

ก. ความสำคัญของเรื่อง

ปัญหาในการบริหารงานในระบบราชการเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานแล้ว และยากที่จะแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไว้มาก่อนหน้านี้ เพราะระบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่เกินกว่าที่จะปรับสภาวะการบริหารให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างกับพลันทันที ระบบราชการจึงได้ชื่อว่าเป็นระบบของความล่าช้าอึดอาด (Red Tape) แม้บางครั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะไม่ต้องการให้งานชะงักงันอยู่กับที่ แต่ระบบซึ่งเต็มไปด้วยกฎเกณฑ์และข้อบังคับ และขั้นตอนที่ยุกยักซับซ้อนไม่เอื้ออำนวยให้งานก้าวหน้าไปโดยสะดวกได้เท่าที่ควร

หน่วยงานในส่วนราชการต่าง ๆ ก็ได้พยายามที่จะปรับปรุงส่วนราชการของตนเองเพื่อรับกับงานในหน้าที่อยู่เสมอ และการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงรูปแบบขององค์การแต่ละครั้งส่วนใหญ่ก็ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานเพิ่มขึ้น และบางกรณีการปรับปรุงดังกล่าวก็ยังไม่ได้อัดผลตามความคาดหมาย เนื่องจากปัญหาใหญ่ ๆ บางประการยังคงมีอยู่

นอกจากหน่วยงานที่อยู่ในระบบราชการอย่างแท้จริงแล้ว ปัญหาในการปฏิบัติงานในองค์การของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) ก็เป็นที่กล่าวขวัญกันเป็นอันมาก เพราะผลในการปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีมูลเหตุแห่งการจัดตั้งที่แตกต่างกัน บางแห่งการจัดตั้งอยู่บนรากฐานและผลประโยชน์ของประเทศชาติ แต่บางแห่งก็ตั้งขึ้นด้วยอิทธิพลทางการเมืองในแต่ละยุค และมีได้มีการเตรียมการวางแผนไว้อย่างดีแล้ว ทำให้การบริหารงานล้มเหลว และผลที่ปรากฏก็คือ แทนที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะเป็นแหล่งระดมรายได้ให้แก่รัฐ กลับต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ เนื่องจากดำเนินกิจการขาดทุนทุกปี แต่ทั้งนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งก็ดำเนินกิจการประสบผลสำเร็จตามสมควร

ได้นักวิชาการหลายท่านที่เฝ้าสังเกตการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ใน
เขตภาคพื้น ต่างก็ลงความเห็น ว่า เนื่องจากรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ
ในการบริหารงานเนื่องจากตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง โดยกลายเป็นแห่งอำนาจ
ผลประโยชน์ และบ่งเห็นถึงความดีความชอบที่นักการเมืองผู้มีอำนาจในแต่ละสมัยจะพึงให้แก่
พวกพ้อง การดำเนินงานจึงเป็นการนำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับผลประโยชน์
ส่วนรวม การบริหารงานภายในล้มเหลวเนื่องจากมีการเล่นพรรคเล่นพวก และแม้จะได้มี
ลักษณะพิเศษในการดำเนินงานที่คล่องตัวกว่าส่วนราชการธรรมดา แต่บางแห่งก็กลับนำเอา
ระเบียบปฏิบัติของทางราชการมาใช้ กิจกรรมอื่นเป็นการค้าหรือการให้บริการจึงต้องมาติด
อยู่กับระบบที่ล่าช้าที่ควรจะต้องหลีกเลี่ยงระเบียบของทางราชการ พร้อมกันนั้น นักวิชาการ
ทั้งหลายก็ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขที่มีเหตุผลไว้หลายตอนด้วยกัน ซึ่งรวมทั้งการเสนอให้
ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่กำเนินการแข่งกับเอกชนและประสบความสำเร็จล้มเหลว แม้กระทั่งการเสนอ
ให้ขยายกิจการรัฐวิสาหกิจบางอย่างให้แก่เอกชนเป็นผู้รับช่วงไปดำเนินการต่อ

ปัญหาที่น่าพิจารณาคือ รัฐวิสาหกิจใดบ้างที่ควรจะคงไว้ รัฐวิสาหกิจใดบ้างที่มี
ความจำเป็นต้องตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลได้เคยแถลงนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาห-
กิจไว้ว่า รัฐจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค
และสาธารณูปการ หรือรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในลักษณะชักชวนให้เอกชนมาลงทุน และหากกิจการ
ดังกล่าวเจริญเติบโตเต็มที่แล้ว รัฐก็จะได้พิจารณาขยายกิจการให้แก่เอกชนนำไปลงทุนต่อไป

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ มุ่งจะศึกษาถึงการปรับปรุงองค์การ (Reorganization), โดยได้
พิจารณาเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์การในระดับปฏิบัติการของกรมไปรษณีย์-
โทรเลขไปจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" เป็นเรื่องที่น่าสนใจ ถึง
นั้นจึงได้ศึกษาเฉพาะกรณีของ การเปลี่ยนแปลงองค์การของกรมไปรษณีย์โทรเลขปัจจุบัน
และหรือผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับองค์การในอนาคต

ค. แนวความคิดหรือสมมติฐาน

การปรับปรุงองค์การ ควรจะเกิดขึ้นเพื่อให้การบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลขมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสามารถให้บริการที่ดีกว่าแก่ผู้ใช้บริการ

การปรับปรุงองค์การที่ดี ควรจะเป็นไปตามหลักการบริหารและการจัดองค์การที่ดีและทันสมัย

การปรับปรุงองค์การ ควรจะเป็นไปเพื่อรับสนองนโยบายของรัฐบาล และทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเหตุการณ์

ง. การค้นคว้าและการวิจัย

โดยที่การศึกษาส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์ถึงการปรับปรุงองค์การของกรมไปรษณีย์โทรเลขที่ได้กระทำมาแล้วในอดีต ดังนั้น การค้นคว้าส่วนใหญ่จึงเป็นการค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยค้นคว้าจากเอกสารทางราชการของกรมไปรษณีย์โทรเลข รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร บทความ ตำรา และเอกสารอื่น ๆ ทั้งนี้ จะใช้การวิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ เพื่อให้สามารถตอบคำถามที่ต้องการทราบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

นอกจากนั้น เพื่อให้การศึกษานี้เรื่องดังกล่าวได้ข้อมูลกว้างขวางยิ่งขึ้น จึงได้ใช้วิธีวิจัยสนาม (Field Research) เป็นส่วนประกอบด้วย โดยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงรูปแบบองค์การของกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยเลือกใช้วิธีสุ่มตัวอย่างตามเป้าหมาย (Purposive Sampling Technique) เช่น สภาผู้แทนราษฎรยูเนสโกราชบัณฑิตยสถานการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๖ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลของสำนักงานก.พ. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ สำนักงานงบประมาณ รองผู้อำนวยการการสื่อสารแห่งประเทศไทย

จ. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ได้มีหน่วยราชการจำนวนไม่น้อยที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากราชการไปเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะอ้างว่าเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน แต่ไม่เคยมีการศึกษามาก่อนเลยว่า การเปลี่ยนแปลงฐานะของหน่วยราชการไปเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น มีความเป็นมาอย่างไร ยากง่ายหรือประสบกับปัญหาอะไรบ้าง ฉะนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ยกกรณีศึกษามาเปรียบเทียบเลขจะเปลี่ยนฐานะส่วนหนึ่งไปเป็นรัฐวิสาหกิจมาวิเคราะห์ว่ามีความเป็นมาอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงพฤติกรรมทางการบริหารในแง่ของการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงองค์การว่ามีปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมอะไรบ้าง ที่มีอิทธิพลต่อการผลักดัน ให้มีการปรับปรุงองค์การ

2. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจของผู้บริหาร หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องว่า การตัดสินใจ (decision making) ต้องตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลของใคร อย่างไร หรือไม่

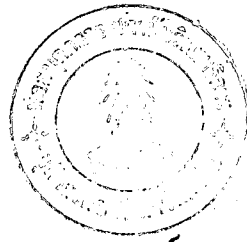
3. การศึกษาครั้งนี้จะช่วยให้มีเอกสารทางประวัติศาสตร์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือกรมไปรษณีย์โทรเลข และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งอาจจะใช้เป็นแนวในการอ้างอิงค้นคว้าต่อไปได้

4. การศึกษาครั้งนี้จะช่วยให้ข้อมูลแก่ประชาชน หรือผู้ที่สนใจเพื่อให้ทราบว่า การที่งานส่วนหนึ่งของกรมไปรษณีย์โทรเลข ได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นมีความเป็นมาอย่างไร และมีผลคิดเสียอย่างไร

5. จะช่วยให้สามารถประยุกต์ใช้วิชาการบริหารและการจัดการ เพื่อวิเคราะห์การปรับปรุงองค์การว่า เป็นไปตามหลักวิชาหรือไม่ เพียงไร

ฉ. การเสนอเรื่อง

การเสนอเรื่องจะแยกเป็นบท ประกอบด้วยบทต่าง ๆ 7 บทด้วยกัน คือ



บทที่ 1. บทนำ

บทที่ 2 แนวความคิดในการปรับปรุงรูปแบบขององค์การ และเนื่องจากในช่วงหลังของการศึกษาได้มีการศึกษาถึงรัฐวิสาหกิจด้วย จึงได้รวบรวมและเสนอคำนิยาม และแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย

บทที่ 3 การบริหารกิจการสื่อสารก่อนการปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข กล่าวถึงความหมายและประเภทของการสื่อสารที่มีอยู่ในประเทศไทย

บทที่ 4 การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข กล่าวถึงประวัติย่อกรมไปรษณีย์โทรเลข และการปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2504 และหลังปี พ.ศ. 2504 จนถึงการปรับปรุงระบบบริหารครั้งล่าสุด พร้อมทั้งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้ง สรุปผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งปัญหาในการปฏิบัติงานที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้

บทที่ 5 การจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นการเสนอรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์การครั้งสำคัญที่สุด คือ การแยกส่วนปฏิบัติการของกรมไปรษณีย์โทรเลขออกมาอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ โดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 โครงสร้างของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การตัดสินใจ และข้อคิดเห็นของที่ประชุมสภายูแทนราษฎร ทั้งคัดค้านและสนับสนุนการออกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของ

บทที่ 6 วิเคราะห์การจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย ศึกษาแนวโน้มและอนาคตของการสื่อสารแห่งประเทศไทย และแนวโน้มของกรมไปรษณีย์โทรเลข ส่วนที่เหลืออยู่เสนอแนะรูปแบบของการจัดระบบการสื่อสารของชาติ

บทที่ 7 บทสรุป

ภาคผนวก ประกอบด้วยรายละเอียด พระราชบัญญัติระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา