



บทที่ ๑

การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป

ในปัจจุบัน รัฐบาลหลายประเทศต้องรับภาระหน้าที่ในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการ ในรูปรัฐวิสาหกิจให้แตกต่างจากทบวง การเมือง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวเพียงพอที่จะดำเนินการ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการช่วยพัฒนาประเทศเป็นอย่างไรก็ดี หากใช้รูปองค์กรนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจล้มเหลวหรือมีประสิทธิ- ภาพก็คือคนซึ่งเป็นผู้ที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจนั้น ตั้งแต่คณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจลง ไปจนถึงระดับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคลจึงนับเป็นกระบวนการหนึ่ง ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจด้วย

สำหรับการบริหารงานบุคคล รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปได้รับอิสระในการจัด การระบบบริหารงานบุคคลได้โดยไม่ต้องขึ้นกับระบบข้าราชการของรัฐบาล ซึ่งทำให้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเป็นอย่างมากในการบริหาร งานบุคคลทั้งในด้านนโยบายและทางปฏิบัติ. การบริหารงานบุคคลดังกล่าวจะมีประสิทธิ- ภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เพราะเป็นผู้นำและสั่งการแก่เจ้า- หน้าที่ต่าง ๆ ชักจูงให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบหน้าที่ของตน เห็นคุณค่าของงานด้านบริการ สาธารณะกิจและภูมิใจในความก้าวหน้าขององค์กร ดังนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่า- การ ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการจึงควรมีความสามารถเพียงพอที่จะบริหารงาน ไม่ใช่ ักคเสือกมาด้วยวิธีทางการเมือง (Political Reward) โดยทั่วไปแล้วรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่คานบุคคลลาภิบาลขึ้น (Personnel Division) ภายใต้การ

ควบคุมของผู้อำนวยการหรือคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ โดยมีหน้าที่หลัก ๒ ประการ คือ

๑. Selection การคัดเลือกเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงานที่สุด
๒. Motivation การจูงใจเพื่อสร้างบรรยากาศและกำลังใจให้
ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

จุดมุ่งหมายในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปมีดังนี้

๑. จะหาคนดี เข้าทำงานได้อย่างไร
๒. เมื่อได้มาแล้วจะทำให้เขาก้าวหน้าได้อย่างไร
๓. จะมีวิธีดึงดูดใจให้คนดีเหล่านั้นอยู่กับเราได้นานอย่างไร

การที่รัฐวิสาหกิจได้รับอิสระเสรีในการกำหนดนโยบายด้านบุคคลอย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน ย่อมทำให้สามารถดำเนินการด้านบุคคลตามวิธีการที่รัฐวิสาหกิจเห็นว่าเหมาะสม เช่นในการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน รัฐวิสาหกิจอาจไม่ดำเนินการสอบคัดเลือกผู้สมัครทุกตำแหน่งเหมือนเช่นข้าราชการเสมอไป การกำหนดอัตราเงินเดือนส่วนใหญ่รัฐวิสาหกิจมักจะกำหนดให้สูงกว่าข้าราชการมีการให้เงินตอบแทนในรูปแบบโบนัส เบี้ยขยัน เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลสนใจมาสมัครเข้าทำงาน และพอใจที่จะปฏิบัติงานนานที่สุดโดยมีประสิทธิภาพสูงที่สุดอีกด้วย นอกจากนี้ยังเป็นผลให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการบริหารงานทั้งด้านการเงินและด้านการเมือง เช่นมีผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ขึ้นอยู่กับการข้าราชการพลเรือนมีอิสระในด้านการเงินได้โดยไม่ต้องพึ่งงบประมาณประจำปีของรัฐบาล การบริหารงานอยู่นอกวงอิทธิพลทาง

Austin J. Tobin, What the Public Administration Needs From the Personnel Agency, a speech delivered at the Civil Service Assembly, 20 (October, 1952) p.4.

การเมือง หรือ " Out of Politics" รัฐมนตรีเป็นเพียงผู้รับผิดชอบสั่งการในระดับนโยบาย ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจประจำวัน และยังมีข้อกำหนดที่กันไม่ให้การเมืองเข้าแทรกแซงกับการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจคือ ๒

๑. รัฐวิสาหกิจควรมี Board of Directors เป็นผู้คุ้มครองสิทธิพลทางกรการเมือง
๒. ผู้ปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจไม่เกี่ยวข้องกับการราชการการเมือง
๓. ผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับเลือกมาจากวงการธุรกิจไม่ผูกไว้ในพรรคการเมืองใด

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งถูกควบคุมโดยข้อบังคับต่าง ๆ จึงทำให้รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ต้องกำหนดนโยบายด้านบุคคลเป็นไปในทำนองเดียวกับราชการ ซึ่งอาจเป็นเพราะว่า

๑. ในหลาย ๆ ประเทศให้ความสำคัญกับตำแหน่งข้าราชการว่าเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ พนักงานรัฐวิสาหกิจจึงควรมีเงื่อนไขในการทำงานเหมือนกับข้าราชการ
๒. บรรดาข้าราชการเห็นว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจมีฐานะพิเศษเหนือกว่าตน เช่น ได้รับเงินเดือนมากกว่า มีโบนัสตอบแทนประจำปี อ้างว่าเป็นการไม่ยุติธรรมทั้งๆ ที่มีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานของรัฐบาลเช่นเดียวกัน
๓. ถ้ารัฐบาลให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถกำหนดนโยบายด้านบุคคลโดยเสรีแล้วก็อาจเกิดปัญหาแย่งตัวบุคคลกันเอง รัฐบาลจึงเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการทำงานของรัฐวิสาหกิจด้วยตนเอง

๔. รัฐบาลมีความเชื่อว่า ถ้าให้รัฐวิสาหกิจกำหนดนโยบายด้านบุคคลโดยอิสระแล้วจะเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์ปชั่นหรือระบบการ เล่นพวกขึ้น - ซึ่งระบบนี้ในวงราชการไม่ค่อยมี เพราะยังมีกฎเกณฑ์อยู่

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสามารถจะแก้ได้ เมื่อสามารถหาจุดสมดุลระหว่างความเป็นอิสระกับการควบคุมของรัฐบาล ซึ่ง A.H.Hanson ได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาไว้ ๔ วิธีคือ ^๓

๑. เปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจมีอิสระในการวางนโยบายด้านบุคคลอย่างเต็มที่ หรือไม่ให้อิสระเสียเลย แต่วิธีการนี้อาจเป็นปัญหายุ่งยากได้

๒. มี personnel statutes ให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ สามารถกำหนดหลักการโดยทั่วไป ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพแก่รัฐวิสาหกิจด้วย

๓. ตั้ง personnel commission ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่คล้ายกับ civil service commission มีคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในงานด้านธุรกิจ ถือเป็นวิธีการอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจสามารถสร้างนโยบายในการบริหารงานบุคคลตามต้องการ แต่ต้องผ่านการตรวจสอบและรับรองจาก personnel commission เสียก่อน

๔. จำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจต่างๆ เช่นรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภค อุตสาหกรรม ฯลฯ และมีกฎเกณฑ์ด้านบุคคลไว้สำหรับแต่ละประเภท.

^๓ A.H. Hanson, Managerial Problems in Public Enterprise,

(New Delhi : Indian Institute of Public Administration, 1962),

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐวิสาหกิจหลายแห่งถูกควบคุมโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะเป็นผู้ควบคุมการบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย และการปลดพนักงานรัฐวิสาหกิจ การควบคุมนี้กระทำเฉพาะพนักงานบางตำแหน่งเท่านั้น ตำแหน่งใดที่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะต้องจัดทำรายงานหน้าที่ประจำตำแหน่ง (job descriptions) มีการจำแนกลำดับตำแหน่ง (job classification) โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะเป็นผู้อนุมัติการบรรจุหรือลาออกของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ สำหรับประเทศไทยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่ได้ควบคุมการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจมักปฏิบัติตามแบบอย่างของทางราชการ โดยทั่วไปรัฐบาลมักจะควบคุมรัฐวิสาหกิจในด้านนโยบาย แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แต่ก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่ เพราะรัฐวิสาหกิจต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ โดยรัฐมนตรีเป็นผู้รับรองนโยบายใหญ่ ๆ ส่วนคณะกรรมการมีหน้าที่วินิจฉัยในนโยบายระดับ Sub-policy เท่านั้น เช่น การแต่งตั้งพนักงานในตำแหน่งสำคัญ ๆ การควบคุมงบประมาณ และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ในด้านการบริหาร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยได้รับคัดเลือกมาจากผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องหรือผู้ทรงคุณวุฒิจึงเป็นการแต่งตั้งมาเพื่อให้ทำหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับมากกว่าเพื่อสร้างสรรค์ (creative) จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจก็คือส่วนย่อยของกระบวนการควบคุมที่รัฐบาลกำหนดขึ้นไว้จากประเพณีนิยมของระบบราชการแผ่นดินไทยในปัจจุบันนั่นเอง

จินดา ยิมเรวัต "ขอให้แก้ที่ยอด", รัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ : บริษัท บางกอกวิสาหกิจการพิมพ์ จำกัด) พฤษภาคม ๒๕๑๘ หน้า ๘ - ๙.

การทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจในรูปแบบสาธารณูปโภค (public utility) เพื่อประโยชน์ของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของการทำเรือฯ จึงนับว่ามีความสำคัญและมีความรับผิดชอบในด้านการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อใหม่มาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพอันจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าของกิจการทำเรือฯ ต่อไป การทำเรือฯ มีการจัดการในด้านการบริหารโดยอิสระและนำแผนการบริหารงานด้านธุรกิจของตนเองมาใช้ด้วย โดยจัดตั้งฝ่ายการบุคคลขึ้นเพื่อกำเนินการและรับผิดชอบงานด้านบุคคลให้ดำเนินไปโดยถูกต้องตามหลักการสมัยใหม่ นับตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก บรรจุแต่งตั้งคนที่เหมาะสมเข้าปฏิบัติงาน กำหนดอัตราเงินเดือน ค่าเนื้องานค่าสวัสดิการ งานฝึกอบรม และควบคุมระเบียบวินัยของพนักงาน

การดำเนินการของฝ่ายการบุคคลได้แบ่งเป็นกองต่าง ๆ ๓ กองด้วยกันมีกองอัตรากำลัง กองสวัสดิการ และกองการแพทย์

กองอัตรากำลัง มีหน้าที่ดำเนินการและควบคุมเกี่ยวกับอัตรากำลังของพนักงานทำเรือฯ นับแต่การดำเนินการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ตลอดจนกระทั่งลดชั้นและลดชั้นพนักงาน วางแผนและดำเนินการอบรมพนักงาน และทำประวัติของพนักงาน จัดรวบรวมสถิติรายงานการปฏิบัติงาน และดำเนินการประสานงานให้พนักงานได้รับทราบข่าวสาร ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง นโยบาย และกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย

กองสวัสดิการ มีหน้าที่สงเคราะห์พนักงานในต่างต่าง ๆ มีการตรวจนกิจกรรมสงเคราะห์อาคารที่พักอาศัย สโมสร การบันเทิงพักผ่อนของพนักงาน มีการกีฬาและทัศนอาจร นอกจากนี้จัดให้มีการส่งเสริมความรู้พนักงานในด้านการทัศนศึกษาและศีลธรรมแล้ว กองสวัสดิการยังมีหน้าที่ดำเนินกิจการในพิธีต่าง ๆ เช่น พิธีในวันครบรอบสถาปนากิจการทำเรือฯ งานทอดกฐิน เลี้ยงพระ เป็นต้น



กองการแพทย์ มีหน้าที่ในกํารักษาพยาบาล บำรุงสุขภาพและอนามัย
ของพนักงาน และครอบครัวของพนักงาน คําเนิการป้องกันโรคติดต่อที่จะบังเกิด
ขึ้น ตลอดจนให้คําแนะนําแก่พนักงานและครอบครัวพนักงานในการ ป้องกันโรคติดต่อ
และงานสุขาภิบาล

ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคลของการท่าเรือฯ นี้ตกเป็น
ภาระหน้าที่ของฝ่ายการบุคคลทั้งสิ้น ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในบทต่อไป เพื่อ
ให้เข้าสู่วัตถุประสงค์ของผู้เขียนที่จะศึกษาถึงการบริหารงานบุคคลของการท่าเรือฯ
โดยเน้นถึงการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การที่ผู้เขียนมีความตั้งใจที่จะ
ศึกษาในเรื่องการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานนี้ เพราะจากการทำงานใน
หน่วยงานที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบในคานนี้ ทำให้สนใจที่จะศึกษาและหาวิธีที่
จะวางแผนในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องที่มีอยู่เพื่อ เป็นคุณประโยชน์และ
ช่วยในการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวต่อไป

ในปัจจุบัน ผู้เขียนพบว่า การสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานของการ
ท่าเรือฯ ยังประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อยู่เสมอ ทั้ง ๆ ที่การท่าเรือฯ อยู่ใน
ฐานะ เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกิจการใหญ่โตมีขอบเขตกว้างขวาง สามารถคําเนิงานคํา
บริหาร ได้โดยอิสระแต่ก็มีประสบปัญหาการคอร์รัปชั่น การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย และการบริ
หารงานที่หย่อนสมรรถภาพ ระบบการ เล่นพรรคเล่นพวกมีมาตั้งแต่ยุคสมัยที่ใช้ระบบ
political reward ซึ่งเป็นตัวการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าของการท่าเรือฯ
เป็นอันมาก ถ้ามองในแง่ของนักวิชาการที่คํานึงถึงการฉ้อโกง ทรชนกถึงความ
สำคัญและบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีผลต่อเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของประชาชนส่วน
ใหญ่แล้ว รัฐควรมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องเข้ามาคําเนิการ เพื่อควบคุมและป้องกันผลเสีย
ที่จะเกิดขึ้น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ของไทยรวมทั้งการท่าเรือฯ ในเรื่องการบริหารและ

การดำเนินงานยังอยู่ภายใต้ระบบราชการมากเกินไป ผลก็คือมีบ้าง แต่ผลเสียนั้นทำให้ผู้บริหารขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ไม่สามารถมีการตัดสินใจของตนเองได้ ซึ่งนับเป็นจุดบกพร่องที่สำคัญประการหนึ่งระบบนี้เรียกว่า "Top down" ทำให้การดำเนินงานล่าช้าขาดประสิทธิภาพและความคล่องตัว เพราะในด้านธุรกิจนั้น หากเสียเวลาไปเพียง ๑ วัน หมายถึงการขาดทุนซึ่งมีผลกระทบต่อตัวรัฐวิสาหกิจเองและเศรษฐกิจของประเทศ ในแง่ตัวผู้บริหารเองหลายแห่งรวมทั้งคณะกรรมการยังคงมีทัศนคติแบบข้าราชการ การบริหารงานจึงดำเนินไปในแนวเกี่ยวกับระบบราชการ ไม่เป็นแบบธุรกิจที่แท้จริง การรับพนักงานก็ยังอิงแบบราชการอยู่ ตัวอย่างเช่น จะรับพนักงานช่างเทคนิค . แทนที่จะสอบด้านความชำนาญ ประสิทธิภาพ กลับไปสอนระเบียบราชการซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการงานเลย บางครั้งทำให้ไม่สามารถหาคนที่เหมาะสมมาทำงานในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่และกรรมการมาจากข้าราชการ ไม่มีการพยายามที่จะวางกฎเกณฑ์หรือตั้งระเบียบของตนขึ้นมาเอง^๕ ดังนั้นการเลือกเฟ้นเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะเท่าที่ปรากฏยังไม่มีการควบคุมที่ดีพอ มักจะเอาพรรคพวกเข้าไปทำงานซึ่งถ้าได้คนที่มีความรู้ก็ไป ถ้าได้คนที่ไม่มีความรู้ความสามารถ ความบริสุทธิ์ใจเข้ามาปฏิบัติงานก็ย่อมทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องพังพินาศไป

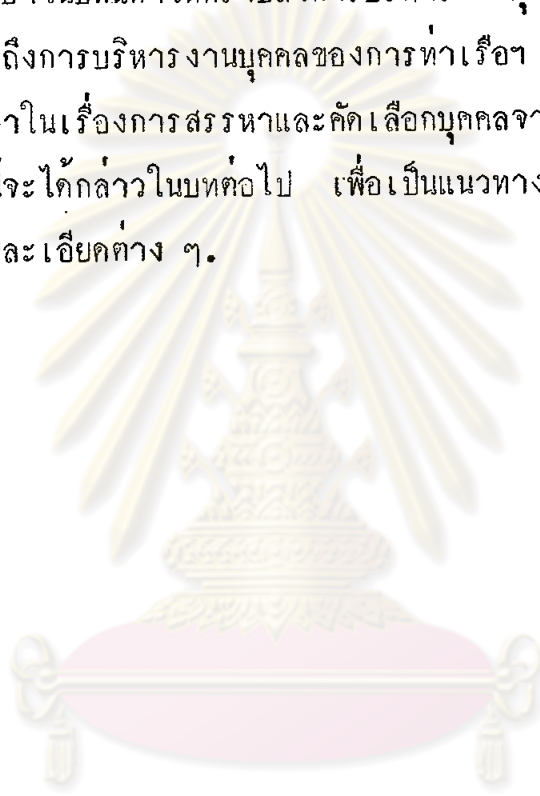
^๕

ศาสตราจารย์ ดร. กระทบทองธรรมชาติ, "หลายทัศนะมองรัฐวิสาหกิจ", รัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ : บริษัทบางกอกวิสาหกิจการพิมพ์ จำกัด)

กรกฎาคม ๒๕๑๕ หน้า ๑๐ - ๑๑.

สรุป

จากการศึกษาในบทนี้ทำให้ทราบถึงการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไป และกล่าวถึงการบริหารงานบุคคลของการท่าเรือฯ โดยสังเขปตลอด ถึงความสนใจที่จะศึกษาในเรื่องการสรรหาและคัดเลือกบุคคลจากอุปสรรคและข้อบกพร่องที่กล่าวในบทนี้จะได้อีกกล่าวในบทต่อไป เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ และแก้ไขปัญหาในรายละเอียดต่าง ๆ.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย