

บทสรุป ปัญหาและข้อเสนอแนะ

สถานชานาพยาบาลและโรงรับจำนำเอกชน เป็นกิจการที่สร้างขึ้นเพื่อกำเนินการรับจำนำทรัพย์สินสิ่งของจากประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการรับจำนำเช่นเดียวกัน แต่สถานชานาพยาบาล เป็นกิจการที่มีหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง เทศบาลและสุขาภิบาลเป็นเจ้าของ ทั้งนี้เป็นผลจากมติที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำหนดให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสถานชานาพยาบาลขึ้นในส่วนภูมิภาค พร้อมทั้งห้ามเอกชนตั้งโรงรับจำนำขึ้นเป็นการแข่งขัน ดังนั้น โรงรับจำนำเอกชนจึง เป็นกิจการที่ดำเนินการอยู่ในเขตกรุง เทพมหานคร เท่านั้น ในขณะที่สถานชานาพยาบาลก็มี เฉพาะในต่างจังหวัด

ในด้านการบริหารงานนั้น สำนักงานจัดการสถานชานาพยาบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน จ.ส.ท.) ซึ่งตั้งอยู่ที่กองการ เลือักตั้ง กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลให้การบริหารงานสถานชานาพยาบาลดำเนินไป ด้วยความราบรื่น และเป็นไปตามคำสั่ง ระเบียบ และนโยบายที่คณะกรรมการ ส.ช.ท. และคณะกรรมการ จ.ส.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ (Management function) กำหนดขึ้นโดยมีสถานชานาพยาบาลแต่ละแห่ง เป็นฝ่ายปฏิบัติการ (Operative function) นอกจากนั้น จังหวัดและอำเภอในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค และเทศบาลหรือสุขาภิบาลในฐานะ เจ้าของกิจการก็ยังมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารงานสถานชานาพยาบาลให้เป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของสำนักงาน จ.ส.ท. อีกชั้นหนึ่ง ในขณะที่โรงรับจำนำเอกชนซึ่งจัดตั้งในรูปหุ้นส่วนบริษัทรันั้น มีผู้ร่วมลงทุนหรือผู้ถือหุ้นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร กำหนดนโยบายในการทำงานและพนักงานโรงรับจำนำเอกชนทำหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบภายในของกิจการโรงรับจำนำเอกชนจึงกระทำโดยฝ่ายบริหารของ โรงรับจำนำแต่ละแห่งโดยอิสระ และมีแผนกควบคุม

โรงรับจำนำและค้ำของ เก้า กองทะ เบียน กรมตำรวจ เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรับจำนำ ซึ่ง เป็นการควบคุมภายนอก

สำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานธนาณูบาลนั้น แยกต่างไปจากโรงรับจำนำเอกชน ซึ่งเป็นธุรกิจที่มุ่งแสวงหาผลกำไรสูงสุดจากการรับจำนำมาแบ่งปันกันระหว่างผู้ร่วมลงทุน เพราะสถานธนาณูบาลมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบปัญหาขาดแคลนเงิน ให้สามารถนำเงินไปใช้จ่ายโดยเสียดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งยังเป็นการตรึงอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินกู้ด้วย อีกประการหนึ่ง ยังเป็นการช่วยให้คนไทยมีอาชีพเพิ่มขึ้น เนื่องจากถ้าปล่อยให้เอกชนจัดตั้งโรงรับจำนำในส่วนภูมิภาคได้ งานประเภทนี้จะถูกผูกขาดโดยกลุ่มชาวจีนเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้น ยังสามารถควบคุมการรับของโจร ซึ่ง เป็นการปราบปรามผู้ประกอบการทุจริตได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจการรับจำนำของสถานธนาณูบาลย่อมทำให้เกิดผลกำไร ซึ่งผลกำไรนั้นก็มิได้นำไปแจกจ่ายในหมู่ผู้ทำงานเท่านั้น หากแต่ได้กำไรส่วนใหญ่ไปเป็นเงินอุดหนุนเทศบาลหรือสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าของกิจการ เพื่อนำไปทำนุบำรุงและพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์ต่อท้องถิ่น เป็นส่วนรวม

สรุป : เปรียบเทียบการบริหารงานสถานธนาณูบาลและโรงรับจำนำเอกชน

(๑) การบริหารงานสถานธนาณูบาล มีความคล่องตัวน้อยกว่าโรงรับจำนำเอกชน ทั้งนี้เป็นผลมาจากสถานธนาณูบาล เป็นกิจการขนาดใหญ่ที่มีสถานธนาณูบาลแต่ละแห่ง เป็นหน่วยงานสาขา จึงจำเป็นต้องวางระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานไว้อย่างรัดกุม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ก็จะได้เห็นได้จากการดำเนินงานสถานธนาณูบาลตั้งแต่การพิจารณาจัดตั้ง การเปิดดำเนินการ การปฏิบัติงานทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการรับจำนำ การเก็บรักษาทรัพย์สินจำนำ การไถถอน การคอกอกเบี้ย การเพิ่ม

หรือลดเงินต้นรับจำนำ การประมูลจำหน่ายทรัพย์สินผู้จำนำ การบริหารงานบุคคล การเงิน การบัญชี และอื่น ๆ เป็นต้น การปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องยึดถือระเบียบ และคำสั่งของสำนักงาน จ.ส.ท. เป็นสำคัญ ทั้งยังจะต้องรายงานให้สำนักงาน จ.ส.ท. ตรวจสอบอีกด้วย ลักษณะโครงสร้างกิจการและการบริหารงานสถานชานาอนุบาลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านั้นในแง่หนึ่ง เป็นสิ่งจำเป็นต่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน แต่ในขณะเดียวกันก็ย่อมจะทำให้เกิดความล่าช้าไม่คล่องตัว เมื่อเปรียบเทียบกับกิจการโรงรับจำนำเอกชน ซึ่งโรงรับจำนำแต่ละแห่งดำเนินงานเป็นอิสระในแนวทางที่ผู้ลงทุน คิดว่าจะสร้างผลกำไรสูงสุดให้แก่กิจการ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของโรงรับจำนำเอกชนโดยสายตรวจโรงรับจำนำของแผนกควบคุมโรงรับจำนำและค่าของ เก้ากองทะเบียน กรมตำรวจนั้น ก็เป็นเพียงการตรวจสอบควบคุมภายนอกให้โรงรับจำนำปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรับจำนำเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบภายในในการบริหารงานกระทำโดยผู้ลงทุนในกิจการโรงรับจำนำแห่งนั้นเอง ดังนั้น การคัดสรรใจหรือใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานและการระดมทุนจึงทำได้โดยอิสระและรวดเร็ว ไม่ต้องคำนึงถึงระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างที่สถานชานาอนุบาลปฏิบัติอยู่

(๒) ชวัญของพนักงานสถานชานาอนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีสภาพที่ดีกว่าพนักงานโรงรับจำนำเอกชน ทั้งนี้เนื่องมาจากการใช้สถานชานาอนุบาล เป็นกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม (Merit System) ในขณะที่โรงรับจำนำเอกชนแต่ละแห่ง เป็นกิจการขนาดเล็กที่บริหารงานโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในลักษณะเป็นระบบครอบครัว การบริหารงานบุคคลจึงมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) มากกว่า ผลจากการวิจัยแสดงให้เห็นว่าพนักงานสถานชานาอนุบาลส่วนใหญ่มีสภาพชวัญดี (ค่ามัธยิม เลขคณิต เท่ากับ ๓.๕๘) ในขณะที่สภาพชวัญของพนักงานโรงรับจำนำเอกชนอยู่ในระดับปานกลาง (ค่ามัธยิม เลขคณิต เท่ากับ ๓.๐๒) ซึ่งเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า การบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมสามารถ เสริมสร้างชวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่พนักงานได้ดียิ่งกว่าการบริหารงานบุคคลในระบบอุปถัมภ์

(๓) การบริหารงานสถานชนานุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
 อำนวยประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากกว่าโรงรับจำนำเอกชน ทั้งนี้เป็นผลมาจาก
 สถานชนานุบาล เป็นกิจการของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีใ้คว้วัตถุประสงค์
 ในอันที่จะแสวงหาผลกำไร เป็นสำคัญอย่างโรงรับจำนำเอกชน หากแต่มุ่งประสงค์ที่จะ
 ช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนขัดสนเงินทอง ดังนั้น จึงสามารถเห็นความแตกต่าง
 ระหว่างสถานชนานุบาลกับโรงรับจำนำเอกชนได้ในการคิคือคราคอกเบี้ยรับจำนำ
 ซึ่งสถานชนานุบาลคิคือคอกเบี้ยร้อยละ ๑.๒๕ บาท สำหรับเงินต้นทุกจำนวน ในขณะที่
 โรงรับจำนำเอกชนคิคือคอกเบี้ยสูงกว่า คือร้อยละ ๒ บาท สำหรับเงินต้น ๒,๐๐๐ บาท
 แรก และ ๑.๒๕ บาท สำหรับเงินต้นส่วนที่เกิน ๒,๐๐๐ บาท การให้บริการต่อ
 ประชาชนของพนักงานสถานชนานุบาลก็เป็นไปด้วยความเห็นอกเห็นใจ เพราะถือว่า
 สถานชนานุบาล เป็นงานสังคมสงเคราะห์ ในขณะที่โรงรับจำนำเอกชนมีลักษณะเป็นการ
 ค้าหากำไร นอกจากนั้น การที่สำนักงาน จ.ส.ท. เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงาน
 สถานชนานุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึง เท่ากับเป็นหน่วยงานที่จะดูแล
 ให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรับจำนำ การควบคุมการรับของโจร
 หรือการปราบปรามผู้ประกอบกรทุจริตที่นำทรัพย์สินของที่ไ้มา โคมิชอบมาจำนำไว้กับ
 สถานชนานุบาล ซึ่งเป็นการรักษาสถประโยชน์ของประชาชนผู้สุจริตนั้น สถานชนานุบาล
 สามารถปฏิบัติไ้ผลดีกว่าโรงรับจำนำเอกชน และประการสำคัญที่สุดคือการที่สถาน
 ชนานุบาลต่าง ๆ จะต้องนำเงินผลกำไรจากการดำเนินงานแต่ละปีสมทบ เป็นเงินอุดหนุน
 ให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ นำไปทำนุบำรุงและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญ
 ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งกล่าวไ้ว่าผลประโยชน์ยอมตกอยู่แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม ในขณะที่
 โรงรับจำนำเอกชนเมื่อดำเนินงานไ้ผลกำไรในแต่ละปีก็จะต้อง เสียภาษีเงินไ้แก่รัฐ
 แต่ก็ไม่แน่ว่าการประ เมินรายไ้เพื่อ เสียภาษีของโรงรับจำนำเอกชนนั้นจะกระทำโดย
 สุจริตใจ ซึ่งจะทำให้รัฐเก็บภาษีไ้เต็ม เม็ดเต็มหน่วย จึงกล่าวไ้ว่าผลกำไรส่วนใหญ่
 จากการดำเนินงานสถานชนานุบาลตกอยู่แก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่ผลกำไรส่วนใหญ่
 จากการดำเนินงานโรงรับจำนำเอกชนตกอยู่แก่นายทุน หรือผู้ถือหุ้น เพียงไม่กี่คนเท่านั้น

ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารงานสถานชานูบาล

๑. จากลักษณะการจ้คองค้การในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจ้คการ (Management function) ซึ่งมีคณะกรรมการ ส.ช.ท. เป็นกรรมการระดับกระทรวงประกอบด้วย

- ๑) นายวิญญู อังคมนตรี ปล้คกระทรวงมหาคไทย เป็นประธานกรรมการ
- ๒) นายค้ารง สุนทรศารทูล อธิบค้กรรมการปกครอง เป็นรองประธานกรรมการ
- ๓) นายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบค้กรรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- ๔) นายอาษา เมฆสวรรค้ รองอธิบค้กรรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- ๕) นายประชุม บุญประคอง รองอธิบค้กรรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- ๖) นายวงษ์ ชอวิเชียร กรรมการบริหารงาน จ.ส.ท. เป็นกรรมการ

และเลขานุการ

- ๗) นายยุวรัตน์ กมลเวชช หัวหน้าสำนักงาน จ.ส.ท. เป็นกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ

และมีคณะกรรมการ จ.ส.ท. ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับกรมประกอบด้วย

- ๑) นายค้ารง สุนทรศารทูล อธิบค้กรรมการปกครอง เป็นประธานกรรมการ
- ๒) นายวงษ์ ชอวิเชียร กรรมการบริหารงาน จ.ส.ท. เป็นรองประธานกรรมการ
- ๓) นายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบค้กรรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- ๔) นายอาษา เมฆสวรรค้ รองอธิบค้กรรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- ๕) นายประชุม บุญประคอง รองอธิบค้กรรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- ๖) นายจรินทร์ กาญจโนมัย ผู้อำนวยคการกองการทะเบียน เป็นกรรมการ
- ๗) นายยุวรัตน์ กมลเวชช หัวหน้าสำนักงาน จ.ส.ท. เป็นกรรมการ

และเลขานุการ

- ๘) ร.ท. ปรีคิ คันคิพงศ์ ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงาน จ.ส.ท. เป็นกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ

ทั้งนี้โดยคณะกรรมการ ส.ช.ท. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาการจัดตั้งสถาน
 ศึกษานานาชาติ ช่วยหาทุน และช่วยเหลือทางวิชาการ ตลอดจนอำนวยความสะดวก
 งานสถานศึกษานานาชาติ ส่วนคณะกรรมการ จ.ส.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและ
 จัดการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติ โดยมีสำนักงาน จ.ส.ท. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่
 ควบคุมการบริหารงานสถานศึกษานานาชาติให้เป็นไปตามระเบียบ คำสั่งและนโยบายที่คณะ
 กรรมการ ส.ช.ท. และคณะกรรมการ จ.ส.ท. กำหนด ทั้งนี้ โดยสายงานเมื่อเรื่อง
 ผ่านการพิจารณาของสำนักงาน จ.ส.ท. แล้ว ก็จะต้องเสนอให้คณะกรรมการ จ.ส.ท.
 และคณะกรรมการ ส.ช.ท. พิจารณาตามลำดับ แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลและความ
 จำเป็นแล้ว จะเห็นว่าการมีคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร ๒ คณะดังกล่าวเกิดผลเสีย
 มากกว่าผลดีในแง่ที่ทำงานล่าช้า เพราะจะเห็นว่าการกรรมการ จ.ส.ท. ๒ ใน ๔ คน
 ก็ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการ ส.ช.ท. อีกด้วย นโยบายหรือผลการ
 พิจารณาปัญหาใด ๆ ตามมติของคณะกรรมการ จ.ส.ท. จึงย่อมจะเป็นนโยบายหรือมติ
 ของคณะกรรมการ ส.ช.ท. ด้วย ทั้งนี้ จึงน่าจะพิจารณารวมคณะกรรมการ ๒ คณะนี้
 เป็นคณะเดียวกัน ก็จะทำให้การบริหารงานสถานศึกษานานาชาติได้ผลดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๒. งานในฝ่ายบริหาร (Management function) นอกจากคณะกรรมการ
 ส.ช.ท. คณะกรรมการ จ.ส.ท. และสำนักงาน จ.ส.ท. แล้ว ยังมีกรรมการที่ปรึกษา
 คณะกรรมการ จ.ส.ท. อีกด้วย กรรมการที่ปรึกษาคณะกรรมการ จ.ส.ท. นี้ประกอบด้วย

- ๑) นายจำนง เทพพิสัยสิน ณ อยุธยา รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ๒) นายอนันต์ อนันตกุล รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ๓) นายจำรูญ ปิยะมุตตะระ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ๔) นายถาวร เมฆสุวรรณ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- ๕) นายประภัทร พุทธสุวรรณ เลขาธิการกรมฯ คณะกรรมการ
 ตรวจเงินแผ่นดิน
- ๖) นายธรรมรัฐ ณ ระนอง พนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ๖

กรรมการคณะนี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการ จ.ส.ท. แต่จากการพิจารณาถึงฐานะของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการแล้ว จะเห็นว่า เป็นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งย่อมจะมีงานประจำอยู่เป็นอันมาก จึงปรากฏว่ากรรมการคณะนี้ยังไม่เคยให้คำปรึกษาแก่กรรมการ จ.ส.ท. เลย ผู้เขียนจึงเห็นว่า น่าจะไ้พิจารณาแก้ไขโดยยุบกรรมการคณะนี้เสีย ก็จะทำให้เกิดการประหยัดในการบริหารงานสถานขนานูปาลมากขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่า งานในฝ่ายบริหารนั้นควรมีสถาบันงาน จ.ส.ท. ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานสถานขนานูปาลทั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กับมีคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายชั้นสูงอีก เพียงคณะเดียวก็ย่อมเป็นการเพียงพอ ไม่จำเป็นต้องมีกรรมการถึง ๓ คณะ ทั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัดในการบริหารงานสถานขนานูปาลยิ่งขึ้น

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน ซึ่งเกิดจากการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยรับผิดชอบกิจการสถานขนานูปาลกล่าวคือ สำนักรงาน จ.ส.ท. รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานสถานขนานูปาลโดยตรง การบริหารงานบุคคลและการเงิน จังหวัดและอำเภอ เข้า เกี่ยวข้องในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีบทบาทควบคุมดูแลหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีบทบาทในการดูแลการบริหารงานสถานขนานูปาล ซึ่งเป็นกิจการพาณิชย์ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย และหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของกิจการสถานขนานูปาลเอง แม้ว่าสำนักรงาน จ.ส.ท. จะได้วางแนวทางในการประสานงานไว้โดยให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นติดต่อกับสำนักรงาน จ.ส.ท. โดยตรงในเรื่องที่เกี่ยวกับการรายงานการปฏิบัติงานของสถานขนานูปาลประจำวัน ส่วนเรื่องนโยบายหรือเรื่องการเงิน การบริหารงานบุคคลนั้นก็ให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นติดต่อกับอำเภอ จังหวัดตามระเบียบการบริหารราชการทั่วไป แต่ก็ยังปรากฏปัญหาความล่าช้าในการติดต่อประสานงานในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ สำนักรงาน จ.ส.ท. น่าจะไ้ชี้แจงทำความเข้าใจและกำชับผู้เกี่ยวข้องให้เข้าใจและถือปฏิบัติตามแนวทางที่ถูกต้องต่อไป

๔. การรวมอำนาจไว้ในสำนักงาน จ.ส.ท. มากเกินไป สำนักงาน จ.ส.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารนั้น ย่อมจะมีอำนาจควบคุมเกี่ยวกับการเงิน การบริหารงานบุคคลและนโยบายในการบริหารงาน แต่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากจะมีอำนาจดังกล่าวแล้ว สำนักงาน จ.ส.ท. ยังควบคุมไปถึงการปฏิบัติงานของสถานชนานุบาลในรายละเอียดอีกด้วย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาที่ไม่อาจปล่อยให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินงานโดยลำพังได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังมีความรู้และประสบการณ์ในการควบคุมสถานชนานุบาลไม่เพียงพอ ดังนั้น การกระจายอำนาจให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง จึงย่อมจะทำให้เกิดผลเสียหายขึ้นได้ แต่เมื่อจำเป็นต้องรวมอำนาจการตรวจสอบควบคุมดูแลการปฏิบัติงานไว้กับส่วนกลาง คือสำนักงาน จ.ส.ท. ก็มีปัญหาคriticalที่ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่การที่สำนักงาน จ.ส.ท. อาศัยหน่วยราชการ คือ กองการ เลือกกิ่ง กรมการปกครอง ทั้งในก้านสถานที่ทำการและตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของสำนักงาน จ.ส.ท. (๕๑.๖๑ %) ใ้แก่ข้าราชการกองการ เลือกกิ่ง และมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นลูกจ้างกรมการปกครองอีกจำนวนไม่น้อย (๑๔.๓๖ %) คงมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน จ.ส.ท. โดยตรง เพียง ๒๔.๐๓ % เท่านั้น ดังนั้น การที่ข้าราชการและลูกจ้างกรมการปกครอง ซึ่งมีงานในหน้าที่ประจำอยู่แล้ว จะทำงานเกี่ยวกับสถานชนานุบาล เต็มเวลา เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดจึงเป็นไปได้

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้รับผิดชอบในการบริหารงานสถานชนานุบาลน่าจะได้พิจารณากระจายอำนาจในส่วนที่หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ ให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจัดทำเป็นประการแรก ประการที่สอง ผู้เขียนเชื่อมั่นว่า สถานชนานุบาล เป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่เกินกว่าที่จะฝากไว้กับหน่วยราชการแห่งใด การที่จะกำเนนกิจการให้ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องจัดตั้งสำนักงาน จ.ส.ท. ขึ้นเป็นอิสระ มีสถานที่ทำการ และที่สำคัญที่สุดจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของตัวเอง ซึ่งจะสามารถทำงานให้กับกิจการสถานชนานุบาลได้อย่างเต็มที่ โดยมีคณะกรรมการจากกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุม

ต่อกรณที่ว่ากิจการสถานขนานูปาลควรจะมีสำนักงานของตัวเองเป็นอิสระ ซึ่งจะทำให้การบริหารงานสถานขนานูปาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาจมีผู้เสนอแนะให้ยกฐานะกิจการสถานขนานูปาลขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังที่สำนักงานขนานูปาลกระทรวงประชาสงเคราะห์ดำเนินการอยู่ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้กิจการสถานขนานูปาลเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากประการแรกจะต้องใช้เงินทุนชดเชยกิจการสถานขนานูปาลจากหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นับร้อยล้านบาท และที่สำคัญที่สุดก็คือ การให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จัดทำยอมเป็นทางส่งเสริมให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีรายได้พอที่จะเลี้ยงตัวเอง ผลกำไรที่ยอมสามารถนำมาพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นเป็นส่วนรวม ผู้เขียนเชื่อมั่นว่าการสร้างสำนักงาน จ.ส.ท. ให้มีประสิทธิภาพจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัดและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าวิธีอื่น ๆ ทั้งยังเป็นแนวทางที่สำคัญในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

๕. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสถานขนานูปาล

๕.๑ สำนักงาน จ.ส.ท. ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลสถานขนานูปาลมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่น้อยเกินไปไม่สมดุลกับหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีเจ้าหน้าที่ของตัวเองเพียง ๒๕.๐๓ % นอกจากนั้นเป็นข้าราชการและลูกจ้างกรมการปกครอง ดังนั้นเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงควรพิจารณาหาทางเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น

๕.๒ การมองข้ามความสำคัญของการวางแผนงานบุคคลกล่าวคือ ยังมีได้มีการวางแผนเกี่ยวกับบุคคลผู้ปฏิบัติงานในอนาคตอย่างแจ่มชัด ดังนั้นจึงควรจะให้ความสำคัญต่อการวางแผนงานบุคคลให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากแผนงานบุคคลที่ดีจะช่วยให้สามารถสรรหาบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน และยังเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงองค์การในอนาคตด้วย

๕.๓ ตำแหน่งพนักงานของ ซึ่งได้กำหนดตำแหน่งไว้ตั้งแต่เริ่มดำเนินการกิจการสถานขนานูปาล แต่ในทางปฏิบัติแล้วมิได้มีการแต่งตั้งพนักงานตำแหน่งนี้ ทั้งยังมีได้

กำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งพนักงานของควย เพราะผู้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการ
สถานชานูปาลจะทำหน้าที่พนักงานของควย ดังนั้นการกำหนดตำแหน่งพนักงานของ
ไวจึงไม่เกิดประโยชน์อันใด จึงควรพิจารณายกเลิกตำแหน่งนี้เสีย

๕.๔ การสรรหาบุคคลจากภายนอกที่กระทำอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถ
สร้างความสนใจแก่ผู้มีความสามารถให้เข้ามาสมัครทำงานสถานชานูปาลได้
ดังนั้น จึงควรจะได้ปรับปรุงแก้ไขวิธีการสรรหาบุคคลให้สามารถชักนำบุคคลผู้มีคุณสมบัติ
ตามความต้องการมาสมัครเขาทำงานมากที่สุด โดยจะต้องทำให้ผู้สนใจเขาทำงาน
สถานชานูปาลทราบถึงลักษณะงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และความก้าวหน้าในการ
ทำงาน

ปัญหาและขอเสนอแนะในการบริหารงานโรงรับจำนำ เอกชน

๑. โรงรับจำนำเอกชนดำเนินการอยู่ได้ก็โดยที่รัฐพิจารณาเห็นว่า
โรงรับจำนำสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้เดือดร้อนขัดสนทางการเงินให้สามารถนำ
ทรัพย์สินของมาจำนำไว้กับโรงรับจำนำ ซึ่งเป็นทางที่ประชาชนผู้เดือดร้อนเหล่านั้นจะ
ได้เงินมาแก้ปัญหาได้ง่ายและสะดวกกว่าการกู้ยืมเงินด้วยวิธีอื่น แต่รัฐก็ไม่ประสงค์
ให้โรงรับจำนำสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั้งในแง่การทุจริตด้วยการเรียก
ดอกเบี้ยรับจำนำสูงเกินไป และการสนับสนุนโจรผู้ร้ายที่นำทรัพย์สินของที่ใครมาโดย
ทุจริตมาจำนำกับโรงรับจำนำ ซึ่งการตรวจสอบควบคุมโรงรับจำนำเอกชนมิให้กระทำ
การฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการรับจำนำนั้น กระทำโดยแผนกควบคุมโรงรับจำนำและคำ
ของเก่า กองทะเบียน กรมตำรวจ ซึ่งจัดสายตรวจโรงรับจำนำออกเป็น ๒ สาย
แต่ละสายต้องรับผิดชอบตรวจโรงรับจำนำถึง ๓๔ - ๓๗ แห่ง ในจำนวนโรงรับจำนำ
ทั้งหมด ๑๔๔ แห่ง จึงยอมเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ยอมไม่สามารถตรวจสอบควบคุม

โรงรับจำนำเอกชนได้้อย่างละเอียดทั่วถึงได้อย่างแท้จริง คงทำได้เพียงการตรวจ
 แบบสุ่มตัวอย่าง ซึ่งก็มีปัญหาในแง่ประสิทธิภาพและความรู้ในเรื่องการกฏทรัพย์จำนำ
 ของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีไม่เพียงพอ ซึ่งเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า กองทะเบียนกรมศาว
 นำจะไ้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการตรวจสอบควบคุมโรงรับจำนำเอกชนให้ไ้ผล
 อย่างแท้จริง เพราะมิฉะนั้นแล้วการปฏิบัติงานของโรงรับจำนำเอกชนในอันที่จะแสวงหา
 ผลกำไรสูงสุดด้วยวิธีการต่าง ๆ อาจเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ทุกข์ยาก
 ชักสนอยู่แล้วก็ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐจะยุบเลิกกิจการ
 โรงรับจำนำเอกชน ตราบใดที่รัฐยังไม่สามารถตั้งกิจการโรงรับจำนำของรัฐขึ้นให้บริการ
 แก่ประชาชนแทนที่โรงรับจำนำเอกชนได้ (แม้ว่าจะมีปัญหาในการตรวจสอบควบคุมการ
 ดำเนินงานโรงรับจำนำเอกชนอยู่บ้างก็ตาม) ดังจะเห็นได้จากสถิติการรับจำนำและไ้ถอน
 ประจำเดือนกันยายน ๒๕๒๐ ของโรงรับจำนำเอกชนจำนวน ๑๙๔ แห่ง ซึ่งมีการรับจำนำ
 ๕๘๖,๒๐๘ ราย เป็นเงิน ๓๘๘,๑๘๑,๔๕๕ บาท มีการไ้ถอน ๕๒๘,๘๘๑ ราย เป็นเงิน
 ๓๕๓,๘๔๒,๗๖๕ บาท ในขณะที่สถานธนาณูเคราะห์ ๑๐ แห่งกับสถานธนาณูบาลกรุง เทพ
 มหานคร ๘ แห่ง รวม ๑๘ แห่ง มีสถิติการรับจำนำในเดือนเดียวกัน จำนวน ๓๖,๒๕๗
 ราย เป็นเงิน ๖๒,๘๓๘,๖๕๕ บาท มีการไ้ถอน ๓๕,๓๗๑ ราย เป็นเงิน ๖๐,๗๗๘,๘๕๗
 บาท เท่านั้น^๑ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประชาชนในเขตกรุง เทพมหานครยังมีความ
 จำเป็นต้องอาศัยกิจการโรงรับจำนำเอกชนอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม กรมประชาสงเคราะห์
 และกรุง เทพมหานคร ซึ่งรับผิดชอบกิจการสถานธนาณูเคราะห์และสถานธนาณูบาล
 กรุง เทพมหานครอยู่แล้ว น่าจะไ้ขยายกิจการให้กว้างหน้าและมีจำนวนมากยิ่งขึ้นในอัตรา
 ที่ทัดเทียมกับโรงรับจำนำเอกชน เพื่อเป็นการแข่งขันกับโรงรับจำนำเอกชนในขณะเดียวกัน
 ก็ยอม เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ไ้บริการด้วย

^๑ ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, แผนกหนวยการเงิน.

๒. การวางบทบัญญัติคุ้มครองกิจการสถานชานานูบาล กิจการสถานชานานูบาล นั้น โดยเฉลี่ยแล้วหลังจากจัดตั้งประมาณ ๒ - ๓ ปีก็จะได้รับผลกำไรจากการดำเนินงาน คุ้ม เหตุนี้จึงทำให้เอกชนพยายามขอจัดตั้ง โรงรับจำนำขึ้นในส่วนภูมิภาคที่มีชุมนุมชนหนาแน่น เพราะตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พุทธศักราช ๒๕๐๕ มิได้กำหนดให้เอกชนจัดตั้ง โรงรับจำนำเฉพาะใน เขตกรุง เทพมหานคร เท่านั้น แต่ที่เอกชนไม่สามารถจัดตั้ง โรงรับ จำนำในส่วนภูมิภาคได้นั้นก็ด้วยผลจากมติที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีนโยบายให้หน่วย บริหารราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดตั้งสถานชานานูบาล และห้ามเอกชนจัดตั้ง โรงรับ จำนำขึ้น เพื่อนำผลกำไรจากกิจการสถานชานานูบาลมาทำนุบำรุงท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีกฎหมายห้ามเอกชนจัดตั้ง โรงรับจำนำในส่วนภูมิภาคย่อม เกิด อันตรายได้ หากมีเอกชนผู้ใฝ่ชอบพอกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นพิเศษ เมื่อขออนุมัติจัดตั้ง โรงรับจำนำในส่วนภูมิภาค และกระทรวงมหาดไทยไม่อนุมัติแล้ว ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ ผลการพิจารณา เป็นประการใด ย่อมถึงที่สุด หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้เอกชนจัดตั้ง โรงรับจำนำ ในส่วนภูมิภาคได้แล้ว ย่อมจะเป็นอุปสรรคและเป็นการสร้างปัญหาแก่การบริหารงาน สถานชานานูบาล เพราะเมื่อโรงรับจำนำเอกชนมีการบริหารงานที่คล่องตัวกว่าสถาน ชานานูบาล กิจการสถานชานานูบาลย่อมไม่อาจแข่งขันได้ และอาจประสบการขาดทุน จนต้อง เลิกล้มไปก็ได้ ประชาชนและท้องถิ่นโดยส่วนรวมย่อม เสียประโยชน์ในที่สุด ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยควรจะนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา เพิ่ม เติมกฎหมายว่าด้วย โรงรับจำนำให้มีข้อความจำกัด ห้ามมิให้เอกชน จัดตั้ง โรงรับจำนำในส่วนภูมิภาค ก็จะเป็นผลดีแก่หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและ ประชาชนโดยส่วนรวม