั้น แต่จำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบในคานเศรษฐกิจและสวัสดิภาพของสังคมอีกด้วย หน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลต่าง ๆ ย่อมแตกต่างกันตามลำดับขั้นของการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country) นั้น รัฐบาลมีหน้าที่ในการที่จะรักษาภาวะเศรษฐกิจไม่ให้นับแปรไปมากนัก และพยายามรักษาไว้ซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ส่วนประเทศที่ยังค่อยพัฒนา (Underdeveloped Country) หรือที่กำลังพัฒนา (Developing Country) หน้าที่ของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจย่อมมีมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เพราะ นอกจากจะต้องดูแลให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่ยกมาตรฐานการครองชีพและส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจด้วย

เมื่อเปรียบเทียบดูในลักษณะนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีบทบาทในการดำเนินงานคานรัฐวิสาหกิจมากกว่ารัฐบาลของอีกหลาย ๆ ประเทศที่มีความเจริญทางคานเศรษฐกิจแล้ว ทั้งนี้เพราะประเทศไทยยังอยู่ในระหว่างการพัฒนา ซึ่งรัฐจำเป็นต้องลงทุนในกิจการดังกล่าว เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐวิสาหกิจบางประเภทก็มีไคมุ่งที่จะทำอะไรเพื่อนำเขาเป็นรา ยไคแต่อย่างไคเดียว แต่เพื่อเสนอบริษัการให้ประชาชนไครับความสะดวกสบายขึ้น อันเป็นเหตุผลหนึ่งไคควรสนับสนุนว่ารัฐควรจะประกอบการรัฐวิสาหกิจหรือไม่

การบริหารงานขององคการรัฐวิสาหกิจ

หน้าที่ในการบริหารงานของรรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของผูจ้จัดการหรือผู้อำนวยการ ซึ่งมีหน้าที่จัดการบริหารกิจการขององคการให้เป็นไปโดย นโยบาย

ระเบียบข้อบังคับ ที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง งานด้านการบริหารทั่วไปและการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ส่วนงานย่อยเฉพาะเจาะจงลงไปนั้น ก็ตกเป็นหน้าที่ของรองผู้อำนวยการฝ่าย หรือรองผู้จัดการฝ่าย ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ผู้มีอำนาจรองลงไปอีกระดับหนึ่ง แม้งานบริหารทั่วไปเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้อำนวยการ หรือผู้อำนวยการ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจทั้งหลายไม่สู้จะมีอิสระในการวินิจฉัยสั่งการ เพราะจะต้องบริหารงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการอำนาจ และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

สำหรับหน้าที่ของคณะกรรมการ นั่นคือ การกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานในองค์การให้เขาไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีหน้าที่รายงานสถานการณ์ของรัฐวิสาหกิจของตนต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสถาบันที่บัญญัติต่อไป

การจรรยาบรรณของรัฐวิสาหกิจ

เอ. เอช. แฮนสัน (A.H.Hanson) ¹ ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ถ้าต้องการให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติงานได้ผลเป็นที่พึงพอใจแล้ว รัฐวิสาหกิจควรมีลักษณะดังนี้ คือ

- ก. ควรจัดรูปโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ ให้มีลักษณะที่เหมาะสมแก่การบริหารงาน
- ข. จะต้องมีความสามารถในการรับผิดชอบการบริหารงาน มีอิสระพอที่จะบริหารองค์การภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่รัฐบาลวางไว้
- ค. จะต้องมีการบริหารงานบุคคล หรือการบริหารการเงินที่คล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนที่คึกคักแห่งหนึ่ง

การควบคุมรัฐวิสาหกิจ

โดยปกติรัฐวิสาหกิจจะถูกควบคุมโดยวิธีการดังนี้ คือ²

¹ A.H. Hanson, Managerial Problems in Public Enterprise (New Delhi: Indian Institute of Public Administration, 1962), p.22.

² รัฐวิสาหกิจ, วารสารข้าราชการ . 19 (II ธันวาคม 2517) หน้า 12

1. ความคุมโดยกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ฐานะ การไ้มาซึ่งเงินทุนเพื่อการดำเนินงาน หรือในบางครั้งอาจกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมตามเงื่อนไขเดียวกันกับเอกชน
2. ความคุมโดย กระทรวง กรม หรือหน่วยงานที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สังกัดอยู่ เป็นการควบคุมทางนโยบาย เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานระดับกระทรวง
3. ความคุมโดย การแต่งตั้ง ถอดถอน กรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ
4. ความคุมโดยการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ
5. ความคุมโดย การตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐมาด เพื่อทราบว่ารัฐวิสาหกิจได้ดำเนินงานสนองนโยบายที่กำหนดหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบทางการเงินด้วย
6. ความคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตามปกติมักจะพิจารณาจากรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ หรือในวาระพิจารณากฎหมายงบประมาณประจำปี ว่าควรสนับสนุนเปลี่ยนแปลง หรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด อย่างไร

รัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพในสายตาของนักวิชาการ

การที่รัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งจะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น ในที่นี้ผู้เขียนขอยกเอาข้อเสนอแนะของนักวิชาการของไทย ทั้งในวงการศึกษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รวมประชุมปรึกษารื้อกันเกี่ยวกับปัญหารัฐวิสาหกิจของไทยเมื่อปี 2517 มาเป็นหลักในการศึกษา ซึ่งนักวิชาการดังกล่าวได้แยกข้อเสนอแนะเป็น 2 ปัจจัย คือ¹

- ก. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ
- ข. ปัจจัยทางด้านบริหาร
- ก. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

1. รัฐวิสาหกิจควร เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามนโยบายการเงินและการคลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้า

¹จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการสัมมนาเรื่องปัญหารัฐวิสาหกิจไทย, 23-24 กันยายน 2517, หน้าพิเศษ 2.

มา มีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำในระดักรายได้ของประชากร

2. การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ควรคำนึงถึงส่วนที่มีความสำคัญเร่งด่วน และพยายามกระจายไปทุกส่วนของระบบเศรษฐกิจ ยิ่งกว่านั้น ควรช้จัดความสนใจเปลี่ยนแปลงในบางตัวอันเกิดจากการขยายงานมากจนเกินไป

3. การกำหนดราคาสินค้าและบริการ ควรมีส่วนเสริมสร้างความยุติธรรมในสังคม การขึ้นราคาสินค้าและบริการจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบไม่ให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อน หรือมีผลเสียหายต่อเศรษฐกิจส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งมุ่งหวังให้ได้สวัสดิการสูงสุด (Welfare Maximization)

ข. ปัจจัยทางด้านการบริหาร

ปัจจัยทางด้านการบริหาร ถือเป็นปัจจัยที่ต่อเนื่องกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ หากการบริหารภายในองค์การรัฐวิสาหกิจล้มเหลว ก็จะทำให้สถานทางเศรษฐกิจขององค์การรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ล้มเหลวตามไปด้วย นักวิชาการกลุ่มเดียวกันนี้ได้ให้ข้อเสนอทางด้านการบริหารว่า

1. รัฐวิสาหกิจควรมีการดำเนินงานที่คล่องตัว เสมือนหนึ่งเป็นบริษัทธุรกิจ ไม่ติดอยู่กับระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ
2. รัฐวิสาหกิจไม่ควรตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองที่มุ่งจะใช้ข้อพิพาทเข้าครอบงำ ทำให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจไม่ได้โดยผลความมุ่งหมาย
3. รัฐบาลจะต้องพิจารณาการบริหารงานในระดับสูงเป็นพิเศษ การแต่งตั้งกรรมการควรถือคุณวุฒิ และความสามารถเป็นสำคัญ
4. การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจควรใช้ระบบคุณธรรม (Merit System) แต่ไม่ควรจะเข้มงวดตามกฎเกณฑ์เหมือนระบบราชการ
5. รัฐวิสาหกิจควรมีการบริหารแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ที่มีระบบและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเอาใจใส่ในด้านสวัสดิการ เงินเดือน ค่าจ้างของพนักงาน ทั้งนี้เพื่อสร้างขวัญในการทำงาน และป้องกันกรณีขาดทุน

ในทางปฏิบัตินั้นเป็นการยากที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายทั้งหลายที่กล่าวมาได้ ทั้งนี้เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่า ลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นองค์การที่ยากแก่

การบริหาร เพราะมีลักษณะทั้งราชการและทั้งธุรกิจ เป้าหมายและนโยบายในการดำเนินงานบางครั้งก็ขัดแย้งกันเองอยู่ในตัว เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคนั้น รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า ในการดำเนินการ เป็นประโยชน์ ในด้านให้ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) กล่าวคือ อัตราค่าบริการจะต้องไม่อยู่ในลักษณะที่ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเดือดร้อน ซึ่งในกรณีนี้จุดมุ่งหมายตรงกันข้ามกับธุรกิจเอกชน ที่มุ่งเอาผลกำไรสูงสุดเป็นเป้าหมาย แต่ในขณะเดียวกัน รัฐวิสาหกิจก็ต้องดำเนินการให้ใครผลกำไร เพื่อนำมาปรับปรุงกิจการให้ดียิ่งขึ้น และส่งเป็นรายได้ของรัฐ นอกจากนี้ ยังต้องดูแลผลประโยชน์และสวัสดิการของพนักงานให้อยู่ในเกณฑ์ที่จะไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายทางค่านแรงงานด้วย

ดังนั้น การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในค่านสาธารณูปโภค จึงจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถในการที่จะค้นหาจุดสมดุล ระหว่างเป้าหมายของรัฐบาลและเป้าหมายของภายในองค์การเอง เพื่อความอยู่รอดและเกิดผลประโยชน์สูงสุด

จากแนวความคิดในการปรับปรุงองค์การ และแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาข้างต้นนั้น อาจใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์การปรับปรุงองค์การ ของกรมไปรษณีย์โทรเลข ในรายละเอียดบทต่อ ๆ ไปได้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย