



ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เพราะมีลักษณะดินฟ้าอากาศเหมาะแก่การเพาะปลูกอย่างยิ่ง ทำให้เป็นประเทศที่มีผลผลิตทางเกษตรอย่างอุดมสมบูรณ์ และผลิตผลทางเกษตรจะมีตามฤดูกาลตลอดปี ซึ่งผลผลิตทางการเกษตรขึ้นอยู่กับธรรมชาติ แต่เนื่องจากธรรมชาติเกี่ยวกับดินฟ้าอากาศเป็นเรื่องที่อาจเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี เป็นเหตุให้จำนวนผลผลิตที่ได้ไม่แน่นอน แปรปรวนไปตามธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลง แต่ตามปกติแล้วการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติสำหรับประเทศไทยไม่รุนแรงนัก อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางสาเหตุจากธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับดินฟ้าอากาศจนกระทั่งเรียกว่า "ภัยธรรมชาติ" ไม่มีและไม่เป็นอุปสรรคแก่การเพาะปลูกพืชผลทางเกษตรกรรมของประเทศไทย

ประเทศต่าง ๆ ในโลกนิยมจัดแบ่งความเจริญเป็นอันดับสำคัญ ๆ รวม 3 อันดับ คือ

1. ประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่ได้แก่ ประเทศอุตสาหกรรม
2. ประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วนใหญ่ได้แก่ ประเทศเกษตรกรรม หรือประเทศที่มีลักษณะผสมเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม
3. ประเทศที่ไม่พัฒนา ส่วนใหญ่ได้แก่ ประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักวิถีชีวิตประโยชน์จากธรรมชาติและยังไม่มีมีการดัดแปลง หรือนำมาใช้เพื่อการที่จะกินคืออยู่ที่ของมนุษย์

ดังนั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมจึงจัดอยู่ในอันดับประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลทุกสมัยมีนโยบายเร่งรัด สนับสนุนในกิจการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรซึ่งเป็นหลักให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อการบริโภคและเพื่อการจำหน่ายหารายได้ทั้งในรูปการจำหน่ายเป็นสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าอุตสาหกรรมเกษตร (Agro - industry) อันได้แก่ การผลิตอาหารสำเร็จรูปในรูปอาหารกระป๋อง เพื่อจำหน่ายทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ

ในด้านการจำหน่ายอาหารสำเร็จรูปในลักษณะผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋องภายในประเทศ นับได้ว่ามีอุปสรรคอยู่มาก เนื่องจากประเทศไทยมีอาหารสดใช้รับประทานได้ตลอดปี จึงมีผู้นิยมบริโภคอาหารกระป๋องน้อย แต่กระนั้นก็ตามด้วยเหตุที่การผลิตอาหารสำเร็จรูปบรรจุกระป๋องเป็นการผลิตตามความจำเป็นแก่การบริโภค ซึ่งสนองความต้องการเมื่อขาดแคลนอาหารสด อันต้นเหตุเกิดตามฤดูกาล หรือเพื่อสะดวกแก่การขนย้ายไปสู่ท้องถิ่นที่กั้นการและขาดแคลนอาหารสด ซึ่งเป็นวิธีช่วยให้ประชาชนมีอาหารบริโภคบริโภคโดยทั่วถึงกันทั้งประเทศ โดยไม่ต้องสั่งซื้ออาหารสำเร็จรูปจากต่างประเทศ หรือทำให้การสั่งซื้อสินค้าประเภทนี้จากต่างประเทศลดน้อยลง ซึ่งนับว่ามีประโยชน์ทั้งในการส่งเสริมประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีอาชีพทางเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ให้มีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย เพราะผลิตผลทางการเกษตรส่วนใหญ่ นอกจากจะสนองความต้องการของผู้บริโภคอาหารสด ยังสามารถขายผลิตผลอาหารสดเป็นวัตถุดิบสู่โรงงานอุตสาหกรรมผลิตอาหารสำเร็จรูป และนำไปขายในตลาดต่างประเทศก็จะมีผลดีทางเศรษฐกิจของประเทศในด้านการค้าอีกด้วย คือนอกจากลดการสั่งซื้อจากต่างประเทศแล้วยังสามารถนำมาจำหน่ายในรูปสินค้าประเภทอาหารสำเร็จรูป เป็นการหารรายได้จากต่างประเทศให้แก่ประเทศไทยได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว จะพิจารณาเห็นได้ว่าความต้องการอาหารสำเร็จรูปในด้านการทหาร เป็นความต้องการตามความจำเป็นแห่งปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งจัดได้ว่ากิจการที่ผลิตอาหารสำเร็จรูป เพื่อส่งเป็นเสบียงให้กองทัพทหาร เป็นกิจการประเภทยุทธปัจจัยประเภทหนึ่ง ดังมีคำกล่าวกันว่า "กองทัพต้องเดินด้วยท้อง" ในการเตรียมพร้อมตามหลักยุทธศาสตร์ ในคลังก็ต้องมีอาหารสำเร็จรูปที่ได้ศึกษาพิจารณาวิเคราะห์และวิจัยให้ทราบแน่ชัดว่า ทหารควรจะได้กินอาหารชนิดใดบ้าง และปริมาณเท่าใดในมื้อหนึ่ง ๆ หรือวันหนึ่ง ๆ โดยทำการจัดเตรียมและดำเนินการจัดทำให้มีไว้เพื่อที่จะนำไปใช้ได้ในพื้นที่ที่ทางการทหารต้องการ หรือพร้อมที่จะจ่ายอยู่เสมอสำหรับเป็นเครื่องครบประจำตัวทหารทุกคน...¹

¹พล รอ. หลวงชลธารพตธิไกร, หลักการดำเนินงานขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (พระนคร: โรงพิมพ์สารบรรณทหารเรือ, 2509), หน้า 4.

ภัยเหตุที่อุตสาหกรรมการผลิตอาหารสำเร็จรูปมีความสำคัญต่อประเทศในต่าง ๆ
 ค้างกล่าวแล้วและรัฐบาลเห็นความสำคัญ รัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้สนับสนุน
 ความค้ำจึกตั้งเป็นนิติบุคคลในรูปองค์การผลิตขึ้น เรียกว่า "องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป"
 โดยใช้ชื่ออักษรย่อว่า " อสร. " และใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า "PRESERVED FOOD ORGANI-
 ZATION" ซึ่งเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจประเภทมหาชนจัดตั้งขึ้นโดย
 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พุทธศักราช 2498 ทั้งนี้โดยรัฐบาลตระ-
 หนักเห็นว่า ถ้าประเทศมีการพัฒนาต่อไปอย่างเต็มที่ก็จะต้องมีโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเข้ามาตร-
 ฐานและอยู่ในระดับที่เชื่อถือได้เป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น การจะจัดซื้ออาหารสำหรับกองทัพก็จะทำ
 ได้สะดวก โดยอาจใช้วิธีการประกวดราคา กองทัพก็จะสามารถได้รับอาหารตามรายการมาตร-
 ฐานของอาหารต่าง ๆ ที่ต้องการจะให้ทหารบริโภคตรงตามวัตถุประสงค์ทั้งในชั้นของโภชนา-
 การและด้านความปลอดภัย ตลอดจนความเชื่อถือได้ว่าจะไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงจากปฏิกิริยา
 ในการที่ต้องมีการเก็บอาหารไว้บริโภคนาน ๆ สำหรับประเทศไทยซึ่งจัดอยู่ในพวกประเทศ
 ระหว่างกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะปี พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นระยะที่มีการสนับสนุน
 การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปนิติบุคคลเพื่อให้การดำเนินงานเป็นอิสระภายใต้การควบคุมดูแลของ
 คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น ในโอ-
 กาสเดียวกันนี้องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปก็ได้รับการพิจารณาจัดตั้งขึ้น หรือแม้ในระบอบปัจจุบัน
 ก็ตามความจำเป็นของกองทัพไทยที่ไม่อาจจะจัดซื้ออาหารมาตรฐานซึ่งมีการกำหนดคุณภาพและ
 เรียกประกวดราคาได้ เนื่องจากการผลิตอาหารสำเร็จรูปของประเทศไทยยังไม่เข้าสู่มาตร-
 ฐานที่ควร ซึ่งเป็นอุปสรรคที่จะต้องแก้ไขอยู่เสมอ ทางราชการทหารได้ตระหนักถึงเรื่องนี้เป็น
 อย่างดี จึงได้หยิบยกเรื่องนี้เสนอเป็นโครงการระยะยาวต่อสภาอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมเห็นชอบ
 จึงได้ดำเนินการจนในที่สุดได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ. 2498
 ขึ้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2498 และใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน 2498 เป็นต้นมา
 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

1. จัดหาวัตถุดิบ เพื่อใช้ทำเป็นอาหารสำเร็จรูป
2. ผลิตอาหารสำเร็จรูป เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของทางราชการและประชาชน

3. ยกส่ง เสริมมาตรฐานการกินเพื่อให้อาหารเหมาะสมแก่ความประสงค์ของทางราชการ และประชาชน

ในชั้นแรก อสร. ได้กำหนดทุนไว้เป็นจำนวนเงินหนึ่งร้อยล้านบาท ต่อมาเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2506 ได้เพิ่มทุนอีกห้าสิบล้านบาท ตามพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 2 เพราะปรากฏว่าเงินทุนของ อสร. ซึ่งกำหนดไว้เพียงหนึ่งร้อยล้านบาทไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามโครงการผลิตให้สมบูรณ์ได้ และต่อมาได้เพิ่มทุนตามพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2509 อีกห้าสิบล้านบาท รวมเป็นเงินทุนจดทะเบียนในขณะนี้ทั้งสิ้นสองร้อยล้านบาท องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป ได้ดำเนินงานมาจนถึงปัจจุบัน แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานขององค์การประสบปัญหาต่าง ๆ หลายด้าน เช่น ในด้านการตลาดและการผลิต เป็นต้น ผู้เขียนในฐานะที่เป็นข้าราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง มีความสนใจเกี่ยวกับการศึกษาปัญหาในการดำเนินงานขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป เพื่อหาสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ สำหรับเป็นแนวทางเสนอแนะต่อรัฐบาลอันจะให้ประโยชน์ในทางแก้ปัญหาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแห่งนี้เพื่อประสบความสำเร็จในการดำเนินงานต่อไป และเชื่อว่าข้อค้นพบจากการวิจัยจะมีประโยชน์ มีความสำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งที่ให้แนวความคิดในการ เสนอแนะให้รัฐบาลร่วมมือกับรัฐวิสาหกิจแห่งนี้แก้ปัญหาต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จ เพื่อจะช่วยให้การลงทุนของรัฐบาลต้องประสบความสำเร็จโดยมิได้ก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเท่าที่ควร ซึ่งหากการดำเนินงานขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปประสบความสำเร็จ ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ นอกจากสนองความต้องการของกองทัพไทยของทางราชการและประชาชนแล้ว ยังเป็นแหล่งหารายได้แก่รัฐบาลโดยเป็นรายได้จากกำไรในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูปของรัฐวิสาหกิจแห่งนี้จากตลาดในต่างประเทศอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้จะไม่ตั้งข้อพิจารณาว่า การวางรูปงานและการดำเนินงานขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปในปัจจุบันใช่หรือไม่ แต่จะดำเนินการพิจารณาในฐานะบุคคลภายนอกว่า จากการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่ต้นจนปัจจุบันนี้มีปัญหาสำคัญไฉน มีความเหมาะสม

ที่เปิดเผยว่ายังไม่เป็นที่น่าพอใจ ทั้งในค่านองความต้องการอาหารสำเร็จรูปแก่กองทัพ โดยเป็นเสบียงรบ และในค่านองการจำหน่ายให้แก่ประชาชนไ้ทั่วโลก ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของ อสร. ยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อยู่มาก ซึ่งสมควรจะไ้มีการศึกษาหาต้นเหตุของปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ และนำปัญหาและอุปสรรคนั้นมาวิเคราะห์และหาทางปรับปรุงแก้ไขเพื่อจะไ้เป็นวิธีทางให้ไ้ใช้เงินทุนของรัฐบาลในรัฐวิสาหกิจแห่งนี้ไ้ได้อย่างไ้ผลคุ้มค่า จากการศึกษาไ้จะนำปัญหาต่าง ๆ มาวิเคราะห์หาต้นเหตุอันเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานและการบริหารงานขององค์การ และศึกษาค้นคว้าวิธีการแก้ปัญหาและกำจัดอุปสรรคดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางเสนอแนะให้รัฐบาลไ้ร่วมมือกับรัฐวิสาหกิจแห่งนี้แก้ปัญหาต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการลงทุนของรัฐบาลในองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปในการศึกษาจะเห็นวัฏจักรแห่งความเจริญและแนวโน้มของความเสื่อมลงขององค์การแห่งนี้ในค่านองต่าง ๆ ควบเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาของผู้สนใจในการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องนี้เป็นอย่างไ้คว้ง

วิธีดำเนินการศึกษา

โดยที่วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป ดังนั้นผู้เรียบเรียงวิทยานิพนธ์จึงใช้วิธีการพรรณนาความ (Descriptive Method) เป็นส่วนใหญ่เพื่ออธิบายเหตุผลว่า ปัญหาอัน ๆ เกิดขึ้นมาหรือมีผลอย่างไรต่อการดำเนินงาน ในบางตอนจะแสดงสถิติต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนคำพรรณนาให้เห็นเด่นชัดขึ้น

การอ้างอิงจะใช้เอกสารหลักฐานจากแหล่งปฐมภูมิ (Primary Source) ซึ่งไ้ได้รับความกรุณาจากองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป หนังสือที่เกี่ยวข้องจากองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป ตัวเลขสถิติจากฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายโรงงานขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป หนังสือประกอบอื่น ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการค้นคว้าจากศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย คณะแพทยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดแห่งชาติ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร กรมบัญชีกลาง และการสัมภาษณ์สอบถามผู้มีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติซึ่งไม่มีเอกสารคู่มือระบุไว้ เป็นต้น

บทต่อไปคือ บทที่ 2 จะกล่าวถึงเรื่องราวขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป คือ

ประวัติความเป็นมาขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป อำนาจหน้าที่ขององค์การ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป การจัดองค์การและการแบ่งส่วนงาน โครงสร้างขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป สถานที่ตั้งและตัวโรงงาน เครื่องจักร กำลังผลิต ประสิทธิภาพของการผลิต และประเภทของอาหารสำเร็จรูปที่ผลิตมาจำหน่ายในปัจจุบัน

บทที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ถึงการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป วิเคราะห์ปัญหาภายในและภายนอกองค์การด้าน การจัดการเกี่ยวกับการผลิต การตลาด การควบคุมคุณภาพ การเงินและบัญชี การบริหารและจัดการบุคคล และวิธีการแก้ปัญหาขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปทั้งภายในและภายนอกองค์การ

บทที่ 4 เป็นบทสรุปสำหรับการดำเนินงานขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปในปัจจุบัน จะมีข้อเสนอแนะเพื่อช่วยเหลือในการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางให้องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินงานให้มีรายได้สูงขึ้น

สำหรับภาคผนวก จะเป็นตารางหรือตัวเลขสถิติที่ใช้ในการอ้างอิงประกอบคำบรรยาย เพื่อให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น

คำจำกัดความในการวิจัย

องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป เรียกว่า อสร. หมายถึง องค์การที่ได้ตั้งขึ้น โดยมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2498 มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ

ประการแรก จัดหาวัตถุดิบ เพื่อใช้ทำเป็นอาหารสำเร็จรูป

ประการที่สอง ผลิตอาหารสำเร็จรูป เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของทางราชการและประชาชน

ประการสุดท้าย เพื่อมุ่ง ส่งเสริมมาตรฐานการกิน เพื่อให้เหมาะสมแก่ความประสงค์ของทางราชการและประชาชน

อาหารสำเร็จรูป หมายถึง อาหารที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการกินได้สะดวก เก็บรักษาได้นาน และสะดวกแก่การขนส่ง

การดำเนินงานขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป หมายถึง การดำเนินกิจการเกี่ยวกับการผลิต การตลาด การควบคุมคุณภาพ การเงินและบัญชี การบริหารงานบุคคลขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป