

รัฐสภาสาร

ฉบับที่ 4 เดือนเมษายน 2531

0125-0957



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน ๒๕๖๑
ISSN 0125-0957



Legislative Institutional Repository of Thailand

คำอธิบายปก

ภาพจิตรกรรม รูปเด็กในไข่ทอง รูปนี้แสดงความหวังของอนาคตของประเทศ
หมายถึง ประชาชนรุ่นใหม่ของประเทศ บริเวณที่สร้างล้อมรอบรูปเด็ก ไข่สีที่รุ่งเรือง มี รูปรั้งฝั่ง อันแสดงถึง
ความสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติ

ปัจจุบันภาพจิตรกรรมติดฝาผนัง อยู่ทางชานบันไดทางขึ้นของประชาชน อาคาร
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

เดือนเมษายน 2531 บรรยากาศทางการเมืองไทยค่อนข้างร้อนระอุ เช่นเดียวกับอากาศตามฤดูกาลของปี นั่นคือ การเปิดสมัยประชุมสามัญประจำปี 2531 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2531 และสิ้นสุดวาระของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยพระราชกฤษฎีกายุบสภาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

การเลือกตั้งนั้นเป็นหัวใจของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งในปัจจุบันสังคมไทยมีความตื่นตัวต่อการเลือกตั้งมากขึ้น เพราะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเลือกตั้งตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปจนถึงระดับชาติหลายครั้งด้วยกัน ซึ่งก็น่าจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาระบอบการเมืองของไทยด้วยทำให้ประชาชนมีความคุ้นเคยต่อการเลือกตั้ง และได้มีโอกาสใหม่ในการตัดสินใจเลือกผู้แทนที่จะทำหน้าที่แทนได้ดีที่สุด

ปัญหาที่มีการถกเถียงกันมากที่สุดในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ก็คือการใช้เงินหาเสียง ที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดนั้น เป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตย ทำให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ แต่ขาดทรัพย์สินไม่สามารถเข้ามาสู่สถาบันทางการเมืองได้ การใช้เงินหาเสียงจำนวนมากนั้น ล้อมเป็นไปได้อย่างแน่นอนเนื่องจากค่าใช้จ่ายในด้านโฆษณาหาเสียงนั้นได้สูงขึ้นมากตามราคาดัชนีสินค้าความจำเป็นที่จะต้องประท้วงสัมพันธ์ตนเองของผู้สมัครไปอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะท้องที่ชนบทที่ห่างไกล ระยะการเดินทางที่ทรูกันดารมากเท่าใด ค่าใช้จ่ายก็ยิ่งจะสูงขึ้นเป็นลำดับ ยังมีการแข่งขันกันในกลุ่มของผู้รับสมัครรับเลือกตั้งมากเท่าใด ความจำเป็นที่จะต้องหามาซึ่งคะแนนเสียงก็จำเป็นต้องมีวิธีการที่หลากหลาย ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ปกติวิสัยของผู้สมัครย่อมต้องการได้รับเลือกตั้ง

สิ่งที่น่าให้ความสนใจเป็นพิเศษในเรื่องนี้ก็คือ ระบบสังคมไทยที่เปลี่ยนไปจากการพอมอยู่ของคนของสภาพสังคมเกษตรเก่าได้ถูกทำลายหมดสิ้นไปด้วยอารยธรรมใหม่มากเพียงใด เงินก็จะเข้ามามีบทบาทต่อวิถีชีวิตมากขึ้น เงินไม่เพียงแต่เลี้ยงชีพเท่านั้น ยังจะเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยประโยชน์สุขในด้านความสะดวกสบาย ความบันเทิงใจ และสิ่งเหล่านี้ยังนับวันก็เป็นสิ่งจำเป็นสำคัญต่อชีวิตในชนบทมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายเงินหาเสียงเลือกตั้งนั้น ยังคงไม่สามารถขจัดออกไปได้โดยเร็ว สังคมไทยทั้งในเมืองและชนบทรวมทั้งสังคมการเมืองที่พลิกเปลี่ยนวิถีชีวิตอย่างรวดเร็วนี้ คงจะต้องใช้เวลานานสำหรับการปรับเปลี่ยน การเรียนรู้ รวมทั้งการสร้างสำนึกทางการเมืองชั่วระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้คืนสู่สถานภาพเดิมหรืออาจจะเปลี่ยนสถานการณ์ไปอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ยากต่อการคาดคะเนสถานการณ์ของสังคมไทยว่าจะไปทิศทางใด และเป็นเรื่องที่เหนือการควบคุมได้จริง ๆ

บรรณาธิการ



สารบัญ

การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม

1

โดย เศรษฐพร กุศริพิทักษ์
พิทยาพล จันทนะสตโร

บทความนี้ได้อธิบายความหมายของคำว่า การแปรรูปสู่ภาคเอกชน และมาตรการการแปรรูปนั้น มีลักษณะใดบ้าง วัตถุประสงค์ของการแปรรูป ตัวอย่างการแปรรูปกิจการโทรคมนาคมของญี่ปุ่น อังกฤษ พร้อมทั้งได้ลำดับความเป็นมาของแนวคิดการแปรรูปกิจการโทรคมนาคมของไทย ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เสนอ แนวทางการแปรรูปดังกล่าวเพื่อความสำเร็จตามนโยบายของรัฐ

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

18

โดย รศ.นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าการเกิดของสถาบันการศึกษานั้น มีแนวความคิดเป็นมาอย่างไรในขณะ ที่ประเทศไทยมีการเกิดมหาวิทยาลัยที่มีจุดมุ่งหมายแตกต่างกับตะวันตกอย่างไร ซึ่งส่งผลกระทบต่อ บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อการพัฒนาประเทศในแง่มุมต่าง ๆ หลายประการ พร้อมทั้งปัจจัยที่จะเอื้ออำนวยต่อการบริหารสถาบันอุดมศึกษามีอะไรบ้าง

ทบทวนการแก้ปัญหาและตัดสินใจ

33

โดย ผศ.เชาว์ ไพโรจน์โรจน์

ผู้เขียนได้อธิบายเรื่องปัญหาและการตัดสินใจ มีหัวข้อใหญ่ ๆ คือ ความหมายของปัญหา ประเภทของปัญหา ความหมายของการตัดสินใจ และการตัดสินใจในองค์การ ประเภทของ การตัดสินใจ การตัดสินใจของนักบริหาร ขั้นตอนของการตัดสินใจ เทคนิคและคำเนื่งถึงการตัดสินใจ พร้อมด้วยภาคผนวก ปัญหาเรื่อง "การสูญเสียทางด้านแรงงานและจิตใจของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคล"

องค์การแสวงหามาตรการควบคุมการไร้เช็ก : ศึกษาเฉพาะกรณีเมืองสงขลา-หาดใหญ่

62

โดย ผศ.ฉาวร เกียรติทับทิว

บทความนี้เป็นรายงานวิจัยจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการไร้เช็กในเมืองสงขลา-หาดใหญ่ ซึ่งเป็นผล การศึกษาได้ทราบถึงมูลเหตุและสภาพแห่งปัญหาการออกเช็กโดยไม่มีเงินส่งจ่าย มาตรการควบคุมการไร้เช็ก นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้เปรียบเทียบถึงการที่คณะรัฐมนตรี จะเสนอกฎหมาย เช็กฉบับใหม่ว่ามีผลเปลี่ยนแปลงต่อความผิิดอันเกิดจากการไร้เช็กประการใด รวมทั้งได้เสนอ แนวการแก้ไขปัญหาคความผิิดเรื่องเช็กอีกหลายประการ



การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม

โดย เศรษฐพร ฤทธิพิทักษ์
พิทยาพล จันทนะสาโร

1. คำนำ

“การแปรรูปสู่ภาคเอกชน” หรือ “Privatization” เป็นนโยบายและมาตรการที่สำคัญ ซึ่งหลายประเทศนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และบริการประชาชน กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร มีผลสะท้อนให้เกิดการปฏิรูปทำนองเดียวกับในบางประเทศแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น และมาเลเซีย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยเรานั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปสู่ภาคเอกชนได้รับการกล่าวขวัญถึงอย่างจริงจังมากขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และได้รับการเน้นเพื่อผลทางปฏิบัติอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นี้

การแปรรูปสู่ภาคเอกชนในประเทศไทยนั้น ได้ดำเนินการในรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบกิจการในทุกด้าน และได้ดำเนินการในหลายรูปแบบ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมด้วย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะได้มีการดำเนินนโยบายและมาตรการ “การแปรรูปสู่ภาคเอกชน” มาเป็นระยะเวลาพอสมควร และได้ดำเนินการในหลายวิธีด้วยกัน ก็มีเพียงเฉพาะผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องนี้เท่านั้นที่เข้าใจโดยถ่องแท้ถึงความหมาย วัตถุประสงค์ วิธีการและประโยชน์ของการแปรรูปสู่ภาคเอกชน แต่คนส่วนใหญ่ก็ยังสับสนกับเรื่องดังกล่าว แม้แต่ความหมายของคำว่า “Privatization” หรือ “การแปรรูปสู่ภาคเอกชน” ก็ทำให้เกิดความเข้าใจไม่ตรงกัน อันจะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายดังกล่าวได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าน่าจะมีประโยชน์ หากจะได้ศึกษาถึงเรื่องนี้เพื่อความเข้าใจถูกต้องตรงกัน และเพื่อให้สามารถใช้กรณีของต่างประเทศเป็นตัวอย่างแก่การประยุกต์ในประเทศไทย ผู้เขียนจึงจะได้เสนอกรณีของสหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น เพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาด้วย



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

2. ความหมายของ “การแปรรูปสู่ภาคเอกชน”

“การแปรรูปสู่ภาคเอกชน” ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Privatization”

“Privatization” มีความหมายมากมายหลายอย่างต่างกัน ในบางกรณีเป็นคำที่มีความหมายกว้างครอบคลุม โดยหมายถึงกิจการทุกอย่างที่ภาครัฐบาลได้กระทำลงไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพไปจนถึงการขายกิจการรัฐวิสาหกิจ

Privatization หมายถึง ทุกสิ่งที่ทำเพื่อเพิ่มสัดส่วนหุ้นของเอกชนให้มากขึ้น วิธีที่ใช้หลายทาง แต่ในสาระสำคัญที่เรามองหา คือ การระดมเอาเงินทุนของเอกชนให้เข้ามาลงทุนในกิจการที่เป็นของรัฐอยู่¹

Privatization หมายถึง กระบวนการใด ๆ ที่มุ่งเพื่อลดความเกี่ยวข้องของรัฐลง²

Privatization คือ การโอนทรัพย์สินหรือหน้าที่ของรัฐบาลให้แก่ภาคเอกชน³

Privatization หมายถึง การโอนกรรมสิทธิ์ในอุตสาหกรรมของรัฐ ซึ่งทำการผลิตเพื่อผู้ซื้อเอกชนเป็นส่วนใหญ่ให้แก่เอกชน⁴

Privatization ส่วนใหญ่จะหมายถึงการที่รัฐบาลให้เอกชนผลิตบริการซึ่งรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่าย คำนี้จึงเป็นเพียงชื่อใหม่ของการทำสัญญาว่าจ้างบุคคลภายนอกเท่านั้น⁵

โดยทั่วไป Privatization ถือว่าเป็นแนวคิดที่แสดงถึงความต้องการที่จะลดขนาดและความเกี่ยวข้องของภาครัฐบาลในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดลง แนวคิดนี้แสดงถึงความต้องการที่จะให้ปัจเจกชนและองค์การธุรกิจเอกชนได้เข้ามาทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพ

Privatization อาจจะมีหลายมาตรการอันหนึ่งอันใดต่อไปนี้⁶

1.1 การถอนตัวของรัฐบาลจากบริการ

รัฐบาลจะไม่ทำการผลิตสินค้าหรือบริการบางชนิดอีกต่อไป การถอนตัวของรัฐบาลจะเกิดขึ้นเมื่อมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของตนใหม่ อันเนื่องมาจากเหตุผลอันหนึ่งอันใดต่อไปนี้ คือ ขาดแคลนเงินทุนดำเนินการ ถูกพลังงานการเมืองบีบให้เลิกดำเนินการความต้องการไม่มีอีกต่อไป หรือภาคเอกชนสามารถให้บริการเช่นเดียวกันได้อยู่แล้ว หากสินค้าและบริการเหล่านี้มีผู้ต้องการอยู่จะมีเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน โดยผู้ซื้อจะเป็นผู้จ่ายราคาและจะไม่ได้บริการจากรัฐบาลในรูปการให้เปล่าหรือในราคาต่ำกว่าทุนอีกต่อไป

1.2 การขายกิจการ

การขายกิจการ หมายถึง การขายทรัพย์สินของรัฐบาลให้แก่ภาคเอกชนอันเป็นการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์จากรัฐบาลสู่ภาคเอกชน โดยทั่วไปทรัพย์สินรัฐบาลไม่ต้องเกี่ยวข้องกัน รัฐวิสาหกิจนั้นอีกต่อไป และทำให้รัฐบาลมีรายได้มากหากเป็นการขายรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร แต่หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน รัฐบาลจะสามารถประหยัดเงินได้มากในส่วนที่ต้องจ่ายเป็นเงินอุดหนุน

การปิดหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจปกติถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการขายกิจการ



แต่ผู้รู้บางท่านไม่ถือว่าการปิดหรือการยุบเลิกเป็น Privatization การปิดงานเป็นการลดความผูกพันของรัฐบาลในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ลง และแสดงว่ารัฐบาลไม่สามารถอุดหนุนธุรกิจนั้นต่อไปได้ การปิดรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแทนที่ได้

1.3 การขายหุ้น

ในบางกรณีรัฐวิสาหกิจที่ต้องการจะแปรรูปสู่ภาคเอกชน อาจจะไม่จำเป็นต้องขายกิจการทั้งหมด แต่สามารถดำเนินการได้โดยการนำหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ เพื่อขายหุ้นให้แก่เอกชนเพียงบางส่วน ทั้งนี้เพื่อเป็นการระดมทุน กรณีเช่นนี้รัฐวิสาหกิจนั้นอาจจะไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงนอกจากโครงสร้างของผู้ถือหุ้นเท่านั้น

1.4 การร่วมทุนระหว่างรัฐบาล—เอกชน

แทนที่จะขายรัฐวิสาหกิจบางส่วนหรือทั้งหมด รัฐวิสาหกิจนั้นอาจตั้งบริษัทลูกร่วมกับบริษัทเอกชน หรืออาจร่วมทุนกับ บริษัทเอกชนทำธุรกิจในสาขาเดิมหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกันได้ การร่วมทุนระหว่างรัฐบาลกับเอกชนถือได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งในการชักนำทุนเอกชนให้เข้ามาร่วมการเสี่ยงในรัฐวิสาหกิจ การร่วมทุนมีพื้นฐานว่าในธุรกิจนั้นยังต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐบาลอยู่ อันต่างไปจากกรณีโอนกรรมสิทธิ์ให้ภาคเอกชนโดยสมบูรณ์

1.5 การทำสัญญาว่าจ้างบุคคลภายนอก (Contracting out)

รัฐบาลอาจให้บริการโดยอาศัยกรมกองต่าง ๆ หรือรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามก็ดีสินค้าและบริการอาจผลิตโดยองค์การธุรกิจเอกชนหรือองค์การอื่นที่ไม่ใช่ของรัฐ โดยได้รับค่าตอบแทนจากรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง การมอบหมายงานจะอยู่ในรูปประมูลแข่งขัน ลักษณะนี้เรียกว่า การทำสัญญาว่าจ้างบุคคลภายนอก

แม้ว่าโดยปกติการว่าจ้างจะเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการ แต่ก็สามารถว่าจ้างเพื่อให้อำนวยการบางอย่างหรือแม้กระทั่งให้บริการรัฐวิสาหกิจก็ได้ แม้ว่าปกติผู้รับจ้างจะเป็นเอกชน แต่บางกรณีก็อาจเป็นหน่วยงานรัฐบาลก็ได้ ดังเช่นในกรณีรัฐบาลกลางว่าจ้างรัฐบาลท้องถิ่นหรือในทางกลับกัน

1.6 การให้สัมปทาน (Franchising)

สัมปทานเป็นสิทธิผูกขาดที่ให้แก่เอกชน เพื่อการให้บริการบางอย่าง ราคาที่ผู้รับสัมปทานเรียกเก็บจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐผู้ให้สัมปทานนั้น สัมปทานอาจเป็นแบบเอกสิทธิ์ คือ มีผู้รับสัมปทานเพียงรายเดียวในพื้นที่หรือสำหรับบริการชนิดหนึ่ง ๆ หรืออาจเป็นแบบหลายราย คือ มีผู้รับสัมปทานมากกว่า 1 ราย ทุกรายมีสิทธิให้บริการชนิดเดียวกันได้ ในการดำเนินการได้รับการรับรอง แต่จะไม่เป็นการผูกขาดเช่นแบบแรก

รัฐบาลจะไม่ทำธุรกิจประเภทเดียวกันแข่งกับผู้ได้รับสัมปทาน ผู้ใช้บริการต้องจ่ายค่าของบริการให้แก่ผู้รับสัมปทาน

1.7 การประมูลขอผูกขาด (Farming out)

การประมูลขอผูกขาดเป็นรูปแบบหนึ่งของ Privatization และในอดีตเป็นวิธีการ



หารายได้ของประเทศไทยทางหนึ่ง โดยวิธีนี้ผู้ประมูลราคาสูงสุดจะได้รับสิทธิผูกขาดไปและต้องจ่ายเงินจำนวนคงที่ให้กับรัฐบาล พร้อมกับรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเองด้วย

การประมูลขอผูกขาดไม่เหมือนการทำสัญญาว่าจ้างบุคคลภายนอก ซึ่งผู้เสนอราคาต่ำสุด สำหรับการผลิตบริการจะได้รับค่าจ้าง แต่ผู้ชนะการประมูลขอผูกขาดจะไม่ได้รับค่าจ้างจากรัฐบาล ผู้ชนะประมูลขอผูกขาดต้องพยายามเก็บภาษีหรือผลิตให้ได้ปริมาณมากที่สุด เพื่อเก็บส่วนที่เหลือจากที่ต้องจ่ายให้รัฐบาลไว้

1.8 การให้เช่า (Leasing)

แทนที่จะใช้สินทรัพย์ เช่น อุปกรณ์การผลิตด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากหมดความจำเป็นหรือรัฐวิสาหกิจนั้นประสบภาวะขาดทุนหรือด้วยเหตุผลอื่น รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจอาจให้เช่าสินทรัพย์นั้นแก่เอกชนผู้ประมูลให้ผลประโยชน์สูงสุดก็ได้ การเช่ามักมีกำหนดเวลาและเงื่อนไขประกอบ

การให้เช่าเป็นการส่งมอบสินทรัพย์ของตนเองให้แก่ผู้อื่นเป็นการชั่วคราวสินทรัพย์อาจได้คืนมาเมื่อสถานการณ์อำนวย หรือเมื่อครบกำหนดเวลา การให้เช่าทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ต้องรับภาระดูแลหรือดำเนินการสินทรัพย์นั้น และในขณะเดียวกันก็ยังได้รายได้ด้วย

1.9 การเปิดเสรี (Liberalization)

คำว่า “การเปิดเสรี” ที่ใช้ในการ Privatization มีความหมายแคบกว่าที่ใช้กันอยู่ในสาขาการค้าระหว่างประเทศ โดยหมายถึงการขจัดหรือลดอุปสรรคทางกฎหมายที่มีต่อการแข่งขันในตลาด “การเปิดเสรี” ในที่นี้ไม่ได้หมายถึง การพยายามทำตามนโยบายการค้าเสรีระหว่างชาติต่าง ๆ ไม่ได้หมายถึง การยกเลิกกำแพงภาษีหรือการยกเลิกการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเพื่อให้เป็นไปตามแรงกดดันของตลาดสากลแต่อย่างใด

ความหมายอย่างแคบของ “การเปิดเสรี” ทำให้คำนี้คล้ายกับคำว่า “การลดควบคุม” หรือ “การผ่อนคลายการควบคุม” (Deregulation) ซึ่งปกติมักจะใช้ควบคู่กันไป การลดควบคุม หมายถึงกิจกรรมใด ๆ เพื่อลดการควบคุมที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งนับจนถึงขณะนั้นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ อันได้แก่กิจการสาธารณูปการ การขนส่งและการสื่อสาร เป็นต้น การลดควบคุมเป็นไปเพื่อรักษาสภาพการผูกขาดไว้ การลดคุมรวมถึงการที่ภาคเอกชนได้รับอนุญาตให้เข้าทำกิจการ ปัจจุบันรัฐบาลผูกขาดอยู่ โดยที่ตลาดได้รับบริการจากทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องให้บริการจึงลดลงอันเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณสำหรับบริการนั้นด้วย

การเปิดเสรีและการลดควบคุมไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะเลิกควบคุมการดำเนินงานขององค์การธุรกิจเอกชน เพราะจริง ๆ แล้วจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพบริการ และต้องมีมาตรการด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการบังคับใช้ที่รัดกุมด้วยการเปิดเสรีหมายความว่าเพียงถึงการขจัดกฎระเบียบและอุปสรรคที่ไม่เหมาะสมต่อการดำเนินงานอย่างเสรีของตลาดเท่านั้น

การแปรรูปสู่ภาคเอกชน (Privatization) นั้น มิใช่เป็นเพียงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ



ภาคเอกชนเท่านั้น กิจกรรมบางอย่างที่รัฐคือ หน่วยราชการรับผิดชอบอยู่อาจจะแปรรูปสู่ภาคเอกชนได้เช่นกัน ดังตัวอย่างในอดีตเช่น การที่รัฐมอบหมายให้เอกชนไปรับผิดชอบในเรื่องการเก็บภาษีหรือต่อไปในอนาคตกรมทางหลวงอาจจะจำเป็นต้องสร้างทางเพิ่มขึ้นโดยการมอบหมายให้ภาคเอกชนรับผิดชอบในเรื่องการลงทุนแล้วอนุญาตให้ภาคเอกชนเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางได้ เป็นต้น

8. วัตถุประสงค์ของ “การแปรรูปสู่ภาคเอกชน”

วัตถุประสงค์ของ Privatization อาจมีได้หลายอย่างและทุกอย่างอาจไม่บรรลุผลได้พร้อม ๆ กัน โดยมาตรการอันหนึ่งอันใดเพียงมาตรการเดียว ยิ่งไปกว่านั้นในบางกรณีวัตถุประสงค์สามารถมีได้หรือควรมีได้เพียงอันเดียว

วัตถุประสงค์ของการแปรรูปสู่ภาคเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น โดยทั่วไปแล้วถือกันว่าเป็น เพื่อเพิ่มการแข่งขันและปรับปรุงประสิทธิภาพ

นักวิชาการไทย ไกรยุทธ ชีรตยา คีนันท์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการแปรรูปสู่ภาคเอกชน Privatization อาจประกอบด้วย 2 ส่วนคือ⁷

1) วัตถุประสงค์รวม ซึ่งอาจประกอบด้วย

- เพื่อขยายภาคเอกชนให้เป็นจักรกลแห่งการเจริญเติบโต
- เพื่อเพิ่มการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ
- เพื่อเปลี่ยนแปลงการผสมผสานระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน
- เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในภาครัฐบาล
- เพื่อลดอัตราขยายตัวของรายจ่ายภาครัฐบาล

ฯลฯ

2) วัตถุประสงค์เฉพาะกรณี ซึ่งอาจจะประกอบด้วย

- เพื่อเพิ่มจำนวนผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ
- เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจหนึ่ง
- เพื่อลดภาระทางการเงินของรัฐบาลในการให้บริการบางอย่าง
- เพื่อจัดการแทรกแซงทางการเมืองในรัฐวิสาหกิจหนึ่ง
- เพื่อนำวิธีบริหารแบบมืออาชีพมาใช้ในรัฐวิสาหกิจหนึ่ง
- เพื่อเพิ่มคุณภาพของบริการสาธารณะบางชนิด
- เพื่อทำให้บริการสาธารณะบางชนิดสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น
- เพื่อลดต้นทุนการผลิตบริการบางชนิด

ฯลฯ



LIIRT

อย่างไรก็ดีสำหรับวัตถุประสงค์บางประการ Privatization อาจไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุด และไม่ควรถือว่า Privatization จะใช้ได้กับทุกกรณีหรือในทุกสถานการณ์

4. การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคมสหราชอาณาจักร⁸

4.1 วัตถุประสงค์ของการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

การแปรรูปสู่ภาคเอกชนในสหราชอาณาจักร สืบเนื่องมาจากนโยบายของนายกรัฐมนตรีมากาเรต แธตเชอร์ ซึ่งเชื่อว่าทางเลือกและระดับของการแข่งขันทางธุรกิจนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งของสังคมสหราชอาณาจักร

นโยบายดังกล่าวนำไปสู่การจัดระบบเศรษฐกิจให้เป็นเสรีนิยม ซึ่งเป็นสิ่งตรงข้ามกับการผูกขาด ทั้งนี้ โดยรัฐบาลจะพยายามลดบทบาทโดยตรงของรัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจต่างลง หลักการดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่แนวความคิด “การแปรรูปสู่ภาคเอกชน”

สำหรับวัตถุประสงค์โดยเฉพาะของนายกรัฐมนตรีมากาเรต แธตเชอร์ ในการแปรรูปสู่ภาคเอกชน นั้นมี 4 ประการ คือ⁹

- 1) เพื่อโอนกรรมสิทธิ์อุตสาหกรรมของรัฐให้แก่ภาคเอกชน
- 2) เพื่อให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมของรัฐ
- 3) เพื่อขจัดหน้าที่ของบางรัฐบาลในบางชนิดโดยสิ้นเชิง หรือเพื่อว่าจ้างเอกชนภายนอกให้ทำหน้าที่แทน

อย่างไรก็ตาม มีผู้กล่าวว่า “การแปรรูปสู่ภาคเอกชน” ในสหราชอาณาจักรนั้น วัตถุประสงค์โดยส่วนรวม 5 ประการ คือ¹⁰

- 1) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ
- 2) เพื่อเพิ่มเสรีภาพ (การแข่งขัน)
- 3) เพื่อสกัดกั้นอำนาจของสหภาพแรงงานของรัฐ
- 4) เพื่อลดภาระกึ่งผูกขาดของรัฐ
- 5) เพื่อขยายกลุ่มผู้ถือหุ้น

4.2 เหตุผลที่เลือกกิจการโทรคมนาคม

กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่กำลังอยู่ในยุคของความก้าวหน้าในแง่เทคโนโลยี และประโยชน์ในการใช้สอยเพื่อสามารถแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการสื่อสารโทรคมนาคมที่มีบริการดีเยี่ยมหรือไม่เพียงใด

4.3 ประวัติความเป็นมาของบริษัทบริติช เทเลคอม

4.3.1 เดิม (จากอดีตจนถึงปี พ.ศ. 2512) บริการไปรษณีย์และบริการโทรคมนาคมของสหราชอาณาจักรรวมอยู่ในองค์การเดียวกัน โดยรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายงบประมาณและควบคุมการบริการ



4.3.2 ในช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2512–2524 บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคมรวมอยู่ด้วยกันในลักษณะเป็นอุตสาหกรรมแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ)

4.3.3 ในปี พ.ศ. 2524 ได้แยกบริการไปรษณีย์ออกจากกิจการโทรคมนาคม โดยกิจการโทรคมนาคมได้จัดตั้งเป็นบริษัทบริทิช เทเลคอม

4.3.4 ระยะเวลาปี พ.ศ. 2524–2527 เป็นระยะเตรียมการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

4.3.5 ปี พ.ศ. 2527 เริ่มแปรรูปเป็นบริษัทมหาชน

4.4 แรงกดดันหรือปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

1. เทคโนโลยี ความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีด้านการคำนวณและการสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งมีความก้าวหน้ารวดเร็วมาก ได้ให้โอกาสใหม่ๆ เพิ่มขึ้น

2. ความต้องการของผู้ใช้บริการ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการตอบสนองให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและชุมชน

3. ด้านการเงิน ซึ่งมีแรงกดดันเกี่ยวกับแนวความคิดที่กิจการโทรคมนาคมควรจะรับภาระในการหาเงินทุนเอง เพราะจำเป็นที่จะต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อการพัฒนาและการลงทุนในโครงการต่าง ๆ

4. ด้านการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการสร้างบริการขั้นพื้นฐานของระบบโทรคมนาคมให้กับชุมชนต่าง ๆ

5. ระเบียบควบคุมของรัฐ มีผลเป็นแรงกดดันให้มีการเลือกที่จะเปลี่ยนสภาพจากกิจการผูกขาดมาสู่ภาวะที่ให้มีการแข่งขันทางธุรกิจ

4.5 กระบวนการแปรรูปบริทิช เทเลคอม สู่ภาคเอกชน

4.5.1 ช่วงของการเตรียมการสำหรับการแปรรูปสู่ภาคเอกชนหรือระยะของกระบวนการแปรรูปเป็นเชิงธุรกิจ (พ.ศ. 2524–2527)

1) การจัดตั้งคณะกรรมการการตลาด เพื่อจัดทำแผนงานและโครงการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

2) ปรับปรุงโครงสร้างการจัดการทั้งหมดให้เป็นเชิงธุรกิจ เพื่อให้การบริหารงานและการให้บริการโทรคมนาคมมีประสิทธิภาพ และมีความดึงดูดใจนักลงทุนโดย

(1) แบ่งองค์กรใหญ่ให้เป็นหน่วยย่อย ๆ ที่จัดการดำเนินงานได้ง่ายขึ้น

(2) ให้เสรีภาพในการบริหารภายในหน่วยต่าง ๆ

(3) มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับเจ้าหน้าที่ระดับรอง ๆ ลงไป

(4) รับบุคลากรใหม่ที่มีคุณภาพ มีความเชี่ยวชาญจากภายนอกเสริม

ทุกระดับ

(5) จัดการบริหารเป็นเชิงพาณิชย์ มีการร่วมมือประสานงานโดยตรงกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ

4.5.2 ช่วงการดึงดูดการลงทุนจริง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นในราวปี พ.ศ. 2527



- 1) ปรับปรุงโครงสร้างการจัดการให้เป็นเชิงธุรกิจที่มีประสิทธิภาพต่อไป
- 2) รับฟังความเห็นของผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็นลูกค้ารายใหญ่และเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนากิจการและเทคโนโลยีโทรคมนาคม
- 3) เพิ่มชนิดและประเภทของบริการและผลิตภัณฑ์ เพื่อให้ลูกค้ามีโอกาสเลือกมากขึ้น

4.6 ผลประโยชน์ที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน

4.6.1 ผลประโยชน์ต่อรัฐบาล

- 1) สามารถเพิ่มทุน (จากเอกชน) ได้มาก ลดภาระงบประมาณของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสามารถนำเงินที่ประหยัดได้ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น
- 2) มีการถือหุ้นกันอย่างกว้างขวาง จากบุคลากรของบริษัท (96%) และนักลงทุนรายย่อย ซึ่งตรงตามนโยบายของรัฐบาล
- 3) รัฐบาลได้รับกำไรจากบริษัทฯ โดยไม่ต้องทำอะไร เพียงแต่คอยรับผลกำไร ไม่มีการเรียกร้องขอทุนจากรัฐบาล

4.6.2 ผลประโยชน์ต่อลูกค้า

- 1) มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ลูกค้า
- 2) มีบริการมากประเภทขึ้น

4.6.3 ผลประโยชน์สำหรับผู้ลงทุน คือ ได้ผลตอบแทนที่ดีจากการลงทุน

4.6.4 ผลประโยชน์สำหรับบริษัทบริษัทย่อย เทเลคอม

- 1) ได้รับอิสระจากรัฐบาล
- 2) มีผู้ถือหุ้นประเภทบุคคล ประมาณ 1,500,000 คน
- 3) สามารถให้บริการใหม่ ๆ และสิ่งอำนวยความสะดวกใหม่ ๆ ทางด้านกา

สื่อสารโทรคมนาคม

- 4) เป็นผู้นำในการดำเนินงานด้านโทรคมนาคม ที่ยิ่งใหญ่ระดับโลก
- 5) มีสถานะทางการเงินมั่นคง
- 6) เป็นผู้นำด้านเทคโนโลยี
- 7) ปีที่ผ่านมา มีผลกำไรมากกว่า 2,000 ล้านบาท

ฯลฯ

5. การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคมญี่ปุ่น¹¹

บริการโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่นก่อนวันที่ 1 เมษายน 2528 นั้น ผู้ขาดคือ 2 หน่วยงาน คือ NTT (Nippon felegraph and Telephone Public Corporation) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ รับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะภายในประเทศ และ KDD (Kokusai Denshin Denwa Company Limited) เป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะ

ระหว่างประเทศ และทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงไปรษณีย์
และโทรคมนาคม

บริการโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่นได้เจริญก้าวหน้าด้วยดีตลอดมา ดังจะเห็นได้จาก
จำนวนเลขหมายโทรศัพท์ ซึ่งคิดโดยเฉลี่ยแล้วประมาณ 39.2 ต่อประชากร 100 คน (ประเทศไทย
ร้อยละสอง)

5.1 เหตุผลในการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

5.1.1 ถึงแม้กิจการโทรคมนาคมของญี่ปุ่นจะเจริญและพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว
มาก แต่ NTT ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจยักษ์ใหญ่ทางด้านโทรคมนาคมภายในประเทศก็มีปัญหาความ
ไม่คล่องตัวในการบริหารงาน เพราะถูกควบคุมในด้านงบประมาณและเพดานค่าจ้าง ดังนั้นคณะ
รัฐบาลหลายคณะจึงได้มีการเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของ NTT ให้เป็นบริษัทเอกชน
เพื่อจะได้มีความคล่องตัวในการบริหารงานและทำให้การดำเนินงานของ NTT มีประสิทธิภาพมาก
ยิ่งขึ้น

5.1.2 เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีการแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการ
โทรคมนาคมก็สืบเนื่องจาก รัฐบาลประสบปัญหาด้านการขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้เพราะรัฐบาล
ญี่ปุ่นประสบปัญหาการมีหนี้สินมากผิดปกติ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องออกพันธบัตรถึง
จำนวน 63 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2523 ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่สูงมากประมาณว่าเท่ากับ 1
ใน 3 ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน จึงทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องตัดสินใจ
ออกกฎหมายเพื่อให้กิจการต่าง ๆ เช่น รถไฟ โทรคมนาคม-สาธารณะ และยาสูบ เปลี่ยนฐานะ
เป็นบริษัทเอกชน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐลง

5.1.3 ต้องการให้มีการแข่งขันในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจาก
เมื่อมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากขึ้น มาตรฐานการครองชีพของประชาชนสูงขึ้น ประชาชนมีความ
ต้องการบริการโทรคมนาคมสลับซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น การสนองตอบต่อความต้องการของ
ประชาชนที่เพิ่มขึ้นมากเหล่านี้ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อให้มีระบบการแข่งขัน โดยยกเลิกการผูกขาด
ของ NTT และ KDD นอกจากนี้ การแข่งขันยังจะทำให้ค่าบริการโทรคมนาคมลดลงไปด้วย

5.1.4 ภาคเอกชนมีความปรารถนาที่จะเข้ามามีบทบาทในกิจการโทรคมนาคมมาก
ขึ้น การที่มีความต้องการจากผู้ให้บริการ และกรณีตัวอย่างในสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรก็
เป็นแรงผลักดันให้มีการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

5.2 วิธีการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

การเปลี่ยนฐานะของ NTT จากรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชนนั้น มีผลสืบ
เนื่องจากรายงานการศึกษาของ Second Ad Hoc Commission on Administrative Reform และ
the federation of Economic Organization (Kidanren) ซึ่งได้เสนอต่อรัฐบาลญี่ปุ่น เมื่อเดือน
กรกฎาคม 2525 เสนอให้รัฐบาลปล่อยให้ NTT มีอำนาจในการดูแลตัวเอง และมีการยืดหยุ่นในการ
ดำเนินงานให้มากขึ้น โดย NTT ควรแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน เพื่อให้มีการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมและ

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของ NTT

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้มีการออกกฎหมายมาใช้บังคับ 3 ฉบับ อันมีผลให้การแปรรูปกิจการโทรคมนาคมสู่ภาคเอกชน คือ

1. Telecommunication Business Law มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันรักษาผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ความเป็นธรรมในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ส่งเสริมการพัฒนาการโทรคมนาคม โดยให้มีการแข่งขัน รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ด้านการโทรคมนาคม

2. Nippon Denshin Denwa Kabushiki Kaisha มีวัตถุประสงค์เพื่อแปรรูป NTT จากรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชน

3. Law Regarding the Revision and Adjustment of Law Related to the Execution of the Nippon Denshin Denwa Kabushiki Kaisha Law and Telecommunication Business Law มีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิก และอธิบายขยายความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร

อย่างไรก็ตามคำว่าโทรคมนาคมที่แปรรูปสู่ภาคเอกชนนี้ หมายถึงบริการโทรคมนาคมที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ NTT และ KDD เท่านั้น ไม่รวมถึงการส่งเสียงทางสาย โทรศัพท์ทางสาย

5.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

5.3.1 NTT ใหม่จะสามารถสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้ดีขึ้น ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพราะจะสามารถทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.3.2 ประชาชนสามารถเลือกใช้บริการได้ตรงตามความต้องการมากขึ้น

5.3.3 การเปิดแข่งขัน ในบริการโทรคมนาคมจะส่งผลให้อัตราค่าบริการจะลดลง

5.3.4 ความต้องการด้านบริการโทรคมนาคมจะเพิ่มมากขึ้นและจะมีการกระโดดเรือข่ายบริการโทรคมนาคมออกไปอย่างกว้างขวาง

5.4 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

การแปรรูป NTT เป็นบริษัทเอกชนตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น มีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ NTT ที่น่าศึกษา ดังนี้

5.4.1 NTT ใหม่ นั้นโดยเริ่มแรกรัฐบาลจะเป็นเจ้าของเต็มอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วจึงค่อย ๆ ขายหุ้นไปทีละน้อย จนกระทั่งรัฐบาลจะถือหุ้นอยู่เพียง 1 ใน 3 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดเท่านั้น

5.4.2 การออกขายหุ้นจะต้องได้รับการอนุมัติจากสภา Diet และกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม

5.4.3 คนต่างด้าวไม่มีสิทธิถือหุ้นของ NTT

5.4.4 รัฐบาลไม่ค้ำประกันการกู้ยืมหรือการลงทุนของ NTT ต้องจัดหาเงินทุนในการเงินด้วยตนเอง

5.4.5 พนักงานที่เคยทำงานอยู่ใน NTT เดิมจะโอนมาเป็นพนักงานของ NTT ใหม่ได้

อัตโนมัติ และได้อายุการทำงานต่อเนื่องกันเพื่อการคำนวณอายุการทำงานและคงได้รับสิทธิที่เป็นประโยชน์ต่อพนักงานเช่นเดียวกับ NTT เดิมเคยกำหนดไว้ เช่น การประกันชีวิต รวมทั้งสิทธิการนัดหยุดงานหรือประท้วง

5.4.6 NTT สามารถกำหนดฐานะการเงินและการปฏิบัติงานของตนเองได้

5.4.7 NTT สามารถลงทุนในธุรกิจอื่นนอกเหนือจากการสื่อสารได้ รวมทั้งการร่วมลงทุนกับผู้ให้บริการอื่น ๆ และธุรกิจที่มีการแข่งขันได้

5.5 การกำกับดูแล NTT ใหม่

กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมของญี่ปุ่น จะมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการด้านการบริหารที่สำคัญ ๆ ของ NTT ดังนี้ เช่น

5.5.1 อนุมัติแผนธุรกิจการออกขายหุ้น การขายสินทรัพย์ที่สำคัญและแผนรายได้

5.5.2 การแต่งตั้ง ถอดถอนผู้บริหาร และผู้สอบบัญชี

5.5.3 ฐานะการเงินของบริษัท

5.5.4 กำหนดมาตรฐานทางเทคนิค อุปกรณ์การสื่อสาร

5.5.5 อนุมัติ อุปกรณ์ที่สำคัญของลูกค้า งานวิศวกรรม และเทคนิคการติดตั้ง

ตรวจสอบ

5.6 การพิจารณาการทบทวนรูปแบบการบริหาร NTT

นอกจากนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของ NTT จะได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ จึงมีการกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนรูปแบบการบริหารของ NTT ใหม่ หลังจากมีการปฏิรูป 3 ปี (ตามกฎหมาย Telecommunication Business Law) และต้องพิจารณาว่า NTT ใหม่ควรเป็นอย่างไรในช่วง 5 ปี หลังจากปฏิรูป (ตามกฎหมาย NTT Privatization Law) หากเห็นว่าไม่ได้ผลอาจจะยกเลิกกฎหมายการแปรรูปสู่ภาคเอกชนทั้งสามฉบับก็ได้

5.7 ผลที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

5.7.1 มีการแข่งขันให้บริการโทรคมนาคมมากขึ้น โดยขณะนี้มีผู้ยื่นเสนอเข้ามาให้บริการแข่งขันกับ NTT มากกว่า 300 ราย

5.7.2 NTT ใหม่ มีรายได้สูงกว่าเดิมมาก กล่าวคือ รายได้ทั้งสิ้นในปี 2528 ก่อนการแปรรูปสู่ภาคเอกชน 4,765.2 พันล้านบาท แต่รายได้หลังการแปรรูปในปี 2529 คือ 5,398.4 พันล้านบาท

5.7.3 พนักงานและผู้บริหารระดับสูงของ NTT มีทัศนคติที่ดีและเห็นด้วยกับการแปรรูปสู่ภาคเอกชน เพราะทำให้ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นหลายประการ อันมีผลทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.7.4 โดยที่ NTT ไม่มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป การจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินลงทุนจากกระทรวงการคลัง, Trust Fund Bureau และกองทุนไปรษณีย์จึงไม่สามารถทำได้

ในอดีตเมื่อ NTT ได้รับการกำกับจากรัฐบาล เติบโตจึงดีมากแต่เมื่อไม่มีการกำกับจากรัฐบาลระดับเครดิตจึงขึ้นอยู่โดยตรงกับสถานะทางการเงินของ NTT กล่าวคือหากสถานะการเงินจะกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่หากสถานะการเงินไม่ดีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ก็จะสูงขึ้น กล่าวได้สรุปสถานะการเงินของ NTT จำเป็นต้องมั่นคงมากกว่าในอดีต จึงจะเป็นผลดี

5.7.5 อีกประการหนึ่งเมื่อยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ NTT ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการโอนเงินทุนและค่าธรรมเนียมโอนเงินอื่น ๆ แต่บัดนี้จะต้องชำระค่าธรรมเนียมนี้ด้วย

6. การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคมไทย

กิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลขมาแต่มีการจัดตั้งกรมโทรเลข และกรมไปรษณีย์ ในปี พ.ศ. 2426 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2497 จึงได้มีการแยกบริการโทรศัพท์ภายในประเทศไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และต่อมาในปี พ.ศ. 2520 จึงได้มีการโอนบริการโทรคมนาคมอื่น ๆ เช่น โทรเลข เทล็กซ์ โทรศัพท์ระหว่างประเทศ ฯลฯ จากกรมไปรษณีย์โทรเลขไปอยู่ในความรับผิดชอบของสื่อสารแห่งประเทศไทย

ดังนั้น ในปัจจุบันนี้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมทุกชนิด

การที่บริการโทรคมนาคม อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจทั้งสองนั้นทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ข้อจำกัดในด้านเงินลงทุน ซึ่งมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานลดลงด้วย นอกจากนี้ยังมีลักษณะเป็นการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมไว้ภายใต้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีระเบียบข้อบังคับอย่างมากมายอันก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการทำงานให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ ไม่สามารถจะสนองความต้องการของประชาชนได้เต็มที่ จึงก่อให้เกิดเสียงเรียกร้องให้มีการปรับปรุงคุณภาพในการให้บริการให้สูงขึ้น

ในบรรดาข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยรัฐวิสาหกิจทั้งสองเพื่อสามารถบริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่นั้น “การแปรรูปสู่ภาคเอกชน” เป็นมาตรการหนึ่งที่ได้รับพิจารณาอย่างกว้างขวาง และรัฐบาลเองก็ยอมรับและให้ความสำคัญกับวิธีการดังกล่าวจนถึงขั้นกำหนดเป็นนโยบายของรัฐ ดังจะเห็นได้ทั้งจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

6.1 นโยบายเกี่ยวกับการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2529 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การแปรรูปสู่ภาคเอกชน ดังนี้

“จะพัฒนาระบบโทรคมนาคมโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย.....และส่งเสริมให้ภาคเอกชนบทบาทในการลงทุนหรือร่วมดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้อย่างพอเพียงด้วย.....”



จากนโยบายดังกล่าว จึงทำให้ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530–2534) ซึ่งได้กล่าวถึงนโยบายและมาตรการด้านการแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการสื่อสาร ดังนี้

“(5) สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนและดำเนินงานให้บริการด้านสื่อสารสาธารณะ เช่น เข้าร่วมทุนเช่า รับโอนบางส่วน หรือทั้งหมด โดยให้หน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนกำหนดรูปแบบ เงื่อนไขให้สามารถปฏิบัติได้” และ

“ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนผลิตอุปกรณ์และเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐานขึ้นในประเทศ”

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องการแปรรูปสู่ภาคเอกชนในกิจการสื่อสารไว้ถึง 2 ครั้งด้วยกัน คือ

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ได้มีมติเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2528 ดังนี้

“3.3 มอบหมายให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเพิ่มบทบาทของเอกชนในการเร่งรัดการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจฯ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520–2527 ให้มากที่สุดเท่าที่สามารถจะดำเนินการได้ตามกฎหมายปัจจุบัน” และ

“4. ในกรณีที่เป้าหมายการติดตั้งโทรศัพท์ซึ่งสอดคล้องกับความสามารถทางการเงินและการบริหารขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่กว่า 933,300 เลขหมาย ในปี 2531 ส่วนที่เหลือให้ถือเป็นนโยบายให้เอกชนเข้าดำเนินการโดยลงทุนเอง เพื่อมิให้เป้าหมายที่กำหนดไว้เดิมต้องล่าช้า เนื่องจากเรื่องนี้ยังมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายอยู่ จึงเห็นสมควรมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณา เพื่อให้มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว”

มติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2528

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2529 เกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงแผนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2527–34 ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่อง การแปรรูปสู่ภาคเอกชน ดังนี้คือ

“2. โดยที่โครงการนี้มีวงเงินสูงและมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้มีและได้ใช้โทรศัพท์อย่างทั่วถึง จึงกำหนดเป็นนโยบายให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในกิจการโทรศัพท์และหากจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายก็ขอให้ กระทรวงคมนาคม รับไปพิจารณาดำเนินการด้วย”

6.3 การประยุกต์นโยบาย

จากนโยบายดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้มีการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการแปรรูปสู่



LIIRT

ภาคเอกชนในกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย แล้ว กล่าวคือ

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้เคยว่าจ้างให้บริษัทเอกชนดำเนินการคิดเครื่องโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพมหานครแทน รวมทั้งการเปิดเสรีให้เอกชนจัดหาเครื่องโทรศัพท์ตัวเอง เป็นต้น และการสื่อสารแห่งประเทศไทยก็ได้ทำธุรกิจร่วมกับภาคเอกชนในบริการวิทยุติดตามด้วย เป็นต้น

การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในการให้บริการโทรคมนาคมนั้นได้ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ และเป็นประสบการณ์ที่ทั้งสองหน่วยงานได้เรียนรู้ปัญหาและวิธีดำเนินการ ลักษณะของบริษัทเอกชนอันจะเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับการพิจารณาความเหมาะสมของการแปรรูปสู่ภาคเอกชนในอนาคตต่อไป

นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมเองก็ได้เคยยกร่างกฎหมาย เพื่อแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ เพื่อให้มีการแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรศัพท์มาถึง 2 ครั้งด้วยกัน โดยร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วด้วย แต่ได้มีการยุบสภา และมีการถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับพิจารณาใหม่ด้วยเหตุผลบางประการ

การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคมไทย นั้นได้มีบริษัทเอกชนที่การศึกษาถึงสู่ทางและความเป็นไปได้ ผลการศึกษาสรุปได้ว่าสามารถที่จะทำได้โดยวิธีการที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้สูงที่สุด ได้แก่ การร่วมทุน (Joint Venture) ระหว่างหน่วยงานของรัฐ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และ/หรือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย กับภาคเอกชนนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ หากมีการแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างจึงจะให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล

6.3 โอกาสในอนาคต

ปัญหาที่สำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมของไทย ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับเงินลงทุน ซึ่งต้องใช้เป็นจำนวนมากและจำเป็นต้องกู้จากต่างประเทศ หน่วยงานระหว่างประเทศ ดังนั้น หากสามารถระดมทุนได้จากภาคเอกชนก็จะเป็นการลดภาระการเงินของรัฐบาลได้อย่างมหาศาลและสามารถนำเงินที่ลดภาระนี้ได้ไปใช้จ่ายในการปรับปรุง และพัฒนากิจการด้านอื่น ๆ ได้อีกมากมาย

ดังนั้น เพื่อให้นโยบายและมาตรการแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคมสามารถประยุกต์ได้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยรอบคอบต่อไปดังนี้คือ

1. กำหนดนโยบายให้แน่ชัดว่าจะแปรรูปสู่ภาคเอกชนโดยวิธีใด เช่น การร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน การจ้างบุคคลภายนอกมาช่วยดำเนินงาน การให้เช่าช่วงบริการ การขายหุ้น เป็นต้น

2. ควรมีการพิจารณาว่าจะแปรรูปสู่ภาคเอกชนในบริการใดบ้างจะแปรรูป

เอกชนเฉพาะพื้นที่หรือครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดทั่วประเทศ มีกำหนดระยะเวลาอย่างไร ฯลฯ

3. พิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477 เพื่อยกเลิกการผูกขาดบริการโทรเลขและโทรศัพท

ทั้งนี้ ในการแก้ไขพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพทนั้นอาจจะเป็นเพียงการยกเลิกนโยบายการผูกขาดกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจและสามารถดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของตัวเองได้อย่างราบรื่นและสะดวกรวดเร็ว โดยยังไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ก็ได้

4. การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เข้าใจถึงมาตรการต่าง ๆ ของการแปรรูปสู่ภาคเอกชนเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะบรรดาพนักงานและเจ้าหน้าที่ขององค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ต้องถือเป็นความสำคัญอันดับแรกก่อนจะประยุกต์นโยบายดังกล่าว

5. สิ่งที่น่าเกรงขามมากทั้งในหมู่ประชาชนคนไทยและสื่อมวลชนก็คือ การถูกยึดครองหรือการถูกซบโดยนายทุนต่างชาติ ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าประเทศไทยซึ่งจะมีผลอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของชาติ

ดังนั้น เพื่อป้องกันการเข้าใจผิด เพื่อขจัดความหวั่นเกรงดังกล่าวข้างต้นให้หมดไปก็อาจจะกระทำได้โดยกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนว่าประชาชนคนไทยทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลไทย ควรจะเป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนใหญ่ โดยอาจจะกำหนดกฎเกณฑ์ให้แน่ชัดว่าจะเปิดโอกาสให้พนักงานของหน่วยสามารถซื้อหุ้นได้โดยทั่วกัน แล้วต่อจากนั้นจึงเป็นโอกาสของคนไทยและสถาบันของไทยที่เหลือแล้วจึงจะเปิดโอกาสแก่นายทุนหรือองค์การต่างชาติให้เข้ามาร่วมดำเนินการได้

6. ในอนาคตหากจะมีการแปรรูปสู่ภาคเอกชนอย่างเต็มที่ของกิจการโทรคมนาคมควรจะมีการตรากฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ เพื่อรักษาสิทธิ ประโยชน์ของทุกฝ่าย รวมทั้งการกำหนดมาตรฐาน และการกำกับดูแล

7. สรุป

การแปรรูปสู่ภาคเอกชนเป็นนโยบายและมาตรการสำคัญที่จะช่วยผ่อนคลายภาระทางการเงินของรัฐบาลลงได้มาก รวมทั้งจะเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคมมิได้หมายความว่าภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการโทรคมนาคมได้ตามใจชอบ ตรงกันข้ามทางฝ่ายรัฐยังจำเป็นต้อง กำกับ ดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนและสิทธิอันชอบธรรมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง



LIIRT

นอกจากนี้ การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคมนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหา ด้านความมั่นคงแห่งชาติด้วย กรณีของประเทศญี่ปุ่นและสหราชอาณาจักรนั้นเป็นตัวอย่างที่ควร ตระหนัก ทั้งสองประเทศสามารถดำเนินการแปรรูปสู่ภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น เพราะภาค เอกชนภายในของแต่ละประเทศนั้น เป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง มิใช่ภาคเอกชนจากต่างชาติ ใดๆ

กรณีตัวอย่างในประเทศญี่ปุ่นและสหราชอาณาจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขที่ ประเด็นสำคัญต่าง ๆ น่าจะเป็นอุทธาหรณ์ที่ดีในการพิจารณาประยุกต์ใช้นโยบายและมาตรการ การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย



พิงอร์ธ

1. John King, "Privatization of Telecommunications' การบรรยายเนื่องในการประชุมทางวิชาการ เรื่อง "เทคโนโลยีสมัยใหม่ทางการสื่อสาร" งานวันสื่อสารแห่งชาติ 2530 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2530 ณ ห้องประชุมอาคารศูนย์ฝึกอบรมการส่งออก กรมพาณิชย์สัมพันธ์ กรุงเทพมหานคร
2. D.R. Pendse, "The Role of Donor Agencies in the Privatization Process" Paper presented at a Conference on Privatization, Policies, Methods and Procedures, 31 January-1 February 1985, Asian Development Bank, Manila, p.IV.
3. Stuart M. Butler, "Privatizing Government Services" **Economic Impact**, No.55, 1986/3 p.21.
4. Ted Kokdevie, "The Two Different Concepts of Privatization" **Public Administration Review**, Volume 46, July-August, p.286.
5. Ibid, pp.287.
6. Kraiyudht Dhiratayakinant, **Privatization : An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand**, (Bangkok : Thailand Development Research Institute, March 1987), pp.6-17.
7. Ibid, pp.24-25.
8. สรุปและเรียบเรียงจากคำบรรยายของ John King เรื่อง Privatization of Telecommunications ที่อ้างแล้ว
9. Kraiyudht Khiratayakinant, **op.cit.**, pp, 22-23.
10. Ibid, p. 22.
11. สรุปและเรียบเรียงจาก Shusuke Masaki, **Privatization in Telecommunications**, NTT Bangkok Representative Office 1987. และ Masato Shinagawa, "The Present Conditions of Telecommunications Business in Japan" Paper presented at APT Tokyo Telecommunications Development Seminar, 1-4 September 1987. และ ทศนิยม ตันทวาทไธ และ สมใจ น้ำผุด "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในญี่ปุ่น กรณีศึกษาบริษัท NTT" วารสารบริหารธุรกิจ ฉบับ มี.ค. 2530



ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

โดย รศ.นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์

ความนำ

มนุษย์มีความเฉลียวฉลาดที่จะมาร่วมกันคิดร่วมกันทำงาน ทำให้เกิดองค์การต่าง
ขึ้นในสังคม และนับวันองค์การก็จะมีลักษณะสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชน
หรือสมาคมต่าง ๆ เช่น วัด โรงเรียน สถาบันอุดมศึกษา โรงพยาบาล หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
ส่วนราชการ ธนาคาร ธุรกิจเอกชน ฯลฯ องค์การเหล่านี้ต่างมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานอย่าง
เฉพาะเจาะจง และในแต่ละองค์การก็จะมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะอย่างที่สุดสอดคล้องกับ
จำเป็นของงาน ที่จะทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้ในส่วนรวม

แต่ก็มักปรากฏว่าองค์การต่าง ๆ เป็นจำนวนไม่น้อย ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุ
เป้าหมาย และยังมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งปัญหาภายในองค์การและปัญหาที่
ผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมอีกด้วย

แม้ในกรณีของสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นแหล่งที่อุดมไปด้วยคณาจารย์
ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการในสาขาวิชาต่าง ๆ การพิจารณาปัญหาใด ๆ รวมทั้งการแก้ไขปัญหา
ต้องอยู่ในแวดวงแห่งการใช้วิธีการและวิจรรณญาณเชิงปัญญา (academic or intellectual
approach) อันประกอบด้วยการใช้ความรู้และการใช้หลักเหตุผล แต่สถาบันอุดมศึกษาหรือ
มหาวิทยาลัยก็ยังคงเผชิญปัญหาการบริหารงานไม่ยิ่งหย่อนกว่าองค์การอื่น ๆ หรือซ้ำร้ายอาจ
มีปัญหาที่หนักหน่วงกว่าองค์การที่มีได้เป็นแหล่งรวมผู้ทรงภูมิความรู้เสียด้วยซ้ำไป

การบริหารสถาบันอุดมศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ภายในสถาบัน
อุดมศึกษา ประกอบด้วย คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ นักศึกษา โดยแต่ละฝ่ายต่างมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่าง
กัน จึงเป็นปัญหาสำคัญที่อธิการบดี หรือผู้นำทางการบริหารในสถาบันอุดมศึกษา จะสามารถ
บริหารงานโดยให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ มีความพึงพอใจ และขณะเดียวกันก็ต้องบริหารงานโดยให้บรรลุ
เป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย ทั้งยังต้องคำนึงถึงสภาพการณ์สังคมและการเมือง
อิทธิพลต่อการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

ในยุคของนโปเลียนซึ่งเป็นกษัตริย์องค์แรกที่จัดการปรับปรุงจัดระบบมหาวิทยาลัยใน
นำมาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารประเทศ แยกงานสอนกับงานวิจัยออกจากกัน ในมหาวิทยาลัย



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ประกอบด้วยคณะต่าง ๆ หลายคณะ ครั้นปี ค.ศ. 1890 กลับมีการวางแนวทางเสียใหม่ โดยให้มหาวิทยาลัยรวมคณะต่าง ๆ เข้าเป็นหน่วยเดียวกัน ประเทศรัสเซียก็เจริญรอยตามประเทศฝรั่งเศส แต่อำนาจการควบคุมมหาวิทยาลัยโดยรัฐมีลักษณะเข้มงวดกว่า ในอิตาลี และเยอรมันก็เช่นเดียวกับรัสเซีย¹

ดังนั้น ปัญหาการบริหารสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ที่ได้รับความสนใจและมีการศึกษาในแง่มุมต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพราะเหตุว่าสถาบันอุดมศึกษานั้น เป็นจุดศูนย์กลางในสังคมที่ถ่ายทอดวิชา และมีการหาความรู้เพิ่มเติมโดยการวิจัย อีกทั้งยังมีความสัมพันธ์กับสังคมและรัฐบาลในด้านต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงด้านการเรียนการสอนอย่างแท้จริง ถือได้ว่าเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1809 ที่มหาวิทยาลัยเบอร์ลิน โดยมีการแบ่งภาควิชา ตั้งสถาบันต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยมีการยอมรับสถานภาพของศาสตราจารย์ และเมื่อเริ่มเข้ายุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ประกอบกับหลังจากประเทศเยอรมันแพ้สงครามโปเลียน ทำให้มหาวิทยาลัยมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นแหล่งแพร่ลัทธิชาตินิยมมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงที่เน้นความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และชาตินิยมของมหาวิทยาลัยเบอร์ลิน ในศตวรรษที่ 19 จึงถือเป็นระบบการสร้างสรรค์สถาบันอุดมศึกษา ที่มีการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในโลกขณะนั้น²

มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาหลายมหาวิทยาลัย ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามแนวทางของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และฮาร์วาร์ด แต่ก็เน้นการสอนด้านศาสนาและวิชาคลาสสิก ต่อมาหลังปี ค.ศ. 1750 จึงมีบางมหาวิทยาลัยเน้นการสอนที่เป็นประโยชน์ต่อเยาวชน เช่นมีการสอนวิชาทางการเกษตร พาณิชยศาสตร์ ฯลฯ เป็นต้น แต่การเปลี่ยนแปลงในเรื่องการเรียนการสอนนี้ ก็ใช้เวลาเกือบปี โรมัส เจฟเฟอร์สัน เห็นว่ามหาวิทยาลัยควรมีหลักสูตรกว้าง ๆ มิใช่เฉพาะเจาะจง แต่การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงก็คือการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดในปี ค.ศ. 1825 ซึ่งเลียนแบบมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมัน³

วิวัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษา

แม้ว่าต้นตำรับการศึกษาอย่างสถาบันอุดมศึกษาปัจจุบันจะมาจากสมัยกรีกก็ตาม แต่สถาบันอุดมศึกษาที่แท้จริงมีต้นตอจากสมัยกลาง คือราวศตวรรษที่ 6-15 โดยมีมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของโลกอยู่ที่เมือง Bologna และต่อมาก็มีมหาวิทยาลัยปารีส ฮาร์วาร์ดและเคมบริดจ์ ซึ่งสอนวิชาปรัชญา ฉะนั้น บทบาทของมหาวิทยาลัยที่เป็นแม่บทมหาวิทยาลัยปัจจุบัน โดยเน้นการสอนเนื้อหาวิชาและมีลักษณะเป็นผู้คอยปกป้องรักษาสิ่งที่ถูกต้องมิให้เปลี่ยนแปลง

ครั้นถึงศตวรรษที่ 18 สมัยฟื้นฟูศิลปวิทยา (renaissance) มหาวิทยาลัยเหล่านั้นก็ไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับแนวความคิดใหม่ ๆ ของการค้นคว้าศิลปวิทยา ทั้งยังไม่ยอมรับศาสตร์ใหม่ ๆ จึงทำตัวเหมือนปราสาทที่ไม่มีหน้าต่าง



แต่ถึงแม้มหาวิทยาลัยในอดีตจะไม่ยอมรับความเปลี่ยนแปลงของสังคมในสมัยที่ศิลปวิทยาการก็ตาม แต่สังคมก็ทำให้มหาวิทยาลัยต้องเปลี่ยนแปลง เช่น ในฝรั่งเศสหลังการปฏิวัติ เฮอร์มันในปี ค.ศ. 1693 บางมหาวิทยาลัยเลิกสอนภาษาละติน มหาวิทยาลัยบางแห่งเริ่มสอนวิชาประวัติศาสตร์ ในปี ค.ศ. 1736 โดยที่วิชานี้มิได้มีการสอนในมหาวิทยาลัยมาก่อน

แนวคิดในการมองมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น บางท่านเห็นว่า มหาวิทยาลัยควรถือว่าเป็นหน่วยของสิ่งมีชีวิต (organism) เพราะฉะนั้นแต่ละส่วนของมันกับส่วนรวมจึงเป็นสิ่งแยกจากกันไม่ได้⁴

สำหรับบางท่านมีความเห็นว่า แม้สถาบันอุดมศึกษาจะประกอบด้วยคณะและภาควิชาที่แม้จะแยกเช่นนั้นแล้วก็ยังจะต้องเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันในลักษณะของการประสานงานกันอย่างสอดคล้อง เป็นลักษณะของระบบซึ่งส่วนย่อยต่าง ๆ จะไม่เป็นอิสระจากกันอย่างเด็ดขาด จึงทำให้การมองการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะนี้ จึงต้องพิจารณาจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันสามฝ่ายคือ นักศึกษา คณาจารย์ และฝ่ายบริหาร⁵

ความเปลี่ยนแปลงของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นมาในอดีตดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงภายในของสถาบันอุดมศึกษาเอง โดยการปรับเปลี่ยนเป้าหมายเพื่อให้เป็นไปตามสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์หรือสนองตอบความต้องการของสังคม ดังนั้นผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาหรืออธิการบดีจึงต้องเป็นบุคคลที่กอร์ปด้วยความรู้ความสามารถที่จะบริหารงานภายในได้อย่างราบรื่น และสามารถสร้างความเชื่อถือศรัทธาจากสังคมได้เป็นอย่างดีทั้งจากเอกชนและรัฐบาล เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและเสริมความก้าวหน้าของสถาบันอุดมศึกษาได้เป็นอย่างดีด้วย

จุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษา : อดีตและปัจจุบัน

มหาวิทยาลัยในตะวันตกเกิดขึ้นจากความต้องการใฝ่รู้ในแง่ต่าง ๆ ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงบทบาทในการสร้างคุณภาพของความรู้ เป็นผลให้เกิดการเรียนการสอนและการค้นคว้า และขยายบทบาทหรือจุดมุ่งหมายเพิ่มเติมเพื่อความรู้ของมนุษย์ โดยการทำการวิจัยทั้งการวิจัยพื้นฐาน การวิจัยหลัก และการวิจัยประยุกต์

ในประเทศตะวันตกนั้น มหาวิทยาลัยมิได้ถือกำเนิดโดยรัฐเป็นผู้ก่อตั้ง หากแต่เกิดจากคนที่ต้องการคิดอย่างอิสระและคิดค้นหาความจริง เมื่อเหตุผลของการตั้งมหาวิทยาลัยเป็นเช่นนี้จึงทำให้มีความเป็นอิสระโดยเฉพาะในทางวิชาการ

แต่ในกรณีของประเทศไทย การเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตก กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมาโดยมีฐานะเป็นกรม จึงทำให้ความเป็นอิสระขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะใช้อำนาจควบคุมหรือให้ความเป็นอิสระมากน้อยแค่ไหน

อีกทั้งจุดประสงค์ในการตั้งมหาวิทยาลัยของไทยนั้น เริ่มด้วยความต้องการที่จะให้คนเรียนรู่วิชาที่จะมีประโยชน์ไปใช้ในการทำงานเพื่อพัฒนาประเทศได้ทันที ดังนั้น การเรียนการสอน

มุ่งให้นักศึกษารู้เฉพาะที่เห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็น จึงเหมือนกับป้อนความรู้ให้และนักศึกษานำไป
ท่องจำ

ดังนั้น โดยจุดประสงค์ดังกล่าว แต่ดั้งเดิมมหาวิทยาลัยไทย ส่วนใหญ่จึงเน้นการสอนจน
แทบไม่มีการวิจัยเลย การวิจัยจึงเป็นงานใหม่และโดยทั่วไปคุณภาพก็ยังไม่ดีพอที่จะนำไปใช้
ประโยชน์ได้ในทางปฏิบัติ

เมื่อการกำเนิดของมหาวิทยาลัยไทยมีลักษณะแตกต่างกับมหาวิทยาลัยในประเทศ
ตะวันตก การขาดความเป็นอิสระจากการควบคุมดูแลของรัฐประการหนึ่ง กับการขาดแคลน
ทรัพยากรในการบริหารงานเนื่องจากต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่อย่างจำกัดประการหนึ่ง
และการบริหารงานด้านบุคลากร การบริหารงานด้านการเงิน ก็มีกฎระเบียบที่รัดกุมจนขาดความ
คล่องตัว สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการที่จะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งกลางในการพัฒนาด้าน
วิชาการให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้อย่างเต็มที่

ส่วนจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในด้านการให้บริการคำปรึกษาแนะนำแก่ภาครัฐบาลและ
เอกชนนั้น เมื่อพิจารณาจากการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเบอร์ลินในปี ค.ศ. 1810 ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบ
ของมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของเยอรมันในสมัยนั้น คือ
วิลเฮล์ม ฟอน ฮุมโบลต์ มุ่งหวังที่จะให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้นำทางวิชาการให้กับสังคม ทั้ง ๆ ที่เป็น
มหาวิทยาลัยของรัฐ แต่มหาวิทยาลัยเบอร์ลินก็มีเสรีภาพในการสอนและการวิจัย รวมทั้งมีความเป็น
อิสระในการบริหารงานอย่างเต็มที่

จากวิวัฒนาการของมหาวิทยาลัยในช่วงสองร้อยปีมานี้ กล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยมีบทบาท
ในการนำ สอนตอบ และเตือนสติสังคม โดยปฏิบัติหน้าที่ 4 ประการคือ สอน วิจัย ให้บริการแก่
สังคมและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม แต่สำหรับมหาวิทยาลัยไทยในยุคแรก มีหน้าที่หลักคือการสอน
เพื่อผลิตข้าราชการ จึงเป็นการสนองตอบต่อสังคมและเมื่อพัฒนามาถึงปัจจุบัน นอกเหนือจากการสอน
และวิจัยแล้ว ยังให้การฝึกอบรมแก่บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย การให้ความรู้โดยผ่านสื่อมวลชน
และให้บริการทางวิชาการต่าง ๆ จึงเป็นการเพิ่มหน้าที่การให้บริการวิชาการแก่สังคมมากขึ้น

สถาบันอุดมศึกษาของไทยในอดีตและปัจจุบัน

วิวัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาของไทย เริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4, 5 และ 6 จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่เกิดขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตคนให้กับราชการ
เพราะเป็นความต้องการของระบบบริหารประเทศ ที่ต้องการจะพัฒนาให้ทัดเทียมกับประเทศ
ตะวันตกโดยการสอนวิชาชีพชั้นสูงเช่น แพทย์ศาสตร์ กฎหมาย วิศวกรรม คหกรรม และข้าราชการ-
พลเรือน ฯลฯ ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็นการเน้นการพัฒนาอาชีพสาขาต่าง ๆ แทนที่จะเป็นการ
ส่งเสริมวิชาการให้ก้าวหน้า

หลัง พ.ศ. 2475 มีการตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เพื่อผลิตนักการเมืองให้
กับระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่มีได้เน้นการส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการ
เท่าเทียมกัน



LIIRT

เมื่อมีการวางแผนพัฒนาประเทศ มหาวิทยาลัยจึงมีการจัดหลักสูตรเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศ และในระยะต่อมาจึงมีมหาวิทยาลัยเปิด ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อลดแรงผลักดันทางการเมืองและแก้ปัญหาคนว่างงานชั่วคราว

สรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยไทยในอดีตมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การผลิตคนให้กับระบบราชการ การแก้ปัญหาทางการเมือง ส่งเสริมวิชาชีพบางสาขา ส่งเสริมการผลิตคนเพื่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ แต่ในปัจจุบันเมื่อพิจารณาจากความเชื่อของคนทั่วไป แนวความคิดและการแสดงออกของนักวิชาการ ตลอดจนจิตวิญญูหมายที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยไทยก็ยังคงมีจุดมุ่งหมายซึ่งสะสมมาแต่อดีตอยู่นั่นเอง กับมีจุดมุ่งหมายซึ่งรับมาจากความเชื่อของมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตกตามแนวมาตรฐานสากล ได้แก่การสอน การวิจัย การบริการชุมชน ตลอดจนการทำนุบำรุงวัฒนธรรม

ในสภาพการณ์ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในประเทศไทยควรมีจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและสนองความต้องการในสังคม คือการให้ความรู้ในสาขาวิชาชีพอย่างลึกซึ้งซึ่งงานได้ ปฏิบัติให้นักศึกษามีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ และเสียสละ

มหาวิทยาลัยควรส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการและประยุกต์วิชาการให้ประโยชน์กับสังคมไทย งานวิจัยควรมีเป้าหมายเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน สำหรับบทบาทที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศนั้น มหาวิทยาลัยโดยคณาจารย์และนักศึกษา ควรติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ และเสนอความคิดเห็นตลอดจนวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

นอกจากนั้น วิชาชีพสาขาต่าง ๆ ควรได้รับการส่งเสริมโดยให้ภาคทฤษฎีและปฏิบัติสอดคล้องกัน และเปิดโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนอย่างกว้างขวางที่สุด

ความเห็นเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายที่ควรจะเป็นของมหาวิทยาลัยไทยดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาจากสภาพการณ์ปัจจุบันเป็นการยากที่มหาวิทยาลัยจะบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ เพราะมหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ในความควบคุมของรัฐทั้งในแง่การกำหนดนโยบายการศึกษาและงบประมาณ ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ปัญหางบประมาณที่จำกัดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาของมหาวิทยาลัย ทั้งในแง่บุคลากรที่จะทำงานโดยเต็มกำลังความรู้ความสามารถ เพราะค่าตอบแทนที่ได้รับเมื่อเทียบกับค่าครองชีพในปัจจุบัน ก็เป็นการยากที่คณาจารย์จะดำรงชีพได้ตามสมควรแก่สถานภาพ ทำให้ต้องดิ้นรนชวนขายที่จะทำงานอื่นนอกเหนือจากงานที่รับผิดชอบในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอด และมีอาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยที่ต้องละทิ้งอาชีพไปประกอบอาชีพอื่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจทั้งที่โอกาสก้าวหน้าในอาชีพมีอยู่สูงเมื่อเทียบกับข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ

ประกอบกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยการนำระบบการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยเข้ามาใช้ในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้เกิดความหย่อนยานใน

ปกครองบังคับบัญชาให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ผิดกับหน่วยงานพลเรือนอื่น ๆ ที่ผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ บุคคลหลายฝ่ายในมหาวิทยาลัย คือผู้บริหาร คณาจารย์ ข้าราชการและนักศึกษา จึงต่างเป็นตัวละครสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายที่ควรจะเป็นของ มหาวิทยาลัยดังกล่าวข้างต้น

และเมื่อพิจารณานโยบายการจัดตั้งสถาบันการศึกษาในประเทศไทย ซึ่งอาจแบ่งได้ เป็น 5 ระยะ คือ

ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 2459—2474) ตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อผลิตวิชาชีพชั้นสูงเข้า ข้าราชการ เช่น แพทยศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ อักษรศาสตร์ และ วิทยาศาสตร์

ระยะที่สอง (พ.ศ. 2475—2485) ตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใน พ.ศ. 2476 เพื่อให้ ประชาชนมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมทางในการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นการผลิต นักการเมืองนั่นเอง โดยมีการสอนในสาขากฎหมาย เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์และการทูต

ระยะที่สาม (พ.ศ. 2485—2501) จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพื่อผลิตบัณฑิตให้สอดคล้องกับ ความต้องการของหน่วยงานของรัฐ มีการสอนทางสาขาเกษตรศาสตร์ ด้านศิลปะ และวัฒนธรรมของ ประเทศและสาขาวิชาชีพทางการแพทย์ โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัย ศิลปากร มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์

ระยะที่สี่ (พ.ศ. 2502—2513) เนื่องจากผลของการมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในภูมิภาค เพื่อเป็นศูนย์กลางทางด้านวิชาการ และทำหน้าที่พัฒนาการศึกษาและพัฒนาภูมิภาคที่มหาวิทยาลัยนั้น ๆ ตั้งอยู่ โดยเน้นหนักใน สาขาวิทยาศาสตร์ แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์และศึกษาศาสตร์ และจัดตั้งสถาบันบัณฑิต- พัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาที่สนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ

ระยะที่ห้า (พ.ศ. 2514—ปัจจุบัน) ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเปิดตลอดจนยกฐานะ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นมหาวิทยาลัย และจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน เพื่อลดแรงกดดันเนื่องจากมีผู้ สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และประสงค์ที่จะศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยจำนวนมาก เกินกว่าที่มหาวิทยาลัยที่มีอยู่จะรับเข้าได้

เมื่อพิจารณาจุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษาและนโยบายการจัดตั้งสถาบันการศึกษา ของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า เน้นในแง่การให้ความรู้สาขาต่าง ๆ ตามความต้องการของทางราชการเป็นสำคัญ แต่เมื่อมีการวางแผนพัฒนาประเทศเป็นต้นมา จุด มุ่งหมายและบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาก็เริ่มเปลี่ยนแนวนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

บทบาทสถาบันอุดมศึกษาต่อการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาประเทศไทยนับว่าเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และในปัจจุบันก็ยังมีลักษณะ



LIRT

โครงสร้างเหมือนเดิม ไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก การพัฒนาประเทศไทยมีลักษณะเด่น ๆ ที่น่าสนใจคือ

1. เป็นการพัฒนาที่กำหนดจากเบื้องสูง คือกลุ่มผู้นำ ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศ และเป็นเช่นนี้มาอย่างต่อเนื่อง
2. เป็นการพัฒนาเมืองหลักเป็นศูนย์กลาง แล้วมีเมืองบริวารล้อมรอบอยู่
3. การพัฒนาเมืองหลักทำให้เกิดความทันสมัยตามอย่างเมืองศูนย์กลางของฝรั่งคือการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงเกิดแนวคิดทางนิคมวัตถุ
4. การพัฒนาอุตสาหกรรม ต้องใช้เทคโนโลยีสูง โดยอาศัยความก้าวหน้าจากประเทศอุตสาหกรรม การศึกษาค้นคว้าของเราเองจึงไม่มี หรือมีน้อย สิ่งที่เราเรียนกันอยู่ในมหาวิทยาลัยจึงมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสังคมเราเอง ปัญหาหลัก ๆ ของประเทศ และแนวทางแก้ไขจึงไม่ได้รับการพัฒนาอย่างจริงจัง
5. การพัฒนาอุตสาหกรรม โดยต้องพึ่งเทคโนโลยีจากต่างประเทศ อาศัยตลาดต่างประเทศและการลงทุนจากชาวต่างประเทศ จึงมีบริษัทใหญ่ ๆ และมีอิทธิพลสูง มีผลกระทบต่อการเมืองการปกครองประเทศที่ต้องอ้างความมั่นคงเป็นหลักการสำคัญกว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย¹⁰

รูปแบบของการพัฒนาดังกล่าว จึงมีผลต่อสถาบันอุดมศึกษาที่จะตอบสนองและรับใช้การพัฒนาประเทศตลอดมา แต่ก็เป็นผลให้ การกำหนดนโยบายอุดมศึกษา การกำหนดหลักสูตร และสาขาวิชาของสถาบันอุดมศึกษา ต้องเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผู้นำของรัฐหรือผู้มีอำนาจตลอดมา แทนที่จะเป็นไปตามหลักการและวิธีการในทางวิชาการของอุดมศึกษาอย่างแท้จริง¹¹

ในช่วงเวลาของการพัฒนาประเทศและในสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาจึงควรมีบทบาทกว้างขวางกว่าในอดีต คือควรมีบทบาทในการผลิตบัณฑิตในวิชาการแขนงต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และยังเพิ่มบทบาทในการผลิตนักวิชาการแขนงใหม่ ๆ ตามความต้องการหรือแนวโน้มในการพัฒนาประเทศ

บทบาทในด้านการเผยแพร่วิชาการชั้นสูงให้กับประชาชน เพื่อเป็นการยกระดับการศึกษาของชาติ รวมทั้งบทบาทในฐานะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนความเจริญในทางศิลปวิทยาการ และเป็นศูนย์กลางของวิชาความรู้และวัฒนธรรมประจำชาติ โดยการวิจัยค้นคว้าเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการอย่างไม่หยุดยั้ง

ในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษายังมีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นคือ การรับใช้ชุมชน ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน เช่น โครงการพัฒนาชนบท หรืออาจจะครอบคลุมถึงการให้บริการในทุก ๆ ด้านที่จะพึงกระทำได้ต่อประชาชน หน่วยราชการและธุรกิจ

บทบาทในการแสดงความคิดเห็นหรือให้ทัศนคติทางวิชาการในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นความคิดเห็นทางการเมืองเสมอไป และควรมีส่วนช่วย

ผลักดันความเจริญให้กระจายไปสู่ภูมิภาค ซึ่งเป็นการช่วยเหลือรัฐบาลอีกแรงหนึ่ง
ด้านคุณธรรมและวัฒนธรรมของสังคม สถาบันอุดมศึกษาควรเป็นสัญลักษณ์ของความ
ถูกต้องและแบบอย่างในการรักษาวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ¹²

ความสำคัญในการสรรหาอธิการบดีกับการบริหารมหาวิทยาลัย

ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานของสถาบัน
อุดมศึกษา เพราะอธิการบดีจะช่วยให้เกิดการริเริ่ม การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในสถาบัน
โดยอธิการบดีจะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในเรื่องต่าง ๆ เช่น การให้การสนับสนุน
กิจกรรมนักศึกษา การให้ความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย กับส่วนราชการและองค์การทั้ง
ภาครัฐและเอกชน

เรามักกล่าวกันว่าเราผลิตนักศึกษาเพื่อมุ่งหวังให้ออกไปเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง
ในสังคม ดังนั้น ภาพพจน์ของบุคคลภายนอกและนักศึกษาเอง จะมองว่าอธิการบดีควรเป็นตัวอย่างใน
การเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในสังคมด้วย

อธิการบดีน่าจะเป็นผู้ที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับสังคมภายนอกกับ
นักศึกษาเก่า นักศึกษาปัจจุบันและอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา เพราะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม
เหล่านี้ มีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาอย่างสำคัญ

อธิการบดีในมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกามีบทบาทมากต่อสังคม เมื่อเทียบกับ
มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ในประเทศอื่น ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวถึงคุณสมบัติของอธิการบดีที่จะต้องเป็นบุคคลที่
ความสามารถรอบด้าน ทั้งในด้านการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ และมีคุณสมบัติส่วนตัวที่เป็นแบบ
อย่างหรือที่บุคคลอื่นยอมรับนับถือได้ ความสามารถและคุณสมบัติเหล่านั้นมีอยู่หลายประการใน
ประการสำคัญ ๆ คือ

อธิการบดีต้องเป็นผู้ที่นักศึกษารักและสามารถเข้ากับอาจารย์ได้ รวมทั้งเป็นผู้บริหารที่มี
มือเป็นที่ยอมรับของสภามหาวิทยาลัย มีความสามารถต่อรองชั้นเยียมกับส่วนราชการและแหล่งทุน
ต่าง ๆ เพื่อหาทุนเข้ามหาวิทยาลัย และเป็นผู้ที่สามารถปกป้องระบบการศึกษา และเป็นผู้สามารถ
ขมพรชื่อเสียงมหาวิทยาลัยต่อสื่อมวลชนได้อย่างดี สนใจการศึกษา เครื่องศาสนาและมีชีวิตครอบครัวที่
อบอุ่น

อธิการบดีต้องเป็นคนเข้มแข็ง พึงคนอื่นและไม่เอาแต่ความคิดเห็นของตนเป็นใหญ่มี
หลักการแต่ก็พร้อมที่จะต่อรองได้ มีความสามารถมองการณ์ไกลโดยเข้าใจรายละเอียด มีความรักชาติและ
พร้อมที่จะวิพากษ์วิจารณ์สถานการณ์ปัจจุบันโดยไม่เกรงกลัวอะไรทั้งสิ้น และควรเป็นแหล่งที่ทำให้
เกิดการประกาศนโยบายสาธารณะ (public policy)¹³

เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติที่อธิการบดีควรมีในด้านต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็น
การยากไม่น้อยที่จะมีบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนพอที่จะบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาให้ราบรื่นและ
บรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยปัจจุบัน ได้นำระบบการ
สรรหาอธิการบดีมาใช้ ในบางครั้งบางคราวการสรรหาอธิการบดีก็ได้สร้างความไม่พอใจกับ

นักศึกษาและอาจารย์มหาวิทยาลัย ถึงขั้นมีการประท้วงกันอย่างรุนแรง จนต้องประกาศงดการเรียนการสอนชั่วคราว ดังกรณีที่เกิดขึ้นที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นการกระทบกระเทือนต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัยอย่างยิ่ง ถ้าเป็นเช่นนั้นการมีอธิการบดีจะสร้างความพอใจให้กับสมาชิกขององค์การได้อย่างไร

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยนั้น บทบาทที่น่าจะสำคัญยิ่งประการหนึ่งคือ อธิการบดีในทางวิชาการ ก็คือควรจะมีบทบาทเป็นนักวิชาการระดับประเทศ ควรเป็นผู้ที่ทำการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในสังคมไทยตามหลักวิชาการ โดยจะทำตัวเสมือนโฆษกของนักวิชาการมหาวิทยาลัย

ในการแสดงความคิดเห็นและการชี้แนะแนวทางการแก้ปัญหาตามหลักวิชาการอธิการบดีควรจะเป็นตัวของตัวเอง มิใช่ให้ความเห็นในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล เพราะการให้ความเห็นในฐานะเช่นนั้นอาจมีอคติได้ ข้อเสนอแนะดังกล่าวจึงอาจไม่ได้ประโยชน์อย่างแท้จริงต่อสังคมไทย

สังคมไทยนั้นยังมีความเชื่อถือศรัทธานักวิชาการอยู่ไม่น้อย และอธิการบดีก็คือนักวิชาการที่ได้รับการเลือกสรรมา เป็นผู้ที่มีฝีมือทั้งด้านวิชาการและด้านการบริหารหรือเป็นผู้ที่มหาวิทยาลัยนั้นเอง ดังนั้น การให้ความเห็นต่อปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น ตลอดจนทิศทางทางการแก้ปัญหาสังคม ถ้าผู้นำทางวิชาการออกความเห็นในปัญหาดังกล่าว ความเห็นนั้นก็น่าหนัก ประเทศชาติก็จะเจริญก้าวหน้าและมีศักดิ์ศรีเพราะความคิดเห็นของนักวิชาการที่แสดงออกปัญหาการบริหารประเทศในแง่ต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์และไม่ทำให้รัฐบาลออกความคิดเห็นออกนอกกลุ่มนอกทางไปมาก ๆ จนทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา

ตัวอย่างเช่นความเห็นในแง่คุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเลือกสรรหรือแต่งตั้งจากผู้สังกัดอยู่กับส่วนราชการใด

ความเห็นเช่นนี้หากนักวิชาการหรือโดยอธิการบดีมหาวิทยาลัย จะแสดงความคิดเห็นในแง่หลักวิชาการโดยมิใช่ลักษณะที่ปรึกษา การแสดงความคิดเห็นก็จะมีคุณค่าเพราะเป็นการแสดงอย่างตรงไปตรงมาและสุจริตใจตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับลักษณะสังคมไทย

ดังนั้นจึงมีประเด็นที่ควรตระหนักในการสรรหาอธิการบดีในสาระสำคัญ ๆ คือ ว่าจะได้มาซึ่งอธิการบดีที่จะเป็นผู้ส่งเสริมความรู้ทางวิชาการทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เป็นผู้มีความคิดริเริ่มในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารมหาวิทยาลัยให้เจริญเติบโต ผู้นำทางวิชาการในระดับประเทศ เสริมสร้างสัมพันธภาพอันดีและบรรยากาศแห่งความเข้าใจระหว่างสมาชิกขององค์การ คือกลุ่มนักศึกษาปัจจุบัน นักศึกษาเก่า อาจารย์ นักวิชาการ ข้าราชการ

เมื่อความคาดหวังในบทบาทของอธิการบดีมีอยู่ในประการสำคัญ ๆ ดังกล่าว การสรรหาอธิการบดีจึงต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะบริหารงานมหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายที่กล่าวแล้วได้อย่างสมบูรณ์



การสรรหาอธิการบดีจึงมิใช่ไปค้นหาบุคคลที่เน้นคุณสมบัติอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติที่จะบริหารงานมหาวิทยาลัยให้เจริญก้าวหน้า หรือเลือกด้วยความชอบในตัวบุคคล โดยมีได้มาถึงคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานในตำแหน่งอธิการบดี

ถ้าเป็นเช่นนั้น ก็เท่ากับว่าการมีอธิการบดีจะเพียงแต่เป็นผู้คอยควบคุมดูแลการทำงานประจำวันของข้าราชการเท่านั้น

มหาวิทยาลัยบางแห่งในประเทศไทย จะมีเกณฑ์การสรรหาที่ทำให้ได้ผู้บริหารที่อยู่ในสาขาอาชีพที่มีสมาชิกของอาชีพนั้นเป็นจำนวนมาก เพราะบุคคลในสายอาชีพนั้นเป็นผู้เลือก เป็นการให้ความสำคัญที่ไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคจะมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาในภูมิภาค ถ้าอธิการบดีมิใช่ผู้นำทางวิชาการ การพัฒนาในภูมิภาคก็จะขาดผู้นำหรือชี้ปัญหา และทิศทางการพัฒนาในแง่หลักวิชาการ

ดังนั้น การสรรหาอธิการบดีจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อมหาวิทยาลัย ต่อสังคมและประเทศชาติอย่างกว้างขวาง การสรรหาโดยมีหลักเกณฑ์ที่ขาดความสมบูรณ์หรือขาดความระหนักในคุณสมบัติที่สำคัญและจำเป็นของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี จึงเป็นเรื่องที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัย และการที่มหาวิทยาลัยจะมีบทบาทในการชี้ทิศทางหรือแก้ปัญหการพัฒนาประเทศตามหลักวิชาการเป็นอย่างยิ่ง

ความสนใจศึกษาในเรื่องการบริหารงานมหาวิทยาลัยมีอยู่อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่เป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยมาแล้วก็มักมองปัญหาได้กว้างขวางและละเอียดลึกซึ้ง และท่านเหล่านั้นก็ขอเขียนเกี่ยวกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่น่าสนใจ โดยมีความเห็นว่าในขณะที่อธิการบดีจะต้องพยายามประสานความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเพื่อให้การบริหารงานราบรื่น และบรรลุเป้าหมายของมหาวิทยาลัย แต่คณาจารย์มักจะชอบให้มีความยุ่งเหยิงในการบริหารมากกว่าจะมีระบบการบริหารที่ดี

ฉะนั้น ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าอธิการบดีจะเป็นผู้นำทางการบริหารหรือเพียงเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างที่เคยเป็นมา เพราะถ้าหากจะเป็นผู้นำทางด้านการศึกษา ก็จะต้องมีความสามารถในการโน้มน้าวผู้อื่นเพื่อได้รับความร่วมมือ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่เป็ความท้าทายของมหาวิทยาลัย แต่หากอธิการบดีจะทำหน้าที่เพียงคอยดูแลการปฏิบัติงานประจำวันให้เป็นไปอย่างถูกต้องกับกฎระเบียบ มหาวิทยาลัยก็คงไม่ก้าวหน้าและไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

อันที่จริงแล้วอธิการบดีต้องเป็นผู้นำมากกว่าจะควบคุมดูแลงานประจำของมหาวิทยาลัย เพราะจะต้องเป็นผู้แสวงหาเป้าหมาย ถ้าหากมหาวิทยาลัยอยู่ไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีเป้าหมาย มหาวิทยาลัยก็จะเฉ่วร้าง ดังนั้น อธิการบดีจึงต้องแสวงหาเป้าหมาย ตลอดจนให้บุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยชัดเจนในเป้าหมายนั้นด้วย¹⁴

การทำหน้าที่เป็นผู้นำในสถาบันอุดมศึกษา ก็คือการทำให้เกิดความสงบในมหาวิทยาลัย กลุ่มอาจารย์และสภามหาวิทยาลัย สร้างสรรความก้าวหน้ามิใช่เพียงให้มหาวิทยาลัยอยู่รอด



เท่านั้น เพราะในสังคมจะมีทั้งกลุ่มผู้สนใจและสนับสนุนความสำเร็จของมหาวิทยาลัย และกลุ่มที่คอยคัดค้านบทบาทของมหาวิทยาลัยในการริเริ่มเปลี่ยนแปลง หรือในการชี้แนะแนวทางแก้ปัญหาสังคม ดังนั้น อธิการบดีจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความคิดเห็นที่เป็นที่ยอมรับกันว่าถูกต้องในอวกาศกับแนวความคิดใหม่ จึงจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการอย่างกว้างขวางได้ แต่การริเริ่มให้เกิดความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ต้องกระทำโดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์บางประการมิใช่สักแต่เพียงว่าจะให้มีการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงนั้นก็มีได้เป็นเพราะถูกกดดันจากองค์กรภายในมหาวิทยาลัยเอง¹⁵

การเมืองกับการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษา

การบริหารงานสถาบันอุดมศึกษามีปัญหายุ่งยากจากอิทธิพลทั้งภายในและภายนอก ในสมัยแรก ๆ เมื่อก่อตั้งมหาวิทยาลัยที่ Bologna นักศึกษาเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการบริหารมหาวิทยาลัย แม้ในปัจจุบันในประเทศสเปนและลาตินอเมริกา นักศึกษาก็มีบทบาทมากในสภามหาวิทยาลัย แต่ผลจากการที่นักศึกษามีบทบาทในการบริหารงานมหาวิทยาลัย มักทำให้คุณภาพการศึกษาและแทนที่จะดีขึ้น ยกเว้นมหาวิทยาลัยในประเทศอาเจนตินาสัมผัสเปรอง นักศึกษามีบทบาทที่ลดคุณภาพของมหาวิทยาลัยดีขึ้น และนักศึกษาไม่เพียงแต่มีบทบาทในมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทต่อการบริหารประเทศเมื่อมีความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นอีกด้วย

เมื่อแรกตั้งมหาวิทยาลัยเวอร์จิเนีย ได้นำระบบที่นักศึกษามีบทบาทในการบริหารมหาวิทยาลัยเข้ามาใช้ (เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1820) แต่ก็ต้องเลิกกลับไปเพราะบรรดาศาสตราจารย์ยื่นใบลาออก แม้จะมีผู้สนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย แต่ก็ไม่สามารถจะใช้วิธีการอย่างไร

อำนาจการบริหารงานมหาวิทยาลัยในยุคสมัยต่าง ๆ ก็เปลี่ยนแปลงไป ในบางสมัย นักศึกษาก็มีบทบาทมากเกินกว่าที่บุคคลต่าง ๆ จะคาดคิด เช่นในระบบที่มีวิชาเลือก ถ้าวิชาเลือกมีนักศึกษาเลือกเรียนกว้างขวาง มหาวิทยาลัยก็จะขยายขอบข่ายงานในด้านนั้น ในมหาวิทยาลัยไทยจะมีอาจารย์ถึงยี่สิบห้าเปอร์เซ็นต์ที่นักศึกษาเลือกมาเพื่อทำการสอน จากบรรดาอาจารย์ที่สอนอยู่

ในบางสมัยคณาจารย์อาจรวมกลุ่มกันและมีอำนาจบริหารมหาวิทยาลัย และบางสมัยในสหรัฐอเมริกาอำนาจรัฐเข้ามากำก่ายการบริหารงานมหาวิทยาลัย โดยการที่มีผู้แทนของรัฐบาลเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีกรรมสิทธิ์และผู้ว่าการมลรัฐมีอำนาจตรวจสอบการบริหารงานบางอย่างของมหาวิทยาลัยอีกด้วย หากรัฐบาลเข้ามากำก่ายการบริหารงานมหาวิทยาลัย นักศึกษาก็มีอำนาจลดลง

ในสมัยกลางกลุ่มคณาจารย์และนักศึกษาจะเลือกอธิการบดี ในประเทศเยอรมนี อธิการบดีมักเป็นฝ่ายคณาจารย์ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสนั้น อธิการบดีมักเป็นฝ่ายรัฐบาล ในประเทศไทย การบริหารมหาวิทยาลัย บางประเทศอธิการบดีมีอำนาจเต็มที่ ศาสตราจารย์ผู้เป็นหัวหน้าภาควิชาจะเป็นผู้มีอำนาจเต็มที่เช่นกัน ศูนย์บริหารงานมหาวิทยาลัยก็คืออธิการบดี คณะบดีก็มีอำนาจ

ด้วย แต่ปัจจุบันเมื่อมหาวิทยาลัยตั้งขึ้น ก็ยังมีการกำหนดกฎระเบียบมากขึ้น เป็นเหตุให้อำนาจของอธิการบดีลดลง¹⁶

การที่อำนาจการบริหารงานมหาวิทยาลัยอยู่ที่อธิการบดี อยู่ที่คณาจารย์หรือนักศึกษา หรือการที่รัฐเข้ามามีอำนาจก้าวท้าวการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ย่อมมีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบาย การขยายตัวและเสรีภาพหรือความก้าวหน้าทางวิชาการตลอดจนบทบาทของ มหาวิทยาลัยที่จะพึงมีต่อสังคมด้วย

บทบาทของอาจารย์และนักศึกษาต่อการบริหารมหาวิทยาลัย

การบริหารงานอุดมศึกษาโดยทั่วไปคำนึงถึงเรื่องงานสอน งานวิจัย และงานบริการชุมชน และเป้าหมายของการบริหารงานวิชาการนับว่าเป็นหัวใจของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การตัดสินใจของผู้บริหารจึงควรถือประโยชน์ในทางวิชาการเป็นหลัก ไม่ยึดถือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง รูปแบบของการบริหารจึงควรมีลักษณะเดิมที่จะมีคณาจารย์หรือมีนิสิตมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยด้วย

แต่การให้กลุ่มดังกล่าวมีส่วนร่วมในการบริหารงานมหาวิทยาลัยบางกรณีก็อาจไม่ได้ผลจริงจัง เนื่องจากผลประโยชน์ของกลุ่มซึ่งแต่ละกลุ่มมีความต้องการแตกต่างกัน ทำให้เกิดความขัดแย้ง การบริหารงานวิชาการในมหาวิทยาลัยจึงต้องเข้าใจระบบการเมืองภายในมหาวิทยาลัยด้วย เพราะประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ คือ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มอาจารย์ กลุ่มนักศึกษาและกลุ่มเจ้าหน้าที่ธุรการซึ่งต่างมีเป้าหมาย ความเชื่อ ค่านิยม พื้นเพและความสนใจแตกต่างกัน¹⁷ องค์ประกอบเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับนักศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา ในอดีตนั้น อาจารย์เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ให้นักศึกษาเพียงคนเดียว แต่ในปัจจุบันการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเป็นลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนโต้ตอบกันระหว่างอาจารย์และนักศึกษา อาจารย์จึงต้องมีบทบาทที่จะกระตุ้นและชี้แนวทางให้นักศึกษาเป็นรู้หลักวิชา เข้าใจปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถลงมือแก้ปัญหาและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง จะเป็นการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ

การที่จะเป็นเช่นนั้นได้ก็ขึ้นอยู่กับอาจารย์ต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับนักศึกษา มีความเข้าใจ ความรู้สึกและสภาพจิตใจของนักศึกษาและให้คำปรึกษากับนักศึกษาโดยสามารถเข้าใจปัญหาการเป็นของนักศึกษาได้เป็นอย่างดี ซึ่งความสัมพันธ์ลักษณะนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยการพบกันหรือถ่ายทอดในชั่วโมงบรรยายเท่านั้น¹⁸

หากความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับนักศึกษาเป็นไปด้วยดี การที่จะให้นักศึกษาได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยก็จะเป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัยแทนที่จะเป็นอุปสรรคและเกิดปัญหาจนกระทบกระเทือนต่อการเรียนการสอนดังเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยหลายแห่งในประเทศไทยมาแล้ว

ในต่างประเทศนั้นนักศึกษามีสิทธิโต้แย้งกับมหาวิทยาลัยในกรณีการวางหลักสูตร



องค์การนักศึกษาบางแห่งได้จัดให้มีหน่วยความประจำทำงานแทนตนในกรณีพิพาท มหาวิทยาลัยรวมทั้งยังมีบทบาทในด้านอื่น ๆ ที่สำคัญ ๆ เช่น การช่วยวางนโยบายพัฒนา มหาวิทยาลัย การประเมินผลการสอนแต่ละวิชา ส่วนในประเทศไทยยังมีได้ส่งเสริมบทบาทนักศึกษา เรื่องนี้อย่างจริงจัง¹⁹

การที่จะสนับสนุนให้นักศึกษามีส่วนร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะในเรื่องที่เป็นผลเสียโดยตรงกับตัวนักศึกษาเอง หรือเป็นเรื่องที่จะช่วยเสริมสร้างประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต จึงน่าจะเป็นเรื่องสมควรที่จะยินยอมให้นักศึกษามีบทบาทได้ แต่การที่จะก้าวไปไกลถึงขั้นให้นักศึกษาจำเป็นต้องเลือกอธิการบดีเพื่อเป็นผู้นำบริหารงานมหาวิทยาลัย ทั้งที่นักศึกษามีได้มีส่วนร่วมปฏิบัติงานกับอธิการบดีโดยตรงดังเช่นคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย จึงเป็นที่น่าพิจารณาบทบาทนี้ของนักศึกษาอย่างรอบคอบว่าจะจะเป็นผลดี-ผลเสียประการใดหรือต่อการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษา

การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษานั้น มีปัจจัยที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึงอยู่หลายประการ ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกสถาบันอุดมศึกษา ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับคณาจารย์ ข้าราชการ มหาวิทยาลัยและนักศึกษาเพื่อบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายตามหลักการของสถาบันอุดมศึกษา คือให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการ ช่วยชี้แนะแนวทางการแก้ปัญหาสังคมหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ การให้บริการแก่สังคมและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมของชาติ ฯลฯ

หากฝ่ายบริหารไม่สามารถสร้างสัมพันธ์ภาพอันดีกับกลุ่มต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยได้ ก็เป็นการยากที่จะบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และยิ่งกว่านั้นหากต่าง ๆ ไม่ยอมรับฝ่ายบริหารด้วยแล้ว ความไม่สงบและความขัดแย้งรุนแรงจะเกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยเป็นอุปสรรคต่อการเรียนการสอน ภาพพจน์สถาบันอุดมศึกษาและการบรรลุเป้าหมายมหาวิทยาลัยอย่างยิ่ง

การสรรหาอธิการบดี จึงจำเป็นต้องได้คนดีที่มีฝีมือ มีคุณธรรมและกอร์ปด้วยคุณสมบัติที่จำเป็นต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัย เพื่อสามารถพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อประเทศชาติ รวมทั้งให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการ การสรรหาอธิการบดีจึงจำเป็นต้องสร้างหลักเกณฑ์และมีกระบวนการที่ดีพอที่จะมั่นใจได้ว่าจะพบบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับเป็นผู้นำหรือผู้บริหารมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ดีแล้ว ควรจะมีมาตรการที่จะกลั่นกรองอีกหนึ่ง เพื่อให้มีข้อผิดพลาด หรือข้อบกพร่องน้อยที่สุด

สำหรับปัจจัยภายนอกคืออำนาจของรัฐ ที่จะเข้าไปก้าวกำการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษามีอยู่ไม่น้อยเพียงใด หากเป็นการควบคุมในหลักการใหญ่ ๆ โดยยึดความก้าวหน้าของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ ก็จะเป็นการส่งเสริมการบริหารงานมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการริเริ่มที่จะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นศูนย์กลางวิชาการ ซึ่งประโยชน์ต่อสังคม



แต่หากรัฐเข้ามาก้าวท้าวในรายละเอียด เช่นในเรื่องหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน หรือกิจกรรมนอกหลักสูตรที่จะช่วยให้นักศึกษามีโอกาสเพิ่มพูนประสบการณ์ในทางปฏิบัติ นอกเหนือจากการเรียนการสอนตามหลักสูตร การเข้ามาท้าวท้วงจนถึงจุดที่มหาวิทยาลัยขาดความเป็นอิสระ ก็เท่ากับเป็นการทำลายความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย และเมื่อเป็นเช่นนั้น มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาก็จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคม และการพัฒนาประเทศชาติแต่อย่างใด



บรรณานุกรม

- Franklin, Benjamin, **Proposals Relating to the Education of Youth in Pensilvania**, Philadelphia, 1749.
- Flexner, Abraham, **Universities : American English German**, Oxford University Press, N.Y., 1930.
- Hutchins, Robert Maynard, **Freedom, Education and the Fund**, Meridian Books, N.Y., 1958.
- Kerr, Klark, **The Uses of the University**, Harper and Row, Publisher, N.Y. 1963.
- Lowell, Lawrence, **What a University President Has Learned**, McMillan N.Y., 1938.
- เกษม สุวรรณกุล, “มหาวิทยาลัยไทย กับการพัฒนา” กองแผนงาน สำนักงานปลัดทบวง
รายงานการสัมมนาเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต (27-29 พ.ค.
2525).
- เพ็ญณี กันตะวงษ์, “การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และนักศึกษา” คุรุปริทัศน์ ปีที่
ฉบับที่ 9 (กันยายน 2523).
- ไพฑูริย์ สีนลาร์ตัน, “การบริหารงานวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา” วารสารครุศาสตร์ ปีที่
ฉบับที่ 1 (ก.ค. 2525).
- ไพฑูริย์ สีนลาร์ตัน, “จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยไทย ความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง
ใน อุทัย เลอาหิเชียร, วรเดช จันทรศร, บรรณาธิการ การบริหารมหาวิทยาลัย
ประเทศไทย” เอกสารการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 41 คณะรัฐประศาสน
ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2526.
- ไพฑูริย์ สีนลาร์ตัน, “บทบาทของมหาวิทยาลัย กับการพัฒนาประเทศไทย” วารสารครุศาสตร์
ปีที่ 11 ฉบับที่ 3 (ม.ค.- มี.ค. 2526)
- วรารณ บวรศิริ, “วิเคราะห์นโยบายการศึกษาในระดับอุดมศึกษาหลังการเปลี่ยนแปลง
ปกครอง” วารสารครุศาสตร์ ปีที่ 11 ตอนที่ 2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2525).
- วิจิต ฅ บ้อมเพชร, “บทบาท ของมหาวิทยาลัย ในการพัฒนาประเทศ ทางด้านเศรษฐกิจ สัง
ในอดีต ปัจจุบันและอนาคต” ใน กองแผนงาน สำนักงานปลัดทบวง, รายงานการสัม
เนอรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต, ณ โรงแรมไฮแอทออร์คิด จังหวัด
เชียงใหม่ (27-29 พ.ค. 2525).
- สวัสดี สุคนธรังษี, “ปัญหานักศึกษาในการบริหารมหาวิทยาลัย” ใน อุทัย เลอาหิเชียร
วรเดช จันทรศร, บรรณาธิการ) การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เอกสาร
ศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 41 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2526.
- ลีปนนท์ เกตุทัต, “แนวคิดเรื่องการให้บริการคำปรึกษาแนะนำของมหาวิทยาลัย” วารสาร
ศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2525).



กระบวนการแก้ปัญหาและตัดสินใจ

โดย ผศ. เซาว์ ไพรพิรุณโรจน์

1. ความหมายของปัญหา

ในแต่ละวันคนเราต้องเผชิญกับปัญหานานัปการ บางคนก็เผชิญกับปัญหาเพียงเล็กน้อย หรือบางคนก็หลีกเลี่ยงปัญหาที่มีอยู่เพื่อให้เวลาแก้ปัญหาให้ตัวเอง อย่างไรก็ตามการดำเนินชีวิตประจำวัน การปฏิบัติงานในองค์กร การเข้าสังคม หรือสมาคม หรือภายในสถาบันครอบครัว สิ่งหนึ่งที่จะหนีไม่พ้นก็คือปัญหา ซึ่งจะเกิดขึ้นมาในแต่ละลักษณะแต่ละเหตุการณ์ที่แตกต่างกันออกไป บางคนสามารถแก้ปัญหาได้โดยแยกแยะว่าอะไรคือเหตุผลอะไรคือผล บางคนสามารถที่จะได้แหล่งข้อมูลที่ตีมาช่วยในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหานั้น ๆ แต่หลาย ๆ คนอาจมีความสามารถในการ “ชุก” ปัญหา กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็พยายามที่จะเก็บกดไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางการบริหาร ตัวปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรมักจะมีผลกระทบต่อกองการในการบริหารงานทั้งระบบ ถ้าเราพิจารณาในด้านวิชาการแล้ว ปัญหาก็คือผลอันไม่พึงปรารถนาที่เกิดขึ้นและจะต้องแก้ไขอย่างถูกต้องหรือขจัดให้หมดไป ตัวอย่างเช่น เราอยู่กับเพื่อนร่วมห้องและใช้ตู้เสื้อผ้าเดียวกันโดยที่ตู้เสื้อผ้านั้นมีฝุ่นละอองสกปรกซึ่งทั้งสองฝ่ายก็อยู่กันอย่างไม่นอนาทรมต่อฝุ่นละอองที่จับตู้ไปนั้น เมื่อความนึกคิดของคนทั้งสองยังไม่ถือว่า ฝุ่นละอองคือสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาก็จะไม่มีการคิดถึงปัญหาในการกำจัดฝุ่นที่ตู้เสื้อผ้านั้น แต่เมื่อใดก็ตามที่คนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายรู้สึกว่ามีฝุ่นละอองนั้นเริ่มก่อความรำคาญ หรืออาจทำให้ผู้อยู่อาศัยร่วมกันเกิดการแพ้ฝุ่นละอองและมีอาการจามไอตลอดเวลาถ้าอยู่ใกล้ตู้ไปนี้ เราก็จะได้เริ่มคิดว่าจาก การที่เราตั้งตู้เสื้อผ้าไว้และมีฝุ่นมาเกาะซึ่งเราไม่พึงปรารถนา เราก็ควรจะขจัดมันให้หมดไป วิธีการแก้ไขก็เช่น การทำความสะอาด การย้ายตู้ไปตั้งให้ถูกทิศทางที่ไม่ให้ฝุ่นมาเกาะง่าย เป็นต้น เช่นนี้แล้ว ปัญหาซึ่งไม่พึงประสงค์นั้นก็就会被ขจัดหรือแก้ไขให้หมดไป

สิ่งที่ก่อความ

ปัญหา หมายถึงการเบี่ยงเบนระหว่างสิ่งที่ควรจะเกิดหรือประสงค์ให้เกิดขึ้นกับสิ่งที่เกิดขึ้น กล่าวคือ สิ่งที่เราคาดว่าควรจะเกิดอย่างนั้นอย่างนี้ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ นั้นมันต่างจากสิ่งที่เรา คาดคิดเอาไว้ เช่น ระหว่างการเดินทางไปทำงานนั้น สิ่งที่จะต้องเกิดก็คือ การออกเดินทางจากบ้าน ต้องพบรถเมล์ที่จะมาจอดตรงป้ายรถประจำทางให้เราขึ้นรถไปทำงาน แต่ถ้าวันนั้นไปถึงป้ายรถประจำทางแล้วปรากฏว่าไม่มีรถเมล์มาจอดรับผู้โดยสารเป็นเวลาานานผิดปกติ นั่นก็หมายถึง ปัญหา ซึ่งสิ่งที่เราคาดว่าน่าที่จะเกิดคือจะมีรถเมล์มาบริการเรา แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ คือว่าไม่มีรถเมล์ มาจอดรับผู้โดยสาร เช่นนั้นมันก็เกิดปัญหาขึ้นมาซึ่งก็หมายถึงว่าจะมีการเบี่ยงเบนจากสิ่งที่ควรจะเกิด ถ้าสมมติว่าการที่



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

เรายืนรอรถเมล์อยู่นั้น และรถเมล์ก็ไม่มาซักทีเราก็อาจจะเดินไปทำงานก็ได้ถ้าที่ทำงานนั้นไม่ไกลจนเกินไป และเราก็พอใจกับการเดินนั้น ๆ ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วเราก็เห็นว่าไม่มีปัญหา แต่เมื่อไรก็ตามที่เรามีความรู้สึกว่าความเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้นนั้น คือ เราไม่สามารถไปทำงานได้ทันเวลา ซึ่งอาจทำให้เราถูกตัดเงินเดือน ถูกผู้บังคับบัญชาฟ่งเล้ง หรือเพื่อนร่วมงานดูแคลนว่าเรามาทำงานสาย เมื่อเป็นเช่นนั้นปัญหาก็เกิดแล้วว่า ทำอย่างไรในภาวะการณ์เช่นนั้นเราถึงจะไปทำงานได้ทัน กรณีเช่นนี้ก็อาจจะตัดสินได้นิ่งแท็กซีหรือถ้าจะประหยัดก็อาจวิ่งไปที่ทำงาน ฉะนั้นเมื่อเราต้องการจะขจัดผลที่ไม่พึงปรารถนา คือ การทำงานสายนั้นแหละคือปัญหา การจะพิจารณาตัวปัญหาในทางวิชาการถือว่า เราจะต้องมีความสามารถในการระบุและเจาะจงปัญหา การระบุปัญหาให้เจาะจงนั้น หมายถึงว่าในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตัวปัญหาซึ่งเราคาดว่าน่าจะเป็นปัญหาแท้ที่จริงแล้วอาจจะไม่ใช่เลยก็ได้ มันอาจจะ เป็นเพียงอาการของปัญหาหรือเป็นเพียงปลายเหตุของปัญหานั้น ๆ ในการมองปัญหาใน องค์การ นักศึกษาจะต้องมองว่าปัญหาซึ่งปรากฏให้เราพบในแต่ละครั้งนั้นเป็นปัญหาชนิดใด เรา สามารถจะระบุให้มันแจ่มชัดได้หรือไม่ในปัญหาที่เราต้องการจะศึกษานั้น ๆ

2. ประเภทของปัญหา

ปัญหามีหลายประเภท แต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกันดังนี้

1. ปัญหาป้องกัน คือ ปัญหาที่ความเบี่ยงเบนไม่ได้เกิดมาแต่อดีต แต่ว่าในขณะที่ปัจจุบัน มีสิ่งบอกเหตุให้ทราบว่า จะมีความเบี่ยงเบนเกิดขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอนถ้าไม่รีบขจัดปัญหาที่เกิดขึ้น ในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น เกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียในปัจจุบัน ซึ่งอาจมีผลกระทบในอนาคตแน่นอนในด้านราคาน้ำมัน ถ้าสงครามยังยืดเยื้อต่อไปเช่นนี้แล้ว ย่อมหมายถึงว่าในภาวะปัจจุบันราคาน้ำมันมีแนวโน้มที่จะยังมีใช้เพียงพอและเพื่อป้องกันมิให้มีการขาดแคลนน้ำมันในอนาคต จึงต้องรีบหาทางแก้ไข เช่น อาจจะหันไปซื้อน้ำมันจากประเทศผู้ผลิตน้ำมันรายอื่นที่ไม่ได้อยู่ในย่านสงครามเป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาป้องกัน หมายถึง การรีบตัดไฟแต่ต้นลม เพื่อมิให้ตัวปัญหาได้มีโอกาสเกิดขึ้น ในอนาคต

2. ปัญหาขัดข้อง หมายถึง ปัญหาที่เคยเกิดมาแล้วในอดีต และปัจจุบันปัญหานั้นก็ยังคงอยู่ และยังมีแนวโน้มว่าในอนาคตปัญหานั้นก็ยังคงอยู่ต่อไปเรื่อย ๆ ถ้ายังหามาตรการที่ได้ผลมาแก้ไขปัญหานี้ไม่ได้ เช่น ปัญหาความยากจนของชาวชนบท จะเห็นได้ว่า แต่ไหนแต่ไรมาในอดีต ชาวชนบทส่วนใหญ่ก็ยังเป็นกลุ่มคนที่ยากจน และในปัจจุบันนี้ก็ยังคงเป็นกลุ่มคนที่ยากจนอยู่ และมีแนวโน้มว่าในอนาคตก็ยังคงจะอยู่ตลอดเวลา ถ้าหากว่าในปัจจุบันไม่สามารถหามาตรการต่าง ๆ มาแก้ไขปัญหานี้ได้ เพื่อมิให้ในอนาคตเกิดปัญหานี้ขึ้นมา และทางแก้ของปัญหานี้เพื่อมิให้ในอนาคตชาวชนบทยากจนอยู่อีก ก็อาจจะแก้โดยรัฐบาลสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้คนชนบทเทียบเท่ากับตัวเมือง เช่นนี้เป็นต้น

3. ปัญหาพัฒนา หมายถึง ปัญหาที่เกิดอยู่เป็นปกติวิสัย เช่นการข้ามถนนไม่ข้ามตรงกลางม้าลาย จนในสังคมเองเกิดคนกลุ่มหนึ่งที่ต้องการจะพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้นและต้องการ

ปลูกฝังความมีวินัยของคนข้ามถนน กลุ่มคนเหล่านี้อาจจะออกแรงรณรงค์หาสมัครพรรคพวกเพื่อสนับสนุนโครงการให้คนข้ามถนนบนทางม้าลายให้สำเร็จ หรืออีกตัวอย่างหนึ่งเช่น การรณรงค์เพื่อให้คนเลิกสูบบุหรี่ จะเห็นได้ว่า จากอดีตจนถึงปัจจุบันคนก็ยังสูบบุหรี่อยู่ และมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ จนคาดได้แน่นอนว่าในอนาคตคนก็ยังติดบุหรี่อยู่และจะสูบเพิ่มมากขึ้นอีก ถ้าไม่มีการชี้แนะให้คนเลิกสูบบุหรี่ได้อย่างจริงจัง ปัญหาเช่นนี้ ถ้าเกิดมีกลุ่มคนที่มีความตั้งใจให้สังคมไทยเป็นเขตปลอดบุหรี่ และรณรงค์อย่างจริงจัง เพื่อให้คนเลิกสูบบุหรี่ เช่นนี้แล้วถือว่าเป็นปัญหาพัฒนา

แนวทางการพิจารณาปัญหา

การแก้ปัญหาย่อมมีขั้นตอนในการดำเนินการ ผู้ที่การแก้ไขปัญหาย่อมเป็นผู้ที่ได้คลุกคลีกับปัญหานั้นมาบ้างน้อยบ้าง อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาก็ต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่ใช่การแก้ปัญหาลักษณะ “ชี้ข้างจับตักแตน” หรือเห็นว่าอะไรที่เป็นปัญหาแล้วก็อยากจะทำเนิ่นการแก้ไขให้หมดโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่นนี้แล้ว ย่อมถือได้ว่าไม่ได้เป็นนักแก้ปัญหาที่มีความสามารถ ข้าราชการอาจจะสร้างปัญหาทับถมขึ้นมาในปัญหานั้น ๆ อีกข้อที่นักบริหารควรตระหนักคือ ความสำคัญและความเร่งด่วนของปัญหา ความเป็นไปได้ของทางแก้ไข และใครจะเป็นผู้แก้ปัญหาเหล่านั้น เพราะบางครั้งการปล่อยให้ปัญหาคงอยู่ยังอาจจะประหยัดทรัพยากรได้มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การไปริเริ่มแก้ไขปัญหาโดยผู้ไม่มีความสามารถแท้จริง เพราะย่อมสิ้นเปลืองทั้งเงินและเวลา ข้าราชการยังอาจทำให้บรรยากาศในองค์กรปั่นป่วนไปด้วย

ขั้นตอนในการพิจารณาแก้ปัญหา นั้น อาจดำเนินการเป็นลำดับดังนี้

1. การระบุปัญหา
2. การหาสภาพแห่งปัญหา
3. เหตุผลที่เลือกปัญหา
4. ผู้มีบทบาทในการแก้ปัญหา
5. สาเหตุของปัญหา
6. แนวทางการแก้ไขปัญหา

1. การระบุปัญหา ได้แก่ การพยายามหาตัวปัญหาที่เจาะจง ไม่คลุมเครือ โดยเฉพาะการใช้ชื่อปัญหานั้น ต้องกะทัดรัดไม่ต้องตีความ หรืออ่านแล้วเข้าใจไปหลายนัย หรือว่าการระบุปัญหาที่ระบุโดยที่ไม่สามารถจะหาผู้แก้ปัญหาได้ ข้อควรระวังคือ อย่าเอา อาการ มาเป็นปัญหา เช่น ถ้าบริษัท ก. บริหารงานจนขาดทุน การขาดทุน ไม่ใช่ปัญหา แต่เป็นเพียงอาการ ตัวปัญหาที่แท้จริงอาจจะเป็นเช่น ลูกค้าไม่ประทับใจการบริการ หรือมีสินค้าตัวอื่นที่มีคุณภาพดีแต่ราคาแพง หรือสีล้นของกล่องไม่จูงใจผู้ซื้อ เป็นต้น

2. การหาสภาพแห่งปัญหา การหาสภาพแห่งปัญหาบางครั้งทราบได้จากการมีประสบการณ์หรือเคยคลุกคลีในเรื่องนั้น ๆ มาก่อน หรือทราบจากการปฏิบัติงานประจำจนสามารถแยกแยะ

ให้เห็นสภาพแห่งปัญหา หรือมีฉะนั้น จะต้องทราบถึงสภาพที่เคยเป็นมาแล้วในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนสภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

3. **เหตุผลที่เลือกปัญหา** เป็นการหาคำตอบว่าเพราะเหตุใดจึงเลือกปัญหาดังกล่าวมาเป็นตัวปัญหาที่จะต้องแก้ไข อาจจะมีเพราะมีความสำคัญที่สุดหรือเร่งด่วนที่สุดในขณะนั้นปัญหาในองค์การนั้น บางครั้งในเวลาเดียวกัน อาจมีปัญหาที่จะต้องแก้หลาย ๆ ปัญหาพร้อมกันก็ได้ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับผู้หน้าที่แก้ปัญหาคือเลือกกว่าปัญหาใดเป็นปัญหาเร่งด่วน ปัญหาใดยังไม่ควรแก้ไข

4. **ผู้มีบทบาทในการแก้ปัญหา** กำหนดผู้มีบทบาทในการแก้ปัญหา อาจเป็นบุคคลหรือหน่วยงาน และหากเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง โอกาสการแก้ปัญหาได้สำเร็จจะมีมาก

5. **สาเหตุของปัญหา** การหาสาเหตุของปัญหาการจะหาจากแหล่งข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์ หรืออาจใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของตนเอง หรือการประชุมกลุ่มเพื่อหาสาเหตุ

6. **แนวทางแก้ไขปัญหา** การจะแก้ไขปัญหาล่วงหน้านั้นต้องคำนึงถึงสาเหตุว่ามาจากอะไร เพื่อแก้ไขหรือกำหนดแนวทางแก้ไขได้ตรงกับสาเหตุ

ต่อไปนี้จะได้ยกตัวอย่างการพิจารณาปัญหา “ประชาชนไม่ศรัทธาดำรวจ” และปัญหา “ถนนหนทางในกรุงเทพมหานครสกปรกมาก” ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 ประชาชนไม่ศรัทธาดำรวจ

1) การระบุปัญหา จากประโยคนั้น จะเห็นได้ว่าตัวประชาชนไม่ศรัทธาดำรวจการจะให้ประชาชนศรัทธานั้น ถ้าแก้ที่ตัวประชาชนแล้ว เชื่อว่าปัญหานี้จะแก้ไขได้ยาก เพราะประชาชนจำนวนมากไม่รู้จะไปแก้ที่ประชาชนกลุ่มไหน แต่ถ้าเราเปลี่ยนชื่อปัญหาโดยคงความหมายเดิมก็จะได้ปัญหา “ตำรวจไม่ทำตัวให้ประชาชนศรัทธา” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตัวปัญหานี้อยู่ที่ตำรวจ และถ้าแก้ไขปัญหที่ตำรวจ โดยกรมตำรวจ จะเป็นผู้แก้ไขให้ตำรวจทำตัวให้เป็นที่ยศรัทธาของประชาชนนิยม เป็นการแก้ไขที่ง่ายกว่า เพราะฉะนั้นปัญหาที่ระบุในขั้นนี้คือ ตำรวจไม่ทำตัวให้ประชาชนศรัทธา

2) การหาสภาพแห่งปัญหา ในการหาสภาพแห่งปัญหา ก็จะต้องทราบถึงสภาพที่เคยเป็นมาแล้วในอดีต และปัจจุบัน ตลอดจนสภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจากตัวอย่างปัญหา “ตำรวจไม่ทำตัวให้ประชาชนศรัทธานั้น” แยกแยะได้ดังนี้

ก. **สภาพของปัญหาในอดีตและปัจจุบัน** ในอดีตที่ผ่านมา ภาพพจน์ของตำรวจสายตาประชาชนไม่สู้จะดีนัก เนื่องจากมักจะปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอว่า ตำรวจกระทำการทะเลว่นกระทำการใด ๆ ในลักษณะมิชอบ หรือประพฤติทุจริตผิดกฎหมายเป็นเหตุให้ศรัทธาดำรวจของประชาชนลดลง เนื่องจากตำรวจเป็นผู้รักษากฎหมาย แต่กระทำผิดเสียเอง

เมื่อเราได้กล่าวถึงสภาพปัญหาในอดีตแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการกล่าวถึงสภาพที่ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตดังนี้



ข. สภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ในปัจจุบัน ถ้าหากว่ากรมตำรวจและตำรวจด้วยกันเองไม่แก้ไขภาพพจน์ และสร้างศรัทธาที่ดีให้ประชาชนเชื่อถือ ในอนาคตเชื่อได้ว่าประชาชนจะให้ความร่วมมือกับตำรวจลดลง และจะเป็นเหตุให้โจรผู้ร้ายกำเริบเสิบสาน เนื่องจากพลเมืองดีไม่ยอมเป็นหูเป็นตาให้ตำรวจ อันเกิดจากความไม่ศรัทธาในอาชีพตำรวจ

จากที่กล่าวข้างต้น ย่อมคาดคะเนได้ว่า ความเบี่ยงเบนในตัวปัญหาก็ยังคงเกิดในอนาคต ถ้าไม่รีบดำเนินการแก้ไข

3) เหตุผลที่เลือกปัญหานี้ เนื่องจากปัญหาที่ตำรวจไม่ได้ทำตัวให้เป็นที่ศรัทธาของประชาชน อาจจะเป็นเหตุให้อาชญากรรมมีแนวโน้มสูงขึ้น เพราะประชาชนไม่ร่วมมือกับตำรวจ ฉะนั้นการเลือกปัญหานี้มาพิจารณา ก็เพื่อต้องการแก้ไขภาพพจน์และศรัทธาของตำรวจที่มีต่อประชาชนให้ดีขึ้น และทำให้ประชาชนอุ่นใจเมื่อมีตำรวจอยู่ใกล้

4) ผู้มีบทบาทในการแก้ปัญหา ผู้ที่มีบทบาทแก้ปัญหาคควรเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงจึงจะแก้ปัญหาได้สำเร็จ ซึ่งได้แก่

1. กรมตำรวจ
2. ตำรวจทุกนาย
3. รัฐบาล

จะสังเกตได้ว่า ผู้ที่มีบทบาทในการแก้ปัญหามีหลายฝ่าย ซึ่งถ้าแต่ละฝ่ายให้ความร่วมมือแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง ก็สามารถแก้ไขให้ลุล่วงได้

5) สาเหตุของปัญหา การที่ตำรวจไม่ทำตัวให้ประชาชนศรัทธา มีสาเหตุมาจาก ดังนี้

ก. สาเหตุจากใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ อาทิ การบิดเบือนสำนวน การเข้าข้างคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยไม่เป็นธรรม

ข. สาเหตุจากเงินเดือนน้อย ทำให้ต้องหารายได้พิเศษมาจุนเจือ และในบางกรณีก็เกิดจากความโลภ

การหาสาเหตุของปัญหานั้น ถ้ามีเวลาในการพินิจพิเคราะห์ ก็อาจได้สาเหตุของปัญหาเพิ่มมากกว่านี้ จากตัวอย่างข้างต้น เป็นเพียงการชี้แนวให้นักศึกษาเข้าใจถึงลักษณะของสาเหตุปัญหาเป็นเช่นไร ในลำดับต่อไป นักศึกษาก็ต้องหาแนวทางการแก้ปัญหา ดังตัวอย่างต่อไปนี้

6) แนวทางการแก้ไขปัญหา จากตัวอย่าง สาเหตุข้อ 1 และสาเหตุข้อ 2 สามารถแก้ไขได้

ก. แนวทางแก้ไขสาเหตุเนื่องจากตำรวจใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ อาจแก้ไขโดยให้ปัญหามีปัญหาระดับสูงทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี และดำเนินมาตรการลงโทษอย่างจริงจังโดยไม่เห็นแก่

ข. แนวทางแก้ไขสาเหตุเนื่องจากเงินเดือนน้อย อาจแก้ไขโดยกรมตำรวจหาสวัสดิการให้เพียงพอ อีกทั้งอบรมขัดเกลาเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ใช้จ่ายอย่างประหยัดไม่สุรุยสุราย

จะเห็นขั้นตอนการแก้ปัญหาครบวงจร จากตัวอย่างปัญหาเรื่อง “ตำรวจไม่ทำตัวให้ประชาชนศรัทธา” โดยมีขั้นตอนดังนี้ ก. การระบุปัญหา ข. การหาสภาพแห่งปัญหา ค. เหตุผลที่เลือกปัญหา ง. ผู้มีบทบาทในการแก้ปัญหา จ. สาเหตุของปัญหาและ ฉ. แนวทางการแก้ไขปัญหา

ตัวอย่างที่ 2 ถนนหนทางในกรุงเทพมหานครสกปรกมาก

1) การระบุปัญหา ถนนหนทางในกรุงเทพมหานครสกปรกมาก

2) สภาพของปัญหา

ก. สภาพที่เป็นมาแล้วในอดีตและปัจจุบัน ผู้อยู่อาศัยในเขต กทม. ย่อมทราบดีว่า ถนนหนทางใน กทม. สกปรกจนมีฉายาติดอันดับโลกว่าเป็นเมืองที่สกปรกมากเมืองหนึ่ง ส่วนหนึ่งของปัญหาก็มาจากการมั่งง่ายของชาว กทม. ที่ทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นที่ทาง และอีกส่วนหนึ่งอาจมาจากพนักงาน กทม. ไม่มีประสิทธิภาพในการดูแลถนนหนทางไม่ให้สกปรก

ข. สภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ถ้าปล่อยให้ปัญหานี้ยังคงอยู่และไม่จัดให้หมดไป ในอนาคตย่อมเป็นที่แน่นอนว่าเขต กทม. อาจจะมีติดอันดับหนึ่งของนครที่สกปรกที่สุดในโลกก็ได้

3) เหตุผลที่เลือกปัญหานี้ เนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงเป็นแหล่งอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว มีชาวต่างชาติมาเที่ยวชมจำนวนมาก ถ้าไม่รีบแก้ปัญหาความสกปรกอย่างรีบด่วน ย่อมทำให้ผู้มาพบเห็นเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อชาว กทม.

4) ผู้มีบทบาทในการแก้ปัญหา ได้แก่

ก. ผู้ว่า กทม.

ข. ข้าราชการ กทม. ที่มีหน้าที่ดูแลความสะอาด

ค. กระทรวงมหาดไทย

5) สาเหตุของปัญหา

ก. สาเหตุของความเห็นแก่ตัว จะเห็นได้ว่าตามถนนหนทาง ซึ่งถือเป็นที่สาธารณะนั้น คนส่วนใหญ่ไม่มีความสำนึกความเป็นเจ้าของร่วมกัน บางคนนั้นอาจจะพิทักษ์ปกป้องเขตสกปรกของตนเอง ไม่มีขยะรกรกตา แต่ในขณะที่เดียวกัน บนถนนหนทางนั้นคน ๆ นั้นอาจจะมีส่วนร่วมในการทิ้งขยะลงบนถนนหนทางก็เป็นได้

ข. สาเหตุจากเจ้าหน้าที่ กทม. เนื่องจากเจ้าหน้าที่ กทม. มีจำนวนจำกัด ทำให้ดูแลถนนหนทางไม่ทั่วถึง และบางครั้ง เจ้าหน้าที่บางคนก็ละเลยเพิกเฉยงานในหน้าที่ของตน ทำให้ขยะพูนขึ้นมาก จนถนนหลาย ๆ สายมองผ่านตาาก็รู้ว่าสกปรกมาก

ค. สาเหตุจากงบประมาณไม่เพียงพอ เนื่องจากเครื่องมือเครื่องใช้ในการเก็บขยะกำจัดขยะของ กทม. ยังมีจำนวนไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัยเท่าที่ควร เนื่องจากงบประมาณจำกัด



6) แนวทางแก้ไขปัญหา พิจารณาได้ดังนี้

ก. แนวทางแก้ไขสาเหตุเนื่องจากผู้อยู่อาศัยใน กทม. เห็นแก่ตัว วิธีแก้ไข เช่น ปลุกฝังคุณธรรมและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะแก่คนทุกระดับ โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาทุกแห่งควรให้การอบรมอย่างจริงจัง เพื่อให้ทุกคนตระหนักถึงการช่วยกันรักษาและดูแลความสะอาดของถนนหนทาง

ข. แนวทางแก้ไขสาเหตุเนื่องจากเจ้าหน้าที่ กทม. อาจแก้ไขโดยเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่อบรมให้เจ้าหน้าที่ตระหนักในความรับผิดชอบ และดำเนินคดีกับผู้ทิ้งขยะบนถนนหนทางอย่างเฉียบขาด

กระบวนการแก้ปัญหา นั้น กล่าวได้ว่า เป็นการนำเอาทฤษฎีจากตะวันตกมาผสมผสานกัน เพื่อให้ศึกษาได้อย่างเป็นระบบและเป็นลักษณะวิชาการ อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ปัญหา ไม่ใช่ของใหม่ มีมาตั้งแต่สมัยพระพุทธเจ้าก็ว่าได้ เนื่องจากพระองค์ท่านได้ให้คำสอนในการแก้ปัญหาไว้ ได้แก่ อริยสัจ 4 คือ

1. ทุกข์ (การระบุปัญหา)
2. สมุทัย (สาเหตุแห่งปัญหา)
3. นิโรธ (การกำหนดจุดมุ่งหมายในการแก้ปัญหา)
4. มรรค (กำหนดแนวทางแก้ปัญหา)

ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหามาจากคำสอนของพระพุทธเจ้า นั้น เป็นเหตุเป็นผลกว่าและเป็นอมตะจา ซึ่งถ้านักศึกษาได้ศึกษาหลักธรรมของพุทธศาสนาและนำมาใช้เป็นแนวทางประยุกต์การแก้ปัญหาทั้งของตนเอง และองค์กรที่ตนทำงานอยู่ ย่อมจะนำความสงบสุขมาสู่ตนเองอย่างแน่นอน

จากขั้นตอนของกระบวนการแก้ปัญหา ได้แก่ (ก) การระบุปัญหา (ข) การหาสาเหตุแห่งปัญหา (ค) เหตุผลที่เลือกปัญหา (ง) ผู้ที่มีบทบาทในการแก้ปัญหา (จ) สาเหตุของปัญหา และ (ฉ) แนวทางการแก้ปัญหา ตามที่ได้อธิบายมาตามลำดับนั้น ย่อมทำให้นักศึกษาเข้าใจถึงการแก้ปัญหาเป็นระบบและวิธีการแก้ปัญหาในลักษณะวิชาการ ซึ่งรูปแบบที่แสดงนี้ ย่อมจะเป็นหนทางที่ง่ายต่อการเข้าใจ และโดยเฉพาะถ้าการแก้ปัญหานั้น ๆ ต้องเสนอให้ทั้งผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทราบพร้อมกัน การทำรายงานแก้ปัญหาเป็นขั้นตอนดังตัวอย่างเรื่องปัญหา "การสูญเสียทางด้านแรงงานและจิตใจเนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคล" ในภาคผนวก ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในการที่จะพิจารณาด้วยสติและเหตุผล อันนำไปสู่การแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

๓. ความหมายของการตัดสินใจและการตัดสินใจในองค์การ

การตัดสินใจ (decision making) หมายถึง การพิจารณาเลือกวิธีการปฏิบัติจากทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้ได้ทางเลือกที่ดีที่สุดเพียงทางเดียวเท่านั้น



LIART

คนเราเมื่อเติบโต ได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์พอสมควรแล้วจะต้องเริ่มตัดสินใจและจะต้องใช้การตัดสินใจนี้ตลอดเวลา トラบเท่าที่สมองและร่างกายยังสามารถทำงานอยู่เป็นปกติ เพราะคนเราย่อมมีความต้องการ (needs) ตลอดเวลา และจะต้องการสิ่งที่ที่ดีที่สุดด้วยจึงต้องนำเอาการตัดสินใจมาใช้ เพื่อสนองความต้องการของตนให้ดีที่สุดเท่าที่จะเลือกได้

การสะสมความรู้และประสบการณ์ไว้เพื่อการตัดสินใจ เห็นได้จากการตัดสินใจของเด็กจะวนเวียนอยู่กับความสนุกความสบาย ได้กินอิ่มนอนหลับ แต่ถ้าเติบโตเป็นผู้ใหญ่การตัดสินใจจะต้องแปรเปลี่ยนไป เพราะมีความรู้มากขึ้น ประสบการณ์มากขึ้น รวมทั้งต้องรับผิดชอบมากขึ้น

การตัดสินใจจึงเป็นต้นเหตุของกิจกรรม หรือพฤติกรรมที่มนุษย์แสดงออกมา ไม่ว่าจะเป็พฤติกรรมอะไรก็ตาม เช่น สุรพลไม่พอใจหัวหน้างานที่ดูค่าคน สุรพลตัดสินใจลาออกจากงานทันที เนื่องจากมีงานใหม่รออยู่แล้ว

ในขณะที่มันส์ไม่พอใจหัวหน้ามากเช่นกัน แต่มันส์ก็ตัดสินใจอยู่ทำงานต่อ เพราะตนเองมีภาระต้องเลี้ยงดูบุตรและภรรยา ถ้าตนตงานจะพลอยให้ครอบครัวเดือดร้อนไปด้วย

เหล่านี้ คือการตัดสินใจของบุคคล ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงพฤติกรรมมนุษย์ซึ่งเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดเฉพาะตัว

เมื่อบุคคลมารวมกัน อยู่ด้วยกัน ทำกิจกรรมร่วมกัน ก็จะเกิดเป็นสภาพ องค์การ ซึ่งหมายถึงกลุ่มสังคม (social group) ประกอบด้วยคนจำนวนอย่างน้อย 2 คนขึ้นไปมารวมกันเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน

เมื่อคนอย่างน้อย 2 คนมารวมกัน แน่นนอนการตัดสินใจก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้อื่นและต่อตนเอง เช่น การจะเลือกซื้อรถสักคันหนึ่งไว้ใช้ หากเป็นการตัดสินใจของมานะด้วยเงินของมานะเพียงคนเดียว ก็ยอมซื้อรถได้ทันทีที่มานะพอใจรถคันนั้น ๆ แต่ถ้ามานะมีครอบครัว มานะต้องนึกถึงปัญหาอีกหลายด้าน เช่น ขนาดใหญ่พอที่จะนั่งได้หมดทุกคน กินน้ำมันน้อย เพราะต้องวิ่งรับส่งลูก แข็งแรงทนทานเพื่อประหยัดค่าซ่อม ราคาพอสมควรเพราะต้องใช้เงินในการทำกิจกรรมอื่น ๆ ต้องให้ถูกใจพอ เพราะพอให้ยืมเงินมาซื้อ เหล่านี้คือความยุ่งยากในการตัดสินใจซึ่งจะมีขึ้นนับลำดับ ในทำนองเดียวกัน องค์การยิ่งใหญ่ขึ้นเท่าใด การตัดสินใจยิ่งสลับซับซ้อนมากขึ้นเท่านั้น

เนื่องจาก

1. ปัญหาในองค์การมีหลายด้านและมักไม่ใช่ปัญหาเอกเทศ ผลของการตัดสินใจในทางแก้ปัญหาส่วนใดส่วนหนึ่งมักจะกระทบไปถึงส่วนอื่นด้วย ปัจจัยทั้งสี่ในองค์การซึ่งจะนำมาผสมผสานกันให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่ คน การจัดการ วิทยาการเทคโนโลยี และเงิน ถ้าเกิดปัญหาเกี่ยวกับคนประสิทธิภาพของคนทำงานต้องการให้มีความสามารถ ความชำนาญเพิ่มขึ้นและทัศนคติที่ดีจำเป็นต้องฝึกฝนบุคลากร ปัญหาขึ้นอยู่กับว่าจะฝึกอบรมบุคลากรให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร องค์การมีเงินพอจะจัดฝึกอบรมหรือไม่ จะจัดการอย่างไรจึงจะฝึกอบรมบุคลากรได้อบรม จะใช้เวลาไหนสำหรับอบรมจะมีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การหรือไม่ เหล่านี้เป็นเรื่องที่กระทบถึงกันหมดซึ่งนักบริหารไม่สามารถจะตัดสินใจโดยสามัญสำนึกแต่โดยอาศัยการตัดสินใจอย่างมีระบบวิธีการ



2. บุคลากรในองค์กรมีหลายประเภท หลายระดับ มาจากพื้นฐานต่าง ๆ กันความพอใจไม่เหมือนกัน เรียกว่า “ต่างจิตต่างใจ” การตัดสินใจปัญหาบางเรื่องที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ จะไม่ใช่เรื่องง่ายเลย เช่น บริษัทหนึ่งมีนโยบายให้ลูกน้องแต่งเครื่องแบบมาปฏิบัติงาน ลูกน้องส่วนหนึ่งมีปฏิกิริยาเพราะอยากแต่งตัวสวย ๆ ไม่อยากมีการเปลี่ยนแปลง ลูกน้องอีกส่วนหนึ่งพอใจ เพราะจะได้ไม่ต้องเปลืองเงินค่าแต่งตัว ฉะนั้นการตัดสินใจขององค์กรต่าง ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อสมาชิกในองค์กรนั้น ๆ

องค์กรที่มีนักบริหารที่มีความสามารถในการตัดสินใจ จะนำองค์กรไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์กรใดมีนักบริหารที่วินิจฉัยผิดพลาดคาดการณ์ผิด ย่อมทำให้องค์กรดำเนินงานล้มเหลว และสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยใช่เหตุ

4. ประเภทของการตัดสินใจ

การตัดสินใจในองค์กรมี 3 ประเภท ได้แก่

1. การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย (policy decision) นโยบายขององค์กรมีขอบเขตกว้างขวาง และมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและการอยู่รอดขององค์กร นโยบายจะบ่งบอกถึงวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ขององค์กร เพื่อให้การบริหารขององค์กรมีแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้อง และสามารถที่จะกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ได้ อีกทั้งเป็นการใช้ทรัพยากรที่จำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อองค์กรให้มากที่สุด และบังเกิดผลผลิตที่ดีซึ่งองค์กรต้องคำนึงถึงทั้งสภาวะแวดล้อมภายในและจุดอ่อนจุดแข็งขององค์กร ดังนี้

1.1 สภาวะแวดล้อมภายนอก (external environment) หมายถึง การตรวจสอบสภาวะแวดล้อมภายนอกขององค์กรที่จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานหรือการผลิตต่าง ๆ ขององค์กร เช่น แนวโน้มของความต้องการของตลาด การแข่งขันกันระหว่างองค์กร ตลอดจนระเบียบแบบแผนตลาดแรงงาน ภาวะเศรษฐกิจ เป็นต้น

1.2 จุดอ่อนจุดแข็งขององค์กร (strengths and weaknesses) เป็นการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรหรือหน่วยงานของตน ซึ่งในความหมายนี้กว้างขวางมากรวมทั้งกำลังคนทั้งหมด กำลังเงินทุนและผลผลิตด้วย

2. การตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน (management decision) เป็นการตัดสินใจเพื่อให้การเลือกใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้ผลประโยชน์สูงสุด ตลอดจนการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงกับได้ขอบเขตและเป้าหมายที่วางไว้ จะมีลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ และสามารถควบคุมได้

การตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องนี้จะรวมถึงแต่การอำนวยความสะดวก การจัดการ การควบคุมดูแล การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อสนองนโยบาย



LIART

3. การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติการ (operational decision) เป็นการตัดสินใจของแต่ละระดับในองค์การเพื่อปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบาย

การตัดสินใจทั้ง 3 ประเภทต้องเกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์กันเสมอ ถ้าการตัดสินใจสอดคล้องกัน องค์การก็จะไม่ประสบกับความขัดแย้ง ดังนั้นการตัดสินใจจึงต้องมีเหตุผลเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติได้ในทุกระดับจึงจะประสบความสำเร็จ แต่ถ้าหากไม่มีเหตุผลและยากต่อการปฏิบัติ ก็จะเกิดความขัดแย้ง องค์การก็จะเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์ เช่นมีนโยบายให้หน่วยงานประหยัดการใช้กระแสไฟฟ้าเนื่องจากค่ากระแสไฟฟ้าสูง หน่วยงานก็ต้องมาพิจารณาหาหนทางที่จะปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบาย โดยมีการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดดำเนินงานว่าหนทางใดปฏิบัติได้ หนทางใดปฏิบัติไม่ได้ เช่น ในขณะที่ปฏิบัติงานอาจจะให้ลดการใช้กระแสไฟฟ้าลดการใช้เครื่องปรับอากาศและพนักงานแต่ละระดับก็ต้องรับทราบนโยบายดังกล่าวและตัดสินใจเกี่ยวกับระดับปฏิบัติการเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น พนักงานเวรยามอาจจะเปิดไฟ 1 ดวง เว้น 1 ดวงในระยะที่เห็นว่าปลอดภัยแก่ทรัพย์สิน แต่ยอมไม่ไขว่คว้าปิดไฟจนมีดสนิทโดยให้เหตุผลว่าเพื่อประหยัดโดยไม่คำนึงถึงเหตุต่อเนื่อง เช่น โจรผู้ร้ายอาศัยความมืดขโมยทรัพย์สิน เป็นต้น

องค์การที่ดีจึงต้องมีการตัดสินใจที่ดีในทุกประเภท และมีเหตุผลถูกต้องเป็นที่ยอมรับจึงจะประโยชน์ให้แก่องค์การ

5. การตัดสินใจของนักบริหาร

การตัดสินใจได้ทันเหตุการณ์เป็นคุณลักษณะที่ดีของนักบริหาร นักบริหารมีเรื่องที่จะต้องตัดสินใจทุกวัน วันละหลาย ๆ เรื่องด้วยกัน

Simon ได้จำแนกเรื่องที่นักบริหารจะต้องตัดสินใจออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. การตัดสินใจปัญหาประจำตามแบบแผน (programmed decision) ได้แก่ การตัดสินใจในการอนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ มักจะเป็นการตัดสินใจที่ซ้ำกับครั้งก่อน ๆ ปัญหาไม่ยุ่งยากซับซ้อน มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน เป็นไปตามระเบียบ

ข. การตัดสินใจนอกแบบแผน (non-programmed decision) คือ การตัดสินใจเรื่องเกี่ยวกับโครงการหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นประจำ ต้องอาศัยความสามารถของนักบริหารและมีผลกระทบต่อทั้งองค์การ ดังนั้นนักบริหารที่ดีย่อมต้องมีความสามารถในการตัดสินใจที่ถูกต้องและทันเวลา และมีเหตุผล รวมทั้งต้องรับผิดชอบการตัดสินใจด้วย

นักบริหารจำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคลทั้งที่อยู่สูงกว่าและที่อยู่ในระดับต่ำกว่าตน การตัดสินใจเกี่ยวข้องกับเรื่องของคนแต่ละระดับแยกแยะได้

1. การตัดสินใจจากคำสั่งผู้บังคับบัญชาระดับสูง คือ การตัดสินใจที่เกิดจากผู้บังคับบัญชามอบหมายหรือออกคำสั่งมา เช่น ให้ประหยัดกระแสไฟฟ้าเนื่องจากค่าไฟสูง ซึ่งว่าผู้บริหารระดับสูงจะต้องมีคำสั่งลงมายังผู้บริหารระดับรองให้หาหนทางประหยัดกระแสไฟฟ้า

2. การตัดสินใจเมื่อได้รับการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากผู้ได้บังคับบัญชา อาจจะเป็นเรื่องกับผู้ได้บังคับบัญชาเสนอมาให้ตัดสินใจสั่งการ หรือร้องทุกข์เมื่อผู้บังคับบัญชามีปัญหา หรือเรื่องที่สั่งการแล้วยังไม่ชัดเจนต้องแก้ไขอีก ถ้าหากมีเรื่องในกลุ่มนี้มาให้ตัดสินใจมาก ๆ แสดงว่าองค์การกำลังมีปัญหา เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้บริหารแทนที่จะใช้เวลาในการตัดสินใจปัญหาอื่น ๆ แต่ต้องมาตัดสินใจเรื่องร้องทุกข์ ผู้บริหารควรจะได้ทบทวนหาสาเหตุและจุดบกพร่องก่อนที่จะเกิดปัญหามากขึ้น โดยจะต้องพิจารณาให้รอบคอบเสมอเพราะผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบเมื่อได้สั่งการไปแล้ว จะบิดความรับผิดชอบไม่ได้

3. การตัดสินใจริเริ่มสร้างสรรค์ (creative decision) เป็นเรื่อง que ผู้บริหารควรมีความคิดสร้างสรรค์ในตนเองเพื่อให้หน่วยงานได้รับการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น การใช้ความคิดสร้างสรรค์นี้จะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายใหม่ ๆ อาจทำให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้ร่วมงานได้มาก ต้องใช้การพิจารณาให้รอบคอบและมีเหตุผลพอเพียง เพื่อให้เกิดความพอใจทุก ๆ ฝ่าย เช่น บริษัทเอกชัย ผู้จัดการคนใหม่ต้องการให้พนักงานไม่ใช้เวลาพักกลางวันไปทานอาหารนอกบริษัท แล้วกลับเข้ามาทำงานสาย จึงมีความคิดริเริ่มให้จัดอาหารกลางวันขึ้นในบริษัท ผู้จัดการจะต้องหาข้อมูล และหนทางที่ดีที่สุดเพื่อไม่ให้พนักงานบ่น และไม่พอใจการเปลี่ยนแปลง เช่นนี้

นอกจากงานที่ปฏิบัติประจำวันแล้ว นักบริหารยังต้องมีงานอื่น เช่น งานให้คำแนะนำ (advisory function) การริเริ่มวางแผนงาน (initiating function) และงานที่ต้องปฏิบัติโดยตำแหน่ง (symbolic function) ดังนั้นนักบริหารมักประสบกับปัญหาการไม่มีเวลาเพียงพอในการตัดสินใจนักบริหารที่ก็จะต้องสามารถจัดลำดับเรื่องที่จะต้องตัดสินใจว่า อะไรก่อนอะไรหลัง จึงจะประสบความสำเร็จในการบริหาร

ตัวอย่างเช่น ผู้จัดการหนุ่มพินิต กลับมาจากพักผ่อนสุดสัปดาห์ด้วยความกระปรี้กระเปร่าที่จะมาเริ่มงานในเช้าวันจันทร์ที่สดใส พินิตเริ่มนั่งบนเก้าอี้เท่านั้น นัยนาเลขานุการก็เคาะประตูและเข้ามาในห้อง พร้อมทั้งแจ้งว่า ประธานบริษัทขอเชิญประชุมขอความเห็นในเรื่องนโยบายประหยัดกระดาษของบริษัท ที่ได้ประชุมไปในคราวที่แล้วว่าผู้จัดการเห็นเป็นอย่างไร นัยนากลับออกไป พจนาเปิดประตูเข้ามา พร้อมกับนำข้อมูลและแนวทางในการแก้ปัญหาเรื่องคนขับรถของบริษัทไม่เพียงพอแก่การทำงานมาเสนอ ในขณะที่พจนากลับออกไปยังไม่ทันที่พินิตจะเปิดแฟ้มอ่าน มาลัยพนักงานพิมพ์ดีดเข้ามาในห้องพร้อมทั้งพุ่มพายน้ำตาว่า เธอมีปัญหาเกี่ยวกับพนักงานพิมพ์ดีดที่เข้ามาใหม่อยากขอแยกโต๊ะนั่งห่าง ๆ กันเพราะไม่ยอมมองหน้ากัน พินิตต้องเสียเวลาในการฟังเรื่องของมาลัยไปอีกพักหนึ่ง มาลัยกลับออกไปมาณะหัวหน้าแผนกพัสดุเข้ามาขอพบเนื่องจากไม่เข้าใจคำสั่งของพินิตที่บอกให้ต่อท่อน้ำในห้องรับแขกของบริษัทว่าต่อตรงไหน เพราะมานะไม่เข้าใจที่พินิตสั่งให้พินิตบอกคน พินิตต้องนั่งอธิบายพร้อมทั้งเดินออกไปชี้ว่าตรงไหนควรจะทำอย่างไร

กรณีข้างต้นแสดงถึงการบริหารงานโดยใช้ศูนย์กลางการตัดสินใจอยู่ที่ผู้จัดการคนเดียวคนเดียวเป็นเพียงฝ่ายผ่านเรื่องเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจการตัดสินใจ เช่นนี้แล้ว ผู้จัดการก็ไม่สามารถที่จะมีความคิดสร้างสรรค์ได้นอกจากปฏิบัติแต่งงานประจำ เวลาที่มีอยู่ก็หมดไปแล้ว

คุณลักษณะของนักบริหารในการตัดสินใจ กล่าวได้ว่าคุณลักษณะของนักบริหารในการตัดสินใจ ควรมีดังนี้

- 1) เป็นผู้มีความรู้ หลักวิชาการและทฤษฎีต่าง ๆ ทั้งความรู้ในการพัฒนาองค์กรตลอดเวลา
- 2) เป็นผู้มีความคิดสร้างสรรค์ ทันต่อเหตุการณ์ และชอบพัฒนาองค์กรตลอดเวลา
- 3) มีความสามารถในการประเมินผลและวิเคราะห์หนทางเลือก รวมทั้งการตัดสินใจโดยอาศัยทฤษฎีและประสบการณ์
- 4) มีความสามารถในการลำดับปัญหาในการตัดสินใจ ว่าโอกาสไหนควรจะตัดสินใจด้วยตนเอง หรือโอกาสไหนควรจะให้ที่ปรึกษาช่วยตัดสินใจ
- 5) มีความสามารถในการประยุกต์ และดัดแปลงแก้ไขให้เหมาะสม เนื่องจากบางครั้งการตัดสินใจอาจไม่นำไปปฏิบัติได้ทันที
- 6) มีความกล้าหาญ และรับผิดชอบผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของตนเอง

6. ขั้นตอนการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้คือ

1. การพิจารณาถึงตัวปัญหา

ปัญหา หมายถึง ผลอันไม่พึงปรารถนาเกิดขึ้น หรือสิ่งที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขเสียให้ถูกต้อง

เมื่อได้รู้ตัวปัญหาที่แท้จริงก็เท่ากับว่าเราแก้ปัญหาได้ครึ่งหนึ่งแล้ว เช่น พนักงานทำงานสายเพราะการจราจรติดขัด เมื่อเวลาพิจารณาปัญหาเราคงจะไม่ตั้งปัญหาว่าทำอย่างไรการจราจรจะไม่ติดขัด ปัญหาที่แท้จริงคือ ทำอย่างไรจึงจะมาทำงานให้ทันเวลา

2. การหาข้อมูล และประเมินค่าข้อมูล

การหาข้อมูล และประเมินค่าข้อมูล เป็นขั้นตอนที่จะช่วยในการตัดสินใจ ผู้ตัดสินใจจะต้องเสาะแสวงหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจำเป็นกับตัวปัญหา ตลอดจนเพียงพอในการแก้ปัญหา และจะต้องนำข้อมูลมาพิจารณาว่าเหมาะสมเพียงพอ และเกี่ยวข้องกับปัญหาหรือไม่หากมากเกินไปอาจต้องตัดออก หรือน้อยเกินไปก็อาจต้องหาเพิ่มเติม

ข้อมูลที่ดีควรมีคุณภาพดี ทันต่อเวลา ตรงกับความต้องการและเพียงพอในการตัดสินใจ แหล่งข้อมูลย่อมขึ้นกับประเภทของการตัดสินใจ ถ้าเป็นเรื่องนโยบายและวัตถุประสงค์หลัก ย่อมต้องการข้อมูลจากนอกองค์กร เช่น ตลาดแรงงาน ราคาที่ดิน หากเป็นเรื่องการดำเนินงาน ย่อมหาข้อมูลได้จากในองค์กร ข้อมูลในองค์กรควรมีการจัดลำดับให้ดีเพื่อความสะดวกในการค้นหา ใช้ได้ทันทั่วทั้งที่ ในปัจจุบันมีเครื่องคอมพิวเตอร์ขนาดเล็กสำหรับใช้รวบรวมข้อมูลในองค์กร



ทำให้การเก็บข้อมูลในปัจจุบันสะดวกขึ้น ประหยัดที่เก็บข้อมูลด้วย องค์การต่าง ๆ มีการตื่นตัวในการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์กันมากขึ้น

ข้อมูลอาจไม่ใช่สถิติ ตัวเลขเพียงอย่างเดียว อาจได้จากการสัมภาษณ์ การสนทนา การหาความรู้โดยทั่วไปก็ได้

3. การพิจารณาค้นหาทางเลือกต่าง ๆ

ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการนึกคิดและริเริ่ม (imagination and creative thinking) หาทางเลือกไว้หลาย ๆ ทาง เพื่อจะได้เลือกทางที่ดีที่สุด

4. การประเมินผลทางเลือกต่าง ๆ

ในการประเมินผลทางเลือกเพื่อให้ได้ทางเลือกที่ดีที่สุดนั้น จะต้องอาศัยศาสตร์ทางด้านวิทยาการจัดการ (management sciences) และเทคนิคทางคณิตศาสตร์เข้าช่วยในการประเมินผลทางเลือก ซึ่งจะต้องได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แต่ในบางขณะข้อมูลก็ถูกจำกัดด้วยภาวะจากการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดผลที่ได้ข้อมูลที่ไม่ทันสมัย อย่างไรก็ตาม การใช้หลักเกณฑ์ทางคณิตศาสตร์เพื่อช่วยในการตัดสินใจนั้นเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ที่มีประโยชน์มาก ถ้าผู้ใช้สามารถนำมาประยุกต์กับประสบการณ์แล้วจะทำให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เช่น การกำหนดตัวแบบที่เรียกว่า “ตารางแสดงค่าตอบแทน” (payoff matrix) ซึ่งหมายถึงการคำนวณผลตอบแทนให้ได้ประโยชน์สูง ซึ่งจะปรากฏในภาวะการตัดสินใจภายใต้ความแน่นอน (certainty) ความไม่แน่นอน (uncertainty) และการเสี่ยง (risk) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นักบริหารควรระวังว่าการใช้หลักเกณฑ์ทางคณิตศาสตร์เพียงอย่างเดียว นั้น ไม่อาจทำให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้ทุกประเภท แต่ก็ยังเป็นเกณฑ์ (criteria) ซึ่งดีกว่าการใช้ประสบการณ์ด้านเดียวหรือการวินิจฉัยแบบ “นั่งทางใน” หรือตามแต่อารมณ์และเหตุผลของตนจะพาไป

การประเมินผลทางเลือกนั้น นอกจากการใช้เทคนิคทางคณิตศาสตร์แล้ว ก็ยังมีการใช้หลักของการทดลอง ซึ่งหลักนี้ผู้บริหารมักจะหลีกเลี่ยงเพราะการทดลองเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก และควรใช้ต่อเมื่อการวินิจฉัยจากประสบการณ์หรือการวิจัยไม่สามารถเป็นเครื่องชี้ชัดหรือให้ความมั่นใจในการตัดสินใจได้

ปีเตอร์ เอฟ ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker) ได้กำหนดบรรทัดฐานสำหรับใช้พิจารณาเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดไว้ดังนี้คือ

- ก. จะต้องพิจารณาถึงการเสี่ยงภัยของปัญหาที่เกี่ยวข้อง
- ข. จะต้องพิจารณาเลือกทางเลือกที่ง่ายในแง่ของการปฏิบัติ
- ค. จะต้องคำนึงถึงจังหวะเวลาที่เหมาะสมของการตัดสินใจแก้ปัญหา
- ง. จะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีจำกัด

5. การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

ผู้บริหารใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด และผู้บริหารต้องผูกพันกับทางเลือกซึ่งตนได้เลือกไว้ และบางครั้งอาจต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ภายหลังจากการ

ตัดสินใจก็ได้ ฉะนั้นผู้บริหารจะต้องหมั่นตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลของการตัดสินใจ และต้องพร้อมเสมอที่จะแก้ไขในสิ่งที่เห็นว่าการตัดสินใจนั้นได้ผิดพลาด หรือยังมีหนทางเลือกที่ดีกว่านี้ และยอมรับการติเตียนในเชิงสร้างสรรค์ซึ่งผู้ร่วมงานได้ชี้แนะ

7. การประเมินทางเลือกโดยหลักคณิตศาสตร์และการตัดสินใจภายใต้สภาวะต่างๆ

ในการใช้หลักเกณฑ์ทางคณิตศาสตร์เพื่อช่วยในการตัดสินใจนั้น จะต้องมีปัจจัยหลักในการตัดสินใจ คือ

1. ทางเลือกในการตัดสินใจ (*alternative*) ตามปกติจะต้องมีหนทางเลือกมากกว่า 1 เสมอ จึงจะต้องตัดสินใจ

2. สภาวะทางธรรมชาติ (*state of nature*) คือ สภาวะที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และมีผลต่อการตัดสินใจ ผู้ตัดสินใจต้องหาข้อมูล และคาดการณ์โอกาสซึ่งสภาวะนั้นจะเกิดว่าเป็นเท่าใด

3. ค่าตอบแทน (*pay off*) หมายถึง ผลประโยชน์ที่ผู้ตัดสินใจจะได้รับ อาจเป็นผลกำไร รายได้ จำนวนงานหรือผลผลิต ในบางครั้งผลประโยชน์อาจวัดออกมาเป็นบาท หรือชิ้นไม้ ต้องกำหนดในรูปของอรรถประโยชน์ (*utility*) ความพอใจที่ผู้ตัดสินใจได้รับ กำหนดไว้เป็นสเกล ตั้งแต่ 0-20 หน่วย ตัวอย่างผลงานโฆษณาดึงดูดลูกค้าเป็นที่พอใจของผู้ตัดสินใจมาก โดยกำหนดค่าตอบแทนเป็น 18 หน่วย เป็นต้น

ปัจจัยหลักทั้งสามนั้นนำมาใช้เพื่อการประเมินทางเลือกโดยวิธีทางคณิตศาสตร์ โดยแบ่งการตัดสินใจเป็น 3 สภาวะ ดังนี้

1. การตัดสินใจภายใต้สภาวะความแน่นอน (*decision under certainty*) หมายถึง การตัดสินใจที่ผู้ตัดสินใจมีข้อมูลแน่นอนทราบว่าจะมีเหตุการณ์เกิดขึ้น 100 เปอร์เซ็นต์ ในอนาคต และเมื่อตัดสินใจแล้ว การปฏิบัติการตามผลการตัดสินใจจะบังเกิดผลตามความคาดหมาย

ผู้ตัดสินใจทราบว่าสภาวะทางธรรมชาติที่คาดไว้จะเกิดขึ้นแน่นอน ดังนั้น ค่าตอบแทนเป็นไปตามโอกาสการเกิดสภาวะธรรมชาตินั้น ๆ การตัดสินใจในกรณีนี้จึงง่าย โอกาสผิดพลาด

ตัวอย่างเช่น ต้นทุนการผลิต โรงงานแห่งหนึ่งคงที่ตลอดเวลาและภาวะเศรษฐกิจไม่ และปีหน้าจะทรงตัวแน่นอน ดังนั้นต้นทุนการผลิตจึงคงที่ จึงจำเป็นต้องตัดสินใจเพิ่มราคาขายเพื่อกำไรให้ได้ตามเป้าหมาย

2. การตัดสินใจภายใต้สภาวะความเสี่ยง (*decision under risk*) หมายถึง การตัดสินใจภายใต้สภาวะที่มีข้อมูลบ้าง แต่ข้อมูลไม่สามารถคาดการณ์ได้แน่นอน ทราบเพียงโอกาสที่จะเกิดขึ้นเป็นไปได้เท่านั้น

การตัดสินใจภายใต้สภาวะนี้จึงต้องอาศัยความเสี่ยงว่าเหตุการณ์จะเกิดไปทางด้านความจะเป็นสูง หรือด้านความน่าจะเป็นต่ำ แต่การเสี่ยงย่อมเป็นธรรมดา อาจจะมีถูกหรือผิด เหตุการณ์อาจจะเกิดในด้านที่มีโอกาสน้อยก็ได้ หรือภาษาชาวบ้านเรียกว่า "พลิกพลิก" แต่เมื่อ

แล้วเหตุการณ์ไม่เป็นไปตามที่เสี่ยง ก็มีเหตุผลอธิบายได้พอเพียง รวมทั้งไม่ผิดหวังเพราะเป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลแล้ว

3. การตัดสินใจภายใต้สภาวะความไม่แน่นอน (decision under uncertainty) หมายถึง การตัดสินใจโดยผู้ตัดสินใจมีเพียงปัจจัยหลัก แต่ไม่สามารถคาดหมายโอกาสเกิดสภาวะทางธรรมชาติได้เลย จึงไม่สามารถคาดผลที่จะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องตัดสินใจจากค่าตอบแทนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยหลัก โดยการตัดสินใจเป็นไปตามพฤติกรรมของผู้ตัดสินใจว่า พอใจค่าตอบแทนชนิดไหน การตัดสินใจในสภาวะนี้จึงแบ่งเป็น 3 ชนิดคือ

3.1 MAXIMAX (maximize maximum pay off) ผู้ตัดสินใจโดยยึดหลักเกณฑ์นี้เป็นผู้มองโลกในแง่ดี (optimistic) มักเป็นผู้โชคดี ลงทุนไม่เคยผิดหวัง หรือไม่เคยผิดหวังในชีวิตมักเป็นผู้มั่งคั่ง มีทรัพย์สิน

ผู้ตัดสินใจวิธีนี้เลือกทางเลือกซึ่งได้ค่าตอบแทนสูงสุดเป็นทางเลือกที่จะปฏิบัติไม่สนใจว่าค่าตอบแทนนั้นจะมีโอกาสเกิดหรือไม่ เนื่องจากมีความมั่นใจเต็มที่ในการตัดสินใจ

3.2 MAXIMIN (maximize minimum pay off) ผู้ตัดสินใจโดยหลักเกณฑ์นี้ มักเป็นผู้มองโลกในแง่ร้าย (pessimistic) เคยผิดหวังในการตัดสินใจบ่อย ๆ คาดการณ์แล้วไม่ได้สมใจ จึงไม่กล้าตัดสินใจในหนทางที่มีโอกาสเป็นไปได้น้อย

หลักเกณฑ์นี้เลือกทางเลือกซึ่งได้ค่าตอบแทนสูงสุดในบรรดาค่าตอบแทนที่น้อยในแต่ละหนทาง คือได้ผลตอบแทนน้อยดีกว่าไม่ได้เลย

3.3 MINIMAX (minimize maximum regret) หลักเกณฑ์นี้ไม่ได้พิจารณาค่าตอบแทนในการตัดสินใจ แต่พิจารณาจากการเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้ในแต่ละสภาวะทางธรรมชาติแล้วนำหนทางที่สูญเสียน้อยที่สุดมาใช้ในการตัดสินใจ เนื่องจากผู้ตัดสินใจจะต้องเสียใจหรือผิดหวังเสมอเลือกหนทางใด ๆ ก็ตาม จึงพยายามเลือกหนทางที่เสียใจน้อยที่สุดมาใช้ปฏิบัติการ

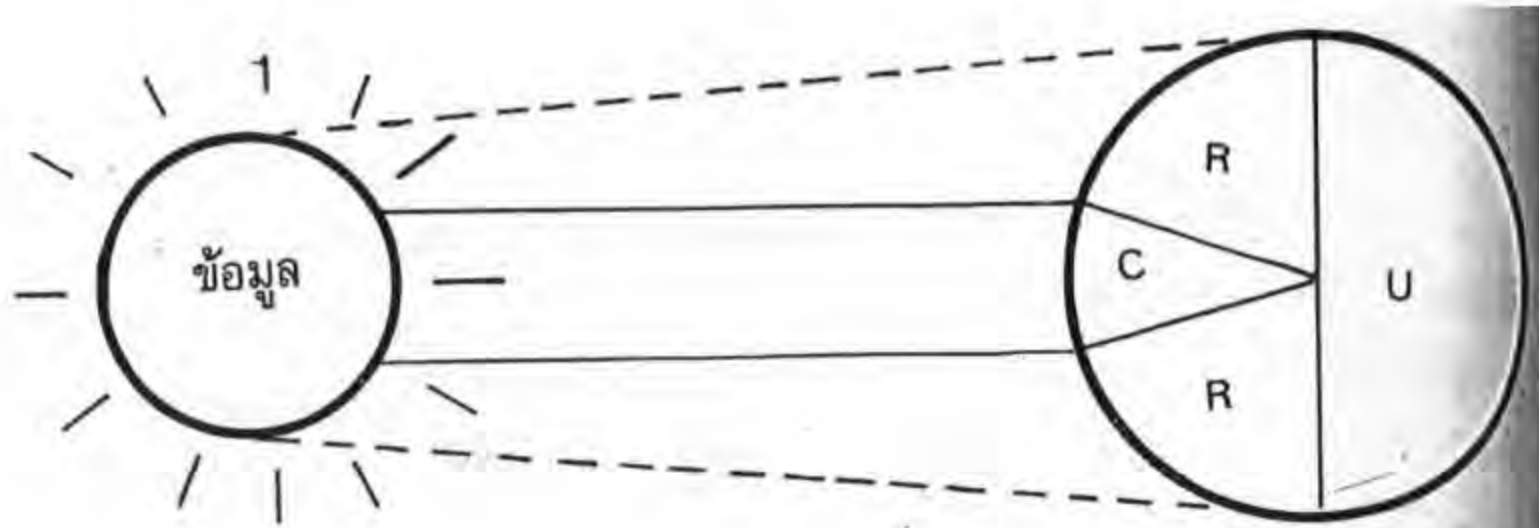
ความแตกต่างของสภาวะทั้งสาม คือ ความแน่นอน ความเสี่ยง และความไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาวะทางธรรมชาติมีโอกาสแน่นอนมากเพียงใด ดังนั้น สภาวะทั้งสามอาจแปรเปลี่ยนไปมา หมายถึง ในสภาวะความไม่แน่นอนซึ่งมีข้อมูลเป็นศูนย์ไม่สามารถคาดการณ์ได้หากผู้ตัดสินใจได้ข้อมูลเพิ่มเติมจนสามารถคาดการณ์ได้บ้างจนถึงคาดการณ์ได้แน่นอน สภาวะการณก็จะเปลี่ยนเป็นการตัดสินใจภายใต้ความเสี่ยง และความแน่นอนตามลำดับ ในทางกลับกันหากข้อมูลผิดพลาดหรือไม่เพียงพอ สภาวะการณก็จะสวนทางกลับได้

ความเข้าใจเรื่องสภาวะการณต่าง ๆ ของการตัดสินใจแตกต่างที่ข้อมูลจะเพิ่มเติมขึ้นเมื่อ

ตอนที่ 4-1 ประกอบคำอธิบาย



LIART



ภาพที่ 4-1 แสดงสถานการณ์ต่าง ๆ ของการตัดสินใจแตกต่างที่ข้อมูลจะเพิ่มขึ้น

วงกลมเล็กซ้ายมือ คือข้อมูล เปรียบเสมือนดวงไฟที่ฉายแสงลงบนวงกลมใหญ่ขวา
 เลี้ยววงกลมที่มีอักษร C หมายถึง การตัดสินใจภายใต้สภาวะความแน่นอน ผู้ตัดสินใจ
 ข้อมูล 100 เปอร์เซ็นต์ ตามลำแสงที่สาดลงมาตรง ๆ ทำให้การตัดสินใจกระจ่างแจ้งถูกต้อง
 พื้นที่วงกลมที่มีอักษร R ทั้งสองพื้นที่ หมายถึง การตัดสินใจภายใต้สภาวะความไม่
 ผู้ตัดสินใจได้ข้อมูลบ้าง ลำแสงที่สาดลงมาบนพื้นที่ทั้งสองไม่มากและเจาะจงเท่าพื้นที่ C ทำให้
 การตัดสินใจไม่กระจ่างแจ้งเท่าพื้นที่แรก

พื้นที่ที่มีอักษร U หมายถึง การตัดสินใจภายใต้สภาวะความไม่แน่นอน ผู้ตัดสินใจ
 ไม่มีข้อมูล เนื่องจากเป็นพื้นที่ด้านหลังวงกลม ไม่ได้รับแสงสว่างเลย การตัดสินใจจึงมีคณ

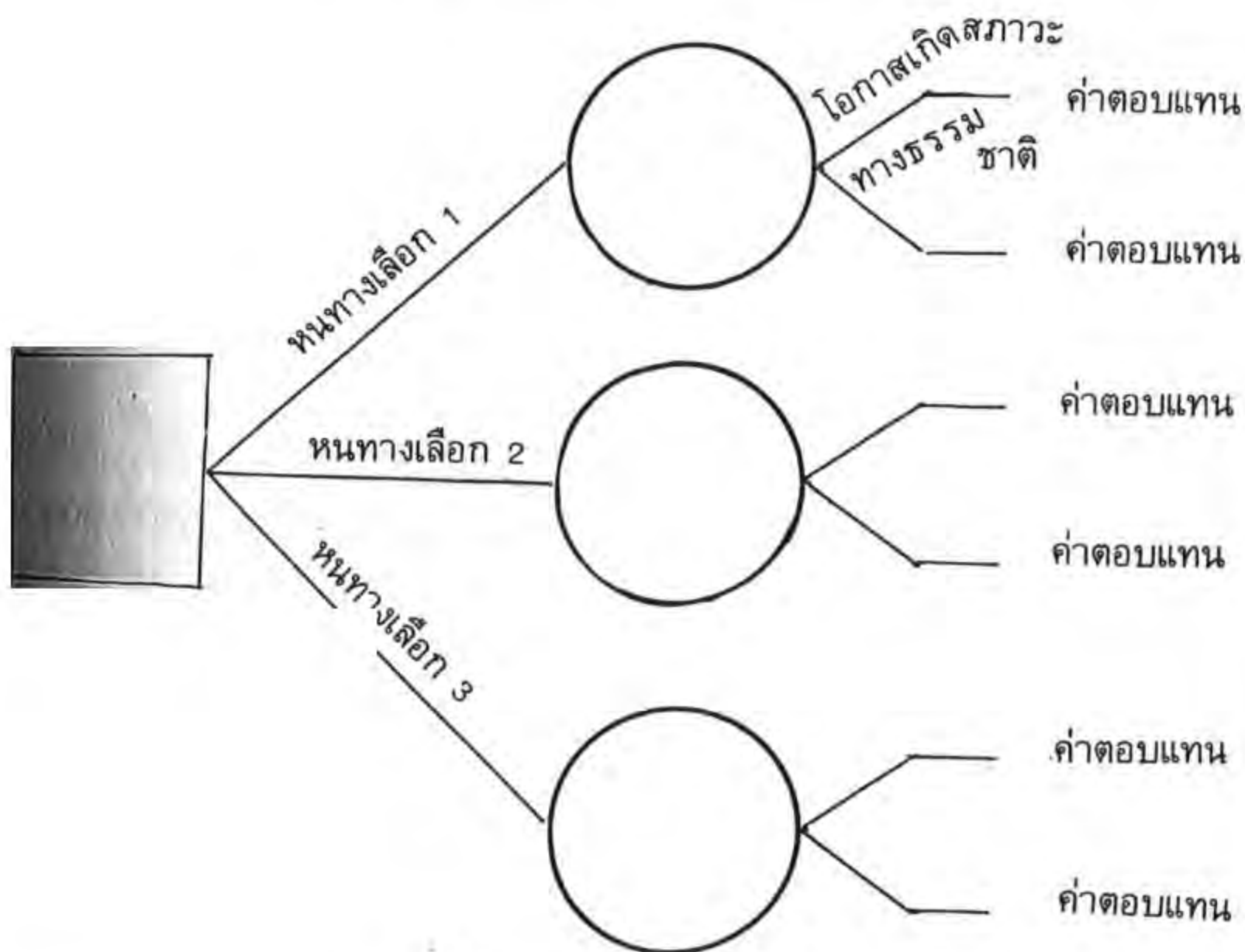
การตัดสินใจโดยใช้หลักเกณฑ์ทางคณิตศาสตร์นี้ มีเครื่องช่วยอำนวยความสะดวกในการ
 ทำความเข้าใจและหาเหตุผล รวมทั้งการให้คำอธิบาย โดยใช้ 2 วิธี วิธีแรกคือ ตารางการตัดสินใจ
 (decision matrix) การสร้างตารางประกอบด้วยปัจจัยทั้งสามคือ หนทางเลือก สภาวะ
 ธรรมชาติ และค่าตอบแทน นำปัจจัยทั้งสามมาคำนวณหามูลค่าคาดหวัง (expected value) ซึ่งหมายถึง
 ค่าตอบแทนซึ่งผู้ตัดสินใจได้รับถ้าสภาวะทางธรรมชาติเกิดตามที่คาดไว้ ผู้ตัดสินใจเลือกหนทางที่
 มูลค่าคาดหวังสูงสุดในบรรดาหนทางทั้งหลาย (ดูภาพที่ 4-2)

ส่วนอีกวิธีหนึ่งคือ แผนงการตัดสินใจ (decision tree) เป็นเครื่องช่วยการตัดสินใจอีก
 หนึ่ง โดยการแตกกิ่งก้านหนทางเลือกออกไปจากจุดเริ่มต้น จำนวนกิ่งก้านเท่ากับหนทาง
 แต่ละหนทางเลือกแตกกิ่งก้านเป็นสภาวะทางธรรมชาติออกไปอีก และสิ้นสุดกิ่งก้านด้วยค่าตอบแทน
 แล้วจึงคำนวณหามูลค่าคาดหวังเช่นเดียวกับตารางการตัดสินใจ



| สถานะทาง ธรรมชาติ | โอกาสซึ่งจะเกิดสถานะ ทางธรรมชาติ I | โอกาสเกิดสถานะ ทางธรรมชาติ II | มูลค่าคาดหวัง |
|----------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------|
| หนทางเลือก 1 | ค่าตอบแทน | ค่าตอบแทน | มูลค่าคาดหวัง 1 |
| หนทางเลือก 2 | ค่าตอบแทน | ค่าตอบแทน | มูลค่าคาดหวัง 2 |

ภาพที่ 4-2 ตารางการตัดสินใจ (decision matrix)



ภาพที่ 4-3 แขนงการตัดสินใจ (decision tree)

อย่างไรก็ตามการตัดสินใจโดยใช้หลักเกณฑ์ทางคณิตศาสตร์เป็นเพียงวิธีการช่วยนักบริหารเท่านั้น นักบริหารต้องใช้วิจารณญาณ ความสามารถ ประยุกต์เข้ากับการตัดสินใจด้วยหนทางเลือกทางคณิตศาสตร์ที่ดีที่สุด หากไม่สามารถปฏิบัติได้หรือขัดข้องด้วยประการใดก็ตาม จะไม่เป็นหนทางที่ดีที่สุดของการตัดสินใจ เช่น บริษัทที่ประเมินการก่อสร้างด้วยมูลค่าต่ำสุด ผู้ตัดสินใจสมควรจะเลือกเข้าปฏิบัติการ แต่ถ้าตรวจสอบพบว่าบริษัทใช้วัสดุไม่ได้มาตรฐาน ผู้ตัดสินใจย่อมไม่เลือกบริษัทนั้นแน่นอน นอกจากนั้นผู้บริหารยังต้องคำนึงถึงคุณธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี รวมทั้งระเบียบปฏิบัติ และที่สำคัญที่สุดคือทรัพยากร อันได้แก่ งาน เงิน คน และเทคโนโลยี โดยการตัดสินใจต้องสอดคล้องกับทรัพยากรเสมอ



8. เทคนิคและข้อควรคำนึงในการตัดสินใจ

นักวิชาการหลายท่านได้พยายามศึกษาค้นหาวิธีการบรรลุการตัดสินใจที่ได้ผลดีที่สุด เช่น

1. การระดมสมอง (brain storming) หมายถึง การระดมนักวิชาการหรือบุคคลในองค์กรมาประชุมร่วมกัน และสนทนากันถึงเรื่องใด ๆ ก็ได้ โดยออสบอร์น (Osborn) ให้ความเห็นว่า การปล่อยให้บุคคลสนทนากันจะนำมาซึ่งความคิดสร้างสรรค์ (creative thinking) ผลของการสนทนาจะได้แนวคิดในการปรับปรุงงาน วิธีการนี้ใช้เวลามากในการประชุมและอาจไม่ได้ข้อสรุปที่ดีที่สุด

2. เดลฟีเทคนิค (delphi technique) หรือ think-tank หมายถึง การตัดสินใจที่บริษัท Rand Corporation คิดค้นขึ้น โดยขั้นแรกแจกปัญหาแก่ผู้เชี่ยวชาญ 5 ถึง 10 คน แยกกันตัดสินใจ โดยแต่ละคนไม่ทราบว่ามีผู้เชี่ยวชาญคนใดบ้าง ผลการตัดสินใจถูกส่งไปยังศูนย์กลาง ขั้นต่อไปศูนย์กลางแจกจ่ายความเห็นของผู้เชี่ยวชาญกลับไปเพื่อให้ศึกษาความเห็นของคนอื่น ๆ และตัดสินใจใหม่อีกครั้ง หรืออาจทำหลายครั้งจนกว่าจะได้ผลการตัดสินใจตรงกัน

ข้อเสียคือ ใช้เวลาและผู้ตัดสินใจมาก ทำให้การตัดสินใจล่าช้า แต่ปัจจุบันมีผู้นิยมใช้เทคนิคนี้มากขึ้นในการตัดสินใจนโยบายขององค์กรที่ต้องการความถูกต้อง

3. เทคนิคการเข้ามามีส่วนร่วม โดยนักบริหารยินยอมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจ โดยหวังผลให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติตามการตัดสินใจโดยดี

4. เทคนิคการเปลี่ยนสภาพ เทคนิคนี้ กอร์ดอน (Gordon) เป็นผู้เสนอ โดยเชื่อว่าการเปลี่ยนสภาพกลับไปมาระหว่างสิ่งคุ้นเคยกับสิ่งแปลกจะก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์เพื่อช่วยในการตัดสินใจ

5. เทคนิคการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อช่วยการตัดสินใจให้แน่นอนยิ่งขึ้น โดยอาศัยข้อมูลที่บันทึกไว้ในคอมพิวเตอร์สำหรับการพิจารณา

การเลือกใช้เทคนิคในการตัดสินใจย่อมขึ้นอยู่กับชนิดของปัญหาและลักษณะขององค์กร รวมทั้งผู้บริหารด้วย

ข้อควรคำนึงในการตัดสินใจ มีข้อควรคำนึงหลายประการเกี่ยวกับการตัดสินใจ ดังนี้

1) พยายามหาข้อมูลให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่พึงระมัดระวังว่า อย่าเสียเวลาเกินไปในการหาข้อมูลจนตัดสินใจล่าช้า

2) อย่ายึดถือตนเองมากเกินไป บางเรื่องที่นักบริหารไม่ชำนาญต้องปรึกษานักบริหารระดับรองหรือระดับกลาง เพื่อร่วมกันปรึกษา ระดมสมอง จะทำให้ผลการตัดสินใจดีกว่า

3) การตัดสินใจที่มีผลต่อคนหมู่มาก ต้องพยายามคิดให้รอบคอบและการเปลี่ยนแปลงต้องค่อยเป็นค่อยไป

4) จัดลำดับเรื่องที่จำเป็นในการตัดสินใจ ก่อนหรือหลัง จำเป็นมากหรือน้อย

- 5) การตัดสินใจต้องคำนึงถึงเหตุและผล ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุด
6) ทางเลือกของการตัดสินใจไม่ควรขัดต่อธรรมเนียมและค่านิยม สามารถนำไป

ปฏิบัติได้

- 7) มีความเชื่อมั่นในตนเอง ถ้ามีเหตุผลพอเพียง
8) อุปสรรคในการตัดสินใจอาจเกิดจาก กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ผลประโยชน์ของบุคคล อิทธิพลของการเมือง กำลังขวัญและระเบียบวินัย ทรัพยากรที่จำกัด อุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้การตัดสินใจไม่ได้เต็มที่

ภาคผนวก

ปัญหาเรื่อง “การสูญเสียทางด้านแรงงานและจิตใจของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคล”

1. สภาพของปัญหา

1.1 สภาพที่เป็นมาแล้วในอดีตและปัจจุบัน การสูญเสียทางด้านแรงงานและจิตใจของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้เกิดขึ้นเป็นเวลานาน เนื่องจากการสูญเสียดังกล่าวเกิดขึ้นในลักษณะแบบตรง และบางกรณีเป็นผลทางอ้อมจากความบกพร่องของปัจจัยอื่น ๆ เช่น เกิดจากผลการบริหารงานพฤติกรรมของคนในหน่วยงาน ระเบียบและกฎหมาย ตลอดจนผลตอบแทนจากการทำงาน เป็นต้น มีส่วนทำให้เกิดการสูญเสียทางด้านแรงงานและจิตใจได้ทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้างในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของปีงบประมาณ 2527 มีจำนวนถึง 57,512.9 ล้านบาทหรือร้อยละ 29.96 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น (192,000 ล้านบาท) รายจ่ายดังกล่าวมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดมา ประกอบกับระบบบริหารงานบุคคลทั้งในอดีตและปัจจุบันยังมีการใช้ระบบอุปถัมภ์กันอยู่มาก ระบบคุณธรรมใช้ในแง่ทฤษฎีเท่านั้น นอกจากนั้นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้จัดให้มีองค์การบริหารงานบุคคลของตนเอง เช่น ก.พ., ก.ค., ก.ม., ก.อ., ก.ต., ก.ต.ร., ก.ร. เป็นต้น ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีการกำหนดระเบียบวิธีการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันไป ดังจะเห็นได้จากการกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้าง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งสวัสดิการ ฯลฯ แตกต่างกันไปทั้ง ๆ ที่ลักษณะงานก็คล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เสียขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนในระดับที่น้อยกว่า



LIART

การที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้กำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง หรือสวัสดิการต่าง ๆ ไว้สูงกว่าข้าราชการหรือรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ โดยอ้างถึงความสำคัญของงาน คุณภาพหรือความเสี่ยงภัยความยากลำบาก ตลอดจนอ้างถึงชื่อเสียงและศักดิ์ศรีของตำแหน่งงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานที่ต่างก็มีวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปมากยิ่งขึ้นนี้ ย่อมก่อให้เกิดการเสียขวัญกำลังใจของหน่วยงานอีกแห่งหนึ่ง อันเป็นผลสะท้อนให้เห็นถึงระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุก ๆ หน่วยงานเท่าเทียมกัน*

1.2 สภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ถ้าจะปล่อยให้การบริหารงานบุคคลคงสภาพแบบนี้ต่อไป คาดว่าจะเกิดความสูญเสียทางด้านแรงงานและจิตใจแก่หน่วยงานมากขึ้น รวมถึงการสูญเสียทางด้านการเงินและเวลา และการใช้ทรัพยากรด้านอื่น ๆ อีกด้วย เพราะต้องเพิ่มอัตราค่าจ้างงบประมาณค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการ แต่ผลงานมิได้เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

1.3 เหตุผลที่เลือกปัญหานี้ เพราะคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด และเป็นจุดที่ก่อให้เกิดการสูญเสียทุกด้าน ซึ่งรวมทั้งด้านการเงิน เวลา วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรด้านอื่น ๆ จึงเห็นควรที่ต้องแก้ไขปัญหานี้เพื่อลดการสูญเสียเกี่ยวกับแรงงานและจิตใจ

1.4 ผู้ที่มีบทบาทในการแก้ปัญหานี้ คือ

- 1.4.1 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน
- 1.4.2 รัฐบาล
- 1.4.3 องค์กรเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

2. สาเหตุของปัญหา

2.1 สาเหตุจากคนและการบริหาร คนเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยสำคัญที่สุดในหน่วยงาน และมีบทบาทในการบริหารราชการ และรัฐวิสาหกิจ การสูญเสียทางด้านจิตใจและแรงงานของผู้ปฏิบัติงานส่วนหนึ่งเกิดจากการกระทำของคนไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งการบริหารงานซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

2.1.1 ความไม่เป็นธรรม ความไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบประจำปี การมอบหมายงาน ตลอดจนการเล่นพรรคเล่นพวก อิทธิพลทางการเมืองเป็นสาเหตุทำให้ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมากสูญเสียกำลังใจในการทำงาน และบางครั้งต้องเสียคนที่มีความสามารถและได้คนไม่ดีมาแทน

2.1.2 ขาดความสามารถ ผู้ปฏิบัติงานบางคนขาดความสามารถทำให้งานไม่สำเร็จตามที่มอบหมาย นอกจากนี้ผู้บริหารบางคนยังขาดความสามารถในการบังคับบัญชาสั่งการ หรือแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดการสูญเสียด้านแรงงานและจิตใจของบุคคลในหน่วยงานเป็นอันมาก

* จากการพรรณาสภาพของปัญหาที่เป็นมาแล้วในอดีตและปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าหัวข้อปัญหาเป็นเรื่องค่อนข้างลึกซึ้ง จำเป็นจะต้องเข้าใจถึงความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวให้มากที่สุด เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการคิดแก้ไขปัญหา



2.1.3 พฤติกรรมของคน ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจบางคนมีความเห็นแก่ตัว และมุ่งประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป เช่น การใช้แรงงานและความคิดเพื่อประโยชน์ของตนเอง ขาดความรับผิดชอบ ขาดวินัย ทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมาย บางคนก็ทัศนคติไม่ดี เห็นว่างานราชการ หรืองานรัฐวิสาหกิจที่ทำอยู่นั้นมีใช้ทรัพย์สินสมบัติของตนเอง จึงมิได้ปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถ ขาดความคิดสร้างสรรค์ ไม่กระตือรือร้น บางคนถ่วงงานเพื่อหวังสินจ้างรางวัลอันมิชอบ บางคนใช้อารมณ์ในการบริหารงาน ขาดมนุษยสัมพันธ์ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้านแรงงานและจิตใจเป็นอย่างมาก

2.1.4 การจัดโครงสร้างการบริหารจากหน่วยงานไม่เหมาะสมและซ้ำซ้อน ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจหลายแห่งทำงานลักษณะซ้ำซ้อนกัน เป็นการสูญเสียด้านแรงงานและค่าใช้จ่ายโดยตรง บางหน่วยงานมีการใช้คนเกินความจำเป็น ก่อให้เกิดการทำงานต่าระดับ บางหน่วยจ้างคนไว้ในลักษณะอุปถัมภ์จำนวนแรงงานที่สูญเสียไปส่วนนี้มีมาก แต่ก็ยากแก่การประเมินออกมาเป็นตัวเลข

2.2 สาเหตุจาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่เหมาะสม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เพราะไม่สามารถดำเนินตามหลักการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการวิงวอนและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดการสูญเสียหลายด้านโดยเฉพาะในด้านแรงงานและจิตใจของข้าราชการ เป็นผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการไม่บรรลุเป้าหมายที่รัฐได้คาดหวังไว้ สาเหตุดังกล่าวคือ

2.2.1 ระเบียบการสอบแข่งขันไม่สามารถคัดเลือกบุคคลให้ได้คนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากข้อสอบทั่วไปจัดได้แต่วิชาการ ไม่สามารถจัดด้านคุณธรรม จึงเป็นเหตุให้บุคคลที่เข้ารับราชการขาดคุณธรรมและมีผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการโดยทั่วไปมีปัญหา เช่น ความขัดแย้ง งานซ้ำ ทำงานไม่เต็มที่ ทุจริต เป็นต้น

2.2.2 การสอบเลื่อนขั้นเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่มีอาวุโสน้อยสามารถเลื่อนเงินเดือนได้ 3-4 ขั้น (เดิมเคยเลื่อนได้ถึง 7 ขั้น) ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในปีหนึ่ง ๆ ไม่น้อยและทำให้ข้าราชการที่อาวุโสน้อยกว่าข้าราชการที่ทำงานมาก่อน เป็นการทำให้เสียขวัญข้าราชการที่มีประสบการณ์และเกิดการวิงวอนเพื่อปรับเพิ่มระดับตำแหน่ง และข้าราชการส่วนมากมุ่งแต่จะสอบเลื่อนระดับกันโดยไม่สนใจงานที่รับผิดชอบ

2.2.3 ระบบข้าราชการมีลักษณะที่เข้าง่ายออกยาก ทำให้ข้าราชการที่ดีเกิดความท้อแท้เพราะข้าราชการไม่ดีหรือดีมีโอกาสก้าวหน้าได้ไม่แตกต่างกัน ข้าราชการที่หย่อนสมรรถภาพก็มีความมั่นคงเช่นเดียวกับข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ

2.2.4 การแต่งตั้งโยกย้ายระดับสูง (ระดับ 9) ในแต่ละกรมไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะบุคคล กล่าวคือ อธิบดีมีอำนาจพิจารณาเสนอให้ปลัดกระทรวงและปลัดกระทรวงเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเท่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดการแต่งตั้งที่ไม่เป็นธรรม เพราะอธิบดีอาจชอบพอผู้ใดเป็นส่วนที่เสนอแต่งตั้งผู้นั้น ทำให้ข้าราชการอื่นในระดับเดียวกันที่มีคุณสมบัติครบ และมีผลงานดีเสียขวัญ



2.2.5 การวิเคราะห์การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เช่น บางตำแหน่งมีงานน้อย แต่กำหนดตำแหน่งให้ระดับสูง ทั้งนี้เพราะผู้วิเคราะห์ไม่ทราบข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่วิเคราะห์ และอีกประการหนึ่ง การแยกแยะตำแหน่งของข้าราชการ ในระบบพี.ซี. มีตำแหน่งต่าง ๆ มากมายเกินไป ไม่คล่องตัวในการแต่งตั้งโยกย้ายด้วย

2.2.6 เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการในปัจจุบันมีองค์การกลางบริหารบุคคลมากหน่วยด้วยกัน เช่น มี ก.พ., ก.ค., ก.ต., ก.อ. เป็นต้น ทำให้เกิดการลักลั่นในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นและตำแหน่ง ฯลฯ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ข้าราชการต่างส่วนราชการแตกแยกกัน และเสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

2.3 สาเหตุจากระบบอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง เนื่องจากขณะนี้ปรากฏว่า ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่แตกต่างกันมีการใช้บัญชีเงินเดือนค่าจ้างที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ ตุลาการ อัยการ และรัฐวิสาหกิจ เมื่อเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนและค่าจ้างแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันมาก ซึ่งข้าราชการและพนักงานดังกล่าวต่างก็มีภาระหน้าที่ราชการรับผิดชอบในการรับใช้ประเทศชาติเช่นเดียวกัน จึงเป็นสาเหตุทำให้ข้าราชการและพนักงานบางหน่วยงานสูญเสียทางด้านจิตใจทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร อัตราเงินเดือนเปรียบเทียบได้ดังนี้

| | | ระดับเงินเดือน |
|-------------------|--|----------------|
| ข้าราชการ พลเรือน | { ตำแหน่งอธิบดี (ซี. 10) | 16,975 บาท |
| | { ตำแหน่งปลัดกระทรวง (ซี. 11) | 17,745 บาท |
| | | ระดับเงินเดือน |
| ทหารและตำรวจ | { ยศพลโททหารและตำรวจ (ชั้น 41) | 18,515 บาท |
| | { ตำแหน่งอธิบดีตำรวจ (ชั้น 41) | 18,515 บาท |
| | { ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ชั้น 42) | 19,325 บาท |
| ตุลาการ | ประธานศาลฎีกา (ชั้น 45) | 22,185 บาท |
| อัยการ | อธิบดีกรมอัยการ (ชั้น 45) | 18,515 บาท |

จะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุดของหน่วยงาน แต่เงินเดือนก็ยังไม่เท่ากัน ซึ่งต่างก็ทำงานราชการด้วยกัน

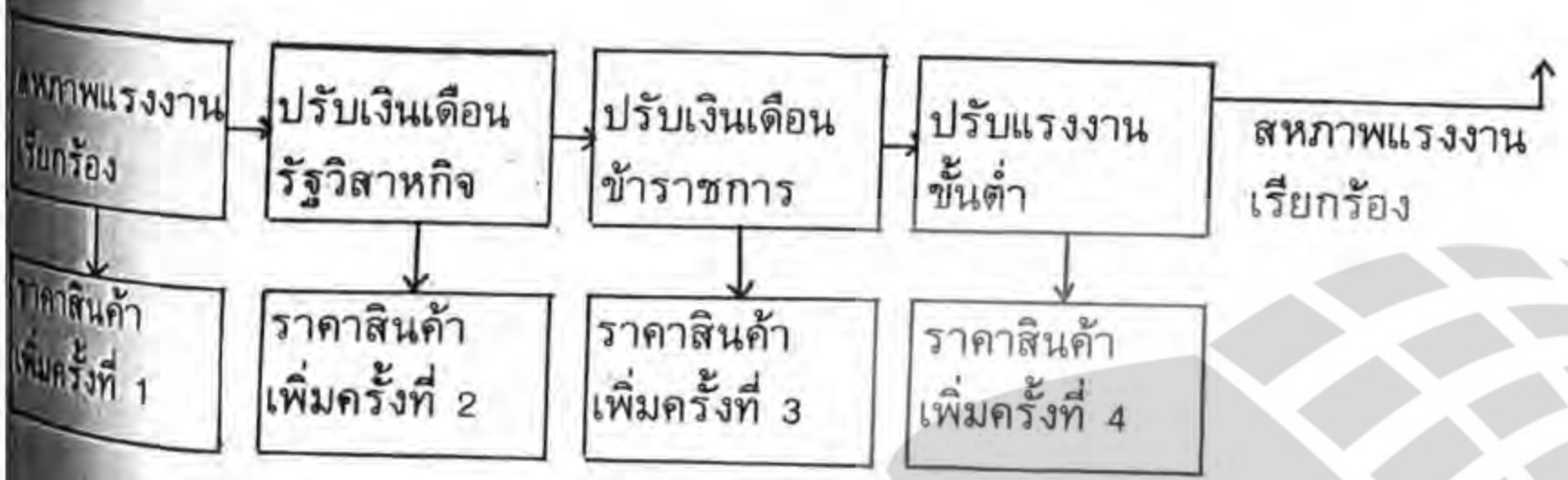
2.4 สภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก็เพื่อที่จะสนองนโยบายของรัฐบาลตามสภาพการณ์และลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจที่จะให้บริการแก่ประชาชน เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย



ไทย องค์การสะพานปลา องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น การที่รัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อที่จะให้ปฏิบัติงานสนองนโยบายของรัฐได้อย่างรวดเร็ว ไม่ล่าช้าเสียเวลา โดยมีผู้บังคับบัญชาชั้นสูงคือ ตำแหน่งผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการ การบริหารงานในแต่ละรัฐวิสาหกิจจะกำหนดข้อบังคับขึ้นปฏิบัติ มีคณะกรรมการบริหารควบคุม กำกับดูแลในการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้เป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับ แต่ปัจจุบัน การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจกำลังมีปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวรวดเร็วได้ด้วยเหตุดังนี้

2.4.1 คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประกอบด้วยประธานมักจะเป็นข้าราชการประจำตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง สำหรับกรรมการส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการประจำหรือผู้แทนของกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ หรือผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้น เป้าหมายที่จะให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างคล่องตัวนั้น จึงเป็นเรื่องยาก เพราะกฎระเบียบที่ใช้อยู่ในรัฐวิสาหกิจจะไปอิงกับกฎระเบียบข้อบังคับของระบบราชการเป็นสำคัญ เหตุนี้นอกจากไม่คล่องตัวแล้ว ยังทำให้เกิดการสูญเสียแรงงาน สูญเสียวัสดุอุปกรณ์ สูญเสียเงิน สูญเสียเวลาด้วย

2.4.2 คำนำกฎหมายแรงงานบังคับให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องปฏิบัติตามได้กฎหมายแรงงานมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานในทุกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งที่นายจ้างเป็นรัฐบาลด้วยกัน โดยที่กลุ่มสหภาพแรงงานมีอำนาจต่อรองมาก และมีการยื่นข้อเรียกร้องให้เพิ่มเงินเดือนสวัสดิการอยู่เป็นประจำ และเท่าที่ผ่านมาผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจก็ผ่อนปรนไปตามข้อเรียกร้อง จึงทำให้มีการปรับเงินเดือนและเป็นเหตุให้ต้องมีการปรับแรงงานขึ้นต่ำตามมา ในการปรับเงินเดือนแต่ละครั้งนั้น เป็นการสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม เพราะประสิทธิภาพการผลิตมิได้เพิ่มขึ้นแต่เป็นการเพิ่มค่าแรงงานเพิ่มทุนในการผลิตรัฐวิสาหกิจหลายแห่งจึงประสบกับภาวะการขาดทุน ยิ่งกว่านั้นยังทำให้เกิดเงินเฟ้อจะเห็นได้จากวัฏจักรสืบเนื่องจากการเรียกร้องของสหภาพแรงงานดังต่อไปนี้



จากขั้นตอนดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เป็นวัฏจักรลูกโซ่ สหภาพแรงงานจะต้องเริ่มเรียกร้องรัฐวิสาหกิจก่อนทุกครั้ง แล้วก็มี การเพิ่มราคาสินค้านับครั้งไม่ถ้วน ถ้าจะพิจารณาให้ละเอียดแล้วจะเห็นว่าการปรับเงินเดือนในแต่ละครั้งนั้นมีได้ให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมเลย เพราะดัชนีราคาสินค้าพุ่งสูงขึ้นมากกว่าเงินเดือนที่ได้เพิ่มขึ้น แต่การสูญเสียที่เกิดจากการนัดหยุดงานนั้นมีมหาศาล

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจมีอัตราเงินเดือนแตกต่างกันในระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน ตั้งแต่ อัตราขั้นต้นไปจนถึงอัตราเต็มขั้นของแต่ละตำแหน่ง บางแห่งนอกจากมีเงินเดือนสูงแล้ว ยังจ่ายภาษีเงินได้ให้พนักงานนอกเหนือจากสวัสดิการอื่น ๆ อีกด้วย

3. แนวทางแก้ไขปัญหา

3.1 แนวทางแก้ไขปัญหานี้เนื่องจากคนและการบริหาร

3.1.1 ในระยะยาว ให้กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาและพัฒนาคนให้เน้นการอบรม เพื่อปลูกฝังให้คนมี คุณธรรม จริยธรรม ทศนคติที่สร้างสรรค์ มีความรับผิดชอบ และมีระเบียบวินัย ทั้งนี้ควรให้เริ่มตั้งแต่ ชั้นอนุบาล

3.1.2 ในระยะสั้น รัฐบาลต้องมีบทบาทกระตุ้นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระดับผู้บังคับบัญชา ตั้งแต่หัวหน้าแผนกขึ้นไปให้เป็นตัวอย่างที่ดีมีความสามารถในการอบรมและ ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนการประเมินและติดตามผลอย่างยุติธรรม โดยให้มีนโยบายการ ปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องกัน

3.1.3 ควรปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานบางแห่งใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับงานที่ต้อง ปฏิบัติจริงและขจัดงานซ้ำซ้อนกัน เรื่องนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินต้องกล้า ตัดสินใจดำเนินการ ทั้งนี้หมายถึงความเด็ดขาดของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหานี้โดยมองผลประโยชน์ ของชาติโดยรวม ไม่ควรคำนึงถึงผลได้ผลเสียของเอกบุคคล

3.1.4 การบรรจุข้าราชการและพนักงานของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้พิจารณาตามความจำเป็นและมองในแง่การใช้แรงงานให้เต็มที่ มิใช่บรรจุตามอัตราที่ว่าง หรืออัตราที่มีอยู่

3.1.5 ให้รัฐบาลพยายามจัดระบบอุปถัมภ์ มีแผนดำเนินงานอย่างต่อเนื่องกัน ตลอดจน ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและสวัสดิการของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจควบคู่กันไป ทั้งนี้ เพื่อขจัดการทุจริตให้หมดไป

3.2 แนวทางแก้ไขปัญหานี้เนื่องจาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่เหมาะสม

3.2.1 ให้มีการสอบประวัติก่อนเข้ารับราชการโดยละเอียด โดยให้สอบถึงผู้ที่อยู่ใกล้ชิดที่ จะให้ข้อมูลได้ หรืออาจสอบถึงพ่อแม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ด้วย สำหรับคะแนนวิชาการควรลดให้น้อยลง โดยเพิ่มคะแนนด้านคุณธรรมให้มากขึ้น (ขณะนี้คะแนนความเหมาะสมมีเพียง 50 คะแนนใน 300 คะแนน) และให้เน้นด้าน Attitude Test ด้วย

3.2.2 ให้ใช้ระบบสัญญาจ้างเป็นระยะเวลา เช่น อาจจ้างครั้งแรกครั้งละ 1 ปี ถ้า ผลงานจึงต่อให้เป็นครั้งละ 2, 4, 10 ปี ฯลฯ เมื่อครบเทอม ถ้าผลงานดีก็ให้จ้างต่อ แต่ถ้าระยะ 1 ผลงานไม่ดีก็ให้เลิกจ้าง โดยให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาและควบคุมการปฏิบัติงาน

3.2.3 ปรับปรุงระบบการพิจารณาความดีความชอบ ให้มีการพิจารณาเลื่อนครั้งใหม่ สำหรับข้าราชการที่ทำงานแบบเช้าชามเย็นชามได้ด้วย ถ้าหากยังทำงานไม่ดีขึ้น ในปีต่อไปก็

พิจารณา ถ้าไม่ดีขึ้นอีกก็ให้พิจารณาให้ออกต่อไป

3.2.4 การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ควรให้เสนอ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย

3.2.5 การวิเคราะห์กำหนดตำแหน่ง ควรให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารบุคคลอื่น ๆ ได้กำกับดูแลการวิเคราะห์อย่างใกล้ชิด ให้ตรงตามข้อเท็จจริง มิให้เป็นไปตามอิทธิพลหรือการวิ่งเต้น และให้เลขาธิการกำหนดตำแหน่ง (พี.ซี.) เดิม และปรับปรุงวิธีการกำหนดตำแหน่งให้กว้างขึ้นโดยให้ตำแหน่งมีน้อยลง ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

3.2.6 ควรให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนให้อยู่ในระดับและมาตรฐานเดียวกัน

3.3 แนวทางแก้ไขเนื่องจากสาเหตุอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง

3.3.1 ควรให้มีบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าจ้างเพียงบัญชีเดียวสำหรับข้าราชการทุกประเภทในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการทหาร ตำรวจ ที่มีหน้าที่พิเศษ เช่น ต้องทำงานเสี่ยงอันตราย หรืออยู่ในท้องที่ ๆ มีเกียรติและต้องวางตัวให้สมเกียรติหรือภาคภูมิใจในตำแหน่ง เช่น ข้าราชการตุลาการและอัยการ เน้นการเพิ่มค่าตอบแทนในลักษณะเงินประจำตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ ให้แล้วแต่หน้าที่ที่ปฏิบัติ

สำหรับอัตราขั้นสูงสุดที่ไม่เท่ากัน สามารถแก้ไขได้โดยการคงอัตราขั้นสูงสุดไว้และปรับคนเข้ารับเงินเดือนค่าจ้างในบัญชีใหม่ตามอัตราที่ได้รับจริง

3.3.2 เงินเดือนแต่ละขั้นของข้าราชการพลเรือนหมายเลข 3 ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของระดับขั้นแล้วจะมีช่องขั้นเงินเดือน ในระดับผู้น้อยมาก แต่ระดับผู้ใหญ่เลื่อนขั้นกันน้อยเกินไป

อัตราขั้นเงินเดือนสูงสุดของข้าราชการพลเรือนทุกระดับ โดยการเปรียบเทียบ

ขั้น คือ

| | | |
|---------------|---------|--------|
| ซี. 1-ซี. 2 | แตกต่าง | 5 ขั้น |
| ซี. 2-ซี. 3 | แตกต่าง | 4 ขั้น |
| ซี. 3-ซี. 4 | แตกต่าง | 5 ขั้น |
| ซี. 4-ซี. 5 | แตกต่าง | 5 ขั้น |
| ซี. 5-ซี. 6 | แตกต่าง | 6 ขั้น |
| ซี. 6-ซี. 7 | แตกต่าง | 4 ขั้น |
| ซี. 7-ซี. 8 | แตกต่าง | 2 ขั้น |
| ซี. 8-ซี. 9 | แตกต่าง | 2 ขั้น |
| ซี. 9-ซี. 10 | แตกต่าง | 2 ขั้น |
| ซี. 10-ซี. 11 | แตกต่าง | 1 ขั้น |



การปรับขึ้นวงของข้าราชการพลเรือน ในระดับชั้นผู้ใหญ่ ให้มีขึ้นวงเหลื่อมชั้นพอสมควร ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ข้าราชการระดับ 7-8 ระดับ 8-9 ระดับ 9-10 และระดับ 10-11 ขึ้นวงน้อยมากเกินไป ข้าราชการระดับดังกล่าวส่วนใหญ่อยู่ในตำแหน่งสำคัญ เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการกองรองอธิบดี อธิบดีและปลัดกระทรวงฯ และขณะนี้กำลังมีปัญหา ในเรื่องเงินเดือนเต็มชั้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ข้าราชการเกิดท้อแท้ใจและไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นสาเหตุให้การปฏิบัติงานเฉื่อยช้า ไม่กระตือรือร้น ไม่ได้ผลงานเท่าที่ควร วิธีแก้ไขควรขยายขึ้นวงในระดับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ให้มีระยะห่างพอสมควร ในกรณีที่ข้าราชการที่มีอัตราเงินเดือนเต็มชั้นแล้ว หากยังตั้งใจปฏิบัติราชการด้วยความเข้มแข็งขยันหมั่นเพียร มีความสามารถปรากฏได้ชัด ก็ควรเพิ่มอัตราเงินเดือนให้ อีก 1 ชั้น ทุก ๆ ระยะ 2 ปี โดยมีระยะกำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม การพิจารณาให้ผ่านกรพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณีหากแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้ จะทำให้ข้าราชการมีกำลังใจในการปฏิบัติราชการ เป็นผลดีแก่ทางราชการยิ่งขึ้น

3.4 แนวทางแก้ไขปัญหาทางรัฐวิสาหกิจ

3.4.1 ควรมีการแก้ไขระเบียบข้อบังคับบางอย่างในรัฐวิสาหกิจและเพิ่มอำนาจหน้าที่ผู้บริหารให้เกิดความคล่องตัวขึ้น

3.4.2 ไม่ควรให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน เพราะรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐสภาพแรงงานอาจมีความจำเป็นสำหรับภาคเอกชนที่มุ่งเอาเปรียบผู้ใช้แรงงานเท่านั้น ควรมีกฎหมายพิเศษใช้เฉพาะแรงงานในรัฐวิสาหกิจ

3.4.3 ควรแก้ไขอัตราเงินเดือนในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้มีระบบเดียวกัน และให้เพิ่มเงินตามตำแหน่งของแต่ละรัฐวิสาหกิจ เป็นบัญชีเพิ่มต่างหากจากเงินเดือน หากรัฐวิสาหกิจใดที่บริหารงานจนมีกำไร ควรให้มีเงินโบนัสเพิ่มต่างหากได้

3.4.4 กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงานในลักษณะผิดกฎหมายแรงงาน รัฐมนตรีควรดำเนินการกับผู้ผิดอย่างเด็ดขาด



บัญชีทรัพย์สินเงินค้ำประกันการพลเรือน หมายเลข 3

| ชั้น | ระดับ 1 | ระดับ 2 | ระดับ 3 | ระดับ 4 | ระดับ 5 | ระดับ 6 | ระดับ 7 | ระดับ 8 | ระดับ 9 | ระดับ 10 | ระดับ 11 |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| 20 | บาท | | | | | | | | | | |
| 19 | 3,535 | | | | | | | | | | |
| 18 | 3,325 | | | | | | | | | | |
| 17 | 3,115 | | | | | | | | | | |
| 16 | 2,905 | | | | | | | | | | |
| 15 | 2,765 | | | | | | | | | | |
| 14 | 2,625 | บาท | บาท | บาท | บาท | บาท | บาท | บาท | บาท | บาท | บาท |
| 13 | 2,485 | 4,685 | 5,745 | 7,285 | 9,385 | 12,535 | 13,095 | 14,295 | 15,575 | 16,975 | 17,745 |
| 12 | 2,345 | 4,425 | 5,465 | 6,935 | 8,895 | 10,855 | 12,535 | 13,695 | 14,935 | 16,275 | 17,445 |
| 11 | 2,205 | 4,165 | 5,205 | 6,585 | 8,475 | 11,975 | 11,975 | 13,095 | 14,295 | 15,275 | 16,975 |
| 10 | 2,065 | 3,955 | 4,945 | 6,305 | 8,055 | 11,451 | 11,415 | 12,535 | 13,695 | 14,935 | 16,275 |
| 9 | 1,950 | 3,745 | 4,685 | 6,025 | 7,635 | 10,855 | 13,095 | 14,295 | 15,575 | 16,975 | 17,745 |
| 8 | 1,865 | 3,535 | 4,425 | 5,745 | 7,285 | 10,365 | 12,535 | 13,695 | 14,935 | 16,275 | 17,445 |
| 7 | 1,780 | 3,325 | 4,165 | 5,465 | 6,935 | 9,875 | 11,975 | 13,095 | 14,295 | 15,275 | 16,975 |
| 6 | 1,695 | 3,115 | 3,955 | 5,205 | 6,585 | 9,385 | 11,415 | 12,535 | 13,695 | 14,935 | 16,275 |
| 5 | 1,620 | 2,905 | 3,745 | 4,945 | 6,305 | 8,895 | 10,855 | 11,975 | 13,095 | 14,295 | 15,575 |
| 4 | 1,545 | 2,765 | 3,535 | 4,685 | 6,025 | 8,475 | 10,335 | 11,415 | 12,535 | 13,695 | 14,935 |
| 3 | 1,470 | 2,626 | 3,325 | 4,425 | 5,745 | 8,055 | 9,875 | 10,855 | 11,975 | 13,095 | 14,295 |
| 2 | 1,395 | 2,485 | 3,115 | 4,165 | 5,465 | 7,635 | 9,385 | 10,365 | 11,415 | 12,535 | 13,695 |
| 1 | 1,325 | 2,345 | 2,905 | 3,955 | 5,205 | 7,285 | 8,895 | 9,875 | 10,855 | 11,975 | 13,095 |
| 1 | 1,255 | 2,205 | 2,765 | 3,745 | 4,945 | 6,935 | 8,475 | 9,385 | 10,365 | 11,415 | 12,535 |



LIART

ตารางที่ 2
บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการตุลาการ หมายเลข 3

| | | | | | | | | | |
|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 13 | | บาท | | | | | | | |
| 12 | | 12,535 | | | | | | | |
| 11 | | 11,975 | | | | | | | |
| 10 | | 11,415 | บาท | บาท | บาท | บาท | | | |
| 9 | | 10,855 | 15,575 | 16,975 | 17,745 | 18,515 | บาท | | |
| 8 | | 10,365 | 14,935 | 16,275 | 16,975 | 17,745 | 19,325 | | |
| 7 | | 9,875 | 14,295 | 15,575 | 16,275 | 16,975 | 18,515 | บาท | |
| 6 | | 9,385 | 13,695 | 14,935 | 15,575 | 16,275 | 17,745 | 21,185 | |
| 5 | บาท | 8,895 | 13,095 | 14,295 | 14,935 | 15,575 | 16,975 | 20,255 | |
| 4 | 6,585 | 8,475 | 12,535 | 13,695 | 14,295 | 14,935 | 16,275 | 19,325 | |
| 3 | 6,305 | 8,055 | 11,975 | 13,095 | 13,695 | 14,295 | 15,575 | 18,515 | |
| 2 | 6,025 | 7,635 | 11,415 | 12,535 | 13,095 | 13,695 | 14,935 | 17,745 | |
| 1 | 5,745 | 7,285 | 10,855 | 11,975 | 12,535 | 13,095 | 14,295 | 16,975 | บาท |
| | 5,465 | 6,935 | 10,365 | 11,415 | 11,975 | 12,535 | 13,695 | 16,275 | 22,185 |
| ขั้น | ขั้น 1 | ขั้น 2 | ขั้น 3 | ขั้น 4 | ขั้น 5 | ขั้น 6 | ขั้น 7 | ขั้น 8 | ขั้น 9 |

ตารางที่ 3
บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการอัยการ หมายเลข 3

| | | | | | | | | | |
|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|--|--|
| 13 | | บาท | | | | | | | |
| 12 | | 12,535 | | | | | | | |
| 11 | | 11,975 | | | | | | | |
| 10 | | 11,475 | บาท | | | | | | |
| 9 | | 10,855 | 15,575 | บาท | | | | | |
| 8 | | 10,365 | 14,935 | 16,975 | | | | | |
| 7 | | 9,875 | 14,295 | 16,275 | บาท | | | | |
| 6 | | 9,385 | 13,695 | 15,575 | 17,745 | | | | |
| 5 | บาท | 8,895 | 13,095 | 14,935 | 16,975 | | | | |
| 4 | 6,585 | 8,475 | 12,535 | 13,095 | 16,275 | บาท | | | |
| 3 | 5,745 | 7,285 | 10,855 | 12,535 | 14,295 | 16,975 | | | |
| 2 | 6,025 | 7,635 | 11,415 | 13,095 | 14,935 | 17,745 | | | |
| 1 | 5,745 | 7,285 | 10,855 | 12,535 | 14,295 | 16,975 | | | |
| | 5,465 | 6,935 | 10,365 | 11,975 | 13,695 | 16,275 | | | |
| ขั้น | ขั้น 1 | ขั้น 2 | ขั้น 3 | ขั้น 4 | ขั้น 5 | ขั้น 6 | | | |

ตารางที่ 4

แสดงการเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือน ตุลาการ อัยการ ทหาร และตำรวจ

| ตำแหน่งสูงสุด | | อัตราเงินเดือน | | หมายเหตุ |
|---------------------|---------|----------------|----------|---|
| | | ขั้นต้น | เต็มขั้น | |
| ปลัดกระทรวง | ซี 11 | 12,535 | 17,745 | ไม่มีขั้นต้น (ขั้น 9 สูงสุด) (ขั้น 6 สูงสุด) |
| ประธานศาลฎีกา | ขั้น 9 | — | 22,105 | |
| อธิบดีกรมอัยการ | ขั้น 6 | 16,275 | 18,515 | |
| ทหาร (อัตราจอมพล) | ขั้น 42 | — | 19,325 | ไม่มีขั้นต้น |
| อินทรีตำรวจกรมตำรวจ | — | 17,745 | 18,515 | ไม่มีขั้น |



เช็คกับการแสวงหามาตรการควบคุมการใช้เช็ค ศึกษาเฉพาะกรณีเมืองสงขลา-หาดใหญ่

โดย ผศ.ถาวร เกียรติทับทิม

ที่มาและความสำคัญของปัญหา:

นับแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2497 จวบจนปัจจุบันเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 33 ปีแล้วนั้น ได้เกิดเป็นปัญหาขึ้นว่า กฎหมายฉบับนี้สามารถคุ้มครองผู้ใช้เช็คที่สุจริตและส่งเสริมการใช้เช็คแทนการใช้เงินสดได้อย่างแพร่หลายหรือไม่ ดูเหมือนว่าคำตอบที่ได้ไม่สู้จะลงรอยกันนัก บ้างเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือบีบบังคับลูกหนี้ให้ต้องชำระหนี้ตามที่เจ้าหนี้ต้องการเท่านั้น หากแต่เป็นการส่งเสริมการใช้เช็คนอกวัตถุประสงค์เพื่อการชำระหนี้ที่ถูกต้อง กล่าวคือ ใช้เช็คเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ ชื้อขายลดเช็ค หรือเพื่อแลกเงินสด เป็นต้น บ้างก็กล่าวว่า กฎหมายเช็คไม่อาจให้ความคุ้มครองผู้ใช้เช็คอย่างแท้จริง เพราะวาทะโทษที่กำหนดไว้ไม่รุนแรงเท่าที่ควร นอกจากนี้กฎหมายและโดยการศึกษาของศาลมีลักษณะผ่อนปรนให้มีการประนีประนอมยอมความกันหรือถอนคำร้องทุกข์ได้ก่อนคดีจะถึงที่สุด ดังกรณีคำสั่งคำร้องของศาลฎีกาที่ 1/2528 ความว่า

“คดีความผิดต่อส่วนตัว ผู้เสียหายขอถอนคำร้องทุกข์ภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แม้ไม่มีผู้ความฝ่ายใดอุทธรณ์ ก็เป็นการถอนคำร้องทุกข์ก่อนคดีถึงที่สุดตาม ป.วิ.อ. มาตรา 35 วรรค 2 เมื่อจำเลยไม่คัดค้านศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก็มีอำนาจสั่งได้ แต่เมื่อคดีขึ้นมาสู่ศาลฎีกา ศาลฎีกาอนุญาตให้ถอนคำร้องทุกข์ได้จึงไม่ทำให้ผู้กระทำผิด พ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้เช็คฯ เช็ดทราบ และถือเป็นโอกาสกระทำผิดซ้ำแล้วซ้ำเล่า ไม่เกรงกลัวต่อโทษอาญาที่กำหนดไว้ ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นปัญหาให้คดีเช็คขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมากขึ้น ศาลแขวงและศาลชั้นต้นทั่วไป (ศาลอาญาและศาลจังหวัด)

แนวคิดที่ว่า การใช้เช็คในอดีตจนถึงปัจจุบันมีลักษณะเป็นการให้ผู้กระทำผิดได้ออมชอมกับผู้เสียหายตามความเห็นที่สอง ดูเหมือนจะเป็นจริงมากที่สุด เพราะเมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายก็ดี หรือแนวคำพิพากษา

หาดใหญ่

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ของศาลสูงก็ดี มักจะเปิดช่องให้ลูกหนี้ผู้ออกเช็คทำความตกลงกับเจ้าหนี้ผู้ทรงเช็คได้ โดยไม่ยากนัก หากลูกหนี้
 ยินยอมชำระหนี้ตามที่เป็นอย่างจริง ดังคำพิพากษาฎีกาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยิ่งไปกว่านั้น การแก้ไขปัญหาคดี
 เช็กราคาของกระทรวงยุติธรรม โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ.
 ... เข้าสู่สภานิติบัญญัติในขณะนั้นนั้นได้เป็นข้อยืนยันแนวคิดนี้ได้ดีที่สุด ดังจะเห็นได้จากร่าง พ.ร.บ.ฯ มาตรา
 ๖ วรรค ๓ ตามข้อความที่ว่า “.....หรือหนี้ที่ผู้กระทำผิดได้ออกเช็คเพื่อชำระหนี้ได้สิ้นผลผูกพันไปก่อนศาลมี
 คำพิพากษาถึงที่สุด ให้คดีเป็นอันเลิกกันตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” นอกจากนี้
 การกำหนดโทษฐานออกเช็คโดยไม่มีเงินสั่งจ่ายต่ำกว่ากฎหมายเช็คฉบับปัจจุบันตามร่างกฎหมายดังกล่าวอีก
 ข้อว่าต้องการให้คดีเช็คทั้งหมดขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแขวงเพื่อให้คดีเสร็จไปจากศาลโดยเร็วด้วยวิธีพิจารณา
 พิเศษตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงฯ นั้นอาจเป็นผลให้ผู้ออกเช็ค
 ได้โอกาสกระทำผิดโดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงินที่จะเขียนลงในเช็คว่าจะเกินกว่า 30,000 บาทหรือไม่ (ถ้าเกิน
 30,000 บาทต้องขึ้นศาลอาญาหรือศาลชั้นต้นทั่วไปไม่ใช่ศาลแขวง) กลับเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้กระทำผิด
 โดยปริยาย

ไม่เพียงแต่ปัญหาที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คฯ จะสามารถควบคุมหรือ
 คุ้มครองผู้ใช้เช็คได้เพียงพอหรือไม่ ยังมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาอีกประการหนึ่งว่า ธนาคารพาณิชย์ผู้ยินยอม
 ให้มีการใช้เช็คของตนนั้น ได้มีมาตรการควบคุมหรือคุ้มครองผู้ใช้เช็คเพียงพอหรือเหมาะสมต่อสภาวะการใช้
 เช็คของลูกค้าหรือไม่ คำตอบที่ได้ดูเหมือนจะเห็นกันว่า ธนาคารพาณิชย์ยังไม่มีมาตรการที่เข้มงวดต่อการขอ
 เปิดบัญชี กระแสรายวันเพื่อขอมิและใช้เช็คของลูกค้ามากนัก อีกทั้งมาตรการลงโทษของธนาคารพาณิชย์ต่อผู้
 ออกเช็คไม่มีเงินสั่งจ่ายนั้น ไม่รุนแรงพอที่จะป้องกันมิให้กระทำการเช่นนั้นได้อีก จึงนับได้ว่าเป็นจุดอ่อนอีก
 ประการหนึ่งที่เป็นเหตุให้มาตรการควบคุมการใช้เช็คทางกฎหมายขาดมาตรการเสริมอันพึงมีในระบบคุ้มครอง
 ผู้ใช้เช็คสากล

ด้วยเหตุแห่งปัญหาที่กล่าวมาทั้งสองคือปัญหาที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้
 เช็คฯ และมาตรการควบคุมการใช้เช็คโดยธนาคารพาณิชย์จะสามารถให้ความคุ้มครองผู้ใช้เช็คเพียงพอหรือไม่
 หรือเป็นมาตรการที่เหมาะสมเพื่อการควบคุมการใช้เช็คหรือไม่จึงสมควรที่จะต้องศึกษาวิจัยความคิดเห็นของ
 ผู้เกี่ยวข้องกับการใช้เช็คที่มีต่อมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่แล้วและที่สมควร
 จะมีต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา :

- (1) ศึกษาปัญหาอันเกิดจากการใช้เช็คในวงการธุรกิจประจำวัน รวมทั้งมูลเหตุแห่งปัญหาและสภาพ
 ปัญหาที่แท้จริง
- (2) ศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้ใช้เช็ค (ผู้ออกเช็คและผู้ทรงเช็ค) ในด้านการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วย
 ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 เพื่อการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของตน
- (3) ศึกษาทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็ค (ผู้ใช้เช็ค พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา
 และความ และพนักงานธนาคารพาณิชย์) ต่อปัญหาและการควบคุมพฤติกรรมการใช้เช็คของผู้ใช้เช็ค โดยเฉพาะ
 ด้านการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้เช็คฯ เพื่อเป็นแนวทางแก้ไข พ.ร.บ.



ฉบับนี้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ใช้เช็คในปัจจุบันยิ่งขึ้น

(4) ศึกษาเปรียบเทียบผลของ (3) กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ...ของกระทรวงยุติธรรมที่ได้ยกร่างใหม่ทั้งฉบับ และกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะนี้

(5) ศึกษามาตรการการควบคุมการใช้เช็คของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็ค โดยเฉพาะมาตรการทางการบริหารของธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีต่อปัญหาการใช้เช็คโดยปราศจากความรับผิดชอบหรือไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายเช็ค ทั้งนี้ การศึกษาจะเน้นเปรียบเทียบแนวทางการควบคุมที่ธนาคารพาณิชย์ใช้อยู่จริงกับแนวทางที่ควรจะเป็น

วิธีการศึกษา :

- (1) ศึกษาจากเอกสาร บทความวารสาร ตำราและงานวิจัยทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ
- (2) ศึกษาจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็คคือ ผู้ใช้เช็ค (ผู้ออกเช็คและผู้ทรงเช็ค) พนักงานธนาคารพาณิชย์ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้พิพากษาและทนายความในจังหวัดสงขลา โดยวิธีการสอบถามความคิดเห็นด้านต่าง ๆ ที่ต้องการ
- (3) สัมภาษณ์รายละเอียดเฉพาะกรณีจากผู้เกี่ยวข้องกับการใช้เช็คเพื่อประกอบการเขียนเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษา

(1) **มูลเหตุและสภาพแห่งปัญหาการออกเช็คโดยไม่มีเงินสั่งจ่าย** : พบว่าเกิดจากเหตุประการคือ เหตุทางเศรษฐกิจ และเหตุทางมาตรการควบคุมการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

เหตุทางเศรษฐกิจ : เป็นเพราะผู้ออกเช็คมีฐานะทางการเงินไม่แน่นอน โดยเฉพาะในช่วงภาวะเศรษฐกิจโดยส่วนรวมตกต่ำ ก็ยิ่งทำให้ผู้ออกเช็คขาดเงินหมุนเวียนเพื่อการชำระหนี้มากยิ่งขึ้น ดังที่เคยเป็นในปี 2527-2528 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำมากที่สุดในรอบทศวรรษจนเป็นเหตุให้เช็คคืนมากที่สุด

เหตุทางมาตรการควบคุมการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ : เป็นเพราะธนาคารพาณิชย์ควบคุมการปล่อยสินเชื่อเข้มงวดมากเกินไป ลูกค้านักออกเช็คอาจขาดเงินหมุนเวียนเพื่อการชำระหนี้ตามเช็คดังที่เคยกระทำมาเมื่อปี 2527-2528 ซึ่งเป็นปีที่ธนาคารประสบกับปัญหาการเงินนอกระบบ จนถึงขนาดสั่งจำกัดสินเชื่ออย่างกะทันหัน

(2) **การใช้ประโยชน์จาก พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค** : พบว่าผู้ใช้เช็คอาจได้ประโยชน์จากกฎหมายเป็น 2 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางเพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของตน : โดยใช้เช็คเป็นเครื่องมือฟ้องร้องให้ลูกค้านักออกเช็คชำระหนี้ตามเช็ค เมื่อเห็นว่าการติดตามทวงถามไม่ได้ผลและมักจะได้ผลเพราะลูกหนี้มักจะไม่ชำระหนี้ในชั้นศาลเสมอ

แนวทางประวิงการชำระหนี้ : ผู้ออกเช็คมักใช้ประโยชน์จากขั้นตอนการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ. ใช้เช็คฯ นับตั้งแต่ขั้นตอนที่ระบุว่าให้นำเงินมาชำระหนี้ภายใน 15 วัน เพื่อให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน และขั้นตอนที่ทำให้มีการถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องและประนีประนอมยอมความกันก่อนคดีถึงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขั้นตอน



การยอมความกันนั้น ผู้ออกเช็คได้ประโยชน์มากที่สุดเพราะไม่เพียงแต่ประวิงการชำระหนี้โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยได้แล้ว หากแต่ไม่ต้องรับโทษอาญาอีกด้วย

(3) ทักษะของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็คต่อปัญหาและการควบคุมพฤติกรรมการใช้เช็คของผู้ใช้เช็ค และที่มีต่อ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คฯ : พบว่า

ทักษะที่มีต่อปัญหาและการควบคุมพฤติกรรมการใช้เช็ค : ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็คเห็นว่าการควบคุมพฤติกรรมการใช้เช็คที่ดีนั้น ควรใช้มาตรการที่ไม่เข้มงวด เช่น การเตือนถึงฐานะการเงินของผู้ออกเช็คโดยไม่มีเงินสั่งจ่าย การบันทึกพฤติกรรมของผู้ใช้เช็คที่มีปัญหาเช็คคืนบ่อยครั้ง แล้วเวียนให้ธนาคารพาณิชย์ทุกสาขาในท้องถิ่นทราบ รวมทั้งการให้ความร่วมมือระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันเพื่อการทวงถามหรือดำเนินคดีกับผู้ออกเช็คไม่มีเงินสั่งจ่าย และมาตรการที่เข้มงวดโดยการสั่งปิดบัญชี/สั่งระงับการใช้เช็คของลูกค้ายที่มีพฤติกรรมการใช้เช็คไม่สุจริต นอกจากนั้น มาตรการตรวจสอบฐานะทางการเงินของลูกค้ายก่อนการเปิดบัญชีกระแสรายวันให้ลูกค้าย ควรนำมาใช้ในลักษณะที่เข้มงวดกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อป้องกันลูกค้ายที่มีฐานะการเงินไม่ดีพอมขอเปิดบัญชีได้โดยง่าย

ทักษะที่มีต่อ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คฯ : ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็คเห็นว่าเป็นส่วนรวมแล้ว พ.ร.บ. ฉบับนี้ยังคงมีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อสถานการณ์ใช้เช็คปัจจุบัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะความผิดอาญาที่ยอมความกันได้ ขั้นตอนการดำเนินการกับผู้กระทำผิด (คือการให้ผู้ออกเช็คนำเงินมาชำระหนี้ตามเช็คภายใน 15 วัน เพื่อให้คดีอาญาเป็นอันเดียวกัน การควบคุมตัวผู้ออกเช็คในชั้นพนักงานสอบสวน การถอนคำร้องทุกข์และยอมความกันได้ก่อนคดีถึงที่สุด) ความเหมาะสมของโทษที่บัญญัติไว้ให้ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 เท่าของจำนวนเงินตามเช็ค แต่ต้องไม่น้อยกว่า 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และความจำเป็นที่จะต้องมี พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คฯ ต่อไป

(4) ผลของการวิจัย พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คฉบับปัจจุบันกับร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ... ของคณะรัฐมนตรีที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร : พบได้ว่า

1. การบัญญัติให้เฉพาะแต่การออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีมูลหนี้ตามกฎหมายเท่านั้นที่อาจต้องรับผิดฐานสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงิน ตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่นั้น แม้จะขยายบทบัญญัติเดิมให้ชัดเจนขึ้น (เดิมบัญญัติว่า "ผู้ใดออกเช็ค....." ไม่มีคำว่า "เพื่อชำระหนี้ตามกฎหมาย") ก็จะมีผลแต่เพียงว่า ศาลไม่ต้องตีความว่าการออกเช็คตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้เช็คฯ ให้กระทำเฉพาะแต่การชำระหนี้ที่มีมูลหนี้ตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ต้องพิจารณาว่าการออกเช็คเพื่อการอื่น เป็นต้นว่า ออกเช็คเป็นประกันการชำระหนี้ ออกเช็คแลกเงินสด หรือการซื้อขายลดเช็ค นั้นจะเป็นการออกเช็คตามความหมายของ พ.ร.บ. ใช้เช็คหรือไม่อีกต่อไป ซึ่งเป็นแต่ผลของแนววินิจฉัยของศาลนั่นเอง แต่จะไม่มีผลต่อการลดจำนวนเช็คคืนในท้องตลาดได้ เพราะว่าการออกเช็คออกเหนือเพื่อการชำระหนี้ไม่ต้องรับผิดอาญาต่อไปเช่นเดิม มีหน้าซ้ำอาจทำให้ปริมาณเช็คคืนเพิ่มมากขึ้น ในเมื่อผู้ออกเช็คมั่นใจได้ว่า การออกเช็คเช่นนี้ไม่มีความผิดตาม พ.ร.บ. ใช้เช็คฯ ดังที่เป็นข้อพิจารณาทางกฎหมาย

2. การลดอัตราโทษจากปรับไม่เกิน 2 เท่าของจำนวนเงินตามเช็คฯ ตามกฎหมายเหลือเพียง



ไม่เกิน 60,000 บาท ตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่ เพื่อให้คดีเช็คทั้งหมดอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวงซึ่งเห็นว่าไม่น่าจะต้องด้วยความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็คเพราะส่วนมากเห็นว่า ระวังโทษตามกฎหมายปัจจุบันเหมาะสมดีอยู่แล้ว จริงอยู่การลดโทษปรับจะทำให้คดีเช็คทั้งหมดไปขึ้นต่อศาลแขวง โดยไม่มีความแตกต่างตามจำนวนเงินที่ต้องแยกคดีเช็คเกินกว่า 30,000 บาทขึ้นไป ให้ไปขึ้นกับศาลชั้นต้นทั่วไปตามกฎหมายปัจจุบัน จะช่วยลดภาระการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นได้มาก และศาลแขวงสามารถใช้วิธีพิจารณาความอาญาพิเศษ ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงดำเนินคดีให้เสร็จเร็วไปได้รวดเร็วก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า จะทำให้คดีเช็คลดลงแต่อย่างใด ในเมื่อมูลเหตุคดีเช็คมาสู่ศาลยังคงมีอยู่เช่นเดิม ยิ่งไปกว่านั้นคดีเช็คที่อยู่ในอำนาจศาลสองศาลกลับต้องไปอยู่ในอำนาจของศาลแขวงแต่เพียงศาลเดียวกลับยิ่งจะเป็นภาระและการดำเนินคดีให้เสร็จไปจากศาลแขวงโดยเร็วเสียอีก ถ้าการเพิ่มอำนาจศาลแขวงที่ผู้พิพากษาไม่ได้สัมผัสกับภาระคดีที่ต้องรับผิดชอบมากขึ้น

3. การควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีเช็คตามร่าง พ.ร.บ. เช็คฯ ฉบับใหม่ให้กระทำได้โดยไม่มีความแตกต่างกันระหว่างเช็คที่สั่งจ่ายเงินเกิน 50,000 บาท และที่ไม่เกิน 50,000 บาท ดังที่เป็นอยู่ตาม พ.ร.บ. ใช้เช็คฯ ปัจจุบัน นับได้ว่ามีความเหมาะสมและช่วยลดความสับสนของผู้ใช้เช็คเกี่ยวกับอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาได้มาก เพราะผู้ใช้เช็คจำนวนไม่น้อยมักเข้าใจผิดว่า เช็ค 50,000 บาทขึ้นไปเท่านั้นถือเป็นความผิดทางอาญา พนักงานสอบสวนจึงควบคุมตัวไว้ได้ ถ้าเช็คมีมูลค่าต่ำกว่า 50,000 บาท ไม่ถือเป็นความผิดทางอาญาเพราะพนักงานสอบสวนควบคุมตัวนานเท่าที่จะถามคำให้การและที่จะรู้ว่าเป็นใครและอยู่ที่ไหนเท่ากับการแก้ไขความแตกต่างของวิธีการและระยะเวลาควบคุมตัวดังกล่าวจึงน่าจะเป็นผลดีแก่ผู้ใช้เช็คทั่วไป

4. การประกันตัวผู้ต้องหาตาม พ.ร.บ. เช็คฯ ฉบับใหม่ กระทำได้ง่ายกว่า พ.ร.บ. เช็คฯ ฉบับปัจจุบัน อาจกระทำได้โดยไม่มีหลักประกัน หรือถ้ามีหลักประกัน หลักประกันนั้นจะต้องไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนเงินตามเช็ค มีความแตกต่างไปจากกฎหมายเช็คปัจจุบันที่ต้องมีหลักประกันหรือหลักประกันไม่เกินจำนวนเงินตามเช็ค หลักการใหม่นี้ น่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้เช็คมาก เพราะโดยปกติผู้ทรงเช็คส่วนมากไม่ต้องดำเนินคดีอาญากับผู้ออกเช็คอยู่แล้ว แม้อคดีจะอยู่ในการพิจารณาของศาลก็ตาม ผู้ทรงเช็คก็จะประนีประนอมยอมความด้วยเสมอ ดังนั้น การให้ผู้ต้องหาคดีเช็คประกันตัวได้ง่ายขึ้นจึงไม่น่าจะเป็นผลเสียแก่ผู้ทรงเช็คแต่อย่างใด กลับจะเป็นโอกาสอันดีแก่ผู้ทรงเช็คที่ผู้ออกเช็คจะต้องขวนขวายแก้ไขปัญหาการเงินหรือธุรกิจที่เป็นมูลเหตุคดีที่ไม่มีเงินสั่งจ่าย

5. บทบัญญัติของร่าง พ.ร.บ. เช็คฯ ฉบับใหม่กำหนดให้คดีอาญาเล็กน้อย เมื่อหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ออกเช็คเพื่อชำระหนี้ นั้น ได้สิ้นผลผูกพันก่อนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ในขณะที่ พ.ร.บ. เช็คฯ ปัจจุบันไม่ได้กำหนดไว้ หลักการใหม่นี้ น่าจะสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการใช้เช็คส่วนใหญ่ เพราะผลของการวิจัยแสดงให้เห็นว่า ผู้ใช้เช็คและผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีเช็คต้องการให้มีการยอมความกันและตกลงเรื่องการชำระหนี้เรียบร้อยแล้ว และต่างก็เห็นว่าไม่สมควรดำเนินคดีผู้กระทำความผิดต่อไป ถ้าเห็นตามเช็คได้ก็ผูกพันกันแล้ว

(5) มาตรการควบคุมการใช้เช็คของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็ค : พบว่า พนักงานสอบสวน พยานและผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีเช็ค (พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และทนายความ)

เห็นด้วยกับมาตรการที่ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ทั้งที่เป็นมาตรการที่ไม่เข้มงวด ได้แก่ การดักเตือนฐานะการเงิน การบันทึกพฤติกรรมทางใช้เช็ค และการร่วมมือเพื่อการทวงถามและการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด และมาตรการที่เข้มงวด ได้แก่ การสั่งระงับการใช้เช็คหรือปิดบัญชีเป็นสำคัญ แต่ก็มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ธนาคารพาณิชย์น่าจะมีระบบตรวจสอบฐานะทางการเงินหรือกิจการของลูกค้าที่เข้มงวดกว่าที่ปฏิบัติอยู่ ทั้งก่อนที่จะให้ลูกค้าเปิดบัญชีกระแสรายวันเพื่อการใช้เช็คและภายหลังที่ลูกค้าเปิดบัญชีกันไปแล้ว เพื่อป้องกันลูกค้าที่มีปัญหาการเงินแสวงหาประโยชน์ด้วยการหมุนเงินโดยมิชอบเมื่อแต่เริ่มแรก

ข้อเสนอแนะ :

(1) การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม : ปัญหาเช็คคืนมีมากในวงธุรกิจก็ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งออก หรือการค้า หรือระบบสินเชื่อที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนหรือประกอบธุรกิจก็ตาม โดยเฉพาะประการหลังน่าจะช่วยลดปริมาณเช็คคืนในวงการธุรกิจได้มาก เพราะว่าธนาคารยอมอยู่ในฐานะที่จะช่วยลูกค้าของตนตามสภาพคล่องของกิจการได้ไม่ยากนัก ทั้งโดยการขยายเงินกู้ยืมให้โดยตรง และโดยผ่อนผันจ่ายเงินเกินบัญชีตามระเบียบการฝากเงินและข้อปฏิบัติใช้บัญชีกระแสรายวันที่ลูกค้าต้องตกลงตั้งแต่ขอเปิดบัญชี

(2) เพิ่มบทบัญญัติกำหนดความรับผิดชอบแก่ผู้ออกเช็คไม่มีเงินสั่งจ่ายธนาคารทุกกรณี : ทั้งที่เป็นการออกเช็คเพื่อชำระหนี้ตามกฎหมายหรือไม่มีมูลหนี้ตามกฎหมาย ผู้ทรงเช็คที่ยอมรับเช็คโดยรู้อยู่แล้วว่าเช็คนั้นไม่มีมูลหนี้ตามกฎหมาย เช็คไม่ลงวันที่ เช็คลงวันที่ล่วงหน้า เช็คออกเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ และเช็คแลกเงินสด เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาการใช้เช็คนอกวัตถุประสงค์ประสงค์ของการใช้เช็คเพื่อชำระหนี้แทนเงินสด และปัญหาเช็คคืนอันเนื่องมาจากการใช้เช็คผิดวัตถุประสงค์

(3) กำหนดโทษของความผิดฐานสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินเป็น 2 กรณี : คือกรณีที่มีโทษปรับและจำคุกเท่าอัตราโทษคดีอาญาทั่วไปที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลอาญาหรือศาลชั้นต้นทั่วไป และกรณีที่มีโทษปรับและจำคุกที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวง โดยอาจกำหนดโทษตามวงเงินที่สั่งจ่าย เช่น เช็คที่สั่งจ่ายไม่เกิน 50,000 บาท ให้มีอัตราโทษไม่เกินอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวง และเช็คที่สั่งจ่ายเกินกว่า 50,000 บาท ก็ให้อัตราโทษเท่าที่ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาและศาลชั้นต้นทั่วไป สำหรับการควบคุมตัวผู้ต้องหาในคดีเช็คคืน ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง แล้วแต่ประเภทของคดี ส่วนการประกันตัวผู้ต้องหาในคดีเช็คก็ให้แยกเป็น 2 กรณีเช่นกัน โดยอาจกำหนดให้มีประกันหรือหลักประกันตามวงเงินที่สั่งจ่าย การแบ่งแยกคดีเช็คให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาและศาลชั้นต้นทั่วไปเช่นนี้ น่าจะเป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่คดีเช็คกรกลางศาลใดศาลหนึ่งโดยไม่จำเป็น ทั้งยังจะเป็นการคุ้มครองผู้ใช้เช็คได้ผลดียิ่งด้วย

(4) ธนาคารพาณิชย์ควรมีมาตรการควบคุมการใช้เช็คเข้มงวดขึ้น : โดยอาจปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีระบบตรวจสอบฐานะการเงินหรือกิจการของลูกค้าผู้ขอมีเช็คทั้งก่อนและเมื่อได้เปิดบัญชีกระแสรายวันในแนวเดียวกัน
2. ร่วมมือกันแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้เช็คของลูกค้าที่มีปัญหาการเงินให้ทราบซึ่งกันและกัน โดยผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยตามข้อตกลงของธนาคารพาณิชย์สาขาในแต่ละท้องถิ่น (ยิ่งไปกว่าการแจ้งรายชื่อผู้ถูกปิดบัญชีแล้วไปยังธนาคารแห่งประเทศไทยตามข้อตกลงที่เป็นอยู่ในขณะนี้) และถ้าเป็นไปได้



ควรใช้ระบบคอมพิวเตอร์ช่วยบันทึกและค้นหาข้อมูล เพื่อความสะดวกและรวดเร็ว

3. การกำหนดมาตรการลงโทษผู้ส่งจ่ายโดยไม่มีเงินในบัญชีบ่อยครั้งในแนวเดียวกัน เช่น การปรับ เช็คคืน การสั่งปิดบัญชี การเข้มงวดต่อการขอเปิดบัญชีใหม่ และการแจ้งปิดบัญชีให้ลูกค้าธนาคารทราบ

4. ขอความร่วมมือให้ลูกค้าเปิดบัญชีกระแสรายวันประเภทบัญชีเดินสะพัดหรือที่เรียกกันว่า เบิกเงินเกินบัญชี OD ให้มากที่สุด เพราะจะได้ช่วยลดความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการส่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินพอจ่าย เพราะลูกค้าประเภท OD นี้มักจะมีหลักประกันค้ำวงเงินที่ขอเบิกเกินบัญชีอยู่แล้ว



พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค

พ.ศ. 2497

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2497

เป็นปีที่ 9 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้น

มาตรา 3 ผู้ใด

- (1) ออกเช็คโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น
- (2) ออกเช็คโดยในขณะที่ออกไม่มีเงินอยู่ในบัญชี อันจะพึงให้ใช้เงินได้
- (3) ออกเช็คให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชี อันจะพึงให้ใช้เงินได้ในขณะที่

ออกเช็คนั้น

(4) ถอนเงินทั้งหมด หรือแต่บางส่วนออกจากบัญชี อันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็คนั้นได้ หรือ

(5) ห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยเจตนาทุจริต

ถ้าธนาคารปฏิเสธไม่จ่ายเงินตามเช็คนั้น มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่ระบุในเช็ค แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 4 ความผิดตามมาตรา 3 ให้ถือว่าเป็นความผิดต่อส่วนตัว

มาตรา 5⁽¹⁾ การควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ปฏิบัติดังนี้

(1) ถ้าจำนวนเงินที่ระบุในเช็คแต่ละฉบับ หรือหลายฉบับรวมกันไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ควบคุมไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามค่าให้การและที่รู้ตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น

(2) ถ้าจำนวนเงินที่ระบุในเช็คแต่ละฉบับหรือหลายฉบับรวมกันเกินกว่าห้าหมื่นบาท การควบคุมผู้ต้องหาให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าผู้ต้องหายื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว

(1) มาตรานี้ยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 196 ข้อ 1 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2515 มาตรา 5 เดิมมีความว่า “ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 3 ได้นำเงินตามจำนวนในเช็คไปชำระแก่ผู้ทรงเช็ค หรือแก่ธนาคารเพื่อจ่ายเงินตามเช็คภายในเจ็ดวัน นับแต่วันออกเช็ค หรือแก่ธนาคารที่มีชื่อในเช็คบอกกล่าวให้ผู้ออกเช็คได้รับทราบว่าจะธนาคารปฏิเสธไม่จ่ายเงิน ให้คดีเป็นอันเลิกกันตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”



LIART

ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการสั่งปล่อยชั่วคราว โดยมีประกันหรือหลักประกันไม่เกินจำนวนเงินตาม
เช็คนั้น

ในกรณีที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้กระทำความผิดกฎหมายอื่นด้วย
ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำความผิดตามมาตรา 3 ได้นำเงินตามเช็คไปชำระแก่ผู้ทรงเช็ค หรือแก่ธนาคารเพื่อจ่ายเงินตาม
เช็คภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ผู้ทรงเช็คได้บอกกล่าวให้ผู้ออกเช็คได้รับทราบ ว่า ธนาคารปฏิเสธไม่จ่ายเงิน
ให้คดีเป็นอันเลิกกันตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป.พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

(คัดจากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 64 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2497)



ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 196

โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ซึ่งได้รับเช็คไว้ในความครอบครองว่าจะได้รับเงินตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็ค และสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฉ้อโกงโดยอาศัยเช็คเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับลูกหนี้ เป็นการไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย คณะปฏิวัติเห็นควรปรับปรุงวิธีการควบคุมผู้ต้องหาว่า กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากการควบคุมผู้ต้องหาอื่น หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 5 การควบคุมตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ปฏิบัติดังนี้

(1) ถ้าจำนวนเงินที่ระบุในเช็คแต่ละฉบับ หรือหลายฉบับรวมกันไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ควบคุมไว้ได้เท่าเวลาที่จะตามคำให้การและที่จะรู้ตัวว่าเป็นใคร และที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น

(2) ถ้าจำนวนเงินที่ระบุในเช็คแต่ละฉบับ หรือหลายฉบับรวมกันเกินกว่าห้าหมื่นบาทการควบคุมผู้ต้องหาให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าผู้ต้องหายื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการสั่งปล่อยชั่วคราว โดยมีประกันหรือหลักประกันไม่เกินจำนวนเงินตามเช็ค

ในกรณีที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้กระทำความผิดกฎหมายอื่นด้วยให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำความผิดตามมาตรา 3 ได้นำเงินตามเช็คไปชำระแก่ผู้ทรงเช็ค หรือแก่ธนาคารเพื่อจ่ายเงินตามเช็คภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ผู้ทรงเช็คได้บอกกล่าวให้ผู้ออกเช็คได้รับทราบว่าจะธนาคารปฏิเสธไม่จ่ายเงิน ให้คดีเป็นอันเลิกกันตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

ข้อ 2 ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกควบคุม หรือต้องขังในชั้นสอบสวน หรือในชั้นพิจารณาของศาลชั้นต้นอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ถ้าจำนวนเงินที่ระบุในเช็คในคดีนั้นแต่ละฉบับ หรือหลายฉบับรวมกันไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้พนักงานสอบสวนหรือศาลดำเนินการปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้โดยมิชักช้า

ข้อ 3 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ข้อ 4 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 8 สิงหาคม พุทธศักราช 2515

จอมพล ถ. กิตติขจร

หัวหน้าคณะปฏิวัติ

(คัดจากราชกิจจานุเบกษาเล่ม 89 ตอนที่ 123 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2515)



LIRT

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497
- (2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 196 ประกาศ ณ วันที่ 8 สิงหาคม พุทธศักราช 2515

มาตรา 4 ผู้ใดออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีมูลหนี้ตามกฎหมาย

- (1) โดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น
- (2) โดยในขณะที่ออกไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงใช้เงินได้
- (3) ให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้ในขณะที่ออกเช็คนั้น
- (4) ถอนเงินทั้งหมด หรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่

เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็คนั้นได้ หรือ

- (5) ห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยเจตนาทุจริต

ถ้าธนาคารปฏิเสธไม่จ่ายเงินตามเช็คนั้น มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 5 ความผิดตามมาตรา 5 ให้ถือว่าเป็นความผิดอันยอมความได้

มาตรา 6 การควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง แต่ถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลสั่งปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันหรือมีประกันและหลักประกันไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนเงินตามเช็ค หรือจะปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกันก็ได้

ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้กระทำความผิดกฎหมายอื่นด้วย ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำความผิดตามมาตรา 4 ได้นำเงินตามเช็คไปชำระแก่ผู้ทรงเช็ค หรือแก่ธนาคารเพื่อจ่ายเงินตามเช็คภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ทรงเช็คได้บอกกล่าวให้ผู้ออกเช็คได้รับทราบว่าการปฏิเสธไม่จ่ายเงิน หรือหนี้ที่ผู้กระทำความผิดได้ออกเช็คเพื่อชำระหนี้ได้สิ้นผลผูกพันไปก่อน ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้คดีเป็นอันเลิกกัน ความหมายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 7 ถ้าจำนวนเงินที่ระบุในเช็คแต่ละฉบับมีหลายฉบับรวมกันไม่เกินจำนวนเงินที่ผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งได้ การฟ้องคดีแพ่งเรียกเงินตามเช็คนั้น จะรวมฟ้องต่อศาลซึ่งพิจารณาคดีอาญาได้ การพิจารณาคดีแพ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 8 ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3 คดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งอยู่ในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน การดำเนินคดีของพนักงานอัยการ หรือการพิจารณาของศาลก่อนว่าใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้คงเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อนนั้นจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

มาตรา 9 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี



LIERT

พิมพ์ที่ ห.จ.ก. โรงพิมพ์อักษรไทย 410/10-13 ถนนจรัญสนิทวงศ์ ซอยอัสสัมมิตร แขวงบางยี่ขัน เขตบางกอกน้อย
กรุงเทพ 10700 โทร. 4244557, 4240694 นายฉัฐ ปวิณวิวัฒน์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา 2531



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand