

องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

โดย เล่งยม มาหมิ่นไว

บทความเรื่อง “องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ของคุณเล่งยม มาหมิ่นไวนี้ อาจจะพิจารณาได้หลายด้านทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร ในกรณีนี้ปรากฏว่าโครงการจัดตั้งอุตสาหกรรมท่องเที่ยวบรรลุผลในระยะแรกและขยายงานออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้นในระดับต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยร่วมมือประสานงานกับโครงการอื่น ๆ ของชาติ เฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งและการไฟฟ้าพลังน้ำ ก็ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อการกินดีอยู่ดีและความผาสุกของประชาชนในส่วนตัว อันจะเป็นการช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นเป็นอย่างดีได้อีกทางหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดก็จะช่วยส่งเสริมให้ระดับการครองชีพขั้นมาตรฐานที่คนไทยทั้งชาติจะพึงมี ไม่จำกัดท้องที่ว่าจะอยู่ในภาคกลาง ภาคเหนือ หรือภาคใต้ ย่อมจะไม่ต่ำต้อยและแตกต่างกันจนเกินไปนัก เพราะเมืองไทยมั่งคั่งสมบูรณ์ด้วยพืชพันธุ์ ธัญญาหาร องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวย่อมจะมีบทบาทในการเก็บถนอมอาหารประเภทเนื้อและปลาหรือของสดเสี้ยง่ายไว้ในเมืองต่าง ๆ โดยนับนี้จึงมีผลเท่ากับเป็นการกระจายความมั่งคั่งสมบูรณ์ให้แก่ขยายได้โดยทั่วถึง

แต่ความสำเร็จสมบูรณ์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะมีประสิทธิภาพและจะอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนเพียงใดหรือไม่ นั้น มิใช่จะมีอยู่แต่เฉพาะปัญหาเรื่องเงินไม่มีเท่านั้น เพราะแม้แต่มีเงินเพื่อการลงทุนในโครงการนี้อย่างเพียงพอแล้วก็ตาม ถ้าขาดการบริหารงานที่ดี ขาดการร่วมมือประสานงานในนโยบายเกี่ยวกับการขนส่งและการไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคแล้ว องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะประสบปัญหาจากการที่ประชาชน ไม่นิยม ซื้อสินค้าขององค์กรนี้ เพราะราคาแพงมาก ในที่สุดองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวก็จะประสบปัญหา เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ก็คือขาดทุน

ฉะนั้น ช่วงเวลาในอนาคตอันใกล้นี้เองจะช่วยชี้ให้เห็นชัดว่า ความคิดและความหวังในเรื่องนี้ จะปรากฏผลจริงหรือไม่ เรื่องสำคัญที่จะต้องติดตามศึกษาต่อไป ก็คือ การกำหนดนโยบายและการประสานงานในนโยบายของรัฐ และการบริหารงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเอง

ป.ก.

บทที่ 1

ความนำ

แต่เดิมนั้นความเห็นทั่วไปยังมีแนวโน้มที่จะให้รัฐทำการอย่างอื่นอันเกี่ยวแก่การบริการและสวัสดิการอยู่บ้าง แต่ต่อมาในระหว่างศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 ประเทศต่าง ๆ ได้ยึดถือลัทธิ *Laissez Faire* ซึ่งเป็นลัทธิที่ส่งเสริมให้รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและให้ความยุติธรรมเท่านั้น การอุตสาหกรรมเป็นเรื่องของเอกชน และต่อมาในศตวรรษที่ 19 ความคิดเห็นนี้ได้เปลี่ยนไป คือเห็นว่ากิจการอันเกี่ยวแก่การค้าการอุตสาหกรรมรัฐควรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง แม้ว่าจะมีได้ประกอบการผลิตเองก็ควรจะได้มีส่วนควบคุมบ้าง¹ ปัจจุบันนี้อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดแบบ *Laissez Faire* ได้สูญสิ้นไปแล้ว รัฐบาลของทุกประเทศจำต้องมีบทบาทในทางเศรษฐกิจไม่มากนักน้อย เพราะปัญหาอันสำคัญที่สุดที่รัฐบาลทุกประเทศกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ก็คือ การเพิ่มของจำนวนประชากรและความแปรปรวนของภาวะเศรษฐกิจที่มีอยู่ทุกขณะ และทำอย่างไรจึงจะหาทางอำนวยความสะดวกอย่างพอเพียงให้แก่ประชากรเหล่านั้นได้ รวมทั้งจะต้องคอยควบคุมภาวะเศรษฐกิจมิให้ตกต่ำสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนประเทศที่ยังไม่พัฒนาหรือกำลังพัฒนายังจะต้องพยายามหาช่องทางและมรรควิธีที่จะทำให้เศรษฐกิจเจริญ² รัฐบาลทุกรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยต่างก็มุ่งมาดปรารถนาที่จะให้ประชาชนในชาติมีความสมบูรณ์พูนสุข มีการอยู่ดีกินดี ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจำต้องรับผิดชอบทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลมีหน้าที่ในการเพิ่มพูนฐานะทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับสูง และนอกจากจะพยายามให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ยังจะต้องยกมาตรฐานการครองชีพและเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอีกด้วย

¹ Harold Koontz and Richard W. Gable, *Public Control of Economic Enterprise* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc. 1959), pp. 8-11.

² บุญชนะ อัดถาวร, *การคลัง เศรษฐกิจและการบริหาร* (ธนบุรี: โรงพิมพ์สุทธิสารการพิมพ์, 2503), หน้า 27.

หนึ่ง บทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจนี้ แยกได้เป็น 2 ประการคือ³

1. รัฐบาลเข้าควบคุมธุรกิจให้ดำเนินงานไปโดยราบรื่น และบรรลุลักษณะประสงค์ของส่วนรวม คือความเจริญรุ่งเรือง โดยรัฐบาลเพียงแต่ออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ เป็นกรอบให้ธุรกิจปฏิบัติตาม และคอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติไปตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่วางไว้

2. รัฐบาลเข้าดำเนินการธุรกิจด้วยตนเองทั้งหมด

สำหรับองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นนี้จัดเป็นประเภทที่สอง ซึ่งรัฐบาลเข้าดำเนินการเองทุกอย่าง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์การดำเนินการเช่นเดียวกับธุรกิจของเอกชน และในขณะเดียวกันก็ต้องการให้รัฐบาลเข้าควบคุมอย่างใกล้ชิดอีกด้วย

การที่รัฐบาลก่อตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นขึ้นมา ก็อาจจะสังเกตเห็นว่า ในสถานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม อุดมสมบูรณ์ไปด้วยพืชพันธุ์ธัญญาหาร ดังคำพังเพยที่ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในทางเกษตรกรรม เช่น การเพาะปลูก การประมง เป็นต้น รัฐบาลจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะสนับสนุนส่งเสริมให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติออกมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เพื่อประโยชน์ที่จะเสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศในยุคพัฒนาให้บรรลุผลอันจะเป็นการสร้างสรรคความสมบูรณ์พูนสุขและยกระดับการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น ความมุ่งหมายอันสำคัญยิ่งในการที่ก่อตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นขึ้นมาก็โดยมีแนวทางที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในด้านการผลิตและการบริโภคของประชาชนเกี่ยวแก่ผลิตผลบางประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริการแก่รัฐและประชาชนในการอุตสาหกรรมห้องเย็น⁴ และได้จัดให้อยู่ในลักษณะที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2504 ด้วย

³ วีวัฒน์ กาญจนกุล, “รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 2, ฉบับที่ 4, เมษายน 2505, หน้า 674.

⁴ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 75, ตอนที่ 49, 24 มิถุนายน 2501, มาตรา 6

บทที่ 2

องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นในฐานะรัฐวิสาหกิจ

ก่อนที่จะได้ทำการ พิจารณาศึกษา การบริหารงาน ขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นในฐานะรัฐวิสาหกิจ (Government Corporation) ในบทต่อไป เห็นสมควรที่จะได้กล่าวถึงประวัติและความเป็นมา รวมทั้งวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งและบทบาทขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นที่มีอยู่ในทางเศรษฐกิจของประเทศพอเป็นสังเขป เพื่อใช้เป็นแนวประกอบ การพิจารณาการบริหารงานขององค์การต่อไป

1. ประวัติและความเป็นมา

ก. การดำเนินการก่อนเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา

เดิมกระทรวงเศรษฐกิจเป็นผู้เสนอโครงการสร้างห้องเย็นเพื่อใช้เป็นที่เก็บ ผลิตผลทางเกษตรกรรมขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2480 ต่อคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ งดสร้างห้องเย็นตามโครงการของกระทรวงเศรษฐกิจไว้ก่อน ต่อมากระทรวงเกษตรได้ พิจารณาเห็นว่า ควรที่จะมีห้องเย็นไว้สำหรับเก็บปลาทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลาทุ ซึ่ง เป็นอาหารที่สำคัญถึงกับเป็นดัชนีเกี่ยวกับการครองชีพของประชาชน และปลาทุก็เป็น ปลาที่มีมากเป็นฤดูกาล มักจะขาดแคลนในเดือนมีนาคม-พฤษภาคม ทุกปี ซึ่งจะทำให้ ประชาชนโดยทั่วไปไม่อาจซื้อหาอาหารจำพวกนั้นมาบริโภคได้ กระทรวงเกษตรจึงได้ติดต่อกับ ก.ศ.ว. ให้ขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการในการสร้างห้องเย็นเพื่อการ ประมงไปยัง STEM¹ อันเป็นคณะผู้แทนพิเศษฝ่ายเศรษฐกิจและวิชาการของสหรัฐอเมริกา ซึ่งทาง STEM ก็ยินดีให้ความช่วยเหลือทุกประการ โดย STEM ได้แจ้งไปยัง E.C.A.² ที่กรุง วอชิงตันให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ ทางห้องเย็นมา ช่วยเหลือ ทางวิชาการแก่ ประเทศไทย³

