

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ทักษะคิดของพนักงานเขตโทรศัพท์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ 2 ที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ในบทนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทักษะคิด
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. แนวความคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะส่วนบุคคล
4. โครงสร้างการบริหารงานและแนวนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทักษะคิด

แนวความคิดนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับความหมายของทักษะคิด ส่วนประกอบของทักษะคิด การเกิดทักษะคิด ชนิดของทักษะคิด การเปลี่ยนแปลงทักษะคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับทักษะคิด การวัดทักษะคิด และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทักษะคิด ดังนี้

##### 1.1 ความหมายของทักษะคิด

คำว่า ทักษะคิด (Attitude) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายตามความนึกคิดของแต่ละบุคคล ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

ทักษะคิดตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแห่งชาติปี พ.ศ. 2525 (2539 : 393) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทักษะคิดว่า แบบความคิดเห็น

จูไรพร จินตกานนท์ (2535 : 29) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทักษะคิดว่าเป็นผลรวมของกระบวนการที่ก่อให้เกิดสภาพการจูงใจ อารมณ์ การยอมรับและความรู้ความเข้าใจ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของประสบการณ์ของบุคคล

เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2529 : 7) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทัศนคติว่า เป็นสภาพความพร้อมทางด้านจิตของบุคคล ซึ่งเป็นผลรวมของความคิดเห็น ความเชื่อของบุคคลที่ถูกกระตุ้นด้วยอารมณ์ความรู้สึก และทำให้บุคคลพร้อมที่จะกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือเป็นตัวกำหนดแนวโน้มของบุคคลในการที่จะมีปฏิกิริยาตอบสนองในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งนั้น สิ่งนั้นในที่นี้อาจจะเป็นบุคคล สิ่งของ การกระทำ สถานการณ์ เป็นต้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 167) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทัศนคติว่า ความชอบพอหรือไม่ชอบพอของคนที่มีต่อตัวบุคคล สิ่งของหรือความคิด ข้อแตกต่างระหว่างความเชื่อและทัศนคติ ลักษณะจะคล้ายกับความแตกต่างกันระหว่างการคิด (Thinking) กับความรู้สึก (Feeling) นั่นเอง

ลัทธีกาล ศรีวระมย์ (2541 : 94) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทัศนคติว่า การประเมินหรือการตัดสินเกี่ยวกับความชอบหรือไม่ชอบในวัตถุ คน หรือเหตุการณ์ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกของคนคนหนึ่งเกี่ยวกับบางสิ่งบางอย่าง ทัศนคติไม่ใช่สิ่งเดียวกับค่านิยม เพราะค่านิยมเป็นสิ่งที่เราเห็นคุณค่า แต่ทัศนคติเป็นความรู้สึกด้านอารมณ์(พอใจหรือไม่พอใจ) แต่ทั้ง 2 อย่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน หรือหมายถึงความรู้สึก ความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสภาพแวดล้อม ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติตามภาระผูกพันที่มีต่อองค์กร และเชื่อว่าความรู้สึกนี้จะมีผลต่อการแสดงพฤติกรรมของบุคคล ทัศนคติเป็นพลังอย่างหนึ่งที่มองไม่เห็น เช่นเดียวกับสัญชาตญาณหรือแรงจูงใจ แต่เป็นพลังที่สามารถผลักดันการกระทำบางอย่างที่สอดคล้องกับความรู้สึกของทัศนคติ อาจกล่าวได้ว่า ทัศนคติ คือท่าทีหรือแนวโน้มของบุคคลที่แสดงต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเป็นบุคคล กลุ่มคน ความคิด หรือสิ่งของก็ได้ โดยมีความรู้สึกหรือความเชื่อเป็นพื้นฐาน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2541 ข : 73) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทัศนคติว่า แนวโน้มของบุคคลที่จะเข้าใจ(Cognitive) รู้สึก (Feel หรือ Affective) และการแสดงพฤติกรรม (Behavior) ของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง

สงวน ช่างฉัตร (2541 : 74) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทัศนคติว่า ความรู้สึกไม่พอใจ ความรัก ความไม่เป็นมิตร ความพอใจและความกลัวที่มีต่อบุคคลหรือสิ่งต่าง ๆ

สุรเชษฐ์ จิระมณี (2534 : 52) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทัศนคติว่า การรวมความคิดเห็น ความเชื่อ ความจริง ความรู้ ความรู้สึก ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมภายนอกของมนุษย์

เสาวนีย์ ลิขณวัฒน์ และทรงศรี สนธิทรัพย์ (2530 : 18) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทัศนคติว่า เป็นผลรวมของมนุษย์เกี่ยวกับความรู้สึกอคติ ความคิด ความกลัว ต่อบางสิ่งบางอย่าง การพูด การแสดงความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทัศนคติ ความคิดเห็นจึงเป็นสัญลักษณ์ของทัศนคติ ทัศนคติสามารถวัดได้โดยการวัดความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ

อารี พันธุ์ณี และสุพิร์ ลิมไทย (2541 : 108) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทัศนคติว่า เป็นความรู้สึคนึกคิดที่ดีที่บุคคลมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้บุคคลทำในพฤติกรรมที่เหมาะสม เช่น พนักงานพอใจผู้จัดการและพอใจวิธีการทำงาน ทำให้เขามีความตั้งใจทำงานเป็นพิเศษ

อุทัย หิรัญโต (2526 : 12) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของทัศนคติว่าเป็นความรู้สึกหรือความเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นไปในรูปของเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ดีหรือไม่ดี ทัศนคติมีได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติแต่เกิดจากการมีประสบการณ์รวมทั้งการอบรมสั่งสอนเมื่อเยาว์วัย ประสบการณ์ที่ประทับใจหรือสะเทือนใจอย่างรุนแรง หรือประสบการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ จนเกิดความรู้สึกฝังใจที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับ

มิลตัน (Milton อ้างถึงในชาติชาย สุทธาเวศ. 2542 : 15) ได้กล่าวว่า “เป็นการผสมผสาน หรือการจัดระเบียบของความเชื่อถือที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ผลรวมของความเชื่อนี้จะเป็นตัวกำหนดแนวโน้มของบุคคลในการมีปฏิกิริยาตอบสนองในลักษณะชอบหรือไม่ชอบ”

เธอสท์โทน (Thurstone อ้างถึงใน ประภาเพ็ญ สุวรรณ. 2526 : 1-2) ได้กล่าวว่า “ทัศนคติเป็นระดับของความมากน้อยของความรู้สึกในด้านบวกและลบที่มีต่อสิ่งหนึ่ง (Psychological Object) ซึ่งอาจจะเป็นอะไรก็ได้หลายอย่าง เป็นต้นว่า สิ่งของ บุคคล บทความ องค์การ ความคิด ฯลฯ ความรู้สึกเหล่านี้ ผู้รู้สึกสามารถบอกความแตกต่างว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย”

คำว่า ทัศนคติ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คือ ความรู้สึกนึกคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นผลของความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ ความเชื่อ

และอารมณ์ของบุคคลกับแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมตอบโต้ โดยอาจเป็นความรู้สึกด้านบวกหรือด้านลบ ซึ่งบุคคลสามารถบอกได้ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย”

## 1.2 ส่วนประกอบของทัศนคติ

ลัทธิกาล ศรีวะรมย์ (2541 : 94) ได้กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้วทัศนคติจะถูกมองว่าประกอบด้วย 3 ส่วนคือ

1.2.1 ความเข้าใจ (Cognitive Component) หมายถึง ส่วนที่เป็นความรู้ ความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

1.2.2 ความรู้สึก (Affective Component) หมายถึง ส่วนของอารมณ์ความรู้สึก

1.2.3 พฤติกรรม (Behavioral Component) หมายถึง ส่วนของความตั้งใจที่จะประพฤติต่อคนใดคนหนึ่งหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

ส่วนประกอบของทัศนคติทั้ง 3 ส่วนข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดแยกออกจากกันได้ยาก กล่าวคือทัศนคติที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากความรู้ ความเข้าใจต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องของความรู้สึกหรืออารมณ์นั่นเอง และสิ่งเหล่านี้ได้กำหนดให้บุคคลแสดงพฤติกรรมออกมาเช่น ชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เป็นต้น

## 1.3 การเกิดทัศนคติ

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2526 : 91-93) ได้กล่าวว่า ทัศนคตินั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยส่วนใหญ่ว่าเกิดจากการเรียนรู้ แต่อย่างไรก็ตามการเกิดทัศนคติได้ มีสาเหตุสำคัญ 4 ประการดังนี้

### 1.3.1 ประสบการณ์เฉพาะอย่าง (Specific Experiences)

วิธีการหนึ่งที่เราเรียนรู้ทัศนคติ คือ จากการมีประสบการณ์เฉพาะอย่างกับสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทัศนคตินั้น เช่น ถ้าเรามีประสบการณ์ที่ดีในการติดต่อกับบุคคลหนึ่ง เราจะมีความรู้สึกชอบบุคคลนั้นในทางตรงกันข้าม ถ้ามีประสบการณ์ที่ไม่ดี ก็มักจะมีแนวโน้มที่จะไม่ชอบบุคคลนั้นได้



### 1.3.2 การติดต่อข่าวสารกับบุคคลอื่น (Communication from Others)

ทัศนคติหลายอย่างของบุคคลเกิดขึ้นจากผลของการติดต่อข่าวสารกับบุคคลอื่น เพราะในชีวิตประจำวันของคนเราจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นในสังคมอยู่แล้ว จึงจะทำให้เรารับเอาทัศนคติหลาย ๆ อย่างเข้าไว้โดยไม่ได้ตั้งใจ (ถวิล ธาราโกชนน์. 2526 : 65-66)

พิสมัย วิบูลย์สวัสดิ์ (2528 : 669) ได้กล่าวว่า สื่อมวลชนก็เป็นช่องทางการสื่อสารชนิดหนึ่ง ถึงแม้จะมีอิทธิพลต่อทัศนคติน้อยกว่าการสื่อสารแบบเผชิญหน้า (Face - to - Face Communication) ก็ตาม แต่บางครั้งสื่อมวลชนก็มีส่วนเสริมสร้างทัศนคติของบุคคลได้เช่นเดียวกัน

### 1.3.3 สิ่งที่เป็นแบบอย่าง (Models)

ทัศนคติบางอย่างถูกสร้างจากการเลียนแบบคนอื่น ขบวนการเกิดทัศนคติโดยวิธีนี้เกิดได้โดยขั้นแรกจากเหตุการณ์บางอย่าง บุคคลจะมองเห็นว่าบุคคลอื่นมีการปฏิบัติอย่างไร ขั้นต่อไปบุคคลนั้นจะแปลความหมายของการปฏิบัตินั้นในรูปของความเชื่อทัศนคติ ซึ่งมาจากการปฏิบัติของเขาหรือก็คือทัศนคติได้มีการพัฒนามาจากการเลียนแบบผู้อื่น

### 1.3.4 องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน (Institutional Factors)

ทัศนคติของบุคคลหลายอย่างสืบเนื่องมาจากสถาบัน เช่น โรงเรียน องค์กร สำนักงาน หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสถาบันเหล่านี้เป็นทั้งแหล่งที่มาและสิ่งช่วยสนับสนุนให้เกิดกับทัศนคติบางอย่างได้

การเกิดทัศนคติอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เกิดจากประสบการณ์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นได้รับการปรับตัวของบุคคลเพื่อให้เข้ากับสังคม การเลียนแบบในสังคม สิ่งเหล่านี้จะรวมตัวกัน และสร้างสมกลายเป็นแบบแผนทัศนคติของแต่ละบุคคล หรืออาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการของทัศนคติเกิดจากการติดต่อสัมพันธ์กันของบุคคล การถ่ายทอดแบบอย่างของบุคคลอื่นมาเป็นของตน และการพบสิ่งที่ตนต้องการ การที่สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ย่อมมีผลทำให้ทัศนคติของบุคคลเปลี่ยนแปลงตามสภาพการณ์ในสังคมได้บ้าง

ในกรณีทัศนคติของพนักงานที่จะมีต่อการแปรสภาพขององค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทยนั้น จะต้องมีส่วนทำให้เกิดทัศนคติ ไม่ว่าจะประสบการณเฉพาะที่บุคคลนั้นมีการเปิดรับสื่อ หรือแม้แต่การติดต่อสื่อสารจากบุคคลอื่น ทำให้เกิดทัศนคติจากการรับรู้ข่าวสารจากผู้อื่นได้

#### 1.4 ชนิดของทัศนคติ

ลัทธีกาล ศรีวะรมย์ (2541 : 95- 96) ได้กล่าวว่า คนเรามีทัศนคติหลายอย่าง แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะทัศนคติที่มีความเกี่ยวข้องกับงานเท่านั้น ทัศนคติเกี่ยวกับงานเป็นการประเมินทัศนคติของพนักงานที่เกี่ยวข้องกับงาน ซึ่งมีทั้งด้านบวกและลบ ทัศนคติที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการทำงานมี 3 ชนิด ได้แก่

1.4.1 ทัศนคติเกี่ยวกับความพอใจในงาน (Job Satisfaction Attitudes) ความพอใจในงาน หมายถึง ทัศนคติของคนใดคนหนึ่งที่มีต่องานของเขา คนที่มีความพอใจในงานของเขาสูงจะมีทัศนคติในทางบวกต่องาน ตรงข้ามคนที่ไม่พอใจในงานของเขาก็จะมีทัศนคติในทางลบเกี่ยวกับงาน แต่ในการพูดถึงทัศนคติของพนักงานเรามักจะหมายถึงในทางพอใจ

1.4.2 ทัศนคติของการมีส่วนร่วมในงาน (Job Involvement Attitudes) หมายถึง อัตราของการรับรู้เกี่ยวกับความสามารถในการทำงานว่ามีความสำคัญและมีคุณค่า พนักงานที่มีระดับของการมีส่วนร่วมในงานสูงจะมีความระมัดระวังเกี่ยวกับงานที่ทำสูง มีการขาดงานน้อยและการลาออกน้อย

1.4.3 ทัศนคติด้านความผูกพันกับองค์กร หรือความจงรักภักดีต่อองค์กร (Organizational Commitment Attitudes) หมายถึง ระดับของความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการทำงานให้กับหน่วยงานหรือองค์กรที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่อย่างเต็มกำลังความสามารถและศักยภาพที่มีอยู่ หรือหมายถึงระดับที่พนักงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับเป้าหมายขององค์กรและต้องการรักษาสภาพความปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์กร บุคคลใดมีความรู้สึกผูกพันกับองค์กรสูง คนเหล่านั้นจะมีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

ทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ถ้าพนักงานคนใดมีความพอใจเต็มใจและผูกพันตลอดจนถึงว่าตัวเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแล้ว ย่อมทำให้พนักงานผู้นั้นปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและสุดความสามารถเพราะมีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงาน

#### 1.5 การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ

กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ (2527 : 203) ได้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงความรู้ ความคิด โดยการเปลี่ยนองค์ประกอบทางด้านความรู้ความคิด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติมีอยู่ด้วยกันหลายวิธี ดังนี้

1.5.1 โดยการเรียนรู้และเพิ่มประสบการณ์ให้กว้างขึ้น เพื่อให้มีโอกาสได้ทราบถึงผลดีผลเสียของการเกิดทัศนคติต่าง ๆ

1.5.2 โดยการถูกชักชวน หรือถูกชักจูงจากกลุ่ม หรือบุคคลที่มีอิทธิพลต่อผู้ถูกเปลี่ยนทัศนคติหรือเป็นบุคคลที่ถูกเปลี่ยนทัศนคติรัก ศรัทธา หรือเชื่อฟัง

1.5.3 โดยการเปลี่ยนกลุ่ม เมื่อบุคคลไปอยู่ในกลุ่มใหม่ที่มีทัศนคติตรงกันข้ามกับกลุ่มเดิม ถ้าต้องการอยู่ในกลุ่มด้วยความสบายใจ ย่อมต้องเปลี่ยนทัศนคติไปตามกลุ่มใหม่ด้วย

1.5.4 นักจิตวิทยาได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติไว้หลายทฤษฎี ผู้ศึกษาขอเสนอบางทฤษฎี ที่จะได้กล่าวในส่วนต่อไป

การเปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือการเปลี่ยนแปลงความคิดความรู้สึกล้วนเกิดขึ้นได้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อบุคคลได้เรียนรู้เพิ่มมีประสบการณ์มากขึ้น การถูกชักชวนหรือการเปลี่ยนกลุ่มก็ย่อมเกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคตินั้นเอง

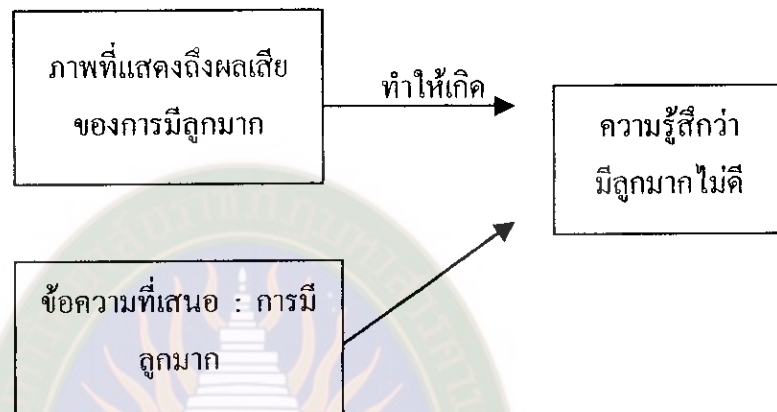
## 1.6 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับทัศนคติ

สุรเชษฐ์ ชีระมณี (2534 : 53) ได้กล่าวว่า ทัศนคติเป็นความรู้สึกล่อลวงใจ สิ่งหนึ่งที่บุคคลสร้างขึ้น และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ในการสร้างและเปลี่ยนทัศนคตินั้นที่สำคัญ ๆ มีหลายทฤษฎีดังนี้

1.6.1 ทฤษฎีความสับสนขัดแย้งด้านความเข้าใจ (Cognitive Dissonance Theory) หมายถึง ความขัดแย้งระหว่างทัศนคติตั้งแต่สองประการขึ้นไป ความขัดแย้งระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรมของคน ๆ หนึ่งที่เข้ากันไม่ได้ ซึ่งเขาสามารถรับรู้ได้เราสามารถคาดคะเนพฤติกรรมของบุคคลได้ ถ้าเรารู้ทัศนคติของเขามีต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น นาย ก มองว่าการจ่ายค่าจ้างของบริษัทอยู่ในระดับต่ำมาก ความปรารถนาที่จะเพิ่มค่าจ้างอย่างแท้จริงจะทำให้เขาเปลี่ยนพฤติกรรม โดยการทำงานหนักขึ้นหรือไม่ คำตอบนี้ค่อนข้างซับซ้อนยากที่จะตอบได้ทันที

1.6.2 ทฤษฎีการวางเงื่อนไขและการให้แรงเสริม (Conditioning and Reinforcement Theories) เป็นการนำทฤษฎีการเรียนรู้แบบ Classical Conditioning Theory มาประยุกต์ใช้ตามแนวความคิดของทฤษฎีนี้ การจะสร้างทัศนคติให้เกิดขึ้นกับบุคคลกระทำโดยการนำสิ่งนั้นมาเกี่ยวข้อง หรือมาเป็นเงื่อนไขกับสิ่งที่เขาชอบหรือไม่ชอบ วิธีการสร้างทัศนคติตามทฤษฎีนี้มี 3 วิธี คือ

1) เชื่อมโยงสิ่งเร้า (Association) เป็นการนำสิ่งเร้าตั้งแต่ 2 อย่างขึ้นไปมาประกอบกัน เพื่อไปสู่การตอบสนองที่ต้องการ วิธีนี้ใช้มากในการโฆษณาผังแผนภูมิแสดง



แผนภูมิที่ 1 แสดงการเชื่อมโยงสิ่งเร้า

ที่มา : พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร. สุรเชษฐ์ จิระมณี (2534 : 53)

2) วิธีให้แรงเสริม (Reinforcement) เป็นการนำทฤษฎีของ Skinner มาประยุกต์ใช้ โดยให้รางวัลทั้งวัตถุและไม่ใช้วัตถุแก่ทัศนคติที่ต้องการ

3) วิธีเลียนแบบ (Imitation a model) เป็นการนำตัวแบบของทัศนคติที่ต้องการมาแสดงและบุคคลเลียนแบบ

1.6.3 ทฤษฎีเครื่องล่อใจ (Incentive Theories) มีแนวความคิดอยู่ว่าทัศนคติของบุคคลจะมีแนวโน้มไปในทางเดียวกันกับสิ่งล่อใจ สิ่งล่อใจที่สำคัญของมนุษย์มี 4 อย่าง คือ

1) การไปสู่จุดมุ่งหมาย เช่น ผู้ที่รักงานจะมีทัศนคติที่ดีต่องานเพื่อจะทำให้งานนั้นเกิดผลดี

2) ป้องกันคน เช่น ผู้ที่ระวังสุขภาพ จะเป็นผู้ที่เอาใจใส่ในการดำเนินชีวิต

3) ค่านิยมส่วนตัว ผู้ที่มีค่านิยมเช่นไร ก็จะมีพฤติกรรมไปในทางนั้น เช่น รักสันโดษ ก็จะมีพฤติกรรมที่เป็นตัวเอง ไม่ชอบสมาคม



4) แสวงหาความรู้ จะมีพฤติกรรมที่ชวนขวย คั่นว่าหาสิ่งที่ต้องการรู้

1.6.4 ทฤษฎีการสอดคล้องของการรู้ (Cognitive Consistency Approach) อธิบายว่า การรับรู้ในสิ่งเร้าต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันจะทำให้เกิดทัศนคติ แนวความคิดของทฤษฎีนี้แบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางคือ

1) ทฤษฎีความสอดคล้องของฮอสกูค (Osgood's Congruity Theory) อธิบายว่า ทัศนคติเกิดจากข่าวสารต่าง ๆ ที่สร้างขึ้น การเปลี่ยนแปลงข่าวสารจะมีผลให้ทัศนคติเปลี่ยนแปลงไปด้วย

2) ทฤษฎีความไม่สอดคล้องของเฟสติงเจอร์ (Festinger's Theory of Cognitive Dissonance) อธิบายว่า มนุษย์ไม่สามารถทนต่อความขัดแย้ง หรือความไม่สอดคล้องกันได้ จึงเปลี่ยนแปลงทัศนคติไป เช่น ไม่กินเหล้า เมื่อมาอยู่ในกลุ่มที่กินเหล้า จึงเปลี่ยนทัศนคติและหันมากินเหล้า เป็นต้น

จากทฤษฎีที่ได้กล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การสร้างทัศนคติ หรือการเปลี่ยนทัศนคติไปจากเดิม สามารถเกิดขึ้นได้จากความรู้ ความเข้าใจ แรงเสริม การเลียนแบบสิ่งล่อใจ และการรับรู้ข่าวสาร ซึ่งทั้งหมดนี้ได้นั้นให้เห็นชัดว่าทัศนคติเกิดจากการเรียนรู้

## 1.7 การวัดทัศนคติ

การวัดทัศนคตินั้นไม่ใช่จะสามารถสังเกตได้โดยตรง แต่วัดได้ในทางอ้อม เพราะทัศนคติเป็นภาวะเชิงสันนิษฐานที่ต้องอนุมาน เพื่อที่จะทำการอนุมานเกี่ยวกับทัศนคติ ซึ่งนักจิตวิทยาได้พัฒนาวิธีการขึ้นมากมายหลายวิธี (โยธิน ศันสนยุทธ และจุมพล พูลภทธีวิน. 2529 : 38) ซึ่งนับได้ว่าเป็นเหตุผลที่ดี เพราะในงานที่ต่างกันก็ต้องการถามคำถามในการวิจัยที่แตกต่างกัน ดังนั้นวิธีการที่เหมาะสมในแต่ละรูปแบบก็จะเหมาะสมในแต่ละงาน

เธอร์สโทน (Thurstone อ้างถึงใน ศิรินุช ศรีเมือง. 2540 : 17) ได้กล่าวไว้ว่า “เป็นการสร้างมาตรวัดที่ช่วงเท่ากัน (Equal Appearing Intervals) ซึ่งได้พัฒนาวิธีโดยการแสดงถึงจำนวนความถูกต้องแม่นยำในความแตกต่างระหว่างทัศนคติที่มีต่อสิ่งหนึ่งหรือสิ่งอื่น ๆ โดยเขาได้ใช้แบบวัดทัศนคติต่อสิ่งที่ต้องการศึกษาตั้งแต่ชอบมากที่สุด”

ลิเคอร์ท (Likert อ้างถึงใน อุคม โพธิ์พันธ์. 2542 : 13) ได้กล่าวไว้ว่า “การวัดทัศนคติของบุคคล คือการหาจุดยืนของเขามบนเส้นความต่อเนื่องของความรู้สึกของบุคคลนั้น ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากระดับความรู้สึกทางบวกมากที่สุดไปจนถึงระดับความรู้สึกทางลบมาก

ที่สุด เทคนิคการวัดนั้นจะเป็นการแยกแยะและรวบรวมสิ่งที่ผู้ตอบแบบสอบถามระบุในแต่ละข้อความของความเชื่อของเขาต่อสิ่งนั้น ๆ ว่าเป็นไปในทางบวกหรือลบ”

นูนอลลี (Numally อ้างถึงใน ศิรินุช ศรีเมือง. 2540 : 18) ได้กล่าวว่า “การวัดทัศนคติ คือ การถามบุคคลที่เราต้องการจะวัดว่ามีปฏิกริยาในแง่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับข้อความในแบบมาตราวัดนั้น ๆ”

การวัดทัศนคติอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การวัดทัศนคตินั้นไม่สามารถวัดโดยสังเกตโดยตรงได้ แต่เป็นการวัดโดยทางอ้อมแบบต่อเนื่องว่า เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เป็นลำดับไป

## 1.8 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติ มีดังนี้

1.8.1 วัฒนธรรม (Culture) วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อชีวิตทุก ๆ คน ตั้งแต่เกิดจนตาย วัฒนธรรมแตกต่างกันออกไปในแต่ละชาติ ซึ่งจะเริ่มจากครอบครัว โรงเรียน วัด สถาบันอื่นในสังคม วิทยุ โทรทัศน์ สื่อสารมวลชนต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อการสร้างทัศนคติทั้งสิ้น (สุชา จันทน์เอม. 2524 : 83-84)

1.8.2 ครอบครัว (Family) ครอบครัวจะเป็นแหล่งที่มีอิทธิพลสูงต่อเด็กในการเรียนรู้ โดยนับได้ว่าเป็นการเริ่มพัฒนาค่านิยม ความเชื่อ และความรู้สึกกินกิด ซึ่งมีพ่อแม่เป็นหลัก

ธีระพร อุวรรณโส (2529 : 5) ได้ศึกษาถึงความรังเกียจเคียดจัญท์ (Prejudice) และอำนาจนิยม (Authoritarianism) กับแบบแผนการเลี้ยงเด็ก พบว่าผู้ที่มีคุณสมบัติสองประการดังกล่าวสูง มักจะมาจากครอบครัวที่พ่อแม่ไม่ให้ความอบอุ่นเท่าที่ควร และใช้วิธีเผด็จการในการปกครอง

### 1.8.3 กลุ่มต่าง ๆ (Groups)

1) กลุ่มเพื่อน (Social Group) กลุ่มเพื่อนจะมีอิทธิพลมากต่อการพัฒนาทัศนคติของเด็ก ทั้งนี้เพราะเด็กต้องการได้รับการยอมรับจากเพื่อน ต้องการคำแนะนำต่าง ๆ โดยเฉพาะในระยะวัยรุ่น

2) กลุ่มอ้างอิง (Reference Group) เป็นอิทธิพลทางหนึ่งในการสร้างทัศนคติของบุคคล โดยจะผ่านกลุ่มอ้างอิงกลุ่มต่าง ๆ ไปตามวัย เช่น ในวัยทำงานก็อาจเป็นกลุ่มคนที่ทำงานด้วยกัน หรือกลุ่มคนที่มีความสนใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งเหมือนกัน (ธีระพร อุวรรณโส. 2529 : 5)

1.8.4 บุคลิกภาพ (Personality) ลักษณะบุคลิกภาพมีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคลมากเหมือนกัน นั่นคือ พวกที่ชอบสังคม (Extrovert) พวกเกลียดสังคม (Introvert) พวกชอบเด่น (Dominance) หรือพวกอ่อนน้อม (Submissive) จะมีทัศนคติไม่เหมือนกันและมีผู้ศึกษาค้นพบว่า พวกหัวสมัยใหม่หรือพวกหัวรุนแรงส่วนใหญ่มักจะมีบุคลิกภาพทางสังคมและชอบแสดงตัว

ดังนั้นปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติอาจสรุปได้ว่า กระบวนการในการเรียนรู้ การขัดเกลาทางสังคม หรือการรับเอาปัจจัยทางสังคมด้านต่าง ๆ ของแต่ละบุคคลนั้น จะเป็นตัวกำหนดการเกิดทัศนคติที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด

ทัศนคติของบุคคลสามารถถูกทำให้เปลี่ยนแปลงได้หลายวิธี โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทัศนคติอาจโดยวิธีที่บุคคลได้รับข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งข่าวสารนี้อาจจะมาจากบุคคลอื่น อุปกรณ์สื่อสารมวลชนต่าง ๆ ข่าวสารที่ได้รับนี้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงส่วนประกอบของทัศนคติด้านความรู้หรือการรับรู้เป็นที่เชื่อกันว่า ถ้าส่วนประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งเปลี่ยนแปลง ส่วนประกอบด้านอื่นจะมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นเดียวกัน ส่วนประกอบของทัศนคติทางด้านความรู้เปลี่ยนแปลงก็มีแนวโน้มทำให้ส่วนประกอบทางด้านอารมณ์ และส่วนประกอบทางด้านพฤติกรรมการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงด้วย นอกจากนี้ทัศนคติอาจจะเปลี่ยนแปลงโดยบุคคลนั้นได้รับประสบการณ์ตรง

เพราะฉะนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ถ้าหากพนักงานมีความรู้เกี่ยวกับการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในระดับที่แตกต่างกัน ก็ย่อมจะทำให้ส่วนประกอบของทัศนคติทางด้านอารมณ์ หรือความคิดเห็นด้านการปฏิบัติหรือแนวโน้มของพฤติกรรมมีความแตกต่างกันออกไปด้วย อิทธิพลของแหล่งข่าวและข่าวสารจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การเผยแพร่ข่าวสารและความสนใจของผู้รับ ตลอดจนปัจจัยภายในที่มีแรงส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ รับรู้ข่าวสารข้อมูล ซึ่งมีผลต่อความรู้และความรู้สึกระหว่างการเปลี่ยนแปลงหรือการเกิดทัศนคติที่ดีหรือไม่ดีของพนักงานที่มีต่อการแปรสภาพ เพราะทัศนคติเกิดจากการเรียนรู้

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรัฐวิสาหกิจ

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันที่เป็นระบบการค้าเสรี มีการเน้นบทบาทของภาคเอกชนหรือการที่รัฐมีนโยบายมุ่งจะลดบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจลง ซึ่งการเน้นบทบาทของภาคเอกชนนี้แตกต่างไปจากแนวความคิดเดิมที่ว่า ถ้าหากต้องการให้ระบบเศรษฐกิจมี

ความเจริญเติบโตแล้ว รัฐบาลควรที่จะแสดงบทบาทเข้าควบคุมและดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่ของประเทศให้ชัดเจน รัฐวิสาหกิจถูกกำหนดให้มีบทบาทเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และหารายได้ให้รัฐ ความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไปในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากผู้ประกอบการภาคเอกชนมีความสามารถในการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ จึงทำให้หลายประเทศเริ่มเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของหรือการบริหารงานจากรัฐมาสู่เอกชน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิด “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)”

ซึ่งแนวคิดนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับ ความหมายของรัฐวิสาหกิจ ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หลักการในการพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รูปแบบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เหตุผลในการสนับสนุนและคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การประสบความสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

## 2.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

คำว่ารัฐวิสาหกิจได้มีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันมากมาย ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

จินตนา เกิดลาภี (2539 : 76) ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐวิสาหกิจ หมายถึง บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และให้หมายความถึงองค์การรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”

สนธิ บางยี่ขัน (2524 : 3) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของรัฐวิสาหกิจว่า เป็นองค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐหรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

วิสแคม (Wickam อ้างถึงใน สกัณฑ์ สถิติยุทธการ. 2536 : 4) ได้กล่าวว่า “รัฐวิสาหกิจ คือ องค์การที่ดำเนินการเพื่อขายผลผลิต (หรือบริการ) ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์การนี้จะมีระบบ



การงบประมาณแตกต่างหากจากราชการ และจะมีการดำเนินการของตนเอง การดำเนินการเหล่านี้รัฐบาลหรือส่วนงานของรัฐบาลเป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินการ”

รัฐวิสาหกิจนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หมายถึงองค์การของรัฐบาลที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น รวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น มีทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

## 2.2 ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) นั้นยังไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนนัก แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีบุคคลหลายท่านให้คำนิยามที่แตกต่างกัน ดังนี้

ไกรยุทธ ชีรตยาดีนันท์ (2533 : 163-164) ได้อธิบายความหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า “การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ” หรือ “การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน” หรือกล่าวสั้น ๆ ว่าเป็น “การแปรรูปกิจกรรมของรัฐ”

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2534 : 256) ได้อธิบายความหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า คือการพัฒนาวิสาหกิจนั่นเอง โดยดินให้คำจำกัดความของ “การพัฒนาวิสาหกิจ” ไว้ว่าหมายถึง “การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและแก้ไขกิจการที่เป็นของรัฐ แต่บริหารคนในเชิงธุรกิจให้ดีขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการบริหาร การพัฒนา และการพัฒนาวิสาหกิจ และให้หมายรวมถึงการแปรรูปและวิธีการอื่นใดที่จะช่วยให้ลดภาระทางด้านการเงินของรัฐบาลและวิสาหกิจเองก็สามารถที่จะเลี้ยงตัวเองได้ (ในกรณีของวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภคหรือผูกขาดหรือสามารถทำอะไรให้รัฐบาล) ในกรณีของวิสาหกิจที่มีการแข่งขันในตลาด”

ธีรพันธ์ วิชาวิกุล (2534 : 7) ได้อธิบายความหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางด้านความคิดและบทบาทของภาครัฐในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจมาเป็นการเปิดโอกาสให้มีการประกอบการ โดยเสรี และผ่อนคลายการควบคุมหรือลดกฎเกณฑ์ ตลอดจนมีการนำระบบการตลาดเข้าใช้ในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการเน้นบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนในการดำเนินการเหล่านั้นให้มากขึ้น โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การขายทรัพย์สิน การขายหุ้นให้กับเอกชนและการทำสัญญาว่าจ้าง

พจนาลัย ชมเดือน (2539 : 17) ได้อธิบายความหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า กระบวนการใด ๆ ที่ลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลที่มีกิจกรรมทาง

เศรษฐกิจและในบางครั้งอาจจะรวมถึงคำว่า Divestiture ซึ่งหมายถึงการปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการ ซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินการอยู่ นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าเป็นการโอนสภาพการเป็นเจ้าของซึ่งรัฐเคยถือครองอยู่ให้แก่เอกชนตามโอกาสที่จะอำนวยให้เป็นการสร้างระบบการแข่งขันให้เกิดขึ้น ในกิจการภาครัฐบาลและเป็นการวัดประเภทกิจการบางอย่างหรือบางลักษณะให้เอกชนรับไปดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน โดยอาศัยหลักการพิจารณาเกี่ยวกับต้นทุนดำเนินการ ส่วนกิจการสาธารณะบางประเภทที่รัฐเคยดำเนินการโดยไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการมาแต่เดิมนั้น ก็จะต้องหาทางดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการเพื่อหารายได้ต่อไป

บิชอป, เค และเมเยอร์ (Bishop, Kay and Mayer อ้างถึงใน ศิรินุช ศรีเมือง. 2540 : 22) ได้อธิบายความหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็นการก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติในรูปแบบบริษัท และการขายที่จะมีผู้ถือหุ้นเอกชนมากกว่า 50 %

บัทเลอร์ (Butler อ้างถึงใน ศิรินุช ศรีเมือง. 2540 : 22) ได้อธิบายความหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเปลี่ยนแปลงการครอบครองทรัพย์สินหรือหน้าที่จากของภาครัฐไปยังภาคเอกชน”

โดยสรุปแล้ว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือ การที่รัฐได้ลดบทบาทการดำเนินงานในกิจการที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจลง โดยมีการเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น การให้สัมปทาน การร่วมทุน การประมูล การขายหุ้น ตลอดจนการขายกิจการ โดยมุ่งหวังในประสิทธิภาพของการทำงานที่จะเพิ่มขึ้น เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และของประชาชาติได้เป็นอย่างดี

### 2.3 เหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

คุก และเคอร์คแพททริค (Cook and Kirkpatrick อ้างถึงใน ปรานี จิตกรณกิจศิลป์. 2532 ข : 50) ได้กล่าวว่า เหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมจะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ และเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แต่อย่างไรก็ตามเหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ย่อมจะอยู่บนพื้นฐานในการก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมและเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมเป็นหลัก ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ

2.3.1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นผลมาจากการพัฒนาของระบบเสรีนิยมที่ทั่วโลกได้ให้ความสนใจกันอย่างมาก ซึ่งผลที่ตามมาคือมีการยอมรับความสำคัญของ

ตลาดการค้าเสรีและการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของภาคเอกชนมากขึ้น ดังนั้นบทบาทของรัฐในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ย่อมจะต้องลดบทบาทลง

2.3.2 ในการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันต้องมีการแข่งขันกันสูง ดังนั้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนับว่าเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการดำเนินการและโครงสร้างขององค์กร เพื่อให้เกิดภาวะทางการเงินที่ดี และมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพื่อที่จะส่งผลกระทบต่อบริการประชาชนอย่างเต็มที่และทั่วถึง ซึ่งเหตุผลดังกล่าวเป็นเป้าหมายของรัฐบาลประเทศอังกฤษ อาร์เจนตินา และชิลี ในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (World Bank. 1994 : 823)

2.3.3 ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นต้องใช้การลงทุนที่สูง ซึ่งเงินที่จะนำมาลงทุนนั้นมีไม่เพียงพอ จึงต้องกลายเป็นภาระทางการเงินที่รัฐรับภาระไม่ไหว จึงต้องใช้หลักในการเพิ่มทุน โดยการขายกิจการ โดยการร่วมทุน ซึ่งก็เป็นรูปแบบหนึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นผู้บุกเบิก เรดวูด(Redwood. 1990 : 55)

2.3.4 เพื่อลดภาระความรับผิดชอบของภาครัฐบาล ในการที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปแทรกแซงโดยให้อภิสิทธิ์ทางการเงิน หรือกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อป้องกันรัฐวิสาหกิจจากการแข่งขันให้มากที่สุด (พลอย สืบวิเศษ. 2537 : 5) ซึ่งการแปรรูปนี้จะทำให้รัฐลดการขาดดุลทางงบประมาณและภาระทางสังคม

2.3.5 เพื่อส่งเสริมการลงทุนและมีโครงสร้างของแหล่งเงินทุนแบบใหม่ โดยปราศจากภาระความรับผิดชอบต่อทางการเงินของรัฐบาล (World Bank. 1994 : 823) หรือจากภาษีอากรของประชาชน โดยจะเปลี่ยนมาเป็นการระดมเงินทุนจากภาคเอกชน

2.3.6 เป็นการดึงดูดชาวต่างชาติมาลงทุน และกระตุ้นตลาดเงินทุนภายในประเทศ (World Bank. 1994 : 823)

2.3.7 เพื่อการจัดปัญหาในการบริหารงาน เพราะรูปแบบที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการนั้น ทำให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการ (Ownership) จึงขาดแรงจูงใจในการบริหารงาน ซึ่งรูปแบบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นนั้น จะทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการ แรงจูงใจในการทำงานก็จะสูง เพราะพนักงานจะรักษาผลขององค์กรตนมากขึ้น (พิพัฒน์ ไทยอารี. 2529 : 151-152)

2.3.8 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เหตุผลหนึ่งก็คือเพื่อที่จะกระจายความเป็นเจ้าของให้แก่คนในสังคม ซึ่งจะอยู่ในรูปของการขายกิจการโดยการเพิ่มจำนวน

สมาชิกผู้ถือหุ้น ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศได้ยึดแนวทางเหตุผลนี้ อาทิเช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และสิงคโปร์ เรดวูด(Redwood. 1990 : 55) หรือจะกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายการถือครองสินทรัพย์ ซึ่งจะเป็นการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจแบบผสม (พิศิษฐ์ ภัคเกษม. 2528 : 25)

2.3.9 เพื่อลดการแทรกแซงทางการเมือง เพราะในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงนั้น ส่วนใหญ่จะแต่งตั้งโดยเหตุผลทางการเมือง โดยจะเป็นรูปของการใช้ระบบอุปถัมภ์ (Spoil System) เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งการแทรกแซงทางการเมืองนี้ก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งในความล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจ วุฒิชัย(Vudhichai. 1989 : 3)

2.3.10 เพื่อแก้ปัญหาด้านความล้มเหลวของระบบราชการซึ่งไม่สามารถจัดการด้านการวางแผนขนาดใหญ่ได้ ซึ่งจะรวมไปถึงอุปสรรคทางการเมืองที่อยู่ในการปฏิบัติงานราชการ รัช(Rees. 1988 : 422-441)

จากเหตุผลในการแปรรูปดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความเจริญก้าวหน้าของโลกปัจจุบัน

## 2.4 วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ปราณี จิตกรณกิจศิลป์ (2532 ก : 72) ได้กล่าวว่า วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นอย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเวลาและสภาพการณ์ในปัจจุบัน แต่วัตถุประสงค์หลักใหญ่ คือการพัฒนาประสิทธิภาพ และระดับการบริการให้แก่ประชาชน

เฮลด์ (Heald อ้างถึงใน อุดม โพธิ์พันธุ์. 2542 : 20) ได้กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรนั้น มีวัตถุประสงค์หลัก 5 ประการ คือ

1. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ
2. เพื่อเพิ่มเสถียรภาพ
3. เพื่อลดอำนาจของสหภาพแรงงานของรัฐ
4. ลดการกีดกันของภาครัฐ
5. การขยายกลุ่มผู้ถือหุ้น



คลีเมนต์ (Clement อ้างถึงใน เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ และพิทยาพล จันทนะसार. 2531 : 8) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์โดยเฉพาะของนายกรัฐมนตรี มาการเรต แรตเซอร์ ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนว่ามี 4 ประการ คือ

1. เพื่อโอนกรรมสิทธิ์อุตสาหกรรมของรัฐให้แก่ภาคเอกชน
2. เพื่อให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมของรัฐ
3. เพื่อจัดหน้าที่ของภาครัฐบาลในบางอย่างโดยสิ้นเชิง หรือเพื่อว่าจ้างให้เอกชนภายนอกทำหน้าที่แทน
4. เพื่อเรียกเก็บค่าบริการสำหรับบริการที่จัดให้โดยภาครัฐบาล

บัทเลอร์, โอคุระ และไครยัท (Butler, Okura and Kraiyudht อ้างถึงใน ศิรินุช ศรีเมือง. 2540 : 27) ได้กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสหรัฐอเมริกามีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับของสหราชอาณาจักร กล่าวคือ เพื่อที่จะเพิ่มการแข่งขัน และการพัฒนาทางประสิทธิภาพ

ส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์คือ ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-5 (พ.ศ. 2505-2509) เน้นที่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบผลขาดทุนหรือดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการจัดทำสมุดปกขาวขึ้น โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ 4 ประการ คือ

1. เพื่อลดการก่อกวนของรัฐวิสาหกิจจากต่างประเทศลง
2. เพื่อลดภาวะขาดทุนของรัฐวิสาหกิจและเป็นการลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
3. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีส่วนเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานภาครัฐบาลโดยส่วนรวม
4. เพื่อพัฒนาตลาดทุนให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นและเปิดโอกาสให้มีการระดมเงินออมจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

ปนัดดา เผือกขาว (2538 : 39) ได้กล่าวว่า นับจากช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จนถึงปัจจุบัน วัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นการระดมทุน และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับโครงการบริการพื้นฐานเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

วเรเดจ(Voradej, 1995 : 196) ได้กล่าวว่า ในภาพรวมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นั้นจะเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพโดยการลดบทบาทของรัฐลง ซึ่งจะมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อการขยายตัวของภาคเอกชนในการลงทุนและการพัฒนา
2. ก่อให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เพราะการแข่งขันเป็นกลไกที่สำคัญในการเพิ่มผลประ โยชน์ของผู้บริโภค และเป็นการลดอำนาจการผูกขาด
3. เพื่อลดขนาดของภาครัฐ
4. เพิ่มประสิทธิภาพในภาครัฐ
5. เพิ่มคุณภาพในการบริการของภาครัฐ
6. ลดต้นทุนในการผลิตการบริการต่าง ๆ
7. ก่อให้เกิดการผลิตที่มีลักษณะเฉพาะจากภาครัฐในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค
8. เพื่อเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากการควบคุมเป็นการควบคุมและสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินการ ในภาคเอกชนที่จะร่วมกันผลิตการบริการ

จากวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์หลาย ๆ ประการมาประกอบกัน ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม และแนวความคิดในช่วงระยะเวลา นั้น ๆ แต่ในท้ายที่สุดแล้ว วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เพื่อจะลดภาระในการดำเนินงานของภาครัฐรวมถึงก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วม ซึ่งจะก่อให้เกิดการแข่งขันภายใต้กระแสของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ โดยผลนั้นจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานและเกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภค ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจที่ดีของประเทศ

## มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKAM UNIVERSITY

### 2.5 หลักการในการพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เฮลท์ (Heald, อ้างถึงในพจนมัลย์ ชมเดือน, 2539 : 24) ได้กล่าวว่า ใน การตัดสินใจว่ารัฐวิสาหกิจใดควรจะมีการแปรรูปหรือไม่นั้น จะมีหลักการอยู่ 4 ประการ คือ

1. ความมั่นคงของประเทศ
2. ความเสมอภาค
3. ความพร้อมของภาคเอกชน
4. ประสิทธิภาพ

ซึ่งการพิจารณาโดยยึดหลักของความมั่นคงของประเทศแล้ว จะเห็นว่าหากแม้ว่าภาคเอกชนจะมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพก็ตาม แต่ผลที่ตามมาคือการมีอำนาจครอบงำระบบการเมืองและเศรษฐกิจ รัฐก็ควรที่จะดำเนินการนั้น ส่วนหลักของความเสมอภาคนั้น หากว่าในการดำเนินงานของเอกชนนั้นทำให้มีประชาชนที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจไม่สามารถใช้บริการได้ รัฐก็ควรที่จะดำเนินการนั้นเองเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคเช่นเดียวกับหลักการของความพร้อมภาคเอกชน และการมีประสิทธิภาพนั้น หากรัฐมีความพร้อมในการดำเนินการมากกว่า และมีประสิทธิภาพมากกว่าภาคเอกชน ภาครัฐก็ควรดำเนินการนั้นต่อไป

เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ. (ม.ป.ป. : 241-242) ได้กล่าวว่า นอกจากหลักการดังกล่าวแล้ว การตัดสินใจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นยังมีปัจจัยในการประกอบการพิจารณาโดย

1. วัตถุประสงค์ที่ต้องการจากรัฐวิสาหกิจนั้นหมดความจำเป็นต่อไปแล้ว เช่นการผลิตสินค้าบางประเภทในยามฉุกเฉิน หรือการที่สินค้านั้น ๆ ล้าสมัยเกินไปและไม่เป็นที่ต้องการของตลาด ซึ่งกรณีนี้จำเป็นต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. กรณีที่กิจการดังกล่าวจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้น และเอกชนสามารถลงทุนได้ รัฐก็ไม่ควรไปแข่งขันกับเอกชน เพียงแต่อาจจะทำการควบคุม เพื่อให้เอกชนดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะมีส่วนในการสร้างบรรยากาศในการลงทุน
3. กรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถสนองตอบนโยบายของรัฐ โดยรัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงรัฐวิสาหกิจนั้น หรืออาจพิจารณาการแปรรูปก็ได้ หากเห็นว่าเป็นแนวทางที่ดีกว่า เพราะหากการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่อาจตอบสนองต่อภาระหน้าที่หลักขององค์กร และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดแล้ว รวมถึงยังเป็นภาระของรัฐในการอุดหนุนแล้ว ก็ควรที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะผู้ที่เดือดร้อนคือประชาชนผู้เสียภาษี และผู้ให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง (จิรัตน์ สังข์แก้ว และพิพัฒน์ พิทยาอัจฉริยกุล. 2531 : 109)

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการพิจารณาถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีหลักการและปัจจัยหลายอย่างที่ควรพิจารณา ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนและประเทศชาติ

## 2.6 รูปแบบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รูปแบบในการแปรรูปนั้นมีหลายรูปแบบดังต่อไปนี้คือ

บีสเลย์ และลิตเติลไชลด์ (Beesley and Littlechild อ้างถึงใน จีรัตน์ สังข์แก้ว. 2530 : 20) ได้ระบุถึงรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ว่ามีรูปแบบหรือวิธีการดังนี้

1. ให้อิสระในการเข้ามาสู่อุตสาหกรรมนั้น
2. กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและการเข้าร่วมทุน
3. เพิ่มบทบาทการตลาดด้วยการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐ

การโดยรัฐ

ฟลอร์, แมคแกนน และยัง (Floor, Madigan and Young อ้างถึงในจีรัตน์ สังข์แก้ว. 2530 : 37) ได้กล่าวว่า วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวิธีการทำข้อตกลงหรือสัญญาจ้างเอกชนเข้ามาบริหารงาน เช่น การให้เช่า การร่วมทุน การขายหุ้น และการขายกิจการ

สตีล และเฮลด์ (Steel and Heald อ้างถึงใน จีรัตน์ สังข์แก้ว. 2530 : 20) ได้ระบุถึงรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. การเก็บค่าใช้บริการแทนการนำเงินภาษีมาลงทุนเพื่อให้บริการนั้น
2. ทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ
3. แปรจากกิจการที่โอนมาเป็นของรัฐกลับไปเป็นกิจการของเอกชน
4. การให้อิสระในการประกอบการ ให้เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการได้

การได้

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์. (2529 : 37) ได้กล่าวว่า ศาสตราจารย์ เวคเตอร์ และยาร์โรพ แห่งมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด ได้แบ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 รูปแบบคือ

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในตลาดสินค้าที่มีการแข่งขัน
2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาด เช่น เครือข่ายสื่อสารโทรคมนาคม และพลังงานไฟฟ้า

และพลังงานไฟฟ้า

3. การว่าจ้างด้วยสัญญาที่จะให้ภาคเอกชนประกอบกิจการ ซึ่งเดิม

ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ (Contracting Out)

ดังจะเห็นได้ว่า รูปแบบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ได้มีผู้กำหนดขึ้นไว้หลายรูปแบบแต่ในแนวทางการนำรูปแบบมาปฏิบัตินั้น จะสามารถสรุปรวมได้ดังต่อไปนี้ คือ



1. รัฐถอนตัวจากการให้บริการ (Government Withdrawal From Services) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งในการให้เอกชนมาดำเนินการแทน โดยมีสาเหตุจาก

1.1 การมีเงินทุนในระยะสั้น (Shortage of Funds) ในขณะที่ภาระหน้าที่ต้องเพิ่มขึ้น จึงต้องมีการใช้เงินมากขึ้น จึงเกิดการขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินการ วรเดช (Voradej. 1995 : 199-200)

1.2 สินค้าและบริการนั้น ๆ ไม่มีความจำเป็นหรือได้มีการเรียกร้องผ่านกลไกทางการเมืองไม่ให้เกิดผลผลิตอีกต่อไป (ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์. 2533 : 164)

1.3 การมีกิจการเอกชนในการให้บริการนั้น ๆ แล้ว

2. การขายกิจการ (Divestiture) การขายกิจการ คือ การขายหรือการโอนทรัพย์สินของภาครัฐไปยังภาคเอกชน ซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบดังนี้ วรเดช (Voradej. 1995 : 198)

2.1 มีการถอนอย่างสมบูรณ์ หรือมีการขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ซึ่งเป็นรูปแบบที่สำคัญในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่ขายนั้น ๆ จำกัดอยู่เฉพาะการขายให้กับสาธารณะเท่านั้น โดยจะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร และสามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ (วรเดช จันทรศร. 2536 : 17)

2.2 การขายเพียงบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐนั้นอาจแยกกิจการออกเป็นหลาย ๆ กิจการ และขายเฉพาะส่วนของกิจการที่สมควรขาย หรือมีโอกาสในการขายที่ง่าย (ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์. 2533 : 165)

2.3 มีการขายหุ้นบางส่วนให้ผู้ลงทุนภาคเอกชน โดยรัฐนั้นจะมีการเสนอขายหุ้น โดยบางรัฐบาลอาจจะต้องการรักษาหรือควบคุมกิจการไว้ โดยการถือหุ้นไว้ 51% หรือมากกว่านั้น ซึ่งวิธีหนึ่งที่ประเทศสหราชอาณาจักรได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการโทรศัพท์, แก๊ส, ไฟฟ้า ซึ่งจะต้องมีการผ่านข้อปฏิบัติทางกฎหมายโดยรัฐสภา และตัดสินใจโดยนโยบายของรัฐบาล และโอกาสทางการตลาด ซึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้จะนำไปสู่ผลกำไรในการลงทุน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ถือหุ้น (แอนดิก) (Andic. 1990 : 37-38)

3. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Joint Public-Private Venture) รูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมาร่วมดำเนินงานโดยการร่วมทุนจัดทำกิจการ โดยอาจจะเป็นการตั้งกิจกรรมใหม่ โดยภาคเอกชนจะมีภาวะที่เสี่ยงร่วมกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในบางรัฐวิสาหกิจอาจมีการดำเนินการที่ใกล้เคียงกับบริษัทเอกชน คือจะอยู่ในสาขาเดียวกัน เช่น

โครงการร่วมทุนระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับเอกชน คือ บริษัท จัสมิน อินเทอร์เน็ตซันแนล จำกัด (มหาชน) (บ้านเมือง. 2539 : 6 ; อ้างอิงใน ศิรินุช ศรีเมือง. 2540 : 39)

4. การจ้างเหมาบริการ (Contracting Out) เป็นรูปแบบโดยผ่านกระบวนการในการประมูล โดยผู้ใดเสนอราคารับจ้างที่ต่ำที่สุด โดยมีความสามารถในการทำตามเงื่อนไข ก็จะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำเนินการในการเป็นผู้ผลิตบริการแจกจ่ายให้แก่ประชาชนแทนรัฐ ซึ่งจะพบรูปแบบนี้ในประเทศโลกที่ 3 (Third World) ซึ่งจะยังคงรักษาสภาพอำนาจของรัฐไว้ได้ และหลีกเลี่ยงการเสี่ยงในด้านการลงทุนและกำไร รวมถึงภาคเอกชนนั้นยังมีข้อได้เปรียบทางด้านทักษะและความรู้ทางเทคโนโลยี (แอนดิก) (Andic. 1990 : 38) แต่ข้อเสียเปรียบก็คือ จะยุ่งยากในกระบวนการควบคุมคู่สัญญาในการดำเนินการตามเงื่อนไข (แอสเชอร์) (Ascher. 1987 : 17)

5. การให้สัมปทาน (Franchising) การให้สัมปทาน คือ การให้สิทธิแก่เอกชนในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐโดยผู้ประกอบการนั้นจะต้องรับผิดชอบทุก ๆ อย่างกับให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวง (สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์. 2533 : 35)

ในการให้สัมปทานนี้ไม่จำเป็นจะต้องเน้นการผลิตสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้บริโภค เพราะอาจจะเป็นการให้สัมปทานเพื่อผลิตบริการแก่รัฐก็ได้ เช่น การเก็บค่าจอดรถริมถนน โดยวิธีการดังกล่าวภาคเอกชนจะต้องแบกรับภาระในการลงทุนเอง ซึ่งหากการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่ามูลค่าประโยชน์ที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐ ผู้ประกอบการก็จะขาดทุนและต้องแบกรับภาระการขาดทุนเอง ประเด็นข้อแตกต่างระหว่างการจ้างเหมาและการให้สัมปทาน คือการจ้างเหมาเน้นผู้เสนอค่าบริการที่ต่ำที่สุด ส่วนการสัมปทานจะเป็นของภาคเอกชนที่เสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่รัฐ (ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์. 2533 : 167)

6. การประมูลดำเนินการ (Framing Out) เป็นรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการให้สิทธิพิเศษในการผูกขาดภาคเอกชน ซึ่งให้สัญญาโดยการกำหนดจำนวนเงินหรือจำนวนในการบริการ โดยก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐมากที่สุด โดยเอกชนจะดำเนินการในการผลิตเอง และได้รับเงินทางภาษีอากรของประชาชน และลักษณะของการประมูลนั้นมักจะเป็นกิจกรรมที่เอกชนริเริ่มขึ้นมาเอง เช่น การขอสิทธิในการจำหน่ายสุรา

7. การให้เช่า (Leasing) การให้เช่า คือ การที่รัฐให้สิทธิเอกชนในการครอบครองทรัพย์สินของรัฐชั่วคราว โดยเมื่อครบกำหนดเอกชนจะต้องคืนให้กับรัฐตามเดิม (วรเดช จันทรศร. 2536 : 19-20) ซึ่งทรัพย์สินที่รัฐให้เช่านั้นมักเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการให้เอกชนมาเช่านั้นทำให้รัฐสามารถลดระดับทรัพยากรที่จะต้องทุ่มเทกับการจัดการทรัพย์สินนั้น ๆ และยังเป็นการประกันรายได้ที่แน่นอนจากทรัพย์สินนั้น รวมถึงรัฐสามารถเรียกคืนสินทรัพย์นั้น ๆ เพื่อดำเนินการเองหรือทำประโยชน์อื่นใดเมื่อถึงสถานการณ์ที่เหมาะสม (ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์. 2533 : 167-168)

8. การออกคูปองสิทธิบัตร (Voucher) การออกคูปองสิทธิบัตรเป็นคูปองที่มีมูลค่าเจาะจงที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคที่มีสิทธิได้รับสินค้า หรือบริการชนิดที่กำหนดในคูปอง ซึ่งผู้บริโภคสามารถนำไปใช้ซื้อสินค้าและบริการกับผู้ผลิตภาคเอกชนในตลาดที่ยินยอมรับคูปองดังกล่าว (ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์. 2533 : 168) ซึ่งในรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระบบนี้ จะทำให้ผู้บริโภคได้มีอิสระในการเลือกผู้ประกอบการที่บริการได้ดีที่สุด ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดการแข่งขันในด้านกาให้บริการที่ดีที่สุด และยังเป็นการลดภาระของรัฐในการผลิตและบริการ

9. การให้เงินอุดหนุน (Grant) การให้เงินอุดหนุนแก่ภาคเอกชนนั้นก็เพื่อให้ภาคเอกชนดำเนินกิจการที่รัฐเห็นว่ามีความสำคัญ แต่รัฐไม่ได้ผลิตเอง แต่จะมีการให้เงินอุดหนุนในการดำเนินการผลิตและบริการที่เกี่ยวข้องกับการสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคได้บริโภคราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หรือก็คือรัฐนั้นจะจัดหาทางด้านเงินทุนให้ ซึ่งรูปแบบนี้จะเป็นการลดภาระของรัฐในการผลิตสินค้าและบริการ

10. การเก็บค่าบริการ (User Charge) การเก็บค่าบริการ หรือการคิดราคาแก่ผู้ใช้บริการของรัฐ (วรเดช จันทรศร. 2536 : 20) ซึ่งรูปแบบนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม เพราะผู้ที่เสียภาษีคือผู้ใช้บริการนั้นโดยตรง เช่น การเก็บค่าน้ำประปา โทรศัพท์ ไฟฟ้า ค่าผ่านทาง

11. การเพิ่มเสรีในการดำเนินการ (Liberalization) การเพิ่มเสรีในการดำเนินการเป็นรูปแบบหนึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นการผ่อนคลายอุปสรรคด้านกฎหมายที่ขัดขวางการแข่งขันทางการตลาด ซึ่งจะเป็นแนวคิดที่ใกล้เคียงกับการยกเลิกการควบคุม (Deregulation) ซึ่งจะยกเลิกการควบคุมจากรัฐในกิจการประเภทอุตสาหกรรม เช่น สาธารณูปโภค การขนส่ง และการสื่อสาร ซึ่งมีแนวโน้มในการสร้างหรือรักษาการผูกขาด (Voradej. 1995 : 200)

ดังนั้น ในการเพิ่มเสรีในการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุม เป็นรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ลดการผูกขาดโดยรัฐ และเปิดโอกาสในการแข่งขันมากขึ้น เพื่อจะเป็นการเพิ่มทางเลือกสำหรับผลประโยชน์ของผู้บริโภค แต่ในการเพิ่มเสรีการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุมนั้น ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการยกเลิกกฎเกณฑ์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภค เช่น ในด้านราคาหรือคุณภาพมาตรฐานของสินค้าและบริการนั้น

ในส่วนของ การเพิ่มเสรีในการดำเนินการนั้น จะเป็นการลดกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งจะแตกต่างจากการ Denationalization ซึ่งเป็นการไม่ประสงค์ให้กิจการนั้น ๆ เป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป โดยจะอยู่ในรูปของการขายกิจการหรือขายหุ้น แต่สำหรับในประเทศไทยจะกระทำในรูปของการให้สัมปทาน การประมูล การร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ส่วนการเพิ่มเสรีในการดำเนินการนั้น ยังไม่มีการดำเนินการเท่าที่ควร (พิพัฒน์ ไทอารี. 2529 : 128-131)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่มากมาย ซึ่งรูปแบบใดจะเหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจใดย่อมต้องอาศัยปัจจัยหลาย ๆ อย่างในการวิเคราะห์ เช่นจากการวิจัยโดยการสอบถามความต้องการของนักบริหารในการที่จะมาลงทุนในรัฐวิสาหกิจจำนวน 126 ราย ซึ่งผลปรากฏว่าผู้สนใจลงทุนในรัฐวิสาหกิจต้องการให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเรียงตามลำดับดังนี้ (สวาท เข้มวงศ์ศรี. 2530 : 45-47) รูปแบบที่นิยมมากที่สุดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือการให้เอกชนร่วมลงทุน โดยขายหุ้นบางส่วน รองลงมาคือการให้สัมปทานหรือให้เอกชนเข้าร่วมบางส่วน การขายหุ้น 100% ยุบเลิกหุ้นบางส่วน ยุบเลิกทั้งหมดตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นจะ ไม่มีการเปลี่ยนเจ้าของอย่างทันทีทันใด โดยในช่วง ค.ศ. 1992-1996 จะเน้นไปในการปรับปรุงหรือเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ รามานาดาฮาม(Ramanadaham. 1993 : 2)

## 2.7 เหตุผลในการสนับสนุนและคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมจะมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในการดำเนินการ เพราะในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ย่อมจะมีข้อได้เปรียบหรือประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และข้อเสียเปรียบหรือก็คือปัญหาและอุปสรรคที่จะตามมาในที่สุด

### 2.7.1 เหตุผลในการสนับสนุนให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ .

เฮช.เอ็ม.ทรีซูร์ (H.M. Treasury อ้างถึงใน Daridson. 1993 : 56-57) ได้กล่าวถึงจุดเด่นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น จะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบเดิมที่มี



การแบ่งแยกระหว่างผู้ปฏิบัติงานและเจ้าของกิจการพร้อมกันนั้น จะเป็นการเสนอโอกาสให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในด้านผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนและเงินปันผลการผลิตที่สูงขึ้น

คาราซาวา (Karasawa อ้างถึงใน ทศนีย์ คัมพาทุทโธ และสุขใจ น้าผูด. 2529 : 24) ได้ให้ความเห็นว่า “รัฐวิสาหกิจควรจะแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนต่อเมื่อรัฐวิสาหกิจนั้นได้เติบโตแล้ว เพราะในช่วงแรกก็ต้องลงทุนในสิ่งก่อสร้างพื้นฐานนั้นต้องใช้เงินลงทุนมาก รัฐบาลควรจะเป็นผู้ลงทุน และเมื่อรัฐบาลได้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ในการผูกขาดพอสมควรแล้ว เมื่อกิจการโตขึ้นก็ควรจะให้มีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่”

วีจานอสกี (Veljanovski อ้างถึงใน ปัทมา ทวีขศรี. 2543 : 114) ได้ให้ความเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเพิ่มประโยชน์ และความอิสระของบุคคลในการปรับปรุงในด้านอุตสาหกรรม ซึ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสรุป ดังนี้คือ

1. เป็นการลดบทบาททางการเมือง
2. เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและกำไร
3. เป็นการเพิ่มคุณภาพให้แก่พนักงานในการปฏิบัติงาน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้ที่สนับสนุนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นเพราะเหตุผลที่ว่าได้ก่อให้เกิดประโยชน์จากการดำเนินงาน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. เป็นการลดการแทรกแซงทางการเมืองในด้านการตัดสินใจ
2. เป็นการเพิ่มศักยภาพในการจัดการ โดยผู้ถือหุ้นจะเป็นผู้ควบคุม

ดำเนินการ ซึ่งย่อมจะดีกว่าภาครัฐ เหมมิง แมนซอ(Hemming Mansoor. 1988 : 6)

3. เป็นการลดการใช้จ่ายงบประมาณและภาวะในการขาดดุลของประเทศในการที่จะสนับสนุนรัฐวิสาหกิจ

4. เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ รวมถึงเป็นการช่วยลดภาระของรัฐบาลในการหาเงินและเงินกู้ เพราะในอนาคตขนาดเศรษฐกิจของรัฐบาลจะเล็กลงเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นในการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะกิจการที่สามารถทำกำไรได้ (Commercialized State Enterprise) เพราะจะสามารถดำเนินงานเองได้ โดยที่ภาครัฐไม่ต้องช่วยเหลือ

5. เป็นการก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพราะการที่รัฐเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจและการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินงานโดยบุคคลผู้มีประสบการณ์ในระบบราชการก็มักจะนำเอาระเบียบวิธีต่างๆ มาใช้ในการบริหาร จึงทำให้การดำเนินงานของ

รัฐวิสาหกิจผูกพันกับระบบราชการ ซึ่งจะเกิดผลเสียแก่รัฐวิสาหกิจ เพราะว่าลักษณะการดำเนินงานทางธุรกิจ และการบริหารราชการย่อมต่างกัน จึงทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัวและไม่สามารถปรับตัวเองให้ทันกับภาวะความเปลี่ยนแปลงในวงการธุรกิจ (เฉลิมพล ศรีหงษ์. ม.ป.ป. : 29-30)

6. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะทำให้ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากภาคเอกชนและการมีโอกาสนในการแสวงหาตลาดใหม่ ๆ ดังเช่น ข้าราชการวิสาหกิจนั้นจะเป็นการดึงดูดให้ผู้ลงทุนรายย่อยให้มาลงทุนได้ ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นการพัฒนาทางด้านตลาดทุนภายในประเทศ (เฉลิมพล ศรีหงษ์. ม.ป.ป. : 30)

### 2.7.2 เหตุผลในการคัดค้านให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

อดัม สมิท (Adam Smith อ้างถึงใน ปีทมา ทวิชศรี. 2543 : 116) ได้กล่าวว่า “กระบวนการในการดำเนินงานของภาคเอกชนไม่สามารถรับรองได้ถึงความยุติธรรมที่จะเกิดขึ้น”

บีตเลย์ และ ลิตเติลชิลด์ (Beesley and Littlechild อ้างถึงใน อุดมโพธิ์พันธุ์. 2542 : 27) ได้กล่าวว่า “หลังจากที่ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว อาจเกิดภาวะการเสี่ยงจากการที่ภาคเอกชนจะเข้ามาครอบงำผลประโยชน์”

มัวร์ (Moore อ้างถึงใน ศิรินุช ศรีเมือง. 2540 : 50) ได้กล่าวว่า “เราจะสามารถพิจารณาได้ว่า ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ย่อมเกิดการขยายตัวในรูปแบบการผูกขาดธรรมชาติ (Natural monopolies)”

โทมัส (Thomas อ้างถึงใน ปราณี จิตกรรมกิจศิลป์. 2532 : 72) ได้กล่าวว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเกิดกับพนักงานต่างกันในแต่ละบริษัท” โดยอาจจะเกิดในกรณีที่พนักงานเก่าอาจถูกโยกย้ายไปยังหน่วยงานใหม่และการคัดเลือกพนักงานเข้าทำงานก็จะเข้มงวดมากขึ้น นอกจากนี้ พนักงานผู้ที่ได้รับการคัดเลือกอาจต้องเผชิญกับวัฒนธรรมขององค์กรแบบใหม่ที่ตนไม่คุ้นเคยและความไม่คุ้นเคยอาจเปลี่ยนเป็นความไม่พอใจ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาและข้อขัดแย้งด้านแรงงานได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ย่อมจะมีข้อเสียเปรียบหรือข้อคัดค้านที่จะต้องเกิดขึ้นในการดำเนินการได้ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. ปัญหาในด้านความมั่นคงของพนักงานรัฐวิสาหกิจ การให้ภาคเอกชนบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมจะต้องพยายามหาทางลดต้นทุน ซึ่งจะมีการนำระบบและกระบวนการใหม่ ๆ มาใช้ ซึ่งย่อมจะได้รับการต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงานเดิม เพราะ

การนำเอาระบบใหม่มาใช้ นั้น ย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารและพฤติกรรมในการทำงาน (พิพัฒน์ ไทยอารี. 2530 : 85) ตัวอย่างเช่น การลดจำนวนพนักงานโดยการเพิ่มการใช้เครื่องจักรทดแทน ซึ่งย่อมจะมีพนักงานของกลุ่มการผลิตอาจจะต้องถูกปลดออก (ฉัตรชัย ตี. 2533 : 14) ซึ่งทำให้สูญเสียโอกาสในการทำงานต่อไป

2. ปัญหาในการควบคุมดูแลภาคเอกชนในการดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจ กิจการรัฐวิสาหกิจนั้นจะเป็นการบริการทางด้านสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ ซึ่งหากให้ภาคเอกชนมาดำเนินการแล้วอาจเกิดลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ ผลเสียซึ่งอาจตกกับผู้บริโภค (สุนทร อรุณานนท์ชัย. 2529 : 35) ทั้งในด้านราคาและคุณภาพ เพราะเอกชนจะแสวงหาผลกำไรมากกว่าทำเพื่อสาธารณะประโยชน์

### 3. ปัญหาที่เกิดในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3.1 ปัญหาด้านกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไข เช่น ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่ได้อยู่ในรูปของบริษัทจำกัด แต่ต้องการระดมทุน โดยการนำหุ้นออกมาขายในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจะต้องให้ระยะเวลาและขั้นตอนการปรับปรุงที่ยุ่่งยาก (ปนัดดา เพ็ญขาว. 2538 : 42)

3.2 ปัญหาด้านองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจจะไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และขาดการประสานงานที่ดี

3.3 ปัญหาทางการเมือง การที่รัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลผสมทำให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขาดความเป็นเอกภาพ และเกิดความล่าช้าในการดำเนินการ

4. ภาคเอกชนมีข้อเสียเปรียบในด้านการหาแหล่งเงินทุน เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับภาครัฐแล้ว ภาครัฐย่อมจะได้เปรียบมากกว่าเอกชน เพราะสามารถแสวงหาเงินทุนทั้งภายในและต่างประเทศได้ โดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า จึงสามารถดำเนินโครงการต่าง ๆ ขนาดใหญ่ได้

5. การดำเนินการรัฐวิสาหกิจโดยภาคเอกชน อาจไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการที่จะพัฒนาเพื่อส่วนรวมและเพื่อความเจริญของประเทศชาติ

6. การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำได้ยาก เพราะมีทั้งประเด็นทางกฎหมาย ความเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่ไม่แน่นอน และความปรารถนาของกลุ่มผลประโยชน์

จากที่กล่าวมาแล้วพอจะกล่าวสรุปได้ว่า ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมจะมีเหตุผลทั้งแง่ที่ควรจะแปรรูปและคัดค้านการแปรรูป ซึ่งในการที่รัฐวิสาหกิจใดจะแปรรูปย่อมจะต้องพิจารณาจากเหตุผลทั้งสองด้านนี้มาประกอบเพื่อให้การตัดสินใจนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด

## 2.8 การประสพผลสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ได้มีความนิยมกันมากขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ เพราะสาเหตุมาจากการดำเนินกิจการให้เกิดประสิทธิภาพและรายได้ที่เพิ่มขึ้น ดังเช่นข้อมูลของไอเอฟซี แสดงว่าในช่วงปี พ.ศ. 2531 – 2536 มีกิจการของรัฐประมาณ 2,700 แห่ง ที่เปลี่ยนไปเป็นของเอกชนใน 95 ประเทศ ซึ่งส่งผลให้มีรายได้สูงขึ้น 271 พันล้านดอลลาร์ (วัชรา ภิญญาวัฒน์. 2538 : 3)

ส่วนประเทศในกลุ่มประเทศอเมริกา ลาติน ซิติ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชนมากที่สุด (สันติ คังรพีพากร. 2538 : 185) และซิติก็เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จมากด้วยโดยในช่วงปี 1985 – 1988 ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไป 29 แห่ง เกลด(Glade. 1991 : 14-15) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การแปรรูปเมื่อประสพผลสำเร็จแล้วก็จะมีประสิทธิภาพมากในการพัฒนาประเทศ การดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้นั้นมีหลายประการ ดังนี้

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรจะดำเนินการไปที่ละขั้นดีกว่าการเป็นอิสระจากภาครัฐในทันทีทันใด เพราะหลักในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพนั้น ควรจะได้รับการยอมรับจากสังคมและต้องมีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพจากภาครัฐที่มีต่อภาคเอกชน
2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรจะมีการดำเนินการให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว เพื่อเป็นแบบอย่างในกิจการรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่มีนโยบายในการดำเนินการแปรรูป รวมถึงจะต้องมีผู้ที่เชี่ยวชาญ และการลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาสนับสนุน ฟายด์แมน และราพาไซตกี(Frydman and Rapaczynski. 1994 : 14)
3. ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการวางแผนในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการจัดการในด้านราคาและการแทรกแซงทางการตลาด ภัคเกษม (Pakkasem. 1985 : 252-253)



4. ในการให้บรรลุผลสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น จากประสบการณ์ของสหราชอาณาจักรได้พบว่า การมีประสิทธิภาพขององค์กรควรจะแยกจากประเด็นทางการเมือง วูดวูด(Woodward. 1990 : 181-182)

5. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่เกื้อหนุนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อย่างเช่นถ้าสภาพตลาดทุนของต่างประเทศมีขนาดใหญ่ ๆ และมีอุปสงค์เพียงพอที่จะลงทุนในกิจการที่รัฐต้องการ โอนหรือจำหน่าย รวมถึงมีสถาบันการเงินที่มีความชำนาญสูงแล้ว ก็จะเป็นปัจจัยความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังเช่น กรณีของ British Telecom, British Gas ในประเทศอังกฤษ (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และพิพัฒน์ พิทยาอังกริชกุล. 2530 : 55)

6. ปัจจัยทางด้านสังคม ก็เป็นส่วนสำคัญในการทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจประสบผลสำเร็จ ซึ่งจำแนกได้ดังนี้ (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และพิพัฒน์ พิทยาอังกริชกุล. 2530 : 56)

6.1 ค่านิยมและทัศนคติ หากในสังคมนั้นมีการยอมรับว่า การมอบภาระในการดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชน อาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็จะดำเนินไปได้ง่ายขึ้น แต่หากว่าในสังคมนั้น ๆ ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความไว้วางใจในภาคเอกชน ทั้งในแง่ของการแสวงหาผลกำไรเกินควร และในแง่ของการประสิทธิภาพในการดำเนินการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็จะเป็นไปได้ยาก

6.2 ความรู้ความเข้าใจ หากความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังไม่ได้กระจายออกในวงกว้างเท่าที่ควร และประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจน้อย โอกาสในความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็จะมีน้อยด้วย ดังนั้นรัฐบาลควรจะมีการประชาสัมพันธ์ให้มีการรับรู้อย่างถูกต้องในวงกว้าง ซึ่งอาจต้องใช้เวลาตลอดจนงบประมาณพอสมควร ดังจะเห็นจากกรณีของ British Telecom ได้ใช้เวลาเตรียมการประชาสัมพันธ์นานถึง 18 เดือน

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการดำเนินการต้องมีการวางแผนการดำเนินงานและอาศัยปัจจัยของสภาพแวดล้อมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยในการนำไปสู่การประสบความสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

### 3. แนวความคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะส่วนบุคคล

แนวความคิดนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับเพศ อายุ ระดับการศึกษา อัตราเงินเดือน สถานภาพสมรส ระดับตำแหน่ง สถานที่ปฏิบัติงาน และระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ดังนี้

#### 3.1 เพศ

เพศหญิงกับเพศชายไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องของความสามารถเกี่ยวกับการแก้ปัญหาในการทำงาน ทักษะในการคิดวิเคราะห์ แรงกระตุ้นที่ต่อสู้เมื่อมีการแข่งขัน แรงจูงใจ การปรับตัวทางสังคม ความสามารถในการเรียนรู้ แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาของนักจิตวิทยาพบว่า เพศหญิงจะมีลักษณะคล้อยตามมากกว่าเพศชาย เพศชายมีความคิดเชิงรุก คิดก้าวไกลในอนาคต มีความคาดหวังในความสำเร็จมากกว่าเพศหญิง เพศหญิงกับเพศชายไม่มีความแตกต่างในเรื่องของผลงานและความพึงพอใจในงาน (อารี พันธุ์ณี และสุพรีร์ ลิมไทย. 2541 : 47)

#### 3.2 อายุ

เป็นที่ยอมรับกันว่า ผลงานของบุคคลจะลดน้อยถอยลงในขณะที่มีอายุเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามสำหรับบุคคลที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไปนั้น ถือว่ามีประสพการณ์ในการทำงานสูงและสามารถปฏิบัติหน้าที่การงานที่ก่อให้เกิดผลผลิตสูงได้ และไม่ลาออกหรือย้ายงาน แต่ยังคงทำงานตามเดิม ทั้งนี้เพราะโอกาสที่จะเปลี่ยนงานมีน้อย ประกอบกับช่วงเวลาในการทำงานนานจะมีผลทำให้ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างมากขึ้น และมีสิทธิ์ในการลาพักก่อนได้มากขึ้น ตลอดจนมีสิทธิ์ในสวัสดิการต่าง ๆ ที่พึงได้ก็จะเพิ่มขึ้นด้วย (อารี พันธุ์ณี และสุพรีร์ ลิมไทย. 2541 : 47)

#### 3.3 ระดับการศึกษา

ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงส่วนใหญ่จะได้รับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีความสำคัญต่อองค์กรมาก เพราะหน่วยงานยังยึดติดกับคุณวุฒิ ทำให้ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงมีความรู้สึกถึงความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงานมากกว่าพนักงานที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า (สุรเชษฐ์ ชีระมณี. 2534 : 12)

### 3.4 อัตราเงินเดือน

อัตราเงินเดือนเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะใช้จูงใจและรักษาพนักงานที่มีความสามารถให้คงอยู่กับองค์กรต่อไป และเป็นสิ่งจูงใจให้คนพัฒนาความสามารถ เพราะเป็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจที่พนักงานจะพัฒนาทักษะความสามารถในงานให้สูงยิ่งขึ้นไป (ธงชัย สันติวงษ์. 2540 : 93)

### 3.5 สถานภาพสมรส

จากการศึกษาไม่สามารถสรุปได้อย่างแน่นอนว่า สถานภาพสมรสมีผลต่องานมากมายเพียงไร แต่มีผลการวิจัยบางส่วนพบว่าพนักงานที่สมรสแล้วจะขาดงาน และมีอัตราการออกจากงานน้อยกว่าผู้ที่เป็นโสด นอกจากนี้ยังมีความพึงพอใจในงานสูงกว่าผู้ที่เป็นโสด ตลอดจนมีความรับผิดชอบ เห็นคุณค่าของงาน และมีความสม่ำเสมอในการทำงาน (อารี พันธุ์ณี และสุพิร์ ลิมไทย. 2541 : 47)

### 3.6 ระดับตำแหน่ง

ระดับตำแหน่งเป็นตัวกำหนดบ่งบอกถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงานที่แตกต่างกันในลักษณะของงานที่ทำ พนักงานที่มีระดับตำแหน่งสูงจะมีลักษณะการทำงานเป็นทางแนวความคิด การวางแผน ส่วนพนักงานที่มีระดับตำแหน่งต่ำจะมีลักษณะการทำงานเป็นผู้ปฏิบัติการ (สงวน ช้างฉัตร. 2541 : 63)

### 3.7 สถานที่ปฏิบัติงาน

สถานที่ปฏิบัติงาน คือ สถานที่ทำงานที่พนักงานแต่ละคนได้ปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น ๆ ในปัจจุบัน

### 3.8 ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน

ผู้ที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่มากจะมีผลงานสูงกว่าบรรดาพนักงานใหม่ และมีความพึงพอใจในงานสูง ผู้บริหารในองค์กรจะสามารถคาดการณ์ได้ว่า ความเป็นผู้อาวุโสในการทำงานจะบ่งชี้ถึงผลงานได้เป็นอย่างดี (อารี พันธุ์ณี และสุพิร์ ลิมไทย. 2541 : 47)

#### 4. โครงสร้างการบริหารงาน และแนวนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

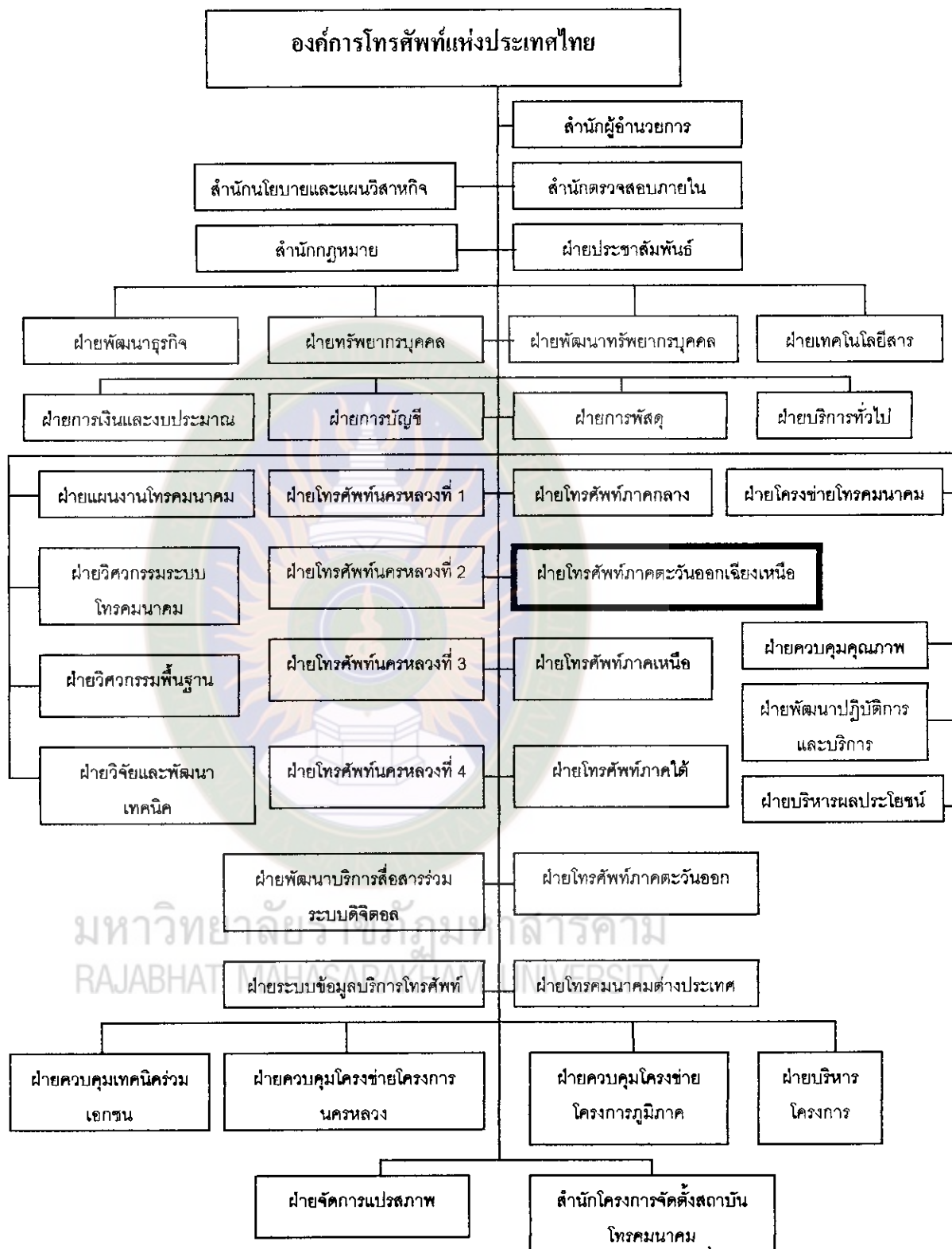
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 โดยแยกกองช่างโทรศัพท์ในสังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข แล้วสถาปนาเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ สังกัดกระทรวงคมนาคม (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย. 2540 : 25-36)

##### 4.1 โครงสร้างส่วนงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แบ่งออกได้เป็นดังนี้

- 4.1.1 สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- 4.1.2 สำนักผู้อำนวยการ
- 4.1.3 สำนักนโยบายและแผนวิสาหกิจ
- 4.1.4 สำนักตรวจสอบภายใน
- 4.1.5 สำนักกฎหมาย
- 4.1.6 ฝ่ายประชาสัมพันธ์
- 4.1.7 ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ
- 4.1.8 ฝ่ายทรัพยากรบุคคล
- 4.1.9 ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- 4.1.10 ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 4.1.11 ฝ่ายการเงินและงบประมาณ
- 4.1.12 ฝ่ายการบัญชี
- 4.1.13 ฝ่ายการพัสดุ
- 4.1.14 ฝ่ายบริการทั่วไป
- 4.1.15 ฝ่ายแผนงานโทรคมนาคม
- 4.1.16 ฝ่ายวิศวกรรมระบบโทรคมนาคม
- 4.1.17 ฝ่ายวิศวกรรมพื้นฐาน

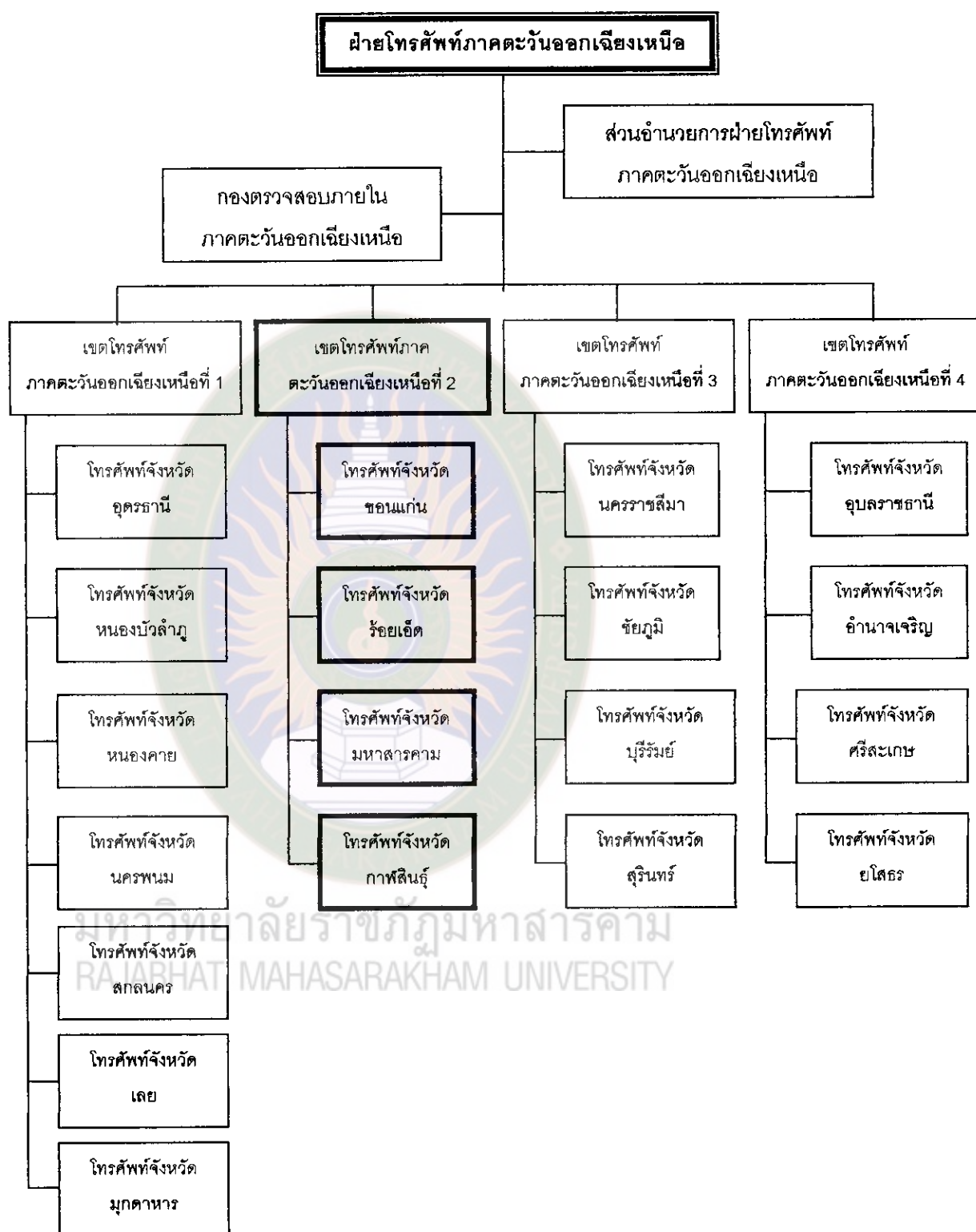


- 4.1.18 ฝ่ายวิจัยและพัฒนาเทคนิค
- 4.1.19 ฝ่ายโครงข่ายโทรคมนาคม
- 4.1.20 ฝ่ายควบคุมคุณภาพ
- 4.1.21 ฝ่ายพัฒนาปฏิบัติการและบริการ
- 4.1.22 ฝ่ายบริหารผลประโยชน์
- 4.1.23 ฝ่ายควบคุมเทคนิคร่วมเอกชน
- 4.1.24 ฝ่ายควบคุมโครงข่ายโครงการนครหลวง
- 4.1.25 ฝ่ายควบคุมโครงข่ายโครงการภูมิภาค
- 4.1.26 ฝ่ายจัดการแปรสภาพ
- 4.1.27 ฝ่ายบริหารโครงการ
- 4.1.28 สำนักโครงการจัดตั้งสถาบันโทรคมนาคม
- 4.1.29 ฝ่ายโทรศัพท์นครหลวงที่ 1
- 4.1.30 ฝ่ายโทรศัพท์นครหลวงที่ 2
- 4.1.31 ฝ่ายโทรศัพท์นครหลวงที่ 3
- 4.1.32 ฝ่ายโทรศัพท์นครหลวงที่ 4
- 4.1.33 ฝ่ายโทรศัพท์ภาคกลาง
- 4.1.34 ฝ่ายโทรศัพท์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 4.1.35 ฝ่ายโทรศัพท์ภาคเหนือ
- 4.1.36 ฝ่ายโทรศัพท์ภาคใต้
- 4.1.37 ฝ่ายโทรศัพท์ภาคตะวันออก
- 4.1.38 ฝ่ายพัฒนาบริการสื่อสารร่วมระบบดิจิทัล
- 4.1.39 ฝ่ายระบบข้อมูลบริการโทรศัพท์
- 4.1.40 ฝ่ายโทรคมนาคมต่างประเทศ



แผนภูมิที่ 2 แสดงโครงสร้างองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ที่มา : พังโครงสร้างส่วนงานของ ทศท. (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2540 ก : 1)



แผนภูมิที่ 3 แสดงโครงสร้างองค์การ โทรศัพท์ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ที่มา : ผัง โครงสร้างส่วนงานของ ทศท. (องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2540 ก : 41)

## 4.2 แนวนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันทำให้ธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศต้องการจะผลักดันให้เกิดกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาย่อมต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการสื่อสารและการปฏิบัติการ โดยลดการควบคุมลง เพราะจะเป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมาดำเนินการและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ร็อท(Roth, 1987 : 191-193) ดังจะเห็นจากประเทศในแถบเอเชียที่มีการตื่นตัวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการและด้านผลกำไร ซึ่งจะก่อให้เกิดการขาดทุนและการก่อหนี้ในหลาย ๆ ประเทศ เพลค์แมน และแวกเนอร์(Pelkmans and Wagner, 1990 : 5) เช่นเดียวกับประเทศไทยที่ทาง World Bank ได้ชี้แนะถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการลงทุนเพื่อการขยายตัว และเพื่อแก้ไขปัญหาค่าขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานตามสภาพแวดล้อม การคอร์รัปชัน และอีกหลาย ๆ ปัญหา โดยจะต้องมีแผนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเสียงไทย และเปรียบจริวัฒน์(Siengthai and Priebjrivat, 1991 : 122) โดยเฉพาะการสื่อสาร ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จากการประชุม World Trade Congress จัดขึ้นที่ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งทางประเทศสิงคโปร์ได้เรียกร้องให้ไทยเปิดเสรีทางโทรคมนาคมเร็วกว่ากำหนด 5 ปี จากเดิมปี ค.ศ. 2007 เป็น ค.ศ. 2002 และรวมถึงนายเจฟฟรีย์ เอ็ม แลง รองหัวหน้าผู้แทนการค้าสหรัฐ (USTR) ต้องการให้ประเทศไทยเปิดเสรีทางโทรคมนาคมมากขึ้น รวมไปถึงเหตุของประเทศไทยที่ต้องการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางทางด้านโทรคมนาคมในภูมิภาคนี้ จึงจำเป็นต้องมีแผนและนโยบายในการปรับปรุงบริการ โทรคมนาคมให้มีการบริหารงานเชิงพาณิชย์มากขึ้น ซึ่งได้มีการกำหนดแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมขึ้น (องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2538 ข : 2 - 5) โดยได้มีการกล่าวถึงจุดอ่อนของการดำเนินการธุรกิจโทรคมนาคมในปัจจุบัน โดยระบุในแผนระยะยาวว่า การดำเนินการธุรกิจโทรคมนาคมในปัจจุบันยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ เนื่องจากมีจุดอ่อนของการดำเนินการที่สำคัญอยู่หลายประการ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

### 1. ด้านการกำหนดอำนาจหน้าที่

1.1 รัฐยังขาดนโยบายด้านกิจการ โทรคมนาคมที่ชัดเจนและมีเอกภาพ

1.2 องค์กรของรัฐ ทำหน้าที่ทั้งการกำกับดูแล และการให้บริการแก่

ประชาชน อย่างเช่น องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ต้องให้บริการด้าน



โทรคมนาคม แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลในด้านการบริการต่าง ๆ ที่ร่วมการดำเนินงานกับภาคเอกชนด้วย

1.3 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ขาดความคล่องตัวด้านการบริหารและการจัดการ เพราะติดขัดด้วยกฎหมายระเบียบข้อบังคับด้านการเงิน การบุคคล และการบริหารอื่น ๆ

## 2. ด้านการแข่งขัน

2.1 กิจการโทรคมนาคม เป็นกิจการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิผูกขาดของรัฐโดย ทศท. และ กสท. เป็นผู้รับอำนาจดังกล่าวซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม

2.2 ในปัจจุบันภาคเอกชนยังไม่มีโอกาสให้บริการในธุรกิจโทรคมนาคมอย่างเต็มที่

### ตารางที่ 1 แสดงเป้าหมายและจุดอ่อนในการดำเนินการธุรกิจโทรคมนาคมในปัจจุบัน

เป้าหมาย	จุดอ่อน
1. ให้มีปริมาณโทรศัพท์เพียงพอกับความ ต้องการของประชาชนและกระจายทั่วถึง ทุกชุมชนในระยะเวลารวดเร็ว	<b>ด้านการกำหนดหน้าที่</b> - รัฐยังขาดนโยบายที่ชัดเจนและมีเอกภาพ - องค์การของรัฐทำหน้าที่ทั้งกำกับดูแล และบริการประชาชน
2. ให้มีคุณภาพการบริการอยู่ในระดับ มาตรฐานสากล	- ทศท. และ กสท. เป็นรัฐวิสาหกิจขาด ความคล่องตัวด้านการบริหารและการ จัดการ
3. ให้มีอัตราบริการอยู่ในอัตราที่เป็นธรรม	
4. ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางกิจการ โทรคมนาคมของภูมิภาคและอยู่ในสภาพ แข่งขันกับนานาชาติได้	<b>ด้านการแข่งขัน</b> - เป็นธุรกิจผูกขาด
5. วางรากฐานเพื่อนำไปสู่การพัฒนา อุตสาหกรรมโทรคมนาคม	- บทบาทของเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ขาดอิสระและไม่คล่องตัว

ที่มา : แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย. 2538 ก

ในการแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการวางแผนนโยบายหลักในการพัฒนากิจการโทรคมนาคมที่สำคัญ 3 ข้อ (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2538 ก : 3)

1. นโยบายการแยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแล และองค์กรระดับบริการให้กระทรวงคมนาคมรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายระดับชาติ คณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติ (กสช.) รับผิดชอบการกำหนดดูแลผู้ประกอบการและคุ้มครองผู้บริโภค กรมไปรษณีย์โทรเลขรับผิดชอบการบริหารความถี่วิทยุและงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498

2. นโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม ยกเลิกการผูกขาดและพัฒนากิจการประกอบกิจการโทรคมนาคมไปสู่สถานะการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในปี พ.ศ. 2542 และพัฒนาไปสู่แบบโลกาภิวัตน์หลัง พ.ศ. 2549

3. นโยบายการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน โดยดำเนินการดังนี้

3.1 ให้กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังร่วมกันจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (Holding Company) ให้แก่ ทศท. และ กสท. ก่อนแปรสภาพเป็นบริษัท จำกัด (เอกชน)

3.2 ให้แปรสภาพ ทศท. เป็นบริษัท ทศท. จำกัด และ กสท. เป็นบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด โดยบริษัทร่วมทุนเป็นผู้ถือหุ้นบริษัททั้งสาม ซึ่งยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีรัฐถือหุ้นทั้งหมด

3.3 ให้บริษัท ทศท. จำกัดและบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด ทำพันธมิตรร่วมทุน (Strategic Partnet) เข้าถือหุ้นในแต่ละบริษัทไม่เกินร้อยละ 25 ผู้ลงทุนเฉพาะราย (Private Placement) เข้าถือหุ้นรวมไม่เกินร้อยละ 22 โดยรายใดรายหนึ่งไม่เกินร้อยละ 5 และบริษัทจัดสรรหุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานเดิมของ ทศท. และ กสท. ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ทั้งนี้รัฐมีสัดส่วนการถือหุ้นในแต่ละบริษัทต่ำกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้บริษัททั้งสองมีสภาพเป็นบริษัทเอกชนจำกัด

3.4 สำหรับบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ยังคงให้รัฐถือหุ้นทั้งหมดจนกว่าจะสามารถแปรสภาพเป็นบริษัทเอกชน จำกัด ได้ในเวลาที่เหมาะสม

พัฒนากิจการโทรคมนาคม โดยกำหนดให้มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล พัฒนากฎหมายโทรคมนาคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำนคว้า วิจัย และพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และกำหนดนโยบายสำคัญอื่น ๆ เช่น คุ้มครองผู้บริโภค เพิ่มบทบาทภาค

เอกชน แยกกิจการไปรษณีย์ออกจากกิจการโทรคมนาคมของ กสท. กำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการรองรับเทคโนโลยีสารสนเทศ คอมพิวเตอร์ พหุสื่อ และการพัฒนาประเทศไทยให้ เป็นศูนย์กลางโทรคมนาคมในภูมิภาค

#### 4.3 สาระสำคัญของนโยบายการแยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแลและองค์กร ระดับบริการ

4.3.1 กำหนดบทบาทและหน้าที่ที่ความรับผิดชอบขององค์กรด้านโทรคมนาคมให้ชัดเจนโดย

1. การกิจระดับนโยบายหลักของชาติให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม
2. การกิจกำกับดูแลให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งจะตั้งขึ้นใหม่
3. การกิจระดับปฏิบัติการให้อยู่ในความรับผิดชอบของ ทศท. และ กสท. (ซึ่งทั้งสองหน่วยงานจะแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนต่อไป) และบริษัทเอกชนอื่น ๆ

4.3.2 การจัดตั้งคณะกรรมการการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

1. บทบาทและหน้าที่ของ กทช.
  - 1.1 คຸ້ມຄອງຜູ້ຮັບບໍລິການໃຫ້ໄດ້ຮັບບໍລິການຢ່າງທຳວຽງແລະເປັນຮຽນ
  - 1.2 ກຳກັບຄູ່ແລະຕໍ່ເສີມໃຫ້ມີການແຂ່ງຂັນທີ່ເປັນຮຽນໃນກິດຈະການ ໂທຣຄມນາຄມໃຫ້ເໝາະສມ
  - 1.3 ກຕິກາ ຣະເມີຍບ ສື່ອບັງຄັບ ເຖິງວ່າການດຳເນີນກິດຈະການ ໂທຣຄມນາຄມ

1.4 ອອກໃບອຸນຸຍາດຕາມທີ່ກູ່ໝາຍກຳໜາດ

1.5 ຕໍ່ເສີມ ສນັບສນຸນການຜູ້ພັດທະນາອຸດສາຫະກຽມໂທຣຄມນາຄມ

2. ໂຄຣງສຳຮັງອຸ່ງຄຳປຣະກອບຂອງ ກຕຊ.

ກຕຊ. ແລະສຳນັກງານເລຂາຣິກາ ກຕຊ. ເປັນໜ່ວຍງານອີຣະມີຄວາມ ຄຳລ່ອງຕົວໃນການບໍຣິຫາຣ ແລະມີຜູ້ຮູ້ຮຳຮັບສ່ວນຣາຊກາຣຫຣືອຣຳຣຳສາຫະກິດ (ຄຳລຳຍຳຄຳລຳ ກຄຕ.) ກາຍໄດ້ການກຳກັບຂອງກຕຣວງ

3. กรรมการ กทช. มีจำนวน 13 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ประกอบด้วย

3.1 ข้าราชการและหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิ จากภาครัฐจำนวน 6 คน

3.2 ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนจำนวน 6 คน

3.3 เลขธิการ กทช. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง ทั้งนี้ โดยให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐหรือภาคเอกชนเป็นประธาน กทช.

4.4 สาระสำคัญของนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม (องค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย, 2538 ก : 5-21)

4.4.1 ให้ ทศท. (ซึ่งจะแปรรูปเป็นบริษัทจำกัด และบริษัทมหาชนต่อไป) และกลุ่มบริษัทเอกชนรายใหม่อีก 2 กลุ่มแข่งขันกันเต็มที่ในทุกบริการและทุกพื้นที่

4.4.2 เนื่องจากฐานะเริ่มต้นของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันในการแข่งขัน เพื่อไม่ให้แต่ละกลุ่มมีความได้เปรียบเสียเปรียบกันมากเกินไป รวมทั้งเป็นการให้โอกาสการแข่งขันในระยะยาวอย่างเป็นธรรม จึงได้กำหนดมาตรการในระยะ 5 ปีแรกนับจากวันเริ่มเปิด การแข่งขันไว้ดังนี้

1. การแข่งขันให้บริการโทรคมนาคมในระยะ 5 ปีแรกนับจากวันเริ่ม เปิดการแข่งขัน

1.1 ด้านบริการโทรคมนาคมท้องถิ่น (Local Service Provider) ทศท.2 และกลุ่มบริษัทเอกชน 2 รายใหม่แข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมท้องถิ่นอย่าง เต็มที่ในทุกบริการและทุกพื้นที่ ทั้งนี้ต้องมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1.1.1 ให้ ทศท.2 ให้บริการโดยใช้เลขหมายโทรศัพท์เท่าที่มี อยู่ในความรับผิดชอบก่อนวันเริ่มเปิดการแข่งขัน

1.1.2 ให้ ทศท.2 สามารถจัดตั้งเลขหมายโทรศัพท์เพิ่มเติมได้ บางพื้นที่ตามความจำเป็นตามที่ กทช. พิจารณากำหนด

1.2 ด้านบริการโทรคมนาคมทางไกลในประเทศ

1.2.1 ทศท.1 ได้รับความคุ้มครองในการให้บริการโทรคมนาคมทางไกลภายในประเทศเท่าที่มีอยู่ในความรับผิดชอบก่อนวันเริ่มเปิดดำเนินการ โดย



ต้องทำการให้บริการโทรคมนาคมทางไกลในประเทศแก่ กสท.1, ทศท.2 และกลุ่มบริษัท เอกชน 2 รายใหม่อย่างเป็นทางการ

1.2.2 ทศท.1 สามารถขยายโครงข่ายสื่อสัญญาณโทรคมนาคมทางไกลในประเทศ เพื่อรองรับบริการโทรคมนาคมทางไกลในประเทศได้ และหากโครงข่ายสื่อสัญญาณดังกล่าวของ ทศท.1 มีการใช้งานเต็ม หรือไม่พอเพียงแก่การใช้งานของ ทศท.2 และกลุ่มบริษัทเอกชน 2 รายใหม่ ให้ กทช. พิจารณาดำเนินการให้ ทศท.1 มีสิทธิขยายโครงข่ายสื่อสัญญาณดังกล่าวได้ก่อน หาก ทศท.1 สละสิทธิ์ให้ กสท.1 และกลุ่มบริษัทเอกชน 2 รายใหม่ เป็นผู้เข้าดำเนินการแทนได้ แต่ถ้าไม่ดำเนินการภายในเวลาและตามเงื่อนไขที่ กทช. กำหนดให้ ทศท.1 เป็นผู้ดำเนินการ

1.2.3 บริษัท ทศท.2 และกลุ่มบริษัทเอกชน 2 รายใหม่ต้องให้บริการโทรเลขด้วย

### 1.3 ด้านบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

1.3.1 กสท.1 ได้รับความคุ้มครองในการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่มีอยู่ในความรับผิดชอบก่อนวันเริ่มเปิดการแข่งขัน โดยต้องให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศแก่ กสท.2, ทศท.2 และกลุ่มบริษัทเอกชน 2 รายใหม่อย่างเป็นทางการ แต่ในกรณี ทศท.1 ยังคงให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศที่มีอยู่ในความรับผิดชอบก่อนวันเริ่มเปิดการแข่งขัน เช่น บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย และบริการโทรศัพท์สาธารณะระหว่างประเทศที่ทำอยู่เดิม ทั้งนี้ กทช. จะต้องควบคุมดูแลให้มีการกีดกันกีดกันแก่งัดหรือเลือกปฏิบัติ หากฝ่าฝืนต้องมีการลงโทษ

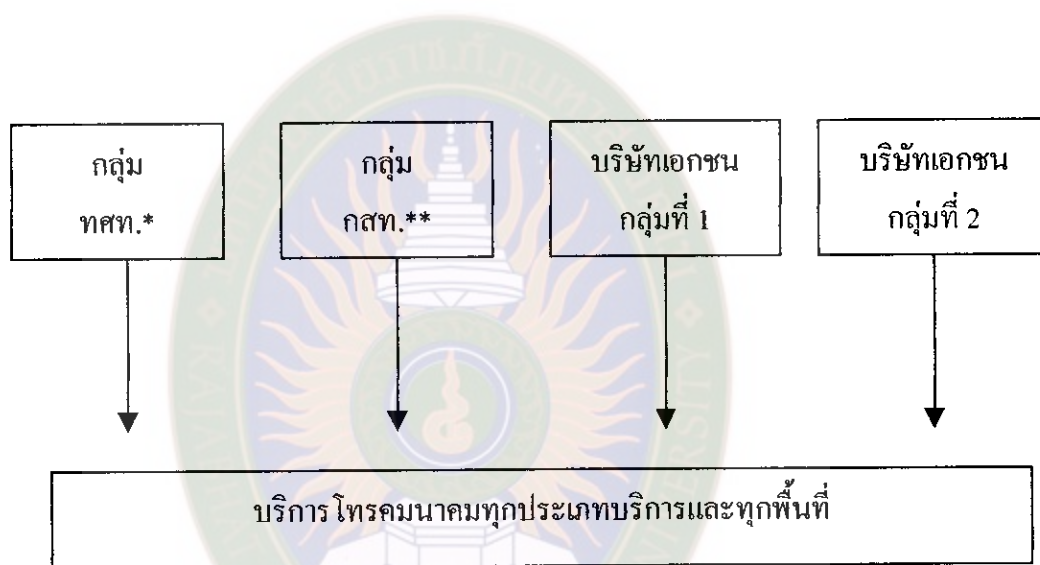
1.3.2 ตั้งแต่ปีที่ 4 เป็นต้นไป กลุ่มบริษัทเอกชน 2 รายใหม่สามารถสร้างชุมสายโทรคมนาคมระหว่างประเทศได้ และให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศได้

2. การแข่งขันด้านบริการโทรคมนาคมภายหลังระยะ 5 ปี นับจากวันเริ่มเปิดการแข่งขัน การดำเนินการธุรกิจโทรคมนาคมให้เป็นดังนี้

2.1 ทศท.1 รับผิดชอบบริการโทรคมนาคมทางไกลในประเทศและระหว่างประเทศ โดยรับผิดชอบการลงทุนงานระบบชุมสายโทรคมนาคมต่อผ่านทางไกล (Transit Exchange) ชุมสายโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และโครงข่ายสื่อสัญญาณโทรคมนาคมเชื่อมโยงทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

2.2 ทศท.2 รับผิดชอบบริการโทรคมนาคมท้องถิ่น (Local Service Provider) โดยรับผิดชอบงานลงทุนชุมสายต่อผ่านท้องถิ่น (Tandem Exchange) จนถึงผู้ใช้บริการในเขตกรุงเทพมหานครและจากชุมสายต่อผ่านระดับจังหวัด(Primary Center) จนถึงผู้ใช้บริการในเขตภูมิภาค ทศท.2 ตามข้อนี้ จะเป็นเจ้าของเลขหมายโทรศัพท์ที่ ทศท. มีอยู่ ในความรับผิดชอบก่อนวันเริ่มเปิดการแข่งขัน

2.3 สำหรับกลุ่มบริษัทเอกชนรายใหม่ทั้ง 2 กลุ่ม ให้ดำเนินการได้ทุกประเภทบริการ



แผนภูมิที่ 4 แสดงการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม

ที่มา : ข้าว สรท. (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย. 2540 ข : 15)

กลุ่ม ทศท. กลุ่ม กสท. และบริษัทเอกชนทั้ง 2 กลุ่ม จะเข้ามาแข่งขันบริการโทรคมนาคมได้อย่างเต็มที่ทุกพื้นที่และทุกบริการ

\* กลุ่ม ทศท. ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจ ทศท. และบริษัทเอกชน ทศท.2 ซึ่งแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กำหนดในแผน

\*\* กลุ่ม กสท. ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจ กสท. และบริษัทเอกชน กสท.2 ซึ่งแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กำหนดในแผน

4.5 สาระสำคัญของนโยบายการแปรรูปองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน (องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2538 ก : 22-26)

ให้แปรรูป ทศท. โดยให้แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

4.5.1 ให้ ส่วนที่ 1 เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัด กระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า ทศท.1

1. ให้ ทศท.1 รับผิดชอบบริการโทรคมนาคมทางไกลในประเทศ โดยรับผิดชอบการลงทุนงานระบบชุมสายโทรคมนาคมต่อผ่านทางไกล (Transit Exchange) และโครงการข่ายสื่อสัญญาณโทรคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างชุมสายโทรคมนาคมต่อผ่านทางไกลทั่วประเทศ

2. ให้ ทศท.1 รับผิดชอบบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบก่อนวันเริ่มเปิดการแข่งขัน และบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่จะได้รับเพิ่มเติมตามแผนแม่บทฯ นี้ โดยรับผิดชอบการลงทุนงานชุมสาย โทรคมนาคมระหว่างประเทศ และโครงการข่ายสื่อสัญญาณโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

4.5.2 ให้ ส่วนที่ 2 เป็นบริษัทเอกชนที่มีรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 49 ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า ทศท.2

1. ให้ ทศท.2 เป็นหน่วยงานให้บริการโทรคมนาคมท้องถิ่น (Local Service Provider) โดยรับผิดชอบงานลงทุนชุมสายโทรคมนาคมต่อผ่านท้องถิ่น (Tandem Exchange) จนถึงผู้ใช้บริการในเขตกรุงเทพมหานคร และจากชุมสายโทรคมนาคมต่อผ่านระดับจังหวัด (Primary Center) จนถึงผู้ใช้บริการในเขตภูมิภาค ทศท.2 จะเป็นเจ้าของเลขหมายโทรศัพท์ที่ ทศท. มีอยู่ก่อนจะดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน

2. กรณีของสัญญาร่วมการทำงานระหว่าง ทศท. กับภาคเอกชนในปัจจุบัน ให้โอนสัญญาดังกล่าวให้แก่ ทศท.1 หรือ ทศท.2 ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของกิจการที่สอดคล้องกับความรับผิดชอบของ ทศท.1 หรือ ทศท.2 ข้างต้น ดังตัวอย่างเช่น

2.1 สัญญาร่วมการทำงานโครงการขยายเลขหมายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย และเลขหมายเพิ่มเติมภายใต้แผนแม่บทระยะสั้นของบริษัท TA และ TT&T ให้โอนให้แก่ ทศท.2

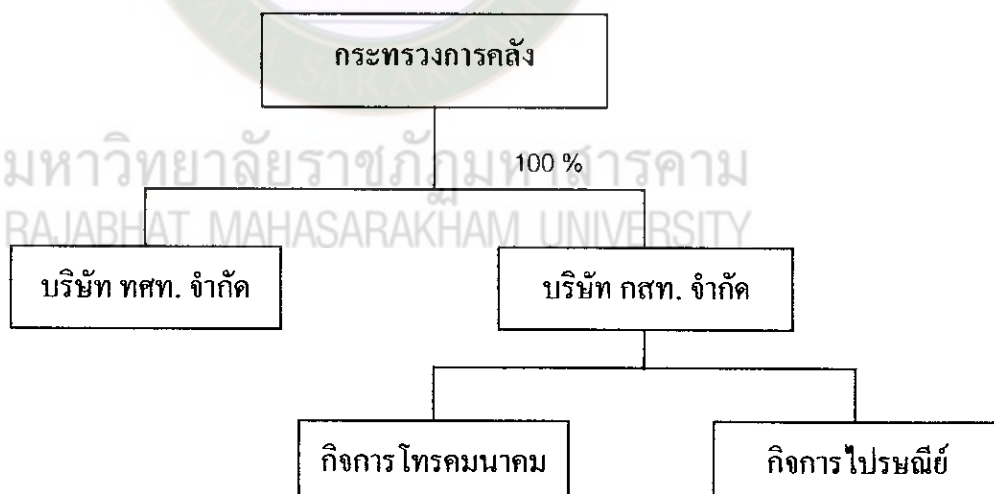
2.2 สัญญาร่วมการทำงานโครงการข่ายสื่อสัญญาณทางไกลในประเทศกับ Comlink ให้โอนให้แก่ ทศท.1

ทั้งนี้ อาจจะเจรจาตกลงเงื่อนไขสัญญาใหม่ได้ตามข้อตกลงของทั้งสองฝ่าย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมและต้องได้รับความเห็นชอบจาก กทช. และให้มีการแข่งขันกันตามที่ กทช. กำหนด



แผนภูมิที่ 5 แสดงสถานะปัจจุบันของ ทศท. และ กสท.

ที่มา : ข่าว สรท. (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2540 ข : 16)



แผนภูมิที่ 6 แสดงการแปรสภาพ ทศท. และ กสท. เป็นบริษัทจำกัด

ที่มา : ข่าว สรท. (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2540 ข : 16)



<b>การแปรสภาพ ทศท.</b> <b>ตามนโยบายการแปรสภาพที่กำหนดในแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม</b>									
<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">ทศท. 1</div> <div style="font-size: 2em;">←</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">ให้แปรสภาพ ทศท. เป็น 2 ส่วน</div> <div style="font-size: 2em;">→</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">ทศท. 2</div> </div>									
<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัดรัฐบาล โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น 100% เพื่อรับผิดชอบที่มีอยู่เดิม และบริการ โทรคมนาคมทางไกลในประเทศ และรับผิดชอบบริการ โทรศัพท์ระหว่างประเทศ บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่จะได้รับเพิ่มเติมจากแผนแม่บท</li> <li>- ภายหลังจาก 5 ปี นับจากวันเริ่มเปิดการแข่งขัน การจะแปรสภาพ ทศท.1 เป็นบริษัทเอกชน หรือนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาล</li> <li>- กำหนดวันเริ่มเปิดการแข่งขัน คือ วันที่ 1 ตุลาคม 2540</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นบริษัทเอกชนที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ รัฐบาล โดยกระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 49 รับผิดชอบต่อให้บริการ โทรคมนาคมท้องถิ่น (Local Service Provider) และให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการเข้าร่วมลงทุนใน ทศท.2 โดยมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นดังนี้</li> </ul> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">รัฐบาล โดยกระทรวงการคลัง ร้อยละ 49</td> <td style="width: 20%;"></td> </tr> <tr> <td>สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ร้อยละ 2</td> <td></td> </tr> <tr> <td>เอกชน (หลายรายรวมกัน) ร้อยละ 49</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;"><b>รวม</b></td> <td style="text-align: right;"><b>100</b></td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หลังจากนั้นในระยะหนึ่งจะแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนอีกชั้นหนึ่ง</li> <li>- กำหนดวันเริ่มเปิดการแข่งขัน คือ วันที่ 1 ตุลาคม 2540</li> </ul>	รัฐบาล โดยกระทรวงการคลัง ร้อยละ 49		สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ร้อยละ 2		เอกชน (หลายรายรวมกัน) ร้อยละ 49		<b>รวม</b>	<b>100</b>
รัฐบาล โดยกระทรวงการคลัง ร้อยละ 49									
สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ร้อยละ 2									
เอกชน (หลายรายรวมกัน) ร้อยละ 49									
<b>รวม</b>	<b>100</b>								

**แผนภูมิที่ 7 แสดงการแปรรูปองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.)**

ที่มา : การแปรสภาพและปรับเปลี่ยนองค์กร (องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย. ม.ป.ป. : 5)

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เสาวนีย์ ลิขณวัฒน์ และทรงศรี สานธิทรัพย์ (2530 : 90-91) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกลุ่มตัวอย่างประชากรของการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ และประชาชนทั่วไป

### ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจพบว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนให้ลำดับที่ของปัญหาและอุปสรรคไม่สอดคล้องกัน โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจได้เรียงลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อยดังนี้ ปัญหาการว่างงาน กลุ่มบุคคลผู้เสียผลประโยชน์ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ ปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์กับเอกชน และไม่มีผู้ลงทุนสนใจจะซื้อ ขณะที่ประชาชนได้เรียงลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อยดังนี้ กลุ่มบุคคลผู้เสียผลประโยชน์ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ ปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์กับเอกชน ปัญหาการว่างงาน และไม่มีผู้สนใจจะซื้อ

2. บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นอุปสรรคสำคัญพบว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนให้ลำดับที่ความสำคัญค่อนข้างสอดคล้องกัน โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจให้ความเห็นว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากมากไปหาน้อยดังนี้ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ สหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ พรรคการเมือง และข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ประชาชนให้ลำดับที่ความสำคัญจากมากไปหาน้อยดังนี้ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งกรรมการ รัฐวิสาหกิจ พรรคการเมือง พนักงานรัฐวิสาหกิจ สหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ ผู้ดำเนินการค้าขายหรือผลประโยชน์กับรัฐวิสาหกิจ ประชาชนทั่วไป และผู้ใช้บริการทั่วไปตามลำดับ

กัญชวลี จำนวนวงศ์ (2533 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดทัศนคติต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษากรณี : สหภาพแรงงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยได้ทำการวิจัยกลุ่มประชากรจากสมาชิกสหภาพแรงงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย (สร.กสท.) ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 252 คน

### ผลการวิจัยพบว่า

1. สาเหตุที่ทำให้เกิดการคัดค้านหรือการมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสมาชิก สร.กสท. มาจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ความต้องการอำนาจในการต่อรองของสหภาพแรงงานและการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ

2. ในบรรดาปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุของการเกิดทัศนคติดังกล่าวข้างต้นนั้น ปัจจัยความต้องการอำนาจในการต่อรองของสหภาพแรงงานเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการทำให้เกิดทัศนคติดังกล่าว

อารียา โรจน์วิถี (2533 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยทัศนคติของผู้นำสหภาพแรงงานต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ผลการวิจัยพบว่า ทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย (Dispositions) และการสื่อสารนโยบาย (Communication) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และการสื่อสารนโยบายมีอิทธิพลต่อทัศนคติของผู้นำสหภาพแรงงาน กล่าวคือ เมื่อไม่ได้รับการสื่อสารนโยบายให้ได้รับรู้ข้อมูลที่ถูกต้อง จึงมีทัศนคติไม่สนับสนุนการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็คือ ความรู้ในเนื้อหาของนโยบายมีความสัมพันธ์กับความเห็นในการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ธีรพันธ์ วิภาวิกุล (2534 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะกรณี : บริษัทการบินไทย จำกัด

ผลการวิจัยพบว่า

1. เหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลักที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการลงทุนของการบินไทยจากการกู้เงินมาเป็นการขายหุ้นเพื่อการระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์

2. การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะประสบความสำเร็จได้ดี นอกเหนือจากบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้ออำนวยแล้ว ยังจะต้องมีการเตรียมการประชาสัมพันธ์ และการเสริมสร้างความเข้าใจแก่พนักงานระดับบริหารและพนักงานทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลง

3. พนักงาน ผู้บริหาร และสหภาพแรงงานไม่แสดงท่าทีคัดค้านหรือต่อต้านสาเหตุเพราะ

3.1 การขายหุ้นจะเป็นประโยชน์ต่อบริษัทและพนักงาน

3.2 เป็นการสะท้อนจุดเด่น ที่มีเอกภาพในรูปแบบวัฒนธรรมองค์การ

3.3 เป็นรูปแบบลักษณะของรัฐกิจการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศที่ต้องการปรับตัวต่อกระแสการแข่งขันและพัฒนาอยู่ตลอดเวลา

4. ผู้บริหารทุกระดับมีความเห็นในการให้การบินไทยเข้าตลาดหลักทรัพย์เพื่อกระตุ้นให้ตลาดหลักทรัพย์มีเสถียรภาพ และสร้างแรงจูงใจให้พนักงานเกิดความผูกพันต่อองค์กร

5. ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่า ในระยะสั้นนั้นการเปลี่ยนแปลงจะค่อยเป็นค่อยไป นโยบายการพัฒนากิจการยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีความยืดหยุ่นทางธุรกิจมากขึ้น ส่วนในระยะยาวรูปแบบโครงสร้างและนโยบายการบริหาร จะต้องพัฒนาและปรับให้เข้ากับแนวโน้มกระแสธุรกิจการบินของโลก

ชูศรี ฉลองชัยสิทธิ์ (2535 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความเป็นไปได้ในการให้เอกชนมีบทบาทในการร่วมพัฒนากิจการการประปาส่วนภูมิภาค

ผลการวิจัยพบว่า มีความเป็นไปได้ที่การประปาส่วนภูมิภาคจะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนากิจการ การประปาส่วนภูมิภาคที่การประปาในเขตจังหวัดปทุมธานี ซึ่งหมายถึงการประปาปทุมธานีและการประปาประชาติปีตย์ ในรูปแบบการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน (Joint Venture) กับการประปาส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะ

1. นโยบายของรัฐ และของการประปาส่วนภูมิภาคเอื้ออำนวย กล่าวคือ นโยบายของรัฐเอื้ออำนวยและมีแนวนโยบายที่จะให้เอกชนเข้าร่วมงานในกิจการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคได้ เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงมีนโยบายการประปาส่วนภูมิภาคได้กำหนดเป็นหลักการแล้ว

2. จากการสำรวจทัศนคติของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มให้การสนับสนุนนโยบายการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการประปาที่การประปาปทุมธานี และการประปาประชาติปีตย์

3. จากการวิเคราะห์แนวโน้ม การที่เอกชนจะเข้ามาร่วมลงทุนที่การประปาประชาติปีตย์และการประปาปทุมธานีนั้น คาดว่าน่าจะมีเอกชนสนใจเข้ามาร่วมลงทุน

บุศวรรณ เจตนัจฉานจิต (2539 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยทัศนคติของผู้บริหารของการประปานครหลวงต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารการประปานครหลวงระดับ 6 และ 7 จาก 4 หน่วยงาน ได้แก่ สายงานผลิตและส่งน้ำ สายงานบริการ 1-2 และสายงานวิศวกรรม จำนวน 311 คน



ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประปานครหลวงมีทัศนคติต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อมองโดยภาพรวมแล้วอยู่ในระดับปานกลาง ความแตกต่างเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน อัตราเงินเดือน ความรู้สึกในเรื่องความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน และการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างกันของทัศนคติต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ระดับตำแหน่งก่อให้เกิดความแตกต่างกันของทัศนคติต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

อำนาจ บุญมี (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของกิจการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่า สาเหตุที่สำคัญของการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย คือความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ตลอดจนปริมาณความต้องการโทรศัพท์ที่เพิ่มขึ้นของประชาชนซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่สามารถที่จะสนองความต้องการดังกล่าวได้อย่างเพียงพอตามนโยบายของรัฐบาล ที่ผ่านมาองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยการทำสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชน การทำสัญญาว่าจ้าง และการให้สัมปทาน เป็นต้น สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย คือความล่าช้าในการตัดสินใจและข้อจำกัดของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนพนักงานส่วนใหญ่มีความไม่แน่ใจต่อความมั่นคงในหน้าที่การงาน ผลประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ภายหลังจากที่มีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ส่วนในเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีทั้งผลในเชิงบวกคือประสิทธิภาพในการบริการ การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้น และผลในเชิงลบคือมีสัญญาและเงื่อนไขบางประการที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย ต้องสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก

ศิรินุช ศรีเมือง (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของพนักงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยศึกษาจากพนักงานจำนวน 379 ตัวอย่าง

ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมพนักงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีทัศนคติที่เห็นด้วยต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ในระดับปานกลาง และพบว่า เพศ อายุ เงินเดือน ระยะเวลาการทำงาน สถานภาพการสมรส ความรู้เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไม่มีผลต่อทัศนคติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง ความมั่นคงในการทำงานในปัจจุบันมีผลต่อทัศนคติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน

ในประเด็นความรู้เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น อาจเป็นเพราะมีความรู้มากในเรื่องดังกล่าวจนไม่มีผลทำให้ทัศนคติในเรื่องนี้แตกต่างกัน แต่ยังมีความเข้าใจน้อยในหลายประเด็น ซึ่งควรจัดอบรมและให้ความรู้สร้าง ความเข้าใจให้มากขึ้น เพื่อลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้การที่พนักงานมีทัศนคติต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ในระดับปานกลาง เป็นแนวทางที่ดีที่ผู้บริหารควรเร่งเสริมสร้างทัศนคติที่ดีในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้กับพนักงานที่แสดงท่าทีคัดค้าน โดยใช้การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลและเปิดโอกาสให้พนักงานได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย เพื่อให้พนักงานมีทัศนคติที่ดีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และให้ความร่วมมือในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะส่งผลให้การแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยประสบผลสำเร็จได้โดยง่าย

จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สรุปได้ว่าความแตกต่างด้านข้อมูลทั่วไป คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส ความรู้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไม่มีผลต่อทัศนคติต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน ในขณะที่ความมั่นคงในการทำงานในปัจจุบันระดับตำแหน่ง มีผลต่อทัศนคติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน

## 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อศึกษาถึงทัศนคติ ความรู้ และความรู้สึกลับมั่นคงในการทำงานในปัจจุบันของพนักงานเขตโทรศัพท์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ 2 ที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้คือ

6.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ตัวแปรที่ใช้กำหนดเป็นกรอบในการศึกษามีดังนี้

1. เพศ
2. อายุ
3. ระดับการศึกษา
4. อัตราเงินเดือน
5. สถานภาพสมรส
6. ระดับตำแหน่ง

- 7. สถานที่ปฏิบัติงาน
- 8. ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน

6.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ทักษะคิดต่อการแปรรูป  
 รัฐวิสาหกิจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ความรู้เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ความ  
 รู้สึกมั่นคงในการทำงานในปัจจุบัน



แผนภูมิที่ 8 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย