

แนวความคิดการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ: จากทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติ ของบริษัท อสมท. จำกัด มหาชน

Concept of Quality Management of State Enterprise: From Theory to Practice in MCOT Public Company Limited

สมหวัง ศรีมุงคล

Somwang Srimungkun

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
Doctor of Public Administration Program, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

บทคัดย่อ

บทความนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาการบริหารงานรัฐวิสาหกิจของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงขอบข่ายและความหมายของการบริหารงานเชิงคุณภาพรัฐวิสาหกิจ เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้ผู้เขียนได้ทำการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการของไทยและต่างประเทศ นำมาสู่การพัฒนากรอบแนวความคิดสำหรับการศึกษา โดยการสังเคราะห์ตัวแปรที่สอดคล้องกับบริบทการศึกษา การบริหารงานบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

คำสำคัญ: การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ, บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

Abstract

This article was prepared to guide the management of MCOT Public Company Limited, whose content covers the scope and definition of a quality management enterprise. The authors conducted a literature review of academic journals in Thailand and abroad which led to the development of the concept for this study. The synthesis parameters correspond to the context of the administration of MCOT Public Company Limited.

Keywords: quality management of state Enterprises, MCOT Public Company Limited



บทนำ

การพัฒนาสังคมไทยโดยการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่ยึดมั่นการบริหารตามกระแสโลกเป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนในประเทศไทยมีความกินดือยดี ภาระรัฐจึงใช้นโยบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการจัดเก็บภาษีเป็นกติกา

ให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคเอกชนที่ไม่ต้องการผลิตสินค้าหรือบริการ เหล่านี้มีลักษณะของการบริโภคร่วมกันได้ (joint-consumption or nontrivial) เรียกว่าสินค้าสาธารณะ เมื่อจำเป็นต้องมีภาครัฐเพื่อผลิตสินค้าสาธารณะ จึงจำเป็นต้องเก็บภาษีอากรเพื่อเคลื่อนย้ายทรัพยากรของภาคเอกชน

มาใช้ในกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ”

รัฐวิสาหกิจเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นเนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการดำเนินนโยบายตามสัญญาเงินกู้ หลังจากที่ประเทศไทยประสบภัยคุตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย จากปัญหาการขาดดุลバランスชีเดินสะพัด การชะลอตัวของสินค้าส่งออก ปัญหานี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น (นันทวัฒน์ บรรمانันท์, 2550) ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ จึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งนับเป็นการสัญญาสัญญาอธิปไตยทางเศรษฐกิจ เนื่องจากต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายตามสัญญาเงินกู้ ทำให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยมีความเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก

การดำเนินนโยบายในช่วงที่ผ่านมา ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธะจะต้องปฏิบัติตามแนวทางและเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงในประเด็นการเพิ่มนบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ การลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ การลดภาระหนี้สาธารณะ การส่งเสริมศักยภาพการแข่งขัน การสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ตลอดจนการให้ความมั่นใจเกี่ยวกับสวัสดิการที่ดีแก่นักงาน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายโดยเริ่มต้นจากการวางแผนและการอนุมัติ “แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ” เพื่อเป็นเงื่อนไขในการชำระคืนเงินกู้ เพื่อชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินโดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 ดังนี้

กรณีการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของรายได้จากการจำหน่ายร้อยละ 50 ให้นำส่วนเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ และอกร้อยละ 50 ให้นำส่วนที่เหลือของกองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กรณีรัฐวิสาหกิจจำหน่ายหุ้นในบริษัทลูกหรือจำหน่ายทรัพย์สินหรือกิจการ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็น

บริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ให้จัดสรรกำไรจากการขายหุ้น ทรัพย์สิน หรือกิจการดังกล่าวจากงบกำไรขาดทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อใช้เป็นเงินสำรองการขยายงาน และกองทุนสวัสดิการ พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการนี้

กำไรส่วนที่เหลือร้อยละ 50 ให้นำส่วนเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ เพื่อการศึกษาการสาธารณสุขการเกษตรสาธารณะป้องกันภัยธรรมชาติและการสวัสดิการแรงงาน และอกร้อยละ 50 ให้นำส่วนที่เหลือของกองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

การจัดสรรกำไรดังกล่าวข้างต้นให้กระทรวงการคลังพิจารณาเป็นรายๆ ไป และรายงานให้คณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อทราบ

การจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะด้วยการจำหน่ายหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทลูกและหุ้นเพิ่มทุนของรัฐวิสาหกิจเอง

กรณีที่รัฐวิสาหกิจให้สัมปทานโดยอาศัยสิทธิ์หรือทรัพย์สินหรือกิจการหรือโครงการของรัฐวิสาหกิจนั้นแก่เอกชนในรูปแบบต่างๆ โดยเอกชนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการให้สัมปทานนั้นแก่รัฐวิสาหกิจรายได้จากการแปรรูปดังกล่าวให้ดำเนินการตามข้อ 2

นอกจากนี้ได้มีการตรากฎหมายที่สำคัญได้แก่ “พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เป็นทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทเพื่อเปลี่ยนสถานะหรือแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด (corporation) แต่ยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ พระราชบัญญัตินี้มีส่วนทำให้การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจนั้นสามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น อีกทั้งยังเป็นพื้นฐานที่ทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเป็นไปอย่างสะดวกยิ่งขึ้นอีกด้วย (นันทวัฒน์ บรรمانันท์, 2550, หน้า 111-112)

บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ในยุคปัจจุบัน จะมีการเจริญเติบโตและขยายกิจการไปได้มากกว่า เมื่อสมัยแรกจัดตั้งที่มีการรับซ่อมกิจการต่อจากบริษัทไทยโทรทัศน์ แต่การบริหารของ อสมท. ก็ยังประสบกับปัญหาในด้านการดำเนินงาน ซึ่งยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดอยู่หลายประการ ได้แก่ (1) การดำเนินงานในฐานะสื่อสารมวลชนของ อสมท. ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายหลักไว้ว่าจะนำเสนอข่าวด้วยความเป็นกลาง ปราศจากอคติ และมุ่งเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติที่แท้จริงนั้น ในบางกรณีการนำเสนอข่าวของ อสมท. ยังมีลักษณะเป็น “สื่อของรัฐบาล” โดยจะเผยแพร่สื่ออย่างไม่เป็นกลางนำเสนอข่าวที่ฝ่ายรัฐบาลมากกว่า (2) อสมท. มีปัญหานี้ในเรื่องของความไม่ต่อเนื่องในระดับนโยบาย ทั้งนี้ เนื่องจาก อสมท. มีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารอยู่ในระดับที่สูงถึงมาก (3) อสมท. มีปัญหาขาดความอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงาน ในส่วนของการบริหารงาน และเงินลงทุน ตลอดจนปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง และส่งผลกระทบถึง อสมท. ในเรื่อง (1) นโยบายของรัฐบาล ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปโดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น และมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2) สถานะการแข่งขันในทางธุรกิจที่ต้องแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น (3) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเปิดกว้างทางการสื่อสารมากขึ้นในการขยายการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ

จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ อสมท. ต้องมีการปรับตัวเพื่อที่จะได้พัฒนาตัวเองให้เป็นพันธมิตรในการดำเนินงานหรือพันธมิตรทางการเงิน ให้มากขึ้น เพื่อให้ อสมท. สามารถดำเนินอยู่ได้อย่างมั่นคง และมีศักยภาพท่ามกลางสถานะที่มีการเปิดเสรีทางธุรกิจ ระหว่างประเทศ ดังนี้จึงส่งผลให้องค์กรต้องหาวิธีการ แบ่งขันใหม่ๆ ที่นำมาใช้ในเวทีการแข่งขัน เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค และความอยู่รอดขององค์กร จึงต้องอาศัยองค์ความรู้และแนวความคิดที่ทันสมัยเพื่อให้การบริหารงานมีกำไร จึงควรมีการปรับตัวเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินอยู่ในภาวะการณ์แข่งขัน และนำพาองค์กรไปสู่ความยั่งยืน การสร้างความยั่งยืนขององค์กรจึงเป็นแนวทางที่สามารถทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ

การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

การบริหารราชการไทย องค์การบริหารที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายฯ คือ รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาหรือประกาศคณะปฏิวัติและบริษัทจำกัด ในขณะที่การกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของระบบราชการส่วนกลาง เกี่ยวพันกับการบริหารประเทศที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั่วประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการมอบหมายการกิจจากส่วนกลางไปดำเนินงาน ในระดับจังหวัด และอำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่น มุ่งให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านในท้องถิ่น โดยมีเขตอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐวิสาหกิจกลับมีภารกิจอำนวยหน้าที่ตามวัตถุประสงค์เพียงที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ภารกิจดังกล่าวมักมีลักษณะที่เป็นธุรกิจไม่ว่าการผลิตหรือการให้บริการ ซึ่งแตกต่างจากการกิจของ การบริหารงานในระบบราชการ (อิสระ สุวรรณบล, 2532, หน้า 1-2)

เมื่อรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรมไม่ว่าจะเน้นในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมก็จำเป็นต้องลอกเลี้ยงระบบและกระบวนการ การบริหารของเอกชนมาใช้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานกล่าวคือ จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานนุ่มนวล และการเงินการบัญชี โดยไม่อยู่ในระบบราชการแต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นของประชาชน จัดตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบหรือความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากรัฐบาล หรือรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของสาธารณะ รัฐบาลอาจกำหนดมาตรการควบคุมได้หลายประการ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าไปบริหาร การกำกับของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด การตรวจสอบบัญชี ตลอดจนการกำหนดระเบียบกฎหมายที่ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินการบัญชีและการบริหารบุคคลนักทุนผู้รัฐวิสาหกิจ เช่นว่า หากรัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระพอสมควรจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารกิจการของตนและมีความรับผิดชอบและความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากสาธารณะแล้วก็ย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การศึกษาการจัดการรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมา มักอาศัยแนวความคิดทางนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ เพื่อตอบคำถามว่า ทำให้มีรัฐวิสาหกิจต้องเข้าแทรกแซงพานิชกรรมและ

ธุรกิจ ซึ่งถือว่าการเป็นของภาคเอกชน หรือทำไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เมื่อตกลงจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแล้ว ควรจัดรูปแบบการบริหารอย่างไร ความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือระบบราชการควรเป็นอย่างไร ตลอดจนความมีหลักเกณฑ์ในการวัดและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา มีความพยายามทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติที่จะแยกสาขาวิชาการจัดการรัฐวิสาหกิจออกจากบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ กล่าวคือ เป็นองค์กรบริหารของรัฐบาล หรือสูงควบคุมโดยรัฐบาล ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาล แต่ยังมีรูปแบบโครงสร้างและการบริหารงานที่คล้ายคลึงกัน ถึงแม้จะเป็นสาขาอิสระก็มีลักษณะเป็นสาขาวิชาหรือวิชาหลายแกน (อิสระ สุวรรณบล, 2532, หน้า 134-135) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยศาสตร์แขนงอื่นมาใช้ด้วย ให้สามารถอธิบายนโยบายการจัดการรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป และแต่ละประเภทแต่ละแห่งทั้งที่ผ่านมาแล้ว ปัจจุบัน และที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ตลอดจนเหตุผล และผลกระทบจากการร่วมกันของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ซึ่งแนวทางที่เหมาะสมที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ที่สามัญมีสถาบันการเมืองที่ไม่เข้ารูปเป็น จำเป็นต้องใช้แนวการศึกษาพุทธิกรรมมนุษย์ในองค์การ และกระบวนการจัดการต่าง ๆ เพื่อการบริหารรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งจำเป็นต้องเข้าใจสภาพพุทธิกรรมที่แท้จริงอันเกิดจากปฏิกรรมสัมพันธ์ของมนุษย์ในองค์การและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ด้วย

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้มากน้อย hely ตามความหมายดังนี้

แฮนสัน (Hanson, 1960, p. 115) ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้าพาณิชย์

วิคแคม (Wickham, 1969, p. 219) ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตผลหรือบริการแก่ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ลักษณะขององค์การนี้ จะมีระบบงบประมาณแยกออกจากต่างหาก

จากราชการ และมีการดำเนินการบริหารของตนเอง และในการดำเนินการเหล่านี้ รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการโดยรัฐบาลหรือส่วนราชการจะเป็นผู้กำหนดแนวทางให้องค์การเหล่านี้ปฏิบัติตาม

มัสโซลฟ์ (Musolf, 1963, p. 357) ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่ดำเนินงานตามรูปแบบเศรษฐกิจหรือธุรกิจ

สำนักเลขานุการประเทศเครือจักรภพ (The Common Wealth Secretarial, 1979, p. 6) ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้ ในปี ค.ศ. 1976 ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง กิจการทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลหรือองค์การส่วนราชการเป็นเจ้าของ และควบคุมการบริหาร ในปี ค.ศ. 1979 ได้กำหนดความหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงลักษณะของรัฐวิสาหกิจเด่นชัดขึ้นว่า รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งการเป็นเจ้าของนี้อาจเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ ได้กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้านพาณิชยกรรม การเงิน การอุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณูปโภค การจัดบริการขั้นพื้นฐาน (infrastructure) หรือการดำเนินงานส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ลักษณะของกิจการเหล่านี้จะเกี่ยวเนื่องกับการขายสินค้าและบริการ สามารถแสดงฐานะของกิจการได้ตามหลักบดุล และบัญชีกำไรขาดทุน รูปแบบของกิจการ เหล่านี้อาจมีได้หลายรูปลักษณะ เช่น การมีฐานะเป็นกรรมบัตรที่สาธารณะ หรือเป็นองค์กรที่มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นบริษัทจำกัด ตามกฎหมายเพื่อและพาณิชย์ เป็นต้น

การนิยามรัฐวิสาหกิจตามความหมายแห่งกฎหมายไทยนั้น มีกฎหมายหลัก ๆ ที่นิยามศัพท์ รัฐวิสาหกิจ คือ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (อิสระ สุวรรณบล, 2532, หน้า 11) มีรายละเอียด ดังนี้

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 กำหนดลักษณะ รัฐวิสาหกิจ 4 ลักษณะ คือ (1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งรัฐบาลโดยกรรมหรือบงบวงหรือกระทรวงต่าง ๆ มีทุนรวมอยู่ในบริษัทหรือหุ้นส่วนนั้นกินกว่าร้อยละ 50 (2) บริษัทหรือ

ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งรัฐวิสาหกิจตามข้อ 1 มีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 (3) องค์การรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจตามข้อ 3 มีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละ 50

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 กำหนดลักษณะของรัฐวิสาหกิจ ไว้ดังนี้ (1) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 (3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และหรือ รัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และหรือ รัฐวิสาหกิจตาม (3) และหรือ (1) และหรือ (2) 35 มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 และ (5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (4) หรือ (1) และหรือ (2) และหรือ (3) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

ตินปรัชญพุทธิ (2537, หน้า 356) ได้ให้ความหมายรัฐวิสาหกิจ ไว้ว่า คือ กิจการต่าง ๆ ของรัฐแต่บริหารงานเชิงธุรกิจ กิจการของรัฐที่บริหารงานเชิงธุรกิจดังกล่าวนี้ อาจรวมถึงกิจการทางด้านการสื่อสาร สาธารณูปโภค การคมนาคม สถาบันการเงิน การประกันภัย โรงพยาบาล กลุ่มน้ำมัน โรงงานอุตสาหกรรม ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และการวิจัย ฯลฯ ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้อาจจะจัดตั้งภายใต้กฎหมาย และกฎหมายที่ลายประการ คือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การท่าเรือประเทศไทย รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีลักษณะเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งรัฐบาล (กระทรวงการคลัง) ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 เช่น การบินไทย รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

ส่วนเฉลิมพล ศรีวงศ์ (2548, หน้า 18) กล่าวว่า รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลหรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่ดำเนินกิจกรรมธุรกิจ ทั้งในด้านอุตสาหกรรม กสิกรรม และการพาณิชย์ ที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ

50 หรือเป็นเจ้าของทุนทั้งหมด และควบคุมการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุป รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล หรือรัฐบาลมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือจัดตั้งขึ้นโดยนโยบายพิเศษของรัฐบาล

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 รัฐวิสาหกิจของไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนนโยบายทางการเมืองนโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพ ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจเริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองทางการเมืองจากการรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูล สงคราม มาเป็นรัฐบาลของพลสุ�ดี ธรรมรงค์ เป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาด้านการเงินจนต้องรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก มีผู้แทนพิเศษมาศึกษาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในขั้นต้น พบว่าปัญหาเกิดจาก การมีกิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่างๆ ถือหุ้นอยู่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ซึ่งมีผลการประกอบการที่ขาดทุน ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงควรมีนโยบายใหม่ว่ากิจการใดควรจะดำเนินอยู่และดำเนินการอย่างไรให้แบ่งขันกับเอกชนได้กิจการใดควรขายให้เอกชน และกิจกริได้ควรล้มเลิกไป (พิพัฒน์ ไทยอารี, 2531, หน้า 4)

การประรูปรัฐวิสาหกิจเป็นผลมาจากการพัฒนาการของระบบเสรีนิยมทั่วโลก ซึ่งผลที่ตามมาคือการยอมรับความสำคัญของการค้าตลาดการค้าเสรี และการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของภาคเอกชนมากขึ้น ดังนั้นบทบาทในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ย่อมต้องลดบทบาทลง (Luis, 2004, pp. 11-13)

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยกำลังประสบปัญหาในการประกอบการขาด赤字ที่ขาดทุน หรือราคาสินค้าและบริการที่ผลิตมีราคาสูงขึ้น เมื่อเทียบกับการให้เอกชนดำเนินงานดังนั้นสินค้าและบริการที่เป็นสาธารณะ เช่น ระบบขนส่งมวลชน ที่ผลการประกอบการขาดทุน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ

ในการที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้ เพื่อให้กิจการสามารถอยู่ได้ จึงมีแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) โดยเป็นกระบวนการที่จะลดบทบาทของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจของภาคเอกชนที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และในบางครั้งยังรวมถึงการปลดปล่อยภาระของรัฐบาลโดยการขายทรัพย์สิน และหันส่วนของกิจกรรมที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือกำลังดำเนินการ (divestiture) และการขายหรือเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของ หรือล้มเลิกกิจการและการขายหุ้นให้กับเอกชน อีกทั้งเพื่อเป็นการลดบทบาทของภาครัฐ หรือการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ในกิจกรรมการดำเนินการหรือความเป็นเจ้าของในสินทรัพย์นั้น

พัฒนาการของแนวความคิดการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

การพัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ทั้งทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ เข้าด้วยกันเริ่มชัดเจน ในปี 1997 แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะของรัฐวิสาหกิจจึงเริ่มเด่นชัด หมายถึง กิจการที่รัฐ เป็นเจ้าของ ซึ่งลักษณะของการเป็นเจ้าของนี้อาจเป็นทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ก็ได้ กิจการเหล่านี้ดำเนินการทางด้านพาณิชยกรรม การเงิน อุตสาหกรรม เกษตรกรรม สาธารณูปโภค บริการขั้นพื้นฐาน หรือดำเนินการส่งเสริมต่าง ๆ รูปแบบของกิจกรรมเหล่านี้อาจมีได้หลายลักษณะ เช่น กรม บรรษัทสาธารณะ องค์การที่มีพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะหรือมีฐานะเป็นบริษัท จำกัดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ คือ ทำหน้าที่วางแผน ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ หรือวางแผนเบี่ยงให้กับธุรกิจเอกชน คล้อยตามความต้องการของรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม หรือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ เพื่อเป็นบริการสาธารณะ บริการสาธารณูปโภค และดำเนินธุรกิจแข่งขัน กับเอกชน (ติน ปรัชญพฤทธิ์, 2534, หน้า 357) รัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องมือของรัฐในการบรรลุจุดมุ่งหมายสาธารณะ เพื่อการให้บริการหรือจำหน่ายสินค้าเพื่อประโยชน์แก่รัฐ และประชาชน การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ส่งผลให้การประกอบการของรัฐวิสาหกิจประสบกับความล้มเหลว จึงต้องมีการปรับตัวเพื่อให้ยังคงมีสินค้า และบริการสาธารณะไว้ แต่ด้วยต้นทุนที่สูงขึ้นและการด้อย

ประสิทธิภาพในการบริหารงานเป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐวิสาหกิจประสบกับปัญหาการขาดทุน จึงมีแนวคิดที่จะทำการปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจใหม่ คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรืออีกแนวทางหนึ่งคือ การนำระบบการบริหารงานแบบเอกชนเข้ามาใช้เพื่อลดบทบาทการควบคุมโดยรัฐ เหลือเพียงแค่การกำกับดูแลด้านนโยบาย

ปัจจุบันสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ส่งผลให้การจัดรูปและการบริหารองค์การแบบเดิมไม่มีความเหมาะสมสมอีกต่อไป เดินนี้ประสิทธิผลขององค์กรหมายถึงประสิทธิภาพสูงสุด แต่แนวความคิดใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไป คือ องค์การที่ต้องเป็นหน่วยที่ทำให้เกิดความกลมเกลียวขึ้นภายในองค์การ มีความสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการและประโยชน์ต่อสังคมด้วย นอกจากนี้ต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมของสังคมได้ตลอดเวลา องค์การจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงสภาพการเปลี่ยนแปลงได้ แม้ว่าองค์การนี้จะอยู่ในภาครัฐ หรือภาคเอกชนก็ตาม ดังนั้นจึงเป็นหน่วยที่ผู้บริหารต้องจัดการหรือบริหารกระบวนการเปลี่ยนแปลงในการทำให่องค์การมีความสามารถต่อต้านการใช้กลยุทธ์ และดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่เหมาะสม เพื่อสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (พิทยา นารวัฒนา, 2533, หน้า 115)

เพื่อให้จ่ายต่อการทำความเข้าใจถึงพัฒนาการของการบริหารงานองค์การที่สอดคล้องกับบริบทการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้า แหล่งที่มาและคำนิยามความหมาย ของการบริหารงาน องค์กรของต่างประเทศ และในประเทศไทย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 1911 - ค.ศ. 2009 โดยการสังเคราะห์ถึงการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงแนวคิด ที่ให้ความสำคัญของหลักการบริหารในด้านต่าง ๆ โดยพบว่า แนวคิดดังกล่าวได้มีการพัฒนาเปลี่ยนไป อันเนื่องมาจากบริบทของสภาพจริงที่เกิดขึ้นตามห่วงเวลาต่าง ๆ ซึ่งการพัฒนาสามารถวิเคราะห์จำแนกออกเป็นยุคของการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงได้ 3 ยุค คือ

ยุคที่ 1 ยุคการบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์ (ค.ศ. 1911-1960) การพัฒนาทฤษฎีและหลักการบริหารเกิดขึ้นมา เมื่อเร็ว ๆ นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อศตวรรษที่ 19 ได้ทำให้เกิดความต้องการวิธีการบริหารที่

ทันสมัยมากยิ่งขึ้น การพัฒนาวิทยาการใหม่ๆ ในระยะนี้ รวมจุดสนใจอยู่ที่จำนวนของวัตถุคิดและคณงานที่มีอยู่ เป็นจำนวนมากภายในโรงงาน และความยุ่งยากของการประสานสิ่งเหล่านี้ทั้งหมด เพื่อก่อให้เกิดการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ยุคนี้เป็นยุคที่มีแนวคิดให้ความสำคัญในการก้าวหน้าหลักการ วิธีการบริหาร โดยเริ่มจากการบริหารที่ต้องใช้หลักวิทยาศาสตร์ (Taylor, 1911, pp. 36-37) จึงจะทำงานให้สำเร็จ หลักในการทำงานจะต้องมีความเป็นไปได้ มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน พิสูจน์ได้ ซึ่งเน้นการกำหนดแผนแนวทางการทำงาน ที่เป็นวิธีการทำงานที่ดีที่สุด ที่พิสูจน์ให้เห็นจริงแล้วว่าจะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ จะต้องมีการวางแผนการทำงาน มีการประสานการดำเนินงาน การบังคับบัญชาการอำนวยการ Mayo (1933, pp. 122-128) มองค้านพฤติกรรมศาสตร์ หรือการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ โดยมองว่าการบริหารไม่ได้ขึ้นกับระเบียบวินัย และการควบคุม คนยังมีความต้องการทางจิตใจที่คู่กับหลักการ วิธีการทำงานด้วยจึงต้องให้มีการประสานงานอย่างมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ให้มีการปรึกษาร่วมกัน ให้มีจัดการงานที่เข้ารับผิดชอบเองโดยมีการควบคุมน้อยที่สุดจากผู้บริหาร จะช่วยทำให้การทำงานได้ผลงานดีมาก ในยุคสร้างหลักการนี้ เป็นการเริ่มต้นที่ให้ความสนใจกระบวนการบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบริหารให้เกิดผลผลิต สินค้า และบริการ จึงก้าวหน้าวิธีการทำงานของคน ว่าจะต้องมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอะไรบ้าง และการทำงานจะใช้หลักขั้นตอน วิธีการอย่างไร จึงจะส่งผลต่อกำไร ความสำเร็จ โดยยังไม่ให้ความสำคัญต่อรายละเอียดของวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะบรรลุความสำเร็จมากนัก

ยุคที่ 2 ยุคการบริหารโดยใช้เป้าหมาย (ค.ศ. 1961 - 1990) เป็นยุคที่มีแนวคิดได้ปรับเปลี่ยนทิศทางของการพัฒนาในยุคแรก คือ ให้ความสำคัญของวัตถุประสงค์ และเป้าหมายหรือผลลัพธ์ขององค์กร ที่จะต้องบรรลุความสำเร็จ และจึงหาวิธีการบริหาร ในยุคนี้จึงมีแนวคิดที่ใช้หลักการบริหารจากยุคแรก มาพัฒนาปรับปรุงให้เป็นการบริหารการพัฒนา ที่มุ่งหวังให้บรรลุผลตามเป้าหมาย การกิจขององค์กร การบริหารโดยใช้เป้าหมาย (MBO-Management By Objectives) ยุคประยุกต์ใช้เป็นครั้งแรก โดยใช้เป็นวิธีการวางแผนอย่างหนึ่งที่เขียนไว้ในหนังสือชื่อ

The Practice of Management ในระยะนี้ปรากฏว่า เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าในการใช้ MBO ผู้บริหารสามารถหลีกเลี่ยงอุปสรรคบางอย่างของการวางแผนได้ ที่จะได้พิจารณาถึงปัจจัยของ MBO จุดอ่อน และจุดแข็งและแนวทางของการประเมิน และการทำให้ MBO มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารงานนี้ การวางแผนที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับผู้บริหารทุกคน โดยมีป้าหมายที่ชัดเจนโดยเฉพาะกับหน้าที่ภายในองค์การ เป้าหมายของผู้บริหารแต่ละคน ต้องมีส่วนสนับสนุนต่อเป้าหมายของผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป และเป้าหมายขององค์การโดยส่วนรวม ผู้บริหารต้องกำหนดเป้าหมายและต้องเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างจริงจังในกระบวนการกำหนดเป้าหมายให้ผู้บริหารจะทำให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก โดยที่ผู้บริหารอาจจะให้ความร่วมมือหรือดำเนินการตามเป้าหมายของบุคคลบางคนด้วยความไม่เต็มใจ

ข้อจำกัดของทฤษฎีองค์การสมัยแรกๆ วิจารณ์ในแง่เกี่ยวกับว่า ทฤษฎีนี้มีความเหมาะสมกับอดีตมากกว่าปัจจุบัน เมื่อองค์การไม่มีการเปลี่ยนแปลงและสภาพแวดล้อมคาดคะเนได้แล้ว หลักการสมัยแรกเป็นสิ่งที่เชื่อถือได้ ในปัจจุบันนี้สภาพแวดล้อมขององค์การเริ่มนีความสับสนมากขึ้น แนวทางขององค์การสมัยแรกจะมีความหมายน้อยลง เช่น สิ่งสำคัญสำหรับนักทฤษฎีสมัยแรกคือ ผู้บริหารต้องรักษาอำนาจหน้าที่ของพวกราชไร้แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ พนักงานมักจะแสดงความไม่พอใจในอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเผด็จการ (จเด็จ ทางเจริญ, 2546, หน้า 11)

ยุคที่ 3 ยุคการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ การศึกษาของนักวิจัยที่สนใจเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดการจัดการแนวใหม่ได้ถูกนำมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ (1) เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่มีเป็นจำนวนมากเนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่ และจำนวนบุคลากรที่มาก (2) เป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือกิจธุรกิจวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (3) เป็นการปรับปรุงระบบอัตโนมัติการ

กล่าวคือ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (4) เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการว่าจ้างบุคลากรภาครัฐให้มีความเหมาะสมสมสอดคล้องกับความรู้ความสามารถและความชำนาญ (5) เพื่อพัฒนาการจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินกิจการภาครัฐ

การจัดการสาธารณะใหม่(NPM) เป็นแนวทางการจัดการภาครัฐที่รัฐนำเอาวิธีการบริหารจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาครัฐ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2549, หน้า 1) ที่เน้นให้ความสำคัญถึง การประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และ ประสิทธิผล (effectiveness) แนวคิดดังกล่าวยังช่วยแก้ไข จุดอ่อนแนวคิดระบบราชการที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐ มีโครงสร้างที่ใหญ่โต ใช้ทรัพยากรามาก มีสายการบังคับบัญชาขาว เคลื่อนไหวเชื่องช้า และขาดประสิทธิภาพ เมื่อพับกับสภาพแวดล้อมที่เป็นพลวัตรสูง ทั้งนี้ เพราะแนวคิดของ (NPM) ได้นำถึงการลดขนาดของหน่วยงาน ให้เล็กลง มีการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

การจัดการแนวใหม่ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์คุณภาพของการจัดการ โดยใช้แนวทางของเกณฑ์รางวัลคุณภาพต่าง ๆ เป็นแนวทางในการศึกษาคุณภาพของ การจัดการ ประกอบด้วยเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ของประเทศไทย Malcolm Baldrige National Quality Award 2005 (Malcolm Baldrige National Quality Award 2005) เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทยประจำปี พ.ศ.2548 (Thailand Quality Award 2548) เกณฑ์รางวัลคุณภาพเดมิงของประเทศไทยปี ประจำปี พ.ศ. 2000 (Deming Prize Quality Award 2000) เกณฑ์รางวัลคุณภาพพอร์ตเตอร์ของประเทศไทยปี ประจำปี พ.ศ.2001 (Porter Prize 2001) และ มาตรฐานระบบการจัดการคุณภาพ ISO 9000 (ISO 9000 Version 2000) เกณฑ์รางวัลคุณภาพต่าง ๆ สามารถนำมา จัดทำเป็นกระบวนการทัศน์คุณภาพของการจัดการ ในด้าน การนำองค์กร การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การมุ่งเน้นลูกค้าและตลาด การตรวจสอบการปฏิบัติการขององค์กร การมุ่งเน้น ทรัพยากรบุคคล ค่านิยมคุณภาพ แนวคิดการจัดการคุณภาพ

ทั่วทั้งองค์กร ระบบการจัดการเพื่อหน่วยธุรกิจ ระบบการ ประกับคุณภาพ และการจัดการกระบวนการ กระบวนการทัศน์คุณภาพของการจัดการแต่ละด้าน ในภาครัฐเองก็ได้ให้ ความสำคัญกับเรื่องของระบบมาตรฐานการบริหารจัดการภาครัฐมาอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีโครงการยกระดับและ พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อผลักดัน ให้การพัฒนาระบบราชการมีประสิทธิภาพ และเพิ่มขีด ความสามารถในการแข่งขันมากยิ่งขึ้น โดยที่ประชุม คณะกรรมการมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.) ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิต แห่งชาติ ไปจัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการพัฒนา คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขึ้น โดยนำกรอบการ ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้งนำ หลักเกณฑ์และแนวคิดรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย สถาบัณธ์อเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award) มาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อให้ได้เกณฑ์มาตรฐาน ที่สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทย และพัฒนา ไปสู่ระดับสากล ซึ่งรัฐวิสาหกิจของไทยนำมาประยุกต์ใช้ ในรูปของระบบประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ

ผลจากการวิเคราะห์ การพัฒนาของแนวคิด การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยได้สังเคราะห์เพื่อคัดเลือกตัวแปรการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะนำไปใช้ให้เหมาะสมกับงานวิจัย โดยใช้ บริบทและอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายของ รัฐวิสาหกิจ และองค์ความรู้ ที่สอดคล้องกับการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงประสบการณ์ของผู้วิจัยมาประยุกต์เป็นเครื่องมือ ในการสังเคราะห์ ซึ่งเลือกตัวแปรได้จำนวน 7 ตัว แปรที่สอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal--SEPA) ที่ใช้ เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินองค์การตามองค์ประกอบ หลักของการจัดการ ที่ดี 7 ด้าน (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 10-11, 115) คือ(1) การนำองค์การกำหนดเป้าหมาย (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (3) การมุ่งเน้นลูกค้า ผู้รับบริการ (4) การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ (5) การมุ่งเน้น ทรัพยากรบุคคล (6) การจัดการกระบวนการ และ (7) ผลลัพธ์

สรุปแนวทางความคิดการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ: จากทฤษฎีภาคปฏิบัติของบริษัทอสมท. จำกัด (มหาชน)

การสังเคราะห์ตัวแปรที่สอดคล้องกับบริบทการบริหารงานบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) สรุปแนวทางความคิดการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ: จากทฤษฎีภาคปฏิบัติของบริษัทอสมท. จำกัด (มหาชน) ตามโครงสร้างของเกณฑ์การประเมินองค์ประกอบหลัก 7 ด้าน ตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ มีรายละเอียด ดังนี้

1. การนำองค์การรัฐวิสาหกิจ (leadership)

เป็นการดำเนินการที่ผู้นำหรือผู้บริหารระดับสูงใช้ในการชี้นำและทำให้องค์การยั่งยืน รวมทั้งการดำเนินการที่ผู้นำระดับสูงสื่อสารกับพนักงาน และกระตุ้นให้มีผลการดำเนินการที่ดี (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2552, หน้า 11)

1.1 การนำองค์การรัฐวิสาหกิจโดยผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูง (senior leadership) มีการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ ค่านิยม และพันธกิจเพื่อนำไปปฏิบัติผ่านระบบการนำองค์การไปยังบุคลากร รวมถึงการดำเนินการที่ผู้นำระดับสูง สื่อสารกับบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน

1.2 การกำกับดูแลที่ดีและความรับผิดชอบต่อประเทศชาติและสังคมในภาพใหญ่ (governance and national, social responsibilities) เป็นการตรวจประเมินระบบบริหารจัดการ (governance system) ในองค์การและระบบการกำกับดูแล การกำกับดูแลองค์การที่ดีนั้นจะต้องมีการทบทวนว่าจะทำอย่างไรที่จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จด้านการกำกับดูแลองค์การ การประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายและมีจริยธรรม และความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ และสังคมในภาพใหญ่ และการสนับสนุนองค์การที่สำคัญ

2. การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (strategic planning) เป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการวางแผนปฏิบัติการ การถ่ายทอดเพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และยังเป็นวิธีการที่ทำให้ทราบว่ามีทรัพยากรเพียงพอที่จะบรรลุผลสำเร็จตามแผน เพื่อปรับปรุงองค์การใน 2 ด้าน (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 39-128; สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552, หน้า 37-43)

2.1 การกำหนด/จัดทำยุทธศาสตร์ (strategy development) เป็นการตรวจประเมินวิธีการที่องค์การใช้

ในการสร้างหรือกำหนดยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับความท้าทายเชิงกลยุทธ์ และใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับของการแข่งขัน วัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญขององค์การ และเป้าประสงค์ที่เกี่ยวข้อง โดยในการจัดทำยุทธศาสตร์นั้น องค์การจะต้องทราบถึงวิธีการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ และผู้ที่เกี่ยวข้อง (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 39-45; สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552, หน้า 37-40)

2.2 การถ่ายทอดกลยุทธ์เพื่อนำไปปฏิบัติ (strategy deployment) เป็นการตรวจประเมินวิธีการองค์การใช้ในการแปลงวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ไปสู่แผนปฏิบัติการ (action plans) เพื่อให้วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ รวมทั้งวิธีการที่องค์การตรวจประเมินความก้าวหน้า เทียบกับแผนปฏิบัติการ ตัวชี้วัด หรือดัชนีชี้วัด เพื่อทำให้มั่นใจว่ามีการถ่ายทอดกลยุทธ์เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ (goals) รวมทั้งคาดการณ์ผลการดำเนินการในอนาคตขององค์การเปรียบเทียบกับตัววัดหรือดัชนีชี้วัดตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว ประกอบด้วย การกำหนด/จัดทำกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการ องค์การควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยมีการวางแผนการ และการคาดการณ์ผลการดำเนินการ

3. การมุ่งเน้นลูกค้า ผู้รับบริการ และตลาด (customer and market focus) เป็นวิธีการที่องค์การใช้ในการสร้างความผูกพันกับลูกค้า โดยเน้นการตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของลูกค้า การสร้างความสัมพันธ์ และการแสดงให้เห็นถึงความภักดีของลูกค้า โดยผ่านแรงหนุนของลูกค้าที่ทุ่มให้กับการบริการและผลิตภัณฑ์ โดยมุ่งเน้นให้ความผูกพันดังกล่าวเป็นผลลัพธ์หนึ่งที่สำคัญของกลยุทธ์ โดยรวม การมุ่งเน้นลูกค้า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และตลาดนี้มีองค์ประกอบอยู่ในการตรวจประเมิน 2 ด้าน (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 51-61, 129-130; สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552, หน้า 44-49)

3.1 ความผูกพันของลูกค้า และความรู้เกี่ยวกับลูกค้า ผู้รับบริการ และตลาด (customer engagement and customer and market knowledge) เป็นการตรวจประเมิน

วิธีการที่องค์การกำหนดความต้องการความคาดหวังและความนิยมของลูกค้าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตลาดเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์และการบริการต่างๆมีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ทันต่อทิศทางและความต้องการของธุรกิจเสมอ ด้วยวิธีการค้นหาและสร้างนวัตกรรมของผลิตภัณฑ์ เพื่อคงดูคลูกค้าใหม่ และสร้างโอกาสในการขยายความสัมพันธ์กับลูกค้าในปัจจุบัน ตลอดจนสามารถสร้างวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นลูกค้าเป็นสำคัญ เพื่อให้ได้ลูกค้าใหม่ ตอบสนองความต้องการ และทำให้เห็นถึงความคาดหวังในแต่ละขั้นตอนของวงจรชีวิต ของการเป็นลูกค้า รวมถึงการเพิ่มความผูกพันกับองค์การ

3.2 เสียงของลูกค้า ความสัมพันธ์ และความพึงพอใจของลูกค้าและบริการ (voice of the customer, customer relationships and satisfaction) เป็นการตรวจสอบประเมินวิธีการที่องค์การรับฟังลูกค้า และให้สารสนเทศ ด้านความพึงพอใจและไม่พึงพอใจ รวมทั้งการใช้ข้อมูลสารสนเทศจากลูกค้าเพื่อเพิ่มความสำเร็จทางการตลาด ขององค์การรัฐวิสาหกิจ การรับฟังเสียงจากลูกค้าและการสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้าผู้รับบริการ ส่วนกระบวนการ รวบรวมวิเคราะห์และหาต้นเหตุของข้อร้องเรียนของลูกค้า ผู้รับบริการ จะนำไปสู่การกำจัดสาเหตุ ของข้อร้องเรียน และนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของการปรับปรุงกระบวนการและผลิตภัณฑ์ นำไปสู่การถ่ายทอดเพื่อนำไปปฏิบัติทั่วทั้งองค์การอย่างมีประสิทธิผล ตลอดจนการประเมินความพึงพอใจ และความไม่พึงพอใจของลูกค้านั้น (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 130)

4. การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (measurement, analysis and knowledge management) องค์การรัฐวิสาหกิจต้องเข้าใจวิธีการและเครื่องมือ ที่ใช้ในการแก้ปัญหาให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการวัด การวิเคราะห์ และการปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์การรัฐวิสาหกิจโดย

4.1 การวัดผลการดำเนินงานนั้นขององค์การ การวิเคราะห์ และทบทวนระดับองค์การ การวิเคราะห์ การทบทวน และปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์การ และการวิเคราะห์กับการวางแผนขององค์การจะต้องมีความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน

4.2 การจัดการสารสนเทศ ความรู้ และเทคโนโลยีสารสนเทศ (management of information, knowledge, and information technology) เป็นการตรวจประเมินว่าองค์การใช้วิธีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการความรู้ และมีการวางแผนอย่างระมัดระวังในการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานของเทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อมูล และสารสนเทศ

5. การมุ่งเน้นบุคลากร (workforce focus) วิธีปฏิบัติที่สำคัญด้านบุคลากร มุ่งที่จะสร้างและรักษาให้องค์การมีผลการดำเนินการที่ดีอยู่เสมอ รวมทั้งการทำให้บุคลากรมีความผูกพันกับองค์กร สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและประสบความสำเร็จ โดยครอบคลุมวิธีการสร้างความผูกพัน การพัฒนา และการจัดการบุคลากร ในลักษณะที่บูรณาการกัน การมุ่งเน้นบุคลากร นี้มีองค์ประกอบอย่างในการตรวจประเมิน 2 ด้าน คือ

5.1 การสร้างความผูกพันของบุคลากร (workforce engagement) เป็นการตรวจประเมินระบบขององค์การรัฐวิสาหกิจในเรื่องการสร้างความผูกพัน การพัฒนา และการประเมินความผูกพันของบุคลากร เพื่อสร้างความสามารถ และกระตุ้นให้บุคลากรทุกคนปฏิบัติงานให้องค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเติมความสามารถ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนผลการดำเนินการที่ดีขององค์การ เพื่อนำความสามารถพิเศษขององค์การมาใช้ และเพื่อส่งเสริมให้องค์การบรรลุแผนปฏิบัติการและทำให้มั่นใจว่ามีความยั่งยืน โดยองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างความผูกพันกับองค์การคือ การทำงานที่มีคุณค่า รู้ทิศทางขององค์การ มีสำนึกรับผิดชอบต่อผลการดำเนินการ อยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ปลอดภัย ไว้เนื้อเชื่อใจ และให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน

5.2 สภาพแวดล้อมของบุคลากร (workforce environment) เป็นการตรวจประเมินสภาพแวดล้อมด้านบุคลากรขององค์การ ความต้องการด้านปัจจัยความสามารถ และอัตรากำลังบุคลากร และสนับสนุนต่อการปฏิบัติงาน (workforce climate) เกิดสภาพแวดล้อมที่มีประสิทธิผล สร้างผลให้บุคลากรมีความพึงพอใจ และเกิดแรงจูงใจในการทำงาน นำไปสู่การทำงานขององค์การที่บรรลุผลสำเร็จ

(สถาบันเพื่อผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 77-79)

6. การจัดการกระบวนการ (process management)

เป็นกระบวนการที่สำคัญที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสียและบรรลุพันธกิจขององค์การ ตลอดจนกระบวนการที่สำคัญต่าง ๆ ขององค์การ การจัดการกระบวนการนี้มีองค์ประกอบย่อยในการตรวจประเมิน 2 ด้าน (สถาบันเพื่อผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 80-87, 140-141; สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552, หน้า 64-69) คือ

6.1 การออกแบบระบบงาน (work systems design) เป็นการตรวจประเมินระบบงาน ความสามารถหลัก หรือความสามารถพิเศษ และการตัดสินใจเรื่องกระบวนการทำงานขององค์การ ตลอดจนองค์การจะต้องมีการออกแบบกระบวนการทำงานขององค์การ อีกทั้งองค์การต้องมีการเตรียมพร้อมต่อภาวะฉุกเฉินขององค์การ

6.2 การจัดการและการปรับปรุงกระบวนการทำงาน (work process management and improvement) เป็นการตรวจประเมินการออกแบบ จัดการ และปรับปรุงกระบวนการทำงานที่สำคัญ เพื่อสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้า และทำให้บรรลุความสำเร็จและความยั่งยืนขององค์การ โดยการออกแบบกระบวนการขององค์การ การจัดการกระบวนการทำงานขององค์การ ส่วนการปรับปรุงกระบวนการทำงาน โดยองค์การต้องระบุถึงวิธีการในการปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อบรรลุผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น

7. ผลสัมฤทธิ์ (results) องค์ประกอบด้านผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินงาน (Performance) ขององค์การและการปรับปรุงการดำเนินการในองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สำคัญ องค์ประกอบย่อยในการตรวจประเมิน 6 ด้าน (สถาบันเพื่อผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 89-101, 145-150; สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552, หน้า 70-77) คือ

7.1 ผลลัพธ์ด้านผลิตภัณฑ์และบริการ (product and service outcome) เป็นการตรวจประเมินผลการ

ดำเนินการที่สำคัญด้านตัวชี้วัดด้านผลิตภัณฑ์ และบริการ ลักษณะของผลิตภัณฑ์กับความพึงพอใจและความภักดี ลูกค้าและผู้รับบริการ

7.2 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นลูกค้าและผู้รับบริการ (customer - focused outcomes) เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นลูกค้าและผู้รับบริการ ที่ครอบคลุมความพึงพอใจ และไม่พึงพอใจของลูกค้า และผู้รับบริการ เกิดการแก้ปัญหาข้อร้องเรียนอย่างมีประสิทธิผล โดยพิจารณาถึงคุณภาพและราคา

7.3 ผลลัพธ์ด้านการเงิน และ ตลาด (financial and market outcomes) เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์การดำเนินงานด้านงบประมาณ การเงิน และด้านการตลาด และส่วนแบ่งตลาด

7.4 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นบุคลากร (workforce-focused outcomes) เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ด้านมุ่งเน้นบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานขององค์การ รวมทั้งผลดำเนินงานของระบบงาน การเรียนรู้ พัฒนาการ ความสุขภายในส่วนบุคคล และมีสภาพแวดล้อมที่ดี ตลอดจนความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน

7.5 ผลลัพธ์ด้านประสิทธิผลของกระบวนการ (organizational effectiveness outcome) เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์การดำเนินงานด้านปฏิบัติการที่สำคัญ ขององค์การ และสนับสนุนผลลัพธ์ความมีประสิทธิผล ขององค์การ

7.6 ผลลัพธ์ด้านการนำองค์การรัฐวิสาหกิจ (leadership outcomes) เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ที่สำคัญด้านการกำกับดูแลที่ดี และการนำองค์การโดยผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงการบรรลุแผนเชิงยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ ผลลัพธ์ของการพัฒนาระบบที่มีจริยธรรม ผลลัพธ์ด้านความรับผิดชอบด้านการเงิน ผลลัพธ์ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ผลลัพธ์ด้านความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ สังคมและการเป็นองค์การที่ดี โดยแสดงผลลัพธ์และข้อมูลเชิงปริยานเทียบเท่ามาตรฐาน (รุ่ง แก้วแดง, 2544, หน้า 59)



References

- Baramanun, N. (2000). *Administrative law for public services*. Bangkok: Winyouchon. (in Thai)
- Baramanun, N. (2007). *State enterprise transformation in Thailand* (5th ed.). Bangkok: Winyouchon. (in Thai)
- Bowornwattana, T. (1990). *Public administration: Theory and learning concept (1970-1980)*. Bangkok: Chulalongkorn University. (in Thai)
- Hanson, A. H. (1960). *Public enterprise and economic development*. London: Routledge & Kegan.
- Kaewdeang, R. (2011). *Educational quality assurance*. Bangkok: Thaiwattanapanit. (in Thai)
- Luis, A. (2004). *The impact of privatization on firms in the infrastructure sector in Latin American countries*. Chicago: The University of Chicago.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. New York: MacMillan.
- Musolf, L. D. (1963). Public enterprises and development perspectives in South Vietnam. *Asian Survey*, 3(8), 357-371.
- Pratchapruk, T. (1991). *Developing management*. Bangkok: Chulalongkorn University. (in Thai)
- Pratchapruk, T. (1994). *Developing management: Meaning content and solution*. Bangkok: Chulalongkorn University. (in Thai)
- State Enterprise Policy Office. (2009). *State enterprise quality assurance system*. Bangkok: Thailand Productivity Institute. (in Thai)
- Srihong, C. (2005). *Theory of public administration*. Bangkok: Ramkhamhang University. (in Thai)
- Suwanbon, I. (1989). *Thai state enterprise administration*. Bangkok: Chulalongkorn University. (in Thai)
- Tangcharoen, J. (2003). Chinawatra university library. *TLA Bulletin*, 47(4), 11. (in Thai)
- Taylor, F. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Harper & Brothers.
- Thaiaree, P. (1988). *Principle of Thai state enterprise privatization*. Bangkok: Chulalongkorn University. (in Thai)
- Thailand Productivity Institute. (2010). *Thailand quality award criterion*. Bangkok: Siwa Gold Media. (in Thai)
- Thailand Productivity Institute. (2006). *Thailand quality award criterion for excellent organization*. Bangkok: Inno Graphic. (in Thai)
- The Common Wealth Secretarial. (1979). *The role and management of public enterprise*. Report of Seminar Kingston, Jamaica.
- Wickham, S. (1969). *Management and financial constraints in public enterprise*. London: MacMillan.

