

แนวความคิดการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ: จากทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติ  
ของบริษัท อสมท. จำกัด มหาชน

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

สมหวัง ศรีมุงคุณ

Somwang Srimungkun

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

Doctor of Public Administration Program, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

### บทคัดย่อ

บทความนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาการบริหารงานรัฐวิสาหกิจของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงขอบข่ายและความหมายของการการบริหารงานเชิงคุณภาพรัฐวิสาหกิจ เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้ผู้เขียนได้ทำการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการของไทยและต่างประเทศนำมาสู่การพัฒนากรอบแนวความคิดสำหรับการศึกษา โดยการสังเคราะห์หัวข้อที่สอดคล้องกับบริบทการศึกษาการบริหารงานบริษัท 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

การพัฒนาสังคมไทยโดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่ยึดมั่นการบริหารตามกระแสโลกเป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนในประเทศมีความกินดีอยู่ดี ภาครัฐจึงใช้นโยบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการจัดเก็บภาษีเป็นกติกากำหนด

ให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคเอกชนที่ไม่ต้องการผลิตสินค้าหรือบริการเหล่านี้มีลักษณะของการบริโภคร่วมกันได้ (joint-consumption or nontrivial) เรียกว่าสินค้าสาธารณะ เมื่อจำเป็นต้องมีภาครัฐเพื่อผลิตสินค้าสาธารณะ จึงจำเป็นต้องเก็บภาษีอากรเพื่อเคลื่อนย้ายทรัพยากรของภาคเอกชน

มาใช้ในกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ”

รัฐวิสาหกิจเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการดำเนินนโยบายตามสัญญาเงินกู้ หลังจากประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย จากปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด การชะลอตัวของสินค้าส่งออก ปัญหาหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น (นันท์วัฒน์ บรรณานันท์, 2550) ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติจึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งนับเป็นการสูญเสียอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ เนื่องจากต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายตามสัญญาเงินกู้ ทำให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยมีความเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก

การดำเนินนโยบายในช่วงที่ผ่านมา ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธะจะต้องปฏิบัติตามแนวทางและเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงในประเด็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ การลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ การลดภาระหนี้สาธารณะ การส่งเสริมศักยภาพการแข่งขัน การสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ตลอดจนการให้ความมั่นใจเกี่ยวกับสวัสดิการที่ดีแก่พนักงาน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินนโยบาย โดยเริ่มต้นจากการวางแผนและการอนุมัติ “แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ” เพื่อเป็นเงื่อนไขในการชำระคืนเงินกู้ เพื่อชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินโดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 ดังนี้

กรณีการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ รายได้จากการจำหน่ายร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษและอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดเชยความเสียหายจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

กรณีรัฐวิสาหกิจจำหน่ายหุ้นในบริษัทลูกหรือจำหน่ายทรัพย์สินหรือกิจการ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็น

บริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ให้จัดสรรกำไรจากการขายหุ้น ทรัพย์สินหรือกิจการดังกล่าวจากงบกำไรขาดทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อใช้เป็นเงินสำรองการขยายงาน และกองทุนสวัสดิการพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการนี้

กำไรส่วนที่เหลือร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษเพื่อการศึกษาการสาธารณสุขการเกษตรสาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบทและการสวัสดิการแรงงาน และอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

การจัดสรรกำไรดังกล่าวข้างต้นให้กระทรวงการคลังพิจารณาเป็นรายๆ ไป และรายงานให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

การจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ไม่รวมถึงการจำหน่ายหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทลูกและหุ้นเพิ่มทุนของรัฐวิสาหกิจเอง

กรณีที่รัฐวิสาหกิจให้สัมปทานโดยอาศัยสิทธิ์หรือทรัพย์สินหรือกิจการหรือโครงการของรัฐวิสาหกิจนั้นแก่เอกชนในรูปแบบต่างๆ โดยเอกชนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการให้สัมปทานนั้นแก่รัฐวิสาหกิจรายได้จากการแปรรูปดังกล่าวให้ดำเนินการตามข้อ 2

นอกจากนี้ได้มีการตรากฎหมายที่สำคัญได้แก่ “พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ให้เป็นทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท เพื่อเปลี่ยนสถานะหรือแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด (corporation) แต่ยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ พระราชบัญญัตินี้มีส่วนทำให้การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจนั้นสามารถดำเนินการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นพื้นฐานที่ทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเป็นไปอย่างสะดวกยิ่งขึ้นอีกด้วย (นันท์วัฒน์ บรรณานันท์, 2550, หน้า 111-112)

บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ในยุคปัจจุบัน จะมีการเจริญเติบโตและขยายกิจการไปได้มากกว่า เมื่อสมัยแรกจัดตั้งที่มีการรับช่วงกิจการต่อจากบริษัท ไทยโทรทัศน์ แต่การบริหารของ อสมท. ก็ยังประสบกับ ปัญหาในการดำเนินงาน ซึ่งยังคงมีปัญหาและข้อจำกัด อยู่หลายประการ ได้แก่ (1) การดำเนินงานในฐานะสื่อสาร มวลชนของ อสมท. ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายหลักไว้ว่าจะ นำเสนอข่าวด้วยความเป็นกลาง ปราศจากอคติและมุ่งเพื่อ รักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ แต่ในทาง ปฏิบัติที่แท้จริงนั้น ในบางกรณีการนำเสนอข่าวของ อสมท. ยังมีลักษณะเป็น “สื่อของรัฐบาล” โดยจะเผยแพร่สื่ออย่าง ไม่เป็นกลางนำเสนอกับข่าวฝ่ายรัฐบาลมากกว่า (2) อสมท. มีปัญหาในเรื่องของความไม่ต่อเนื่องในระดับนโยบาย ทั้งนี้ เนื่องจาก อสมท. มีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารอยู่ในระดับที่สูง ถี่มาก (3) อสมท. มีปัญหาขาดความอิสระและคล่องตัว ในการดำเนินงาน ในส่วนของการบริหารงาน และเงินลงทุน ตลอดจนปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง และส่งผลกระทบต่อ อสมท. ในเรื่อง (1) นโยบายของรัฐบาล ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปโดยให้ความสำคัญกับการเพิ่ม บทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น และมีความ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2) สภาวะการแข่งขันในทางธุรกิจวิทยุโทรทัศน์ เพิ่มขึ้น (3) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเปิดกว้าง ทาง การ สื่อสารมากขึ้นในการขยายการเชื่อมโยงกับ ต่างประเทศ

จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ อสมท. ต้องมี การปรับตัวเพื่อที่จะได้พันธมิตรทางธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็น พันธมิตรในการดำเนินงานหรือพันธมิตรทางการเงิน ให้มากขึ้น เพื่อให้ อสมท. สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และมีศักยภาพท่ามกลางสภาวะที่มีการเปิดเสรีทางธุรกิจ ระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงส่งผลให้องค์กรต้องหาวิธีการ แข่งขันใหม่ๆ ที่นำมาใช้ในเวทีการแข่งขันเพื่อตอบสนอง ความต้องการของผู้บริโภค และความอยู่รอดขององค์กร จึงต้องอาศัยองค์ความรู้และแนวความคิดที่ทันสมัย เพื่อให้ การบริหารงานมีกำไร จึงควรมีการปรับตัวเพื่อให้องค์กร สามารถดำรงอยู่ในภาวะการแข่งขัน และนำพาองค์กรไปสู่ ความยั่งยืน การสร้างความยั่งยืนขององค์กรจึงเป็นแนวทาง ที่สามารถทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ

## การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

การบริหารราชการไทย องค์การบริหารที่มี สภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน คือ รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาหรือ ประกาศคณะปฏิวัติและบริษัทจำกัด ในขณะที่ภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบของระบบราชการราชการส่วนกลาง เกี่ยวพันกับการบริหารประเทศที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการมอบหมายภารกิจจากส่วนกลางไปดำเนินงาน ในระดับจังหวัด และอำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่น มุ่งให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านในท้องถิ่น โดยมีเจตจำนง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐวิสาหกิจ กลับมีภารกิจอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์เพียงที่ได้ กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ภารกิจดังกล่าว มักมีลักษณะ ที่เป็นธุรกิจไม่ว่าการผลิตหรือการให้บริการ ซึ่งแตกต่าง จากภารกิจของการบริหารงานในระบบราชการ (อิสระ สุวรรณบล, 2532, หน้า 1-2)

เมื่อรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรมไม่ว่าจะเน้น ในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมก็จำเป็นต้องลอกเลียนระบบ และกระบวนการ การบริหารของเอกชนมาใช้เพื่อให้เกิด ความคล่องตัวในการบริหารงาน กล่าวคือ จำเป็นต้องมีความ เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และการเงินการบัญชี โดยไม่อยู่ในระบบราชการแต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นของ ประชาชาติ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะชน รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อหรือความพร้อม ที่จะถูกตรวจสอบจากรัฐบาล หรือรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทน ของสาธารณะชน รัฐบาลอาจกำหนดมาตรการควบคุมได้ หลายประการ เช่นการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าไปบริหาร การกำกับของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด การตรวจสอบบัญชี ตลอดจนการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินการบัญชีและการบริหารบุคคล นักทฤษฎีรัฐวิสาหกิจ เชื่อว่า หากรัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระพอสมควรจนทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารกิจการของตนและมีความ รับผิดชอบต่อความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจาก สาธารณะชนแล้วก็จะยอมก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การศึกษาการจัดการรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมามักอาศัย แนวความคิดทางนิศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ เพื่อตอบ คำถามว่า ทำไมรัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงพานิชยกรรมและ

ธุรกิจ ซึ่งถือว่าควรเป็นของภาคเอกชน หรือทำไมจึงต้องมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เมื่อตกลงจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแล้ว ควรจัดรูปแบบการบริหารอย่างไร ความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือระบบราชการควรเป็นอย่างไร ตลอดจนควรมีหลักเกณฑ์ในการวัดและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา มีความพยายามทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติที่จะแยกสาขาวิชาการจัดการรัฐวิสาหกิจออกจากการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ กล่าวคือ เป็นองค์การบริหารของรัฐบาล หรือถูกควบคุมโดยรัฐบาล ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาล แต่ยังมีรูปแบบโครงสร้างและการบริหารงานที่คล้ายคลึงเอกชน ถึงแม้จะเป็นสาขาอิสระก็มีลักษณะเป็นสหสาขาหรือวิชาหลายแขนง (อิสระ สุวรรณบล, 2532, หน้า 134-135) ซึ่งจำเป็นต้องเอาศาสตร์แขนงอื่นมาช่วยให้สามารถอธิบายนโยบายการจัดการรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป และแต่ละประเภทแต่ละแห่งทั้งที่ผ่านมาแล้ว ปัจจุบัน และที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ตลอดจนเหตุผล และผลกระทบจากกระบวนการนโยบาย ซึ่งแนวทางที่เหมาะสมที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการรัฐวิสาหกิจในประเทศโลกที่สามยังมีสถาบันการเมืองที่ไม่เข้ารูปรอย จำเป็นต้องใช้แนวการศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ และกระบวนการจัดการต่าง ๆ เพราะการบริหารรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งจำเป็นต้องเข้าใจสภาพพฤติกรรมที่แท้จริงอันเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ในองค์การและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ด้วย

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้มากมายหลายความหมาย ดังนี้

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

วิกแฮม (Wickham, 1969, p. 219) ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง องค์การที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตภัณฑ์หรือบริการแก่ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ลักษณะขององค์การนี้ จะมีระบบงบประมาณแยกออกมาต่างหาก

จากราชการ และมีการดำเนินการบริหารของตนเอง และในการดำเนินการเหล่านี้ รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการโดยรัฐบาลหรือส่วนราชการ จะเป็นผู้กำหนดแนวทางให้้องค์การเหล่านี้ปฏิบัติตาม

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

สำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (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 หรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ก็ได้กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้านพาณิชย์กรรม การเงิน การอุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณูปโภค การจัดบริการขั้นพื้นฐาน (infrastructure) หรือการดำเนินงานส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ลักษณะของกิจการเหล่านี้จะเกี่ยวเนื่องกับการขายสินค้าและบริการ สามารถแสดงฐานะของกิจการได้ตามหลักงบดุล และบัญชีกำไรขาดทุน รูปแบบของกิจการ เหล่านี้อาจมีได้หลายรูปลักษณะ เช่น การมีฐานะเป็นกรม บรรษัทสาธารณะ หรือเป็นองค์กรที่มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นบริษัทจำกัด ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 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 ซึ่งรัฐบาลโดยกรมหรือทบวงหรือกระทรวงต่าง ๆ มีทุนรวมอยู่ในบริษัทหรือหุ้นส่วนนั้นเกินกว่าร้อยละ 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) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (4) หรือ (1) และหรือ (2) และหรือ (3) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

ดิน ปรัชญพทุทธ์ (2537, หน้า 356) ได้ให้ความหมายรัฐวิสาหกิจ ไว้ว่า คือ กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐแต่บริหารงานเชิงธุรกิจ กิจกรรมของรัฐที่บริหารงานเชิงธุรกิจดังกล่าวนี้ อาจรวมถึงกิจการทางด้านการสื่อสาร สาธารณูปโภค การคมนาคม สถาบันการเงิน การประกันภัย โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานอุตสาหกรรม ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และการวิจัย ฯลฯ ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้อาจจะจัดตั้งภายใต้กฎหมาย และกฎเกณฑ์หลายประการ คือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีลักษณะเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งรัฐบาล (กระทรวงการคลัง) ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 เช่น การบินไทย รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลตามพระราชกฤษฎีกาที่ให้อำนาจไว้โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

ส่วนเฉลิมพล ศรีหงษ์ (2548, หน้า 18) กล่าวว่า รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่ดำเนินกิจกรรมธุรกิจ ทั้งในด้านอุตสาหกรรม กสิกรรม และการพาณิชย์ ที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ

50 หรือเป็นเจ้าของทุนทั้งหมด และควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุป รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาลหรือรัฐบาลมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือจัดตั้งขึ้นโดยนโยบายพิเศษของรัฐบาล

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 รัฐวิสาหกิจของไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนนโยบายทางการเมืองนโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพ ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจเริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองทางการเมืองจากรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นช่วงที่ประเทศกำลังประสบปัญหาด้านการเงินจนต้องได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก มีผู้แทนพิเศษมาศึกษาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศในขั้นต้น พบว่าปัญหาเกิดจากการมีกิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถือหุ้นอยู่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ซึ่งมีผลการประกอบการที่ขาดทุน ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงควรมีนโยบายใหม่ว่ากิจการใดควรจะดำรงอยู่และดำเนินการอย่างไรให้แข่งขันกับเอกชนได้กิจการใดควรขายให้เอกชน และกิจการใดควรล้มเลิกไป (พิพัฒน์ ไทยอารี, 2531, หน้า 4)

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

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยกำลังประสบปัญหาในการประกอบการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ส่งผลให้ขาดทุน หรือราคาสินค้าและบริการที่ผลิตมีราคาสูงขึ้น เมื่อเทียบกับการให้เอกชนดำเนินงาน ดังนั้นสินค้าและบริการที่เป็นสาธารณะ เช่น ระบบขนส่งมวลชน ที่ผลการประกอบการขาดทุน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ



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

### พัฒนาการของแนวความคิดการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

การผสมผสานความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ทั้งทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ เข้าด้วยกันเริ่มชัดเจน ในปี 1997 แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะของรัฐวิสาหกิจจึงเริ่มเด่นชัด หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งลักษณะของการเป็นเจ้าของนี้อาจเป็นทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ก็ได้ กิจการเหล่านี้ดำเนินการทางด้านพาณิชย์ การเงิน อุตสาหกรรม เกษตรกรรม สาธารณูปโภค บริการขั้นพื้นฐาน หรือดำเนินการส่งเสริมต่าง ๆ รูปแบบของกิจกรรมเหล่านี้อาจมีได้หลายลักษณะ เช่น กรม บรรษัทสาธารณะ องค์การที่มีพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะหรือมีฐานะเป็นบริษัท จำกัดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ คือ ทำหน้าที่วางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ หรือวางระเบียบให้กับธุรกิจเอกชน คล้อยตามความต้องการของรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมหรือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ เพื่อเป็นบริการสาธารณะ บริการสาธารณูปโภค และดำเนินธุรกิจแข่งขันกับเอกชน (ดิน ปรัชญพฤทธ์, 2534, หน้า 357) รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือของรัฐในการบรรลุจุดมุ่งหมายสาธารณะ เพื่อการให้บริการหรือจำหน่ายสินค้าเพื่อประโยชน์แก่รัฐและประชาชน การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ส่งผลให้การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจประสบกับความล้มเหลว จึงต้องมีการปรับตัวเพื่อให้ยังคงมีสินค้าและบริการสาธารณะไว้ แต่ด้วยต้นทุนที่สูงขึ้นและการด้อย

ประสิทธิภาพในการบริหารงานเป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐวิสาหกิจประสบกับปัญหาการขาดทุน จึงมีแนวคิดที่จะทำการปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจใหม่ คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรืออีกแนวทางหนึ่งคือ การนำระบบการบริหารงานแบบเอกชนเข้ามาใช้เพื่อลดบทบาทการควบคุมโดยรัฐ เหลือเพียงแค่การกำกับดูแลด้านนโยบาย

ปัจจุบันสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากส่งผลให้การจัดรูปและการบริหารองค์การแบบเดิมไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป เดิมนั้นประสิทธิผลขององค์การหมายถึงประสิทธิภาพสูงสุด แต่แนวความคิดใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไป คือ องค์การที่ดีต้องเป็นหน่วยที่ทำให้เกิดความกลมเกลียวขึ้นภายในองค์การ มีความสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการและประโยชน์ต่อสังคมด้วย นอกจากนี้ต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมของสังคมได้ตลอดเวลา องค์การจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงสภาวะการเปลี่ยนแปลงได้ แม้ว่าองค์การนั้นจะอยู่ในภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม ดังนั้นจึงเป็นหน่วยที่ผู้บริหารต้องจัดการหรือบริหารกระบวนการเปลี่ยนแปลงในการทำให้องค์การมีความคล่องตัวในการใช้กลยุทธ์ และดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่เหมาะสม เพื่อสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (พิทยา บวรวัฒนา, 2533, หน้า 115)

เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจถึงพัฒนาการของการบริหารงานองค์การที่สอดคล้องกับบริบทการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าแหล่งที่มาและคำนิยามความหมาย ของการบริหารงานองค์การของต่างประเทศ และในประเทศไทย ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1911 - ค.ศ. 2009 โดยการสังเคราะห์ถึงการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงแนวคิด ที่ให้ความสำคัญของหลักการบริหารในด้านต่าง ๆ โดยพบว่า แนวคิดดังกล่าวได้มีการพัฒนาเปลี่ยนไป อันเนื่องมาจากบริบทของสภาพจริงที่เกิดขึ้นตามห้วงเวลาต่าง ๆ ซึ่งการพัฒนาสามารถวิเคราะห์จำแนกออกเป็นยุคของการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงได้ 3 ยุค คือ

#### ยุคที่ 1 ยุคการบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์ (ค.ศ.

1911 - 1960) การพัฒนาทฤษฎีและหลักการบริหารเกิดขึ้นมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อศตวรรษที่ 19 ได้ทำให้เกิดความต้องการวิธีการบริหารที่

ทันสมัยมากยิ่งขึ้น การพัฒนาวิทยาการใหม่ๆ ในระยะนั้นรวมจุดสนใจอยู่ที่จำนวนของวัตถุดิบและคนงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากภายในโรงงาน และความยุ่งยากของการประสานสิ่งเหล่านี้ทั้งหมด เพื่อก่อให้เกิดการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ยุคนี้เป็นยุคที่มีแนวคิดให้ความสำคัญในการค้นหาหลักการ วิธีการบริหาร โดยเริ่มจากการบริหารที่ต้องใช้หลักวิทยาศาสตร์ (Taylor, 1911, pp. 36-37) จึงจะทำงานให้สำเร็จ หลักในการทำงานจะต้องมีความเป็นไปได้ มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน พิสูจน์ได้ ซึ่งเน้นการกำหนดแผนแนวทางการทำงาน ที่เป็นวิธีการทำงานที่ดีที่สุด ที่พิสูจน์ให้เห็นจริงแล้วว่าจะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ จะต้องมีการวางแผนการทำงาน มีการประสานการดำเนินงาน การบังคับบัญชา การอำนวยการ Mayo (1933, pp. 122-128) มองด้านพฤติกรรมศาสตร์หรือการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ โดยมองว่าการบริหารไม่ได้ขึ้นกับระเบียบวินัย และการควบคุม คนยังมีความต้องการทางจิตใจที่คู่กับหลักการ วิธีการทำงานด้วย จึงต้องให้มีการประสานงานอย่างมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ให้มีการปรึกร่วมกัน ให้มีจัดการงานที่เขารับผิดชอบเองโดยมีการควบคุมน้อยที่สุดจากผู้บริหาร จะช่วยทำให้การทำงานได้ผลงานดีมาก ในยุคสร้างหลักการนี้ เป็นการเริ่มต้นที่ให้ความสนใจกระบวนการบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบริหารให้เกิดผลผลิต สินค้า และบริการ จึงค้นหาวิธีการทำงานของคนว่าจะต้องมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอะไรบ้าง และการทำงานจะใช้หลัก ขั้นตอน วิธีการอย่างไร จึงจะส่งผลต่อความสำเร็จ โดยยังไม่ให้ความสำคัญต่อรายละเอียดของวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะบรรลุความสำเร็จมากนัก

**ยุคที่ 2 ยุคการบริหารโดยใช้เป้าหมาย (ค.ศ. 1961 - 1990)** เป็นยุคที่มีแนวคิดได้ปรับเปลี่ยนทิศทางของการพัฒนาในยุคแรก คือ ให้ความสำคัญของวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ขององค์กร ที่จะต้องบรรลุความสำเร็จ และจึงหาวิธีการบริหาร ในยุคนี้จึงมีแนวคิดที่ใช้หลักการบริหารจากยุคแรก มาพัฒนาปรับปรุงใช้เป็นการบริหารการพัฒนา ที่มุ่งหวังให้บรรลุผลตามเป้าหมายภารกิจขององค์กร การบริหารโดยใช้เป้าหมาย (MBO-Management By Objectives) ถูกประยุกต์ใช้เป็นครั้งแรก โดยใช้เป็นวิธีการวางแผนอย่างหนึ่งที่เขียนไว้ในหนังสือชื่อ

The Practice of Management ในระยะนั้นปรากฏว่าเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าในการใช้ MBO ผู้บริหารสามารถหลีกเลี่ยงอุปสรรคบางอย่างของการวางแผนได้ ที่จะได้พิจารณาถึงปรัชญาของ MBO จุดอ่อนและจุดแข็งและแนวทางของการประเมิน และการทำให้ MBO มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารงานนั้นการวางแผนที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับผู้บริหารทุกคน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนโดยเฉพาะกับหน้าที่ภายในองค์กร เป้าหมายของผู้บริหารแต่ละคน ต้องมีส่วนสนับสนุนต่อเป้าหมายของผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป และเป้าหมายขององค์กรโดยรวม ผู้บริหารต้องกำหนดเป้าหมายและต้องเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างจริงจังในกระบวนการกำหนดเป้าหมายให้ผู้บริหารจะทำให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก โดยที่ผู้บริหารอาจจะให้ความร่วมมือหรือดำเนินการตามเป้าหมายของบุคคลบางคนด้วยความไม่เต็มใจ

ข้อจำกัดของทฤษฎีองค์การสมัยแรกถูกวิจารณ์ในแง่เกี่ยวกับว่า ทฤษฎีนี้มีความเหมาะสมกับอดีตมากกว่าปัจจุบัน เมื่อองค์กรไม่มีการเปลี่ยนแปลงและสภาพแวดล้อมคาดคะเนได้แล้ว หลักการสมัยแรกเป็นสิ่งที่เชื่อถือได้ ในปัจจุบันนี้สภาพแวดล้อมขององค์กรเริ่มมีความสับสนมากขึ้น แนวทางขององค์การสมัยแรกจะมีความเหมาะสมน้อยลง เช่น สิ่งสำคัญสำหรับนักทฤษฎีสมัยแรกคือ ผู้บริหารต้องรักษาอำนาจหน้าที่ของพวกเขาไว้แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ พนักงานมักจะแสดงความไม่พอใจในอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเผด็จการ (เจดเจีจ ทางเจริญ, 2546, หน้า 11)

**ยุคที่ 3 ยุคการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ** การศึกษาของนักวิจัยที่สนใจเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดการจัดการแนวใหม่ได้ถูกนำมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ (1) เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่มีเป็นจำนวนมากเนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่ และจำนวนบุคลากรที่มาก (2) เป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือกึ่งรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (3) เป็นการปรับปรุงระบบอัตโนมัติกรรม

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

การจัดการสาธารณะแนวใหม่(NPM)เป็นแนวทางการจัดการภาครัฐที่รัฐนำเอาวิธีการบริหารจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาครัฐ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2549, หน้า 1) ที่เน้นให้ความสำคัญถึงการประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) แนวคิดดังกล่าวยังช่วยแก้ไขจุดอ่อนแนวคิดระบบราชการที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีโครงสร้างที่ใหญ่โต ไร้ทรัพยากรมาก มีสายการบังคับบัญชายาว เคลื่อนไหวเชื่องช้า และขาดประสิทธิภาพ เมื่อพบกับสภาพแวดล้อมที่เป็นพลวัตสูง ทั้งนี้เพราะแนวคิดของ (NPM) ได้เน้นถึงการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

การจัดการแนวใหม่ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการทัศนคุณภาพของการจัดการ โดยใช้แนวทางของเกณฑ์รางวัลคุณภาพต่าง ๆ เป็นแนวทางในการศึกษาคุณภาพของการจัดการ ประกอบด้วยเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาประจำปี ค.ศ. 2005 (Malcolm Baldrige National Quality Award 2005) เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทยประจำปี พ.ศ.2548 (Thailand Quality Award 2548) เกณฑ์รางวัลคุณภาพเดมิงของประเทศญี่ปุ่นประจำปี ค.ศ. 2000 (Deming Prize Quality Award 2000) เกณฑ์รางวัลคุณภาพพอร์เตอร์ของประเทศญี่ปุ่นประจำปี ค.ศ.2001 (Porter Prize 2001) และมาตรฐานระบบการจัดการคุณภาพ ISO 9000 (ISO 9000 Version 2000) เกณฑ์รางวัลคุณภาพต่าง ๆ สามารถนำมาจัดทำเป็นกระบวนการทัศนคุณภาพของการจัดการ ในด้านการนำองค์กร การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การมุ่งเน้นลูกค้าและตลาด การตรวจสอบการปฏิบัติการขององค์กร การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ค่านิยมคุณภาพ แนวคิดการจัดการคุณภาพ

ทั่วทั้งองค์กร ระบบการจัดการเพื่อหน่วยธุรกิจ ระบบการประกันคุณภาพและการจัดการกระบวนการ กระบวนทัศน์คุณภาพของการจัดการแต่ละด้าน ในภาครัฐเองก็ให้ความสำคัญกับเรื่องของระบบมาตรฐานการบริหารจัดการภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีโครงการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อผลักดันให้การพัฒนาระบบราชการมีประสิทธิภาพ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันมากยิ่งขึ้น โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.) ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ไปจัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขึ้น โดยนำกรอบการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้งนำหลักเกณฑ์และแนวคิดรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award) มาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อให้ได้เกณฑ์มาตรฐานที่สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทย และพัฒนาไปสู่ระดับสากล ซึ่งรัฐวิสาหกิจของไทยนำมาประยุกต์ใช้ในรูปแบบของระบบประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ

ผลจากการวิเคราะห์การพัฒนาของแนวคิดการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยได้สังเคราะห์เพื่อคัดเลือกตัวแปรการบริหารงานรัฐวิสาหกิจเพื่อที่จะนำมาใช้ให้เหมาะสมกับงานวิจัย โดยใช้บริบทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ รัฐวิสาหกิจ และองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงประสบการณ์ของผู้วิจัยมาประยุกต์เป็นเครื่องมือในการสังเคราะห์ ซึ่งเลือกตัวแปรได้จำนวน 7 ตัวแปรที่สอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal--SEPA) ที่ใช้เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินองค์การตามองค์ประกอบหลักของการจัดการที่ดี 7 ด้าน (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า10-11, 115) คือ (1)การนำองค์กรกำหนดเป้าหมาย (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (3) การมุ่งเน้นลูกค้า ผู้รับบริการ (4)การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ (5)การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (6) การจัดการกระบวนการและ (7) ผลสัมฤทธิ์



## สรุปแนวความคิดการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ: จากทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

การสังเคราะห์ตัวแปรที่สอดคล้องกับบริบทการบริหารงานบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) สรุปแนวความคิดการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ: จากทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติของบริษัท อสมท. 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 รวมถึงการดำเนินการที่ผู้นำระดับสูงสื่อสารกับบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน

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

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

2.1 การกำหนด/จัดทำยุทธศาสตร์ (strategy development) เป็นการตรวจประเมินวิธีการที่องค์การใช้

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

2.2 การถ่ายทอดกลยุทธ์เพื่อนำไปปฏิบัติ (strategy deployment) เป็นการตรวจประเมินวิธีการองค์การใช้ในการแปลงวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ไปสู่แผนปฏิบัติการ (action plans) เพื่อให้วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์รวมทั้งวิธีการที่องค์การตรวจประเมินความก้าวหน้าเทียบกับแผนปฏิบัติการ ตัวชี้วัด หรือดัชนีชี้วัด เพื่อให้มั่นใจว่ามีการถ่ายทอดกลยุทธ์เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ (goals) รวมทั้งคาดการณ์ผลการดำเนินการในอนาคตขององค์การเปรียบเทียบกับตัววัดหรือดัชนีชี้วัดตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว ประกอบด้วย การกำหนด/จัดทำกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ องค์การควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยมีการวางแผนการ และการคาดการณ์ผลการดำเนินการ

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

3.1 ความผูกพันของลูกค้าและความรู้เกี่ยวกับลูกค้า ผู้รับบริการ และตลาด (customer engagement and customer and market knowledge) เป็นการตรวจประเมิน

วิธีการที่องค์กรกำหนดความต้องการความคาดหวังและความนิยมของลูกค้า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตลาดเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์และบริการต่างๆ มีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ทันท่วงทีทางและความต้องการของธุรกิจเสมอ ด้วยวิธีการค้นหาและสร้างนวัตกรรมของผลิตภัณฑ์ เพื่อดึงดูดลูกค้าใหม่ และสร้างโอกาสในการขยายความสัมพันธ์กับลูกค้าในปัจจุบัน ตลอดจนสามารถสร้างวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นลูกค้าเป็นสำคัญ เพื่อให้ได้ลูกค้าใหม่ ตอบสนองความต้องการ และทำให้เหนือกว่าความคาดหวังในแต่ละขั้นตอนของวงจรชีวิตของการเป็นลูกค้า รวมถึงการเพิ่มความผูกพันกับองค์กร

3.2 เสียงของลูกค้า ความสัมพันธ์ และความพึงพอใจของลูกค้าและบริการ (voice of the customer, customer relationships and satisfaction) เป็นการตรวจประเมินวิธีการที่องค์กรรับฟังลูกค้า และได้สารสนเทศด้านความพึงพอใจและไม่พึงพอใจ รวมทั้งการใช้ข้อมูลสารสนเทศจากลูกค้าเพื่อเพิ่มความสำเร็จทางการตลาดขององค์กรรัฐวิสาหกิจ การรับฟังเสียงจากลูกค้าและการสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้า ผู้รับบริการ ส่วนกระบวนการรวบรวมวิเคราะห์และหาต้นเหตุของข้อร้องเรียนของลูกค้า ผู้รับบริการ จะนำไปสู่การกำจัดสาเหตุ ของข้อร้องเรียน และนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของการปรับปรุงกระบวนการและผลิตภัณฑ์ นำไปสู่การถ่ายทอดเพื่อนำไปปฏิบัติทั่วทั้งองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการประเมินความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจของลูกค้า (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 130)

**4. การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (measurement, analysis and knowledge management)** องค์กรรัฐวิสาหกิจต้องเข้าใจวิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ปัญหาให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการวัดการวิเคราะห์ และการปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์กรรัฐวิสาหกิจโดย

4.1 การวัดผลการดำเนินงานนั้นองค์กรการวิเคราะห์ และทบทวนระดับองค์กร การวิเคราะห์ การทบทวน และปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์กร และการวิเคราะห์กับการวางแผนขององค์กรจะต้องมีความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน

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

**5. การมุ่งเน้นบุคลากร (workforce focus)** วิธีปฏิบัติที่สำคัญด้านบุคลากร มุ่งที่จะสร้างและรักษาให้องค์กรมีผลการดำเนินการที่ดีอยู่เสมอ รวมทั้งการทำให้บุคลากรมีความผูกพันกับองค์กร สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและประสบความสำเร็จ โดยครอบคลุมวิธีการสร้างความผูกพัน การพัฒนา และการจัดการบุคลากร ในลักษณะที่บูรณาการกัน การมุ่งเน้นบุคลากร นี้มีองค์ประกอบย่อยในการตรวจประเมิน 2 ด้าน คือ

5.1 การสร้างความผูกพันของบุคลากร (workforce engagement) เป็นการตรวจประเมินระบบขององค์กรรัฐวิสาหกิจในเรื่องการสร้าง ความผูกพัน การพัฒนา และการประเมินความผูกพันของบุคลากร เพื่อสร้างความสามารถ และกระตุ้นให้บุคลากรทุกคนปฏิบัติงานให้องค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเต็มความสามารถ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนผลการดำเนินการที่ดีขององค์กร เพื่อนำความสามารถพิเศษขององค์กรมาใช้ และเพื่อส่งเสริมให้องค์การบรรลุแผนปฏิบัติการและทำให้มั่นใจว่ามีความยั่งยืน โดยองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างความผูกพันกับองค์กร คือ การทำงานที่มีคุณค่า ฐิติทางขององค์กร มีสำนึกรับผิดชอบต่อผลการดำเนินการ อยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ปลอดภัย ไว้เนื้อเชื่อใจและให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน

5.2 สภาพแวดล้อมของบุคลากร (workforce environment) เป็นการตรวจประเมินสภาพแวดล้อมด้านบุคลากรขององค์กร ความต้องการด้านขีดความสามารถ และอัตราค่าจ้างบุคลากร และสนับสนุนต่อการปฏิบัติงาน (workforce climate) เกิดสภาพแวดล้อมที่มีประสิทธิผล ส่งผลให้บุคลากรมีความพึงพอใจ และเกิดแรงจูงใจในการทำงาน นำไปสู่การทำงานขององค์กรที่บรรลุผลสำเร็จ

(สถาบันเพื่อผลผลิตแห่งชาติ, 2553, หน้า 77-79)

## 6. การจัดการกระบวนการ (process management)

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

6.1 การออกแบบระบบงาน (work systems design) เป็นการตรวจประเมินระบบงาน ความสามารถหลักหรือความสามารถพิเศษและการตัดสินใจเรื่องกระบวนการทำงานขององค์กร ตลอดจนองค์กรจะต้องมีการออกแบบกระบวนการทำงานขององค์กร อีกทั้งองค์กรต้องมีการเตรียมพร้อมต่อภาวะฉุกเฉินขององค์กร

6.2 การจัดการและการปรับปรุงกระบวนการทำงาน (work process management and improvement) เป็นการตรวจประเมินการออกแบบ จัดการ และปรับปรุงกระบวนการทำงานที่สำคัญ เพื่อสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้าและทำให้บรรลุความสำเร็จและความยั่งยืนขององค์กร โดยการออกแบบกระบวนการขององค์กร การจัดการกระบวนการทำงานขององค์กร ส่วนการปรับปรุงกระบวนการทำงาน โดยองค์กรต้องระบุถึงวิธีการในการปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อบรรลุผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น

7. ผลสัมฤทธิ์ (results) องค์ประกอบด้านผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการเป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินงาน (Performance) ขององค์กรและการปรับปรุงการดำเนินการในองค์ประกอบต่าง 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

ดำเนินการที่สำคัญด้านตัวชี้วัดด้านผลิตภัณฑ์และบริการ ลักษณะของผลิตภัณฑ์กับความพึงพอใจและความภักดีลูกค้าและผู้รับบริการ

7.2 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นลูกค้าและผู้รับบริการ (customer - focused outcomes) เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นลูกค้าและผู้รับบริการที่ครอบคลุมความพึงพอใจ และไม่พึงพอใจของลูกค้าและผู้รับบริการ เกิดการแก้ปัญหาข้อร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาถึงคุณภาพและราคา

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

7.4 ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นบุคลากร (workforce-focused outcomes) เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ด้านมุ่งเน้นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานขององค์กร รวมทั้งผลดำเนินงานของระบบงาน การเรียนรู้พัฒนาการความสุขกายสบายใจ และมีสภาพแวดล้อมที่ดี ตลอดจนความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน

7.5 ผลลัพธ์ด้านประสิทธิผลของกระบวนการ (organizational effectiveness outcome) เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์การดำเนินงานด้านปฏิบัติการที่สำคัญขององค์กร และสนับสนุนผลลัพธ์ความมีประสิทธิภาพขององค์กร

7.6 ผลลัพธ์ด้านการนำองค์กรรัฐวิสาหกิจ (leadership outcomes) เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ที่สำคัญด้านการกำกับดูแลที่ดี และการนำองค์กรโดยผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงการบรรลุแผนเชิงยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ ผลลัพธ์ของการพฤติกรรมที่มีจริยธรรม ผลลัพธ์ด้านความรับผิดชอบต่อการเงิน ผลลัพธ์ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ผลลัพธ์ด้านความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ สังคมและการเป็นองค์กรที่ดี โดยแสดงผลลัพธ์และข้อมูลเชิงเปรียบเทียบที่เหมาะสม (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* (5<sup>th</sup> 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.

