



## บทที่ 2

### ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ ของสถาปนิกในภาครัฐ

ในปลายสมัยรัชกาลที่ 4 ต่อต้นสมัยรัชกาลที่ 5 ภาครัฐได้มีการจัดตั้งหน่วยงานทางด้านการก่อสร้างขึ้น โดยได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก ได้มีการพัฒนางานด้านการช่างขึ้นในประเทศ จึงมีวิศวกรและสถาปนิกต่างชาติ เช่น อิตาลี ช่างเยอรมัน และชาติอื่น ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงว่าจ้างเข้ามาทำงานมากขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวทางการค้ากับชาติตะวันตกที่เพิ่มขึ้น<sup>1</sup> ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ต่อเนื่องมายังสมัยรัชกาลที่ 7 สถาปนิกไทยที่เคยเป็นผู้ร่วมงานหรือปฏิบัติงานภายใต้การดำเนินงานของสถาปนิกชาวตะวันตกจึงเริ่มมีบทบาทขึ้นมาแทนที่จนกระทั่งถึงช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2475) เป็นต้นมา สถาปนิกไทยจึงได้มีบทบาทอย่างเต็มที่ และในช่วงนี้เองที่รัฐวิสาหกิจไทยได้ถือกำเนิดขึ้น โดยการสร้างของคณะราษฎร จนมาถึงในสมัยรัชกาลที่ 8 ต่อเนื่องมายังสมัยรัชกาลที่ 9 มีการจัดตั้งหน่วยงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มากขึ้น การปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิกภาครัฐ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น และให้สถาปนิกเอกชนเข้ามารับงานออกแบบและควบคุมการก่อสร้างอาคารของส่วนราชการได้<sup>2</sup>

เมื่อมาถึงช่วงยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ (พ.ศ. 2529 – 2539) ในระยะนี้เป็นช่วงที่การปฏิบัติวิชาชีพก้าวหน้ารุ่งเรืองมากที่สุด มีการลงทุนโครงการต่างๆ จำนวนมาก การปฏิบัติวิชาชีพมีความเปลี่ยนแปลงมาก แยกงานออกเป็นหลายขั้นตอน<sup>3</sup> มีการขยายรูปแบบของขอบเขตงานใหม่ๆ เกิดขึ้น และทางภาครัฐเองได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เพื่อการจัดซื้อจัดจ้างที่ปรึกษา ออกแบบ และควบคุมงาน แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิกภาครัฐมาโดยตลอดตามสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะสภาพทางเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> ไตรวัฒน์ วิรัชศิริ, “สถาปัตยกรรมการจัดการในประเทศไทย,” วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1, 2544 หน้า 9

<sup>2</sup> ศุภสดี ทิพทัส, สยามสถาปนิก : พื้นฐาน บทบาท ผลงานและแนวคิด (พ.ศ. 2475-2537). เล่ม 2 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2539, หน้า 415-663

<sup>3</sup> ไตรวัฒน์ วิรัชศิริ, “สถาปัตยกรรมการจัดการในประเทศไทย,” วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1, 2544 หน้า 15-16

หลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศในปี พ.ศ. 2540 งานบริการวิชาชีพสถาปัตยกรรมหลัก ได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้สถาปนิกและผู้ร่วมงานในอาชีพว่างงานโดยฉับพลัน โดยเฉพาะสถาปนิกภาคเอกชน ถูกเลิกจ้าง หรือลดระดับการว่าจ้างเป็นจำนวนมาก และจากโครงการวิจัยปัญหาการปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิกไทย โดยสมาคมสถาปนิกสยาม<sup>4</sup> นั้น พบว่าสถาปนิกส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ายังไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอจากภาครัฐ และมีแนวทางในการแก้ปัญหาที่ต้องมีการกระจายงานของภาครัฐให้กับสำนักงานสถาปนิกต่างๆ รวมทั้งต้องมีการเสนอแก้ไขกฎระเบียบของทางราชการ เพื่อเอื้ออำนวยในการประกอบวิชาชีพทั้งภาครัฐและเอกชนให้มากขึ้นด้วย

ทั้งนี้ทางรัฐบาลเองก็ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการ ในลักษณะของกระบวนการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งแก้ไขวิกฤตทางการเงินดังกล่าว ข้างต้น

ในแผนปฏิรูประบบราชการนี้ ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และการบริหารงานของภาครัฐไป โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ด้วยการจัดกลุ่มภารกิจในส่วนที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการ และได้มีการพัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลายมากขึ้นรวมทั้งจัดทำแผนแม่บทแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งแนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ก็ได้มีการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกิจการของรัฐด้วยเช่นกัน<sup>5</sup>

ฉะนั้น สถาปนิกที่ให้บริการวิชาชีพสถาปัตยกรรมในหน่วยงานภาครัฐที่งานสถาปัตยกรรมมิใช่ภารกิจหลักจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนไป เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป

---

4 วิรัช เตรีมพงศ์พันธ์, “ปัญหาการปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิกไทยในวันนี้ (ตอนที่1),” อาษา:วารสารสถาปัตยกรรม (กันยายน 2541): หน้า 81.

5 การปฏิรูประบบราชการ: ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 20

6 นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2543), หน้า

## 2.1 พัฒนาการด้านการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมในภาครัฐ

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการก่อสร้างของรัฐขึ้นเป็นครั้งแรกในตอนปลายสมัยรัชกาลที่ 4 การปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมในภาครัฐได้มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด รวมไปถึงการจัดตั้งหลักสูตรการสอนวิชาชีพสถาปัตยกรรมขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งพัฒนาการของการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมในภาครัฐออกตามช่วงเวลาได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

### ช่วงที่ 1 : ปลายสมัยรัชกาลที่ 4 ถึงรัชกาลที่ 5

ในปลายยุคสมัยรัชกาลที่ 4 ต่อเนื่องถึงสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการรับอิทธิพลของตะวันตกเข้าสู่ประเทศมากขึ้น มีการพัฒนาการช่างขึ้นในประเทศ จัดตั้งกรมโยธาเทศบาล(กรมโยธาธิการ) กรมนคราทร กรมศิลปากร ตลอดจนมีการก่อสร้างทางรถไฟขึ้นในประเทศ มีการตั้งกรมรถไฟขึ้น จึงมีวิศวกรและสถาปนิกต่างชาติ เช่น อิตาลี ช่างเยอรมัน และชาติอื่นๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงว่าจ้าง เข้ามาทำงานมากขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวทางการค้ากับชาติตะวันตกที่เพิ่มขึ้นงานสถาปัตยกรรมส่วนใหญ่ดำเนินการก่อสร้างโดยหน่วยงานรัฐ หรือว่าจ้างช่างเอกชนมาดำเนินงานก่อสร้างเป็นส่วนๆ ตามประเภทงาน<sup>7</sup>

### ช่วงที่ 2 : สมัยรัชกาลที่ 6 ถึงรัชกาลที่ 7

ในช่วงนี้ได้มีการแบ่งออกเป็น 2 ช่วงย่อยๆ โดยยึดถือตามการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475ซึ่งเกิดเหตุการณ์สำคัญขึ้นมากมายอันส่งผลถึงการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมในภาคราชการ

#### ก่อน พ.ศ. 2475

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อเนื่องมายังสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมของสถาปนิกไทยที่เริ่มมีบทบาทแทนที่สถาปนิกตะวันตกที่เข้ามารับราชการในกระทรวงโยธาธิการ(โยธาเทศบาล) กรมสุขาภิบาล กรมนคราทร และกรมศิลปากร โดยช่างไทยส่วนมากเป็นผู้ร่วมงาน หรือปฏิบัติงานภายใต้การดำเนินงานของช่างชาวตะวันตก จึงทำให้ได้รับคำ

---

<sup>7</sup> ไตรวัฒน์ วิรัชศิริ, “สถาปัตยกรรมการจัดการในประเทศไทย,” วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1, 2544 หน้า 9

แนะนำและถ่ายทอดความรู้ความชำนาญทางการออกแบบก่อสร้างสถาปัตยกรรมแบบสากลจากช่างชาวตะวันตกมาด้วย<sup>8</sup>

#### หลัง พ.ศ. 2475 -2500

ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา สถาปนิกชาวต่างประเทศมีจำนวนลดลงจนแทบจะหมดไปจากหน่วยงานของรัฐบาล ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ มีสถาปนิกไทยที่ได้รับการศึกษาสถาปัตยกรรมแบบใหม่อย่างสากลกลับมาปฏิบัติงานในหน่วยราชการ รวมทั้งได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบมากขึ้น และมีบทบาทมากขึ้น

ในงานก่อสร้างในประเทศส่วนใหญ่จะเป็นอาคารของทางราชการเป็นหลัก โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการออกแบบก่อสร้างในช่วงนั้นประกอบด้วย กรมโยธาธิการ กรมศิลปากร กรมรถไฟ กรมอุทกหารเรือ กรมยุทธโยธาทหารบก กรมตำรวจ เทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี และเทศบาลประจำจังหวัดต่างๆ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น สถาปนิกในหน่วยราชการต้องทำงานเบ็ดเสร็จครบวงจร ทั้งการศึกษาข้อมูลประกอบการออกแบบ เขียนแบบก่อสร้างและควบคุมงานก่อสร้าง

หน่วยงานราชการหลายหน่วยยังไม่มีสถาปนิกประจำในหน่วยงานเป็นของตนเอง จึงต้องให้กรมโยธาธิการรับหน้าที่ออกแบบให้ นอกจากนั้นหน่วยงานหลายแห่งยังรวมอยู่ในกรมโยธาธิการ (โยธาเทศบาล) เช่น กรมทางหลวงแผ่นดิน การประปานครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค แม้แต่เทศบาลนครกรุงเทพฯ<sup>9</sup>

#### ช่วงที่ 3 : สมัยรัชกาลที่ 8 ถึงรัชกาลที่ 9

เนื่องจากช่วงนี้มีระยะเวลายาวนาน จึงได้แบ่งออกเป็นช่วงย่อยๆ ตามความเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการในวงการสถาปัตยกรรม โดยอ้างอิงจากการแบ่งช่วงการศึกษาของ รศ. ศุสดี ทิพทัส ในหนังสือสถาปนิกสยาม : พื้นฐาน บทบาท ผลงาน และแนวคิด (พ.ศ. 2475-2537) แบ่งได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้

#### พ.ศ. 2501 –2516

ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 การปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม ยังมีความต่อเนื่องกับช่วงก่อนหน้านี้นี้ หน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือหน่วยงานที่ต้องออกแบบอาคาร

<sup>8</sup> ศุสดี ทิพทัส. สยามสถาปนิก : พื้นฐาน บทบาท ผลงานและแนวคิด (พ.ศ. 2475-2537). เล่ม 2 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2539, หน้า 415-416

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 418

ของตนเองยังมีนโยบายในการบริหาร และปฏิบัติการเช่นเดียวกับช่วงที่ผ่านมา คือ กรมโยธาธิการ เป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการและออกแบบแก่หน่วยราชการอื่น

ในช่วงนี้มีทั้งการร่วมงานกับสถาปนิก วิศวกรชาวนิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น เพราะยังไม่มีพระราชบัญญัติ วิชาชีพสถาปัตยกรรม ที่ห้ามชาวต่างประเทศเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศ<sup>10</sup>

พ.ศ. 2517 – 2525

หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐนอกจากกรมโยธาธิการ จะมีหน่วยงานออกแบบของตนเอง โดยมีสถาปนิกประจำทำหน้าที่ออกแบบ ซ่อมแซม ปรับปรุงอาคารในหน่วยงานนั้นๆ สถาปนิกเอกชนสามารถเข้ามารับงานออกแบบ และควบคุมการก่อสร้างอาคารของส่วนราชการได้ แต่ต้องทำความตกลงกับกรมโยธาธิการก่อน และต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษเป็นรายๆ ไป

ในช่วงนี้เกิดบทบาทใหม่ ทางเลือกใหม่ ในการทำงานของสถาปนิก ในด้านการควบคุมงาน และการบริหาร โครงการก่อสร้าง รวมทั้งด้านการพัฒนาโครงการ โดยเฉพาะโครงการอสังหาริมทรัพย์<sup>11</sup>

พ.ศ. 2526 – 2537

ช่วงนี้เป็นช่วงที่อยู่ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) รวมต่อเนื่องไปถึงกลางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ซึ่งการเคลื่อนไหวสำคัญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศส่งผลให้เกิดยุคทองของธุรกิจการก่อสร้าง ตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2530 – 2533 แต่มีการชะลอตัวลงในช่วงสงครามตะวันออกกลาง ในปลายปี พ.ศ. 2533

มีการจัดตั้งหน่วยงาน สถาปัตยกรรม และวิศวกรรมในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ มากขึ้นแม้ในหน่วยงานที่เป็นสถาบันทางการศึกษาเช่นมหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอนสถาปัตยกรรม

ด้วยงบประมาณที่จำกัด ทำให้สถาปนิกภาครัฐไม่สามารถออกแบบงานที่ได้ใช้ความสามารถในการผลิตผลงานที่มีการใช้เทคโนโลยีสูง หรือใช้วัสดุที่สูงค่า มีราคาเหมือนงานภาคเอกชนได้ จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรของภาครัฐ และเกิดปัญหาสมองไหลของสถาปนิกภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนอย่างมาก<sup>12</sup>

จากการศึกษาในส่วนนี้ ทำให้พบว่า การปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละ

<sup>10</sup> มุสดี ทิพทัส. สยามสถาปนิก : พื้นฐาน บทบาท ผลงานและแนวคิด (พ.ศ. 2475-2537). เล่ม 2 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2539, หน้า 451-452

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 512-513

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 575-576

ช่วงเวลา จนกระทั่งถึงช่วงของวิกฤตการณ์ของวงการวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เป็นผลมาจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ปี 2540 ก็เป็นแรงผลักดันให้เกิดความจำเป็นที่สถาปนิกในหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจต้องเปลี่ยนบทบาทในการปฏิบัติวิชาชีพอีกครั้งหนึ่ง

## 2.2 ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบสถาปนิกในภาครัฐ

จากการศึกษาจากเอกสาร รวมทั้งผลงานทางวิชาการต่างๆ พบว่ามีปัจจัยหลักที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนบทบาทของสถาปนิกในหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจอยู่ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

1. การปฏิรูประบบราชการ
2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. การสร้างงานของรัฐเพื่อให้เกิดการจ้างทำงานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม

## 2.3 การปฏิรูประบบราชการ

### 2.3.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ

นับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ระบบราชการไทยเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่ดำเนินกิจกรรมที่ครอบคลุมเกือบทุกด้านของสังคมมาโดยตลอด ทำให้ระบบราชการมีการเติบโต และขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และประสบปัญหามากมายในการดำเนินงานจนกระทั่งต้องเกิดการปฏิรูประบบราชการ โดยความจำเป็นที่ต้องปฏิรูประบบราชการ มาจาก 3 ประการ คือ

#### 1. ปัญหาและความล้มเหลวในการบริหารงานในระบบราชการ<sup>13</sup>

เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่มีขอบเขตภารกิจกว้างขวาง และผูกพันกับวิถีชีวิตของประชาชนในทุกสาขาอาชีพ การขอรับบริการสาธารณะต่างๆ ล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยบริการจากหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้เอง ระบบราชการจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหมู่คนทั่วไปถึงปัญหา และความล้มเหลวในการบริหารงานมาโดยตลอด ทั้งในแง่ของความยุ่งยากซับซ้อน ระบบการบริหารงาน ความไร้ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ความไม่เสมอภาคในการให้บริการ การทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ และอีกมากมายหลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นภาพลักษณ์ในเชิงลบแทบทั้งสิ้น ปัญหานี้จึงควรได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

<sup>13</sup> การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟื้นฟูวิกฤต (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า18

## 2. แรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก<sup>14</sup>

ขณะนี้ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสภาวะการณ์ใหม่ ทั้งในการเมือง สังคม และ เศรษฐกิจ รวมทั้งกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่สำคัญ ได้แก่ การปกครองแบบ ประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น การเคารพสิทธิ มนุษยชน และคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกัน การส่งเสริมการค้าเสรี การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการ ให้อินเทอร์เน็ตแบบเครือข่าย ซึ่งประเด็นเหล่านี้ นับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และมีผลบีบ คั้นให้ทุกประเทศต้องปรับตัวให้มีความสอดคล้องกับกระแสดังกล่าว

## 3. วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในกลางปี 2540<sup>15</sup>

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในกลางปี 2540 เป็นจุดหักเหสำคัญของสังคมไทย เพราะ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ผลลัพธ์ของการสะสมของปัญหาต่างๆ ที่มีมานานกว่า 50 ปี ปัญหาสำคัญประการ หนึ่ง ได้แก่ การที่ภาครัฐขาดความสามารถในการบริหาร จัดการ และปรับตัวเองได้อย่างทันการณ์ กับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งใน และนอกประเทศ ความไม่สามารถปรับตัวให้ทันการณ์ ด้านต่างๆ ของภาครัฐนำมาสู่ปัญหา และสภาวะวิกฤติของประเทศที่เกิดขึ้นตั้งแต่กลางปี 2540 และ เห็นผลอย่างชัดเจนในปีถัดมา ไม่ว่าจะเป็นการว่างงานที่เพิ่มขึ้นของแรงงานทั้งหมด อัตราการ ส่งออกที่ลดลง จำนวนเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่ลดลง อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ ถดถอยลง และผลกระทบทางด้านสังคมที่ตามมาอีกมากมาย ดังนั้นหากภาครัฐไม่ตระหนักถึงภัย พิบัติดังกล่าว และร่วมกับประชาชนฝ่าวิกฤตินี้ให้ได้ผล สังคมไทยย่อมเกิดการล่มสลายอย่างสิ้นเชิง ภาครัฐไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทั้งระบบ เพื่อที่จะพลิกฟื้นให้ภาครัฐเป็น พลัง และอาวุธสำคัญในการนำชัยชนะมาสู่ประเทศ เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจ และสังคมของ ประเทศให้พัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืนในเวทีโลก

### 2.3.2 มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของราชการ

มาตรการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพ การทำงานของราชการมีหลายประการ<sup>16</sup> ในส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีผลต่อการปฏิบัติวิชาชีพของ สถาปนิกในหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1. มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ เมื่อ 30 ธันวาคม 2540 ประกอบด้วย 6 มาตรการหลัก คือ

<sup>14</sup> การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟื้นฟูวิกฤต (กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 34

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 36

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 36-38

- 1.1 มาตรการปรับระบบงานภาครัฐ
- 1.2 มาตรการปรับปรุงคุณภาพข้าราชการ
- 1.3 มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- 1.4 มาตรการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- 1.5 มาตรการลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมภาครัฐ
- 1.6 มาตรการอื่น ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

โดยมีแผนปฏิบัติการรองรับจำนวน 28 แผน

2. รัฐสภาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เมื่อ 13 มกราคม 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2542 พระราชบัญญัตินี้เป็นการจัดระบบขององค์การภาครัฐแนวใหม่ให้มีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ ประโยชน์ทรัพยากร และบุคลากรอย่างเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูงสุด
3. การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ เมื่อ 28 กรกฎาคม 2541 โดยจัดแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็น
  - 3.1 ภารกิจของส่วนราชการ
  - 3.2 ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ
  - 3.3 ภารกิจที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการ
  - 3.4 ภารกิจที่ควรเป็นองค์การมหาชน
  - 3.5 ภารกิจที่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ
  - 3.6 ภารกิจที่ควรมอบให้องค์กรประชาชนดำเนินการ

การปฏิรูปภาครัฐเริ่มเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมแล้วหลายประการ รวมทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจเอง ก็ได้มีการดำเนินการที่สำคัญ คือ การจัดทำแผนแม่บทแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเร่งรัดด้านกฎหมายและระเบียบเพื่อการแปรรูป และการจัดตั้งองค์กร และปรับปรุงการบริหารเพื่อการแปรรูป

### 2.3.3 วิธีการปฏิรูปแบบบริหารภาครัฐ<sup>17</sup>

การปฏิรูปบริหารภาครัฐ ภายใต้กรอบของ “ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลายเรื่องที่จะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กัน โดยรัฐบาลจะเน้นในเรื่องที่มีความสำคัญต่อการ

---

<sup>17</sup> การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 45-47



ปรับเปลี่ยนองคาพยพของภาครัฐเป็นหลัก ในส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีผลต่อการปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิกในหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจได้แก่

1. การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ มีวิธีการดังนี้

ก) ทบทวนบทบาทหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐ เพื่อจำกัดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ แต่ละหน่วยงานให้เหลือน้อยลง แต่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน อันจะนำไปสู่ขนาดองค์กรของรัฐที่มีขนาดเล็กลงอย่าง สมดุล โดยปรับระบบและกระบวนการบริหารในองค์กรรวมตามกลุ่มภารกิจเพื่อจัดความสัมพันธ์ในบทบาท หน้าที่ใหม่ของรัฐ ให้มีลักษณะการทำงานเป็นทีม ทั้งภายในส่วนราชการ และระหว่างส่วนราชการ รวมทั้งการทำงานในลักษณะภาคีกับภาคเอกชนและประชาชน โดยจะจัดกลุ่มภารกิจออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม
- ด้านภูมิภาคและท้องถิ่น
- ด้านนโยบายการบริหารและการกำกับตรวจสอบ
- ด้านสังคม
- ด้านสิ่งแวดล้อม
- ด้านการบริหารงานขององค์กรอิสระ
- ด้านการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ

โดยจำกัดให้ภาครัฐทำหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักและที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนภารกิจรองจะจัดเป็นองค์กรมหาชน หรือแปรรูป และถ่ายโอนงานให้แก่องค์กร ประชาชน ภาคเอกชน หรือจ้างเหมา หรือซื้อบริการจากเอกชนต่อไป

ข) พัฒนาให้มีระบบสารสนเทศของหน่วยงานกลางภาครัฐที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน และเป็นระบบที่เปิดให้หน่วยงานภาคเอกชน และประชาชนเข้าถึงได้สะดวก ตลอดจนนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของภาครัฐ และการให้บริการแก่ประชาชน

2. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล รัฐมีการปรับเปลี่ยนแนวทางให้สอดคล้องกับ “ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ซึ่งจะมืองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย และมีความรับผิดชอบสูง ใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ ได้คำตอบแทนที่สอดคล้องกับการทำงาน และเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน และมีความเป็นกลาง

ทางการเมือง สิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงหลักนั้นมีหลายประการ แต่ประเด็นที่เกี่ยวข้อง และมีผลต่อการปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิกในหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ คือ

พัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขในการทำงาน และรูปแบบองค์กรลักษณะใหม่ เช่น

- การจ้างงานโดยสัญญาในบางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะกิจ
- การจ้างงานเฉพาะเรื่องโดยมีวาระชัดเจน
- การรับงานร่วมกัน (Job sharing)
- การจ้างงานในระบบเปิด

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นจะเห็นว่าในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการนั้น มีส่วนที่เกี่ยวข้องถึงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งในด้านการจัดทำแผนแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการจัดกลุ่มภารกิจ ซึ่งเป็นแรงผลักดันส่วนหนึ่งให้รัฐวิสาหกิจเกิดการแปรรูปไป

## 2.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

### 2.4.1 ความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในอดีต รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญมากต่อชีวิตความเป็นอยู่และการทำมาหากินของประชาชน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์โทรเลข ท่าเรือ ถนนทางด่วน สนามบิน รถเมล์ และรถไฟ เป็นต้น ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว<sup>18</sup>

อย่างไรก็ตามแม้รัฐวิสาหกิจจะยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมบางประการ จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งหมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการ เพราะความจำเป็นในตอนตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหมดไปแล้ว เช่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น หรือ ในบางกรณีมีเอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ผลคืออยู่แล้ว รัฐจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปประกอบกิจการเหล่านั้นซ้ำซ้อนกับเอกชน ซึ่งจะเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐเกินความจำเป็น ดังนั้น จึงมีความพยายามจะลดขนาด และจำนวนของรัฐวิสาหกิจลง<sup>19</sup>

<sup>18</sup> กระทรวงการคลัง สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. สารานุกรม: การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543. หน้า 1

<sup>19</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2543), หน้า

สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่ 2 กรณีด้วยกัน คือ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ<sup>20</sup>

#### 2.4.2 ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

1. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ มี 2 กรณี คือ
  - ผู้บริหารและคณะกรรมการมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารการดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้
  - ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการ ขาดความคล่องตัว ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานต่าง ๆ
2. ปัญหาทางด้านบุคลากร มี 3 กรณี คือ
  - จำนวนบุคลากรในระบบวิสาหกิจมีจำนวนมาก และมีปัญหาการดำเนินงานในบางแห่ง มีผลทำให้ ค่าใช้จ่ายทางด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ เป็นภาระที่หนักมากของแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดแคลนทุนมาก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น
  - ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบุคลากรส่วนใหญ่ยังต่ำกว่าภาคเอกชน เนื่องจากขาดการฝึก อบรมอย่างสม่ำเสมอ และขาดบุคคลที่มีประสิทธิภาพเข้ามาทำงาน โดยบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ไปทำงานกับภาคเอกชน เพื่อรับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า
  - จำนวนเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับล่างสูงกว่าตลาดแรงงานทั้งราชการ และเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนที่ทำงานระดับนโยบาย และบริหารต่ำกว่าภาคเอกชนมาก จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับที่มีคุณภาพ และมีศักยภาพในการพัฒนาองค์กร
3. ปัญหาทางด้านระบบบัญชีการเงินและระบบข้อมูลการบริหาร
4. ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน การดำเนินงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากการดำเนินการภาคเอกชน จึงมีผลทำให้ขบวนการดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะต้องผ่านหลายกระบวนการ และมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในหน่วยงาน
5. ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน
6. ปัญหาจากโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ และโครงสร้างการจัดตั้งไม่เป็นผลที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน ก่อให้เกิดขั้นตอนมากมาย มีความล่าช้าในการตัดสินใจ และเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันกับภาคเอกชน

<sup>20</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, หน้า 11-15)

7. ปัญหาทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ
8. ปัญหาด้านแรงงาน

#### 2.4.3 ปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ

ได้แก่ กรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจ โดยมีได้มีที่มาจากตัวรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ปัญหาดังกล่าวมี 2 กรณี คือ

##### 1. องค์การค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization)

ในฐานะที่ประเทศไทยได้เป็นประเทศสมาชิกของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธะกรณี WTO กำหนดไว้ พันธะกรณีประการหนึ่ง คือ การเปิดเสรีทางการค้าบริการ ดังนั้นกิจการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการโดยรัฐ หรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุน บุคลากร และเทคโนโลยี

##### 2. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund)

จากการที่ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงิน และวิชาการจาก IMF ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับอนุมัติโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement ซึ่งในการกู้เงินแต่ละครั้ง ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขประการสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในความเป็นจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวะการณ์ภายในประเทศ

## 2.5 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ความเข้าใจ และความพยายามที่จะให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจ และความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเริ่มมองเห็นทางเป็นไปได้เมื่อประเทศไทยขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2540<sup>21</sup>

### 2.5.1 แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนปี พ.ศ. 2540<sup>22</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐวิสาหกิจของไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรม และการพัฒนาอาชีพมาตามลำดับ แต่ต่อมาาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลจอมพลป.พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางการเงินจนทำให้ต้องขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายหลังจากที่ รัฐบาลได้ก่อหนี้กับธนาคารโลก และธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในชั้นต้น ก็พบว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของไทยในขณะนั้นส่วนหนึ่งแล้วเกิดจากการที่มีกิจการประเภทองค์การ และบริษัทที่ส่วนราชการต่างๆ ถือหุ้นอยู่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น กิจการเหล่านั้นส่วนมากมีผลการประกอบการที่ขาดทุน ส่งผลกระทบถึงฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรพิจารณานโยบายใหม่ว่า กิจการใดควรคงอยู่ และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใดควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า

ผลการศึกษาของธนาคารโลกดังกล่าวนับได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญ และมีอิทธิพล ทำให้เกิดการผลักดันให้รัฐบาลต่อๆ มาเพิ่มความสนใจในการแก้ไขปัญหา รัฐวิสาหกิจในระยะสั้น ด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ การจำหน่ายถ่ายโอน หรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา รวมถึงการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และการจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2540 เพื่อผลักดันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ

<sup>21</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2543), หน้า

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17

### 1. การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2540 มีวิธีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ใช้กันอยู่ 6 วิธีการด้วยกัน<sup>23</sup> คือ

- การทำสัญญาจ้างเอกชนในการบริหารงาน
- การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ
- การให้สัมปทานภาคเอกชน
- การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์
- การให้เอกชนลงทุนดำเนินการ แต่รัฐรับซื้อผลผลิต
- การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน

### 2. การจำหน่ายจ่ายโอน หรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหา

เป็นมาตรการที่รัฐนำมาใช้กับการแก้ปัญหาวิสาหกิจที่ประสบผลขาดทุน หรือรัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการประกอบกิจการประเภทอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม

### 3. การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลของจอมพลพล.พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขณะนั้นเกิดปัญหาด้านการเงินการคลังในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ประกอบกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละครั้งถือเอาความต้องการตาม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลักในการพิจารณา ทำให้จำนวนกิจการรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย รัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรได้จะอยู่ในประเภทสินค้า หรือบริการที่ผูกขาดเท่านั้น รัฐบาลจึงเริ่มเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมน่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการแก้ปัญหานี้ กอปรกับช่วงเวลาดังกล่าว กลุ่มประเทศทางตะวันตกก็เริ่มมีแนวความคิดในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จึงเริ่มมีแนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย โดยรัฐบาลจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศให้เข้ามาดำเนินการจัดทำนโยบายการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ผลคือ การเกิดขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งรัฐได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน และได้กำหนดไว้ในฉบับต่อๆ มาอย่างต่อเนื่อง

<sup>23</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2543), หน้า

#### 4. การจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2540 เพื่อผลักดันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนับได้ว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงปัจจุบัน เพื่อให้แนวนโยบายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับสัมฤทธิ์ผล ในทางปฏิบัติ รัฐจึงได้ออกกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อเป็นกรอบนโยบาย กำหนดขอบเขต และแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวม 3 ฉบับด้วยกัน คือ

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการ หรือหุ้นที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504
- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้น และซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535

#### 2.5.2 ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หลังปี พ.ศ. 2540<sup>24</sup>

แม้ว่าได้มีการยุบเลิก และขายรัฐวิสาหกิจให้เอกชนรวมกว่า 60 แห่ง ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) เป็นต้นมา แต่ก็มีรัฐวิสาหกิจใหม่ๆ เพิ่มขึ้นอีก วิฤติเศรษฐกิจปี 2540 ทำให้รัฐบาลมีภาระทางการเงินเพิ่มขึ้นมาก ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วนอย่างหนึ่งในการ แก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และการฟื้นฟูเศรษฐกิจในอนาคต เพราะนอกจากจะทำให้ภาระการเงินของรัฐบาลเบาบางลงบ้างแล้ว ยังถือเป็นส่วนหนึ่งในการปรับปรุงประสิทธิภาพของเศรษฐกิจโดยรวมด้วย

#### 2.5.3 แนวทางของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

เพื่อให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง เป็นระบบ และเป็นขั้นเป็นตอน รัฐบาลไทยเริ่มกระบวนการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยได้จัดทำแผนแม่บทขึ้น และมีสำนักรัฐวิสาหกิจ และหลักทรัพย์ของรัฐในกระทรวง การคลังเป็นแม่ข่าย แผนแม่บทนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 แล้ว และมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางหลัก ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อ และ มีผลต่อการปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิกในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สรุปได้ดังนี้

<sup>24</sup> กระทรวงการคลัง สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. สารานุกรม: การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 3-5.

รัฐบาลต้องการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม

กำหนดให้รัฐวิสาหกิจถอนตัวในกิจการที่เอกชนดำเนินงานได้ดีกว่า แต่ให้รัฐยังคงกิจการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์แห่งชาติที่มีข้อผูกพันทางสังคม และที่ไม่ให้ผลตอบแทนเชิงพาณิชย์แต่มีความจำเป็นต่อคุณภาพชีวิต

เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการออกกฎหมายใหม่ เพื่อให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

ในกิจการรัฐวิสาหกิจ มีข้อเสนอให้แบ่งแยกหน้าที่ 3 ประการออกจากกัน คือ

- การกำหนดนโยบาย และวางแผน เป็นหน้าที่ของรัฐบาล
- การกำกับดูแล เป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล
- การประกอบกิจการให้บริการ เป็นหน้าที่ของบริษัทเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ

## 2.6 ความจำเป็นในการสร้างงานของรัฐบาล

นับตั้งแต่ช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศในปี 2540 งานบริการวิชาชีพสถาปัตยกรรมในส่วนหลัก อันได้แก่ การออกแบบและวางผัง การควบคุมงาน และการให้คำปรึกษา ได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว<sup>25</sup> โครงการต่างๆ ที่ดำเนินอยู่ในภาคเอกชนต่างหยุดชะงักลง เนื่องจากขาดแคลนเงินทุน และการชะลอตัวของการบริโภค<sup>26</sup> ส่วนทางภาครัฐนั้น แม้ว่าจะยังมีการดำเนินโครงการต่อไป แต่ก็เป็นที่น่าวิตกว่าจะชะลอตัวอย่างมาก โครงการที่อยู่ในระหว่างออกแบบจำนวนมากได้มีการปรับลดขนาดลง และหลายโครงการถูกระงับไปโครงการสำหรับปีงบประมาณใหม่ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่ผูกพันต่อเนื่องจากปีก่อนหน้า<sup>27</sup> จากสาเหตุดังกล่าวนี้เป็นผลให้ปริมาณงานออกแบบหดตัวลงทันที สถาปนิกหลายรุ่นทั้งรุ่นใหญ่และรุ่นเด็กที่เพิ่งเข้าสู่ระบบงานหันเหเปลี่ยนอาชีพไปเป็นจำนวนมาก<sup>28</sup> นอกจากนี้แล้วสถาปนิกที่ยังคงปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมอยู่ก็

<sup>25</sup> วีรวุฒิ โอตระกูล, “วิชาชีพสถาปัตยกรรม ณ วันนี้,” อาษา (กุมภาพันธ์ 2542): หน้า 58-99.

<sup>26</sup> ไตรวัฒน์ วิรัชศิริ, “สถาปัตยกรรมและการจัดการในประเทศไทย,” วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1 (2544): หน้า 17

<sup>27</sup> วีรวุฒิ โอตระกูล, “วิชาชีพสถาปัตยกรรม ณ วันนี้,” อาษา (กุมภาพันธ์ 2542): หน้า 58-99.

<sup>28</sup> ไตรวัฒน์ วิรัชศิริ, “สถาปัตยกรรมและการจัดการในประเทศไทย,” วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1 (2544): หน้า 17



สามารถเข้ามาประกอบอาชีพได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายตาม เงื่อนไข GATS ภายใต้ข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ (WTO) รวมทั้งการเข้ามาของสถาปนิกต่างชาติในช่วงที่เกิดสภาวะสถาปนิก (ไทย) ขาดแคลนเมื่อสภาพเศรษฐกิจกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงพ.ศ. 2530-2533 เมื่อมาแล้วก็ยังคงทำงานอยู่ต่อไป<sup>29</sup>

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่าปัจจุบัน วงการสถาปัตยกรรมมีปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน อยู่ 2 ประการ ได้แก่

1. ปัญหาระยะสั้น : การว่างงานโดยฉับพลันของสถาปนิกในภาคเอกชน ขณะนี้สถาปนิกต้องการการจ้างงานในวิชาชีพ เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควร และดำรงสภาพการประกอบวิชาชีพต่อไปได้ ในขณะที่โครงการต่างๆ หยุดชะงักลง และดูเหมือนจะไม่มีทางออกสำหรับสถาปนิกนั้น ชัยน่าจะมีโอกาสที่รัฐบาลจะสร้างงานเพื่อให้เกิดการจ้างงานในวิชาชีพสถาปนิกได้ โดยที่ไม่จำเป็นจะต้องเป็นงานขนาดใหญ่ แต่น่าจะต้องเป็นงานที่กระจายออกไปให้ทั่วถึงแก่เหล่าสถาปนิกส่วนใหญ่โดยเร็ว<sup>30</sup>

2. ปัญหาระยะยาว : การไม่สามารถเตรียมตัวสร้างศักยภาพให้พร้อมที่จะแข่งขันต่อกับสถาปนิกชาวต่างชาติที่เข้ามาพร้อมกับการเปิดเสรีทางการค้า และบริการได้

ปัญหาในระยะยาวนี้ดูจะหนักหน่วงพอๆ กับปัญหาระยะสั้น การเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจจนทำให้สถาปนิกไม่มีงานทำนั้น จะส่งผลอันยิ่งใหญ่ต่อวิชาชีพสถาปัตยกรรม เนื่องจากประเทศไทยจะต้องเปิดเสรีทางการค้า และงานบริการ อันเป็นผลให้ช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาที่สำคัญงานสถาปนิกทั้งหมดจะต้องเตรียมตัวสร้างศักยภาพให้พร้อมที่จะแข่งขันต่อกับนานาชาติให้ได้<sup>31</sup>

การขาดงานที่จะทำในช่วงนี้ย่อมเกิดผลเสียที่ชัดเจน คือ ไม่สามารถเตรียมตัวให้พร้อมรับความเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลต่อไปนี้<sup>32</sup> คือ

1. ระบบการถ่ายทอดความรู้ความสามารถทางงานบริการวิชาชีพสถาปัตยกรรมต้องขาดตอนลง ทำให้ต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูความสามารถของตนเองก่อน และกลับมาเรียนรู้ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมในองค์กรขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

<sup>29</sup> วิมลสิทธิ์ หรยงกูร, “หนทางข้างหน้า: วิฤตการณ์และโอกาส ในวิชาชีพสถาปัตยกรรม,” สารศาสตร์สถาปัตย์ วารสารวิชาการ ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ 1 (2540): หน้า 103.

<sup>30</sup> วีรวุฒิ โอตระกูล, “วิชาชีพสถาปัตยกรรม ณ วันนี้,” อาษา (กุมภาพันธ์ 2542): หน้า 42

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 42

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 43

2. ขาดการติดตามและการทดลองใช้วิทยาการและเทคโนโลยีไปเท่าที่เกิดการหยุดชะงักนั้น เมื่อกลับมาดำเนินงานต่อ จะต้องได้มาเร่งศึกษา และปรับตัวให้ทันกับความก้าวหน้าที่เพิ่มมากขึ้น

3. สถาปนิกจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาปนิกรุ่นใหม่ๆ ขาดประสบการณ์ และขาดการอ้างอิงในวิชาชีพ สำนักงานสถาปนิกจำนวนไม่น้อยจะสูญเสีย และขาดผลงานทางวิชาชีพไป เมื่อเศรษฐกิจกลับดีขึ้น และต้องมีการแข่งกับต่างชาติ ข้อมหาความว่าโอกาสที่จะเสนอตัวเข้าทำงานนั้นลดน้อยถอยลง มีความเสียเปรียบในเชิง Reference เป็นอย่างมาก ยิ่งถ้าการชะงักงันทางเศรษฐกิจมีช่วงยาวมากก็อาจถึงขั้นขาดคุณสมบัติเบื้องต้นในการเสนองานไปเลย

4. ความพยายามในการที่จะยกระดับมาตรฐานและคุณภาพของสำนักงานสถาปนิกหยุดชะงักลง เพราะการเกิดสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยอย่างรวดเร็ว นั้น เป็นช่วงที่สำนักงานสถาปนิกส่วนใหญ่อยู่ในระหว่างการศึกษาศรีมตัวว่าจะสามารถยกระดับคุณภาพ และวิธีการทำงานได้อย่างไร ให้ตอบรับกับการเปิดเสรีทางการค้า และงานบริการ

5. การสะสมทุนของสำนักงานสถาปนิกลดน้อยลงจนถึงหมดไป ทำให้โอกาสที่สถาปนิกไทยจะลงทุนในด้านเทคโนโลยี เพื่อนำมาช่วยในการประกอบวิชาชีพในปัจจุบัน และในอนาคตจึงมีเหลือน้อย ซึ่งเท่ากับว่าความสามารถในการแข่งขันจะค่อยลงอย่างยิ่ง

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าว รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือสถาปนิกอย่างเร่งด่วน ไม่เช่นนั้นธุรกิจบริการในวิชาชีพสถาปัตยกรรมก็จะต้องตกต่ำลง และจะไม่สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับหมู่สถาปนิกเท่านั้น แต่จะกระทบกระเทือนไปถึงบุคลากรระดับต่างๆ ที่ร่วมงานกับสถาปนิก อีกทั้งต้องไม่ลืมว่าสถาปนิก และวิชาชีพสถาปัตยกรรมนั้นเป็นต้นเรื่องที่เป็นที่มาที่สำคัญที่สุดของวงการอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งในแต่ละปีมีวงเงินที่เกิดจากกิจกรรมในภาคนี้หลายแสนล้านบาท

## 2.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 นี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาจนกระทั่งถึง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2542) โดยเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุนั้นจะประกอบด้วย 4 หมวดหลักด้วยกัน ได้แก่

หมวด 1 ข้อความทั่วไป

หมวด 2 การจัดหา

หมวด 3 การควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ

หมวด 4 บทเฉพาะกาล

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิกนั้น อยู่ในหมวด 2 ซึ่งระบุหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเอกชนมารับงานภาครัฐไว้ ดังต่อไปนี้

1. การจ้างที่ปรึกษา กระทำได้ 2 วิธี คือ

- 1.) วิธีตกลง
- 2.) วิธีคัดเลือก

2. การจ้างออกแบบ และควบคุมงาน กระทำได้ 4 วิธี คือ

- 1.) วิธีตกลง

ใช้กับการก่อสร้างที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างไม่เกิน 2 ล้านบาท

- 2.) วิธีคัดเลือก

ใช้กับการก่อสร้างที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างมากกว่า 2 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 5 ล้านบาท

- 3.) วิธีคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนด

ใช้กับการก่อสร้างที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างมากกว่า 5 ล้านบาท

- 4.) วิธีพิเศษ สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

- การจ้างโดยวิธีเลือกจ้าง
- การจ้างโดยวิธีประกวดแบบ