¹ คณะผู้แทนพิเศษฝ่ายเศรษฐกิจและวิชาการของสหรัฐอเมริกา (Special Technical and Economic Mission) ปัจจุบันนี้เรียกว่า United States Operations Mission หรือ USOM

² องค์การจัดความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Administration หรือ AID ปัจจุบันนี้)

³ องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น กระทรวงเกษตร, รายงานประจำปี พ.ศ. 2499-2503 (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริสาร, 2504), หน้า 1-7

ทาง E.C.A. ได้ตกลงช่วยเหลือโดยจัดการจ้างบริษัท Cooley Associates, Boston, U.S.A. เป็นผู้มาดำเนินงานตามคำขอ และรัฐบาลไทยได้ลงนามในสัญญาจ้างกับบริษัท Cooley Associates โดยตรง เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2494 บริษัท Cooley Associates ได้จัดส่งนาย E.H. Cooley และนาย Austin S. Ford วิศวกรของบริษัทมาทำการสำรวจ และจัดทำแบบแปลนแผนผัง และกำหนดรายละเอียดเครื่องจักรอุปกรณ์ต่างๆ เสนอต่อรัฐบาลไทย

เมื่อได้รับรายงานจากผู้เชี่ยวชาญแล้ว รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณ ใน พ.ศ. 2496 ภายในวงเงิน 1,500,000 เหรียญอเมริกัน คิดเป็นเงินไทย 18,750,000 บาท เพื่อกำหนดการจัดสร้างห้องเย็นขนาด 1,000 ตัน และโรงผลิตน้ำแข็งขนาด 80 ตัน ตามโครงการ 2 ปี⁴ ในการดำเนินการก่อสร้างครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงเกษตรจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย⁵

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. พล.ต. ละม้าย อุทยานานนท์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร
เป็นประธานกรรมการ |
| 2. ม.ล. เกษ สนิทวงศ์ | ประธาน ก.ศ.ว. เป็นกรรมการที่ปรึกษา |
| 3. นายพร ศรีจามร | ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็น
กรรมการ |
| 4. นายบุญ อินทรมพรรย์ | อธิบดีกรมประมง เป็นกรรมการ |
| 5. นายสงวน พิศาลบุตร | ศาสตราจารย์คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นกรรมการ |
| 6. นายอรุณ สรเทศน์ | ศาสตราจารย์คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นกรรมการ |
| 7. นายแจ็ก เซลกรีน | นายช่างกรมชลประทาน เป็นกรรมการ |

⁴กระทรวงเกษตร, "บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสร้างห้องเย็นและโรงน้ำแข็ง ครั้งที่ 1/2496, 3 กุมภาพันธ์ 2496"

⁵กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ ส. 662/2496 ลงวันที่ 21 มกราคม 2496 ถึงกระทรวงเกษตร และกระทรวงเกษตราธิการ, "คำสั่งที่ 48/2496 ลงวันที่ 4 เมษายน 2496"

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการพิจารณาแบบแปลน แผนผัง รายละเอียดในการก่อสร้าง ควบคุม การก่อสร้าง ตรวจสอบและรับมอบงานการก่อสร้าง ตลอดจนพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้งานการก่อสร้างห้องเย็นดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย และบรรลุผลสำเร็จ แต่โดยที่แบบแปลนและรายละเอียดต่างๆ ที่ผู้เชี่ยวชาญของบริษัท Cootey Associates เสนอต่อรัฐบาลนั้น ยังไม่พอเพียงที่จะดำเนินการประกวดราคาก่อสร้างห้องเย็นได้ ทั้งบางอย่างก็ไม่เหมาะสมกับสภาพดินฟ้าอากาศของเมืองไทย คณะกรรมการจึงเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาแบบแปลนและรายละเอียดต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย

- | | |
|------------------------|-------------------|
| 1. นายสงวน พิศาลบุตร | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. นายแจ็ก เซลกรีน | เป็นที่ปรึกษา |
| 3. นายพร ศรีจามร | „ |
| 4. นายบุญ อินทร์มพรรย์ | เป็นกรรมการ |
| 5. นายอรุณ สรเทศน์ | „ |

ในที่สุดเมื่อได้ทำการเปิดประมูลแล้ว รัฐบาลได้ตกลงทำสัญญาให้บริษัทคริสเตียนีและนิลเสน (ไทย) จำกัด เป็นผู้รับทำการก่อสร้างอาคารห้องเย็น โรงจักร โรงสูบน้ำทางระบายน้ำ และแท่นเครื่อง บริษัทวิศวกรโยธาจำกัดเป็นผู้จัดหาเครื่องทำความเย็น เครื่องทำน้ำแข็งและอุปกรณ์ บริษัทเบอร์ลีย์คเกอร์จำกัดเป็นผู้รับเหมาจัดหาเครื่องกำเนิดไฟฟ้า แผงไฟฟ้าและเครื่องอุปกรณ์ต่างๆ

การดำเนินการก่อสร้างห้องเย็นและโรงงานน้ำแข็งเริ่มตั้งแต่ปี 2496 ณ บริเวณพื้นที่ตำบลยานนาวา จังหวัดพระนคร จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2498 การก่อสร้างและการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ต่างๆ จึงได้แล้วเสร็จ โดยใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งสิ้น 23,881,225.28 บาท⁶ ซึ่งในยอดเงินจำนวนนี้ คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2498 ได้พิจารณาจัดสรรเงินทุนหมุนเวียนให้แก่ห้องเย็นและโรงงานน้ำแข็งเป็นจำนวน 1,700,000.00 บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายดำเนินการในรูปขององค์การต่อไป ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2498

⁶กระทรวงเกษตร, "บันทึกโครงการก่อสร้างองค์การห้องเย็นและโรงงานน้ำแข็ง ปี พ.ศ. 2498"

และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ กระทรวงเกษตร แต่งตั้ง คณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำ
หน้าที่ควบคุมการบริหารงานของห้องเย็นและโรงน้ำแข็ง ประกอบด้วย⁷

- | | |
|-----------------------------|-------------------|
| 1. พล.ต. ละม้าย อุทยานานนท์ | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. พล.ท. พระบริภัณฑ์ยุทธกิจ | ที่ปรึกษา |
| 3. ม.ล. เกษ สนิทวงศ์ | ที่ปรึกษา |
| 4. นายบุญ อินทรทรัพย์ | กรรมการ |
| 5. นายสงวน พิศาลบุตร | กรรมการ |
| 6. นายอรุณ สรเทศน์ | กรรมการ |
| 7. นายแจ็ก เซลกรีน | กรรมการ |
| 8. นายสิริ ปกาสิต | กรรมการ |

และให้องค์การ ห้องเย็น และโรงน้ำแข็ง เป็นหน่วยราชการขึ้นตรงต่อกระทรวง
เกษตรอีกด้วย⁸

ข. การดำเนินการเป็นองค์การ

การดำเนินงานขององค์การห้องเย็นและโรงน้ำแข็ง กระทรวงเกษตรนี้ เป็นไป
ในลักษณะรูปของการประกอบพาณิชย์กิจ เท่าที่ได้ดำเนินการก่อตั้งมา ยังมิได้ดำเนินการ
ให้ถูกต้องตามนิติวิธี องค์การจึงยังไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้การดำเนิน
งานบางประเภทในเรื่องการค้าย่อมไม่สะดวกเท่าที่ควร ฉะนั้นเพื่อที่จะให้การประกอบ
พาณิชย์กิจขององค์การบังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติในด้านการปกครอง
และอื่นๆอย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ กระทรวงเกษตรจึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกา
จัดตั้งองค์การห้องเย็นและโรงน้ำแข็งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา⁹ ซึ่งคณะรัฐมนตรี
ได้ พิจารณา รับ หลัก การ และ เสนอให้ คณะ กรรมการ กฤษฎีกา ตรวจสอบ พิจารณา แก้ไข แล้ว

⁷กระทรวงเกษตร, "คำสั่งที่ 160/2497 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2497"

⁸กระทรวงเกษตร, "คำสั่งที่ 6/2498 ลงวันที่ 22 มกราคม 2498"

⁹กระทรวงเกษตร, "หนังสือที่ สร. 19761/2500 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2500 ถึงกรม
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี"

ได้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2501¹⁰ ฉะนั้น องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นจึงจัดเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจอีกองค์การหนึ่งตั้งแต่บัดนั้น เป็นต้นมา

2. วัตถุประสงค์และนโยบายในการจัดตั้ง

องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์หรือนโยบายในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับองค์การรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อกำเนิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือพัฒนาการอาชีพทางการประมง และการเกษตรอื่น ๆ ตลอดจนช่วยตรึงราคาสินค้าเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ใช้เพื่อการบริโภคอันเป็นสิ่งจำเป็นในการครองชีพของประชาชนไม่ให้สูงขึ้นจนเกินไป จนผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน และก็ไม่ต้องตำหนิกินไปจนผู้ผลิตต้องประสบกับการขาดทุนหรือไม่มีกำไรเสียเลยในการประกอบอาชีพ อันจะทำให้ผู้ประกอบการท้อถอยได้

ฉะนั้นในการก่อตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น จึงมีวัตถุประสงค์ในประการสำคัญดังต่อไปนี้¹¹

1. เพื่อช่วยเหลือกสิกรและชาวประมงให้มีรายได้ และมาตรฐานในการครองชีพดีขึ้น
2. เพื่อ ป้อง กัน ความ ขาด แคลนในเรื่อง อาหาร สด ตามฤดู กาล หรือ เมื่อเกิดวิกฤตกาล
3. ช่วยให้ประชาชนได้มีการอยู่ดีกินดีทั่วถึงกันและโดยสม่ำเสมอตลอดปี
4. ช่วยให้รัฐมีรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศจากผลิตผลทางการเกษตร
5. ช่วยตัดปัญหาคนกลางในการซื้อขายผลิตผลทางการเกษตรและการประมง ซึ่งอาจกล่าววัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การอย่างกว้าง ๆ โดยสรุปได้ดังนี้¹²

1. อำนวยบริการแก่รัฐและประชาชนในการอุตสาหกรรมห้องเย็น

¹⁰“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 75, ตอนที่ 49, 24 มิถุนายน 2501, หน้า 223.

¹¹องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น, *op.cit.*, หน้า 7.

¹²“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501”, มาตรา 6.

2. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท้องถิ่น ช่วยเหลือแนะนำและจัดบริการ ค้นคว้าทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินงานทั่วไปของโรงงานท้องถิ่น และโรงงานน้ำแข็ง และธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือคล้ายคลึงกัน รวมทั้งอุตสาหกรรมอื่นใดที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท้องถิ่น

3. ความสำคัญขององค์การอุตสาหกรรมท้องถิ่นที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

ในฐานะที่องค์การอุตสาหกรรมท้องถิ่นเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ประกอบการด้วยตนเองทั้งหมดและมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ คือ "...เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน..."¹³ ทั้งนี้ โดยเหตุที่ว่ารัฐบาลไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงหน้าที่ในทางเศรษฐกิจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ประเทศไทย รัฐบาลจำเป็นต้องยื่นมือเข้าไปดำเนินการ และรับผิดชอบทั้งในด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการของสังคม รัฐบาลต้องพยายามเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ยกมาตรฐานการครองชีพและส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น การที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินการเองก็อาจจะไม่ได้ผลอย่างเพียงพอประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งประชาชนคนไทยขาดความชำนาญ ขาดความสนใจ หรือไม่กล้าเสี่ยงลงทุนในกิจการค้าบางอย่างสู้คนต่าง้าว เช่น ชาวจีนไม่ได้ ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ฉะนั้น เพื่อตัดปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงจำต้องเข้าประกอบการทำการค้าเสียเอง โดยดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ผลผลิตส่วนใหญ่ย่อมได้มาจากด้านเกษตรกรรม เช่น การปลูกข้าว กสิกรรม และการประมง รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะพัฒนาการเกษตรของประเทศให้ได้ผลอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และจะต้องรักษาระดับราคาสินค้าอันเป็นเครื่องบริโภคนำอยู่ในระดับปานกลาง รวมทั้งช่วยยกฐานะของผู้ประกอบอาชีพทางด้าน

¹³"พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 70, ตอนที่ 14, 17 กุมภาพันธ์ 2496, มาตรา 3

เกษตรกรรมให้อยู่ในระดับที่ดี ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนในการจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรกรรมของตน . เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ในทางเกษตรกรรม เช่น การกสิกรรม การประมง และการปศุสัตว์ ทั้งนี้เนื่องจากอยู่ในภูมิประเทศและอากาศที่เหมาะสม แต่พืชผลและผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้มักจะเก็บไว้ไม่ได้นาน และไม่อาจนำไปสนองความต้องการของประชาชนได้โดยทั่วถึงกัน เพราะกว่าจะขายหรือใช้ประโยชน์ได้ก็ต้องเน่าเสียไปโดยเปล่าประโยชน์เป็นจำนวนมาก ในฤดูกาลผลิตพืชผลต่างๆ จะมีจำหน่ายเหลือเพื่อเพื่อสำหรับการบริโภค แต่พอพ้นฤดูกาลไปแล้วจะหาบริโภคไม่ได้ หรือถ้าได้ก็มีราคาสูงกว่าปกติ ประชาชนธรรมดาโดยทั่วไปจึงไม่อาจซื้อหาบริโภคได้

ฉะนั้น ถ้ามีโรงงานห้องเย็น ๆ แทนที่ของจะเน่าเสียโดยไร้ประโยชน์ก็สามารถจะนำมาเก็บเพื่อใช้บริโภคเป็นอาหารให้มีระยะเวลาทานออกไปได้อีก อันเป็นทางทำให้พืชผลต่างๆ ที่ผลิตได้สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกฤดูกาล และได้ทั่วถึงกัน อันจะทำให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับความสะดวกมีการอยู่ดีกินดีขึ้น ส่วนทางด้านกสิกรและชาวประมงตลอดจนผู้เลี้ยงสัตว์ก็พลอยมีรายได้ดีขึ้นด้วยโดยสามารถจำหน่ายสินค้าได้มากขึ้น แทนที่จะต้องทิ้งให้เสียไปโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายได้ประชาชาติ (National Income) ให้สูงขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นยังมีนโยบายที่จะให้ประชาชนคนไทยได้มีโอกาสทำการค้าโดยตรงกับองค์การให้มากที่สุด เพื่อตัดปัญหาคนกลางและป้องกันมิให้คนต่างตัวรวบอำนาจการดำเนินการในเรื่องอาหารสำหรับเลี้ยงท้องประชาชนไปอยู่ในกำมือได้

ปัญหาที่สำคัญที่สุดในการประกอบการผลิตของคนไทยก็คือ คนกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนและเป็นผู้ควบคุมการค้าภายในประเทศไว้เป็นส่วนใหญ่¹⁴ มักจะใช้วิธีการราคาซื้อบ้าง เก็บกักตุนสินค้าเอาไว้บ้างเพื่อที่จะซื้อได้ในราคาต่ำ และขายได้ในราคาสูง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคเป็นอย่างยิ่ง การที่องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นได้ถือกำเนิดก่อตั้งขึ้นมากด้วยเหตุผลที่จะขจัดอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางที่เอารัดเอาเปรียบผู้ผลิตและผู้บริโภคนั่นเอง แต่การที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์นี้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับ

¹⁴ Wendell Blanchard, et al, *Thailand: Its People, Its Society, Its Culture* (New Haven; Hraf Press), p. 338.

วิธีดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลคนกลางซึ่งมีการสนับสนุนด้วยเงินลงทุนอันมหาศาล

กล่าวโดยสรุปแล้ว องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นสามารถอำนวยความสะดวกต่อประชาชนและรัฐบาลได้ดังต่อไปนี้

1. สามารถช่วยบรรเทาความขาดแคลนในเรื่องอาหาร เมื่อเกิดขาดแคลนหรือเกิดวิกฤตการณ์ เช่นยามสงคราม เป็นต้น

2. ช่วยให้ สินค้าบางชนิดภายในประเทศที่เหลือจากการบริโภคของประชาชนประจำวันส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ เพื่อเพิ่มพูนเป็นรายได้ของประเทศในทางเศรษฐกิจ

3. ช่วยผู้ผลิตสินค้าบางชนิด เช่นชาวประมง กสิกรผู้ผลิตพืชผักและปศุสัตว์ มั่นใจว่าผลิตผลที่ตนลงทุนลงแรงไป มีทางจำหน่ายได้แน่นอนเพราะมีห้องเย็นเป็นหลักประกันอยู่แล้วโดยไม่ต้องผ่านคนกลางที่จะฉ้อหรือนำรายได้ให้ลดน้อยลงไปอีก

4. ช่วยมิให้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศและ ของส่วนตัวบุคคลเสื่อมเสียไปโดยมิได้ ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

5. ขจัดเสียซึ่งคนกลางที่จะบีบบังคับเอาเปรียบผู้ผลิตและผู้บริโภค

6. เพิ่มพูนรายได้ให้แก่รัฐในด้านบริการรับฝากสินค้าจากพ่อค้าและประชาชน และจากผลิตผลพลอยได้ เช่นน้ำแข็ง ภาษีการค้า ฯลฯ อันเป็นการหาผลกำไรเป็นเงินรายได้ของรัฐในการดำเนินกิจการค้า

7. ส่งเสริมความรู้ให้แก่ประชาชนในกิจการห้องเย็น

8. ถ้ามีห้องเย็นเพียงพอจะสามารถรักษาระดับราคาสินค้าอาหารสดต่างๆ ให้มีราคาอยู่ในระดับอันสมควร ไม่ว่าจะเป็ฤดูกาลไหน และในภาวะอย่างไร

9. ช่วยให้ประชาชนทั้งประเทศมีการอยู่คึกคักโดยทั่วถึงกัน โดยมีอาหารสดอันจำเป็นแก่การดำรงชีวิต บริโภคอย่างพอเพียงตลอดฤดูกาล เช่น เนื้อ หมู ปลา ไข่ ผัก ผลไม้ ฯลฯ

ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวมานี้ ก็พอจะมองเห็นความมุ่งหมายและความจำเป็นที่รัฐบาลจำเป็นต้องก่อตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นขึ้นมา เพื่อให้ดำเนินกิจการในรูปขององค์การรัฐวิสาหกิจ จริงอยู่ในสังคมประชาธิปไตย รัฐไม่ควรจะเข้าไปทำธุรกิจแข่งขันกับ

เอกชนหรือไปดำเนินการอันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของเอกชน เว้นแต่จะเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับการทหาร หรือเพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือกิจการที่กระทบถึงความสงบสุขของประชาชนโดยส่วนรวมเท่านั้น แต่รัฐก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะขยายขอบเขตหน้าที่ของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นอยู่เสมอ¹⁵ ให้สมกับภาวะแห่งการพัฒนาการของประเทศ กิจการบางอย่างเอกชนไม่กล้าเสี่ยงที่จะลงทุนเพราะต้องใช้จ่ายในการลงทุนมากประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งถ้าปล่อยให้เอกชนดำเนินการเองแล้วอาจทำไม่ได้ดี และจะเป็นการสร้าง ความเดือดร้อนให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคอีกด้วย ฉะนั้นในการประกอบกิจกรรมทางรัฐวิสาหกิจ รัฐจึงมีหลักว่า¹⁶

1. เพื่อส่งเสริมการลงทุน
2. เพื่อเป็นการค้า
3. เพื่อสนองความจำเป็นอันรีบด่วน

อาจจะมีปัญหาว่า เหตุใดรัฐบาลจึงไม่ให้หน่วยราชการดำเนินการเสียเอง แทนที่จะจัดตั้งเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจให้หมดเปลืองกำลังเงิน และกำลังคนโดยใช่ที่ ดังได้กล่าวแล้วว่า การจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจขึ้นนั้นก็เพื่อให้บังเกิดประโยชน์ในการดำเนินการบางอย่างในลักษณะธุรกิจการค้า ซึ่งไม่เป็นการเหมาะสมที่จะให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ เข้าดำเนินการเอง เพราะการประกอบการของทางราชการส่วนใหญ่นั้น มีความมุ่งหมายในประการที่สำคัญที่สุดก็คือ การให้บริการและสวัสดิการแก่ประชาชน โดยมีมุ่งหวังผลตอบแทนหรือผลกำไรแต่อย่างใด แต่การดำเนินการขององค์การรัฐวิสาหกิจย่อมมีลักษณะโอนอ่อนไปในรูปของการประกอบธุรกิจการค้าเพื่อหวังผลในประสิทธิภาพของงานตามแบบธุรกิจการค้าทุกๆ ไป อันได้แก่ผลกำไรจากการประกอบการ

ฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานแบบธุรกิจการค้าของเอกชน สามารถที่จะเลี้ยงตัวเองได้เช่นเดียวกับบริษัทห้างร้านของเอกชนทั้งหลาย

¹⁵ Philip E. Taylor, *The Economics of Public Finance* (New York: Macmillan 1953), p. 38.

¹⁶ ชูบ กาญจนประภร, *คำบรรยายในลักษณะวิชาหลักรัฐประศาสนศาสตร์* (พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), พิมพ์โรเนียว

บทที่ 3

การจัดองค์การเพื่อการบริหาร

1. การแบ่งส่วนการบริหาร

ในฐานะที่องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ¹ ฉะนั้น การดำเนินกิจการโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดส่วนงาน การบังคับบัญชา จึงเป็นไปในลักษณะเกี่ยวกับการจัดองค์การของทางราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ตามความในข้อ 7 แห่งข้อบังคับกระทรวงเกษตร² ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการบริหารงานขององค์การฯ ในการกำหนดการแบ่งส่วนบริหารงานขององค์การฯ ซึ่งเริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 เป็นต้นมา

องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น (เดิมชื่อองค์การห้องเย็นและโรงน้ำแข็ง) แบ่งส่วนการบริหารงานออกเป็น 5 กอง ตามลักษณะปริมาณและคุณภาพของหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ คือ³

1. กองเลขานุการ แบ่งออกเป็นแผนก 3 แผนก ได้แก่ แผนกสารบรรณ แผนกอำนาจการ และแผนกสวัสดิการและห้องสมุด กองนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานฝ่ายธุรการบริหารงานทั่วไป

2. กองคลัง แบ่งออกเป็น 4 แผนก ได้แก่ แผนกบัญชี แผนกการเงิน แผนกพัสดุและสถานที่ และแผนกยานพาหนะ กองนี้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงิน การเบิกจ่ายเงิน ตรวจสอบหลักฐาน การจ่ายเงินตลอดจนจัดทำบัญชีและรักษาเอกสารในค้ำนการเงิน การบัญชี การพัสดุให้เรียบร้อยตามระเบียบแบบแผนของกระทรวงการคลัง และองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น

¹“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 75, ตอนที่ 49, 24 มิถุนายน 2501

²กระทรวงเกษตร, “ข้อบังคับกระทรวงเกษตรว่าด้วยองค์การห้องเย็นและโรงน้ำแข็ง พ.ศ. 2498”

³โปรดพิจารณาผังการแบ่งส่วนงานประกอบ

3. กองเศรษฐกิจ แบ่งออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกจัดหา แผนกขาย และแผนกเศรษฐกิจสัมพันธ์ กองนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการซื้อขาย รับฝากสินค้า วัตถุดิบ และผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตามระเบียบและวิธีการขององค์การฯ

4. กองโรงงาน แบ่งออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกโรงจักร แผนกคลังสินค้า และแผนกวิทยาศาสตร์ กองนี้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของห้องเย็นในทางช่าง เช่น ควบคุมให้เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการทำความเย็นให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย และมีสมรรถภาพในการทำงานตลอดจนมีหน้าที่ซ่อมสร้างอุปกรณ์ดังกล่าว เมื่อมีการชำรุดเสียหายเกิดขึ้น และรับผิดชอบต่อความเสียหายในบรรดาสินค้าที่นำมาเก็บไว้ในห้องเย็น

5. กองสถิติ มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสถิติทั่วไป ทั้งด้านการค้า การคลัง เครื่องจักรกล ตลอดจนสถิติการผลิตและจำหน่ายน้ำแข็ง เพื่อวิจัยและประมวลความเห็นเสนอผู้อำนวยการ สำหรับประกอบการพิจารณาวางหลักการดำเนินนโยบายขององค์การฯ ต่อไป

2. อำนาจในการบริหารงานขององค์การฯ

ในทุกองค์การย่อมมีอำนาจบริหารงานควบคุมอยู่ด้วยเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้้องค์การได้ดำเนินกิจการไปโดยสะดวกและราบรื่น และให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การนั้นๆ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501 มาตรา 7 ได้ให้อำนาจแก่องค์การฯ ดังนี้⁴

1. ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ มีสิทธิต่างๆ สร้าง ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน โอน และรับโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่น ๆ หรือสิทธิต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร หรือรับเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

2. เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรมห้องเย็น ทำการค้า การสะสม การรวบรวม ผลผลิตที่เกิดจากการกลั่นกรอง การแปรรูป การประมง และทำการผลิตน้ำแข็ง

3. กู้ยืมเงิน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าคร่าวละ 3 ล้านบาท ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน

⁴ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501,” มาตรา 7

4. ให้กู้ยืมเงิน หรือจ่ายเงินล่วงหน้าโดยมีหลักประกันด้วยทรัพย์สินหรือบุคคล แต่ต้องเพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การ ฯ

5. สร้างโรงงานห้องเย็น โรงงานน้ำแข็ง เรือห้องเย็น รถห้องเย็น หรือร้านค้า ผลิตผลแห่งอุตสาหกรรมห้องเย็น

6. ตั้งและรับเป็นสาขา ตัวแทน ตัวแทนค้าต่าง หรือนายหน้าในกิจการต่างๆ ของเอกชน หรือนิติบุคคลใดๆ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น (อ.ย.)

7. ร่วมงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.ย. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัดแต่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน

อำนาจต่างๆ ขององค์การ ฯ ดังที่กล่าวมานี้ มีลักษณะเป็นสิทธิ⁴⁵ ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ พ.ศ. 2501 เพื่อให้องค์การได้ดำเนินกิจการไปโดยอิสระ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมอบหมายอำนาจบางประการให้แก่องค์การ ฯ ตามควรแก่กรณี

3. ผู้ใช้อำนาจบริหาร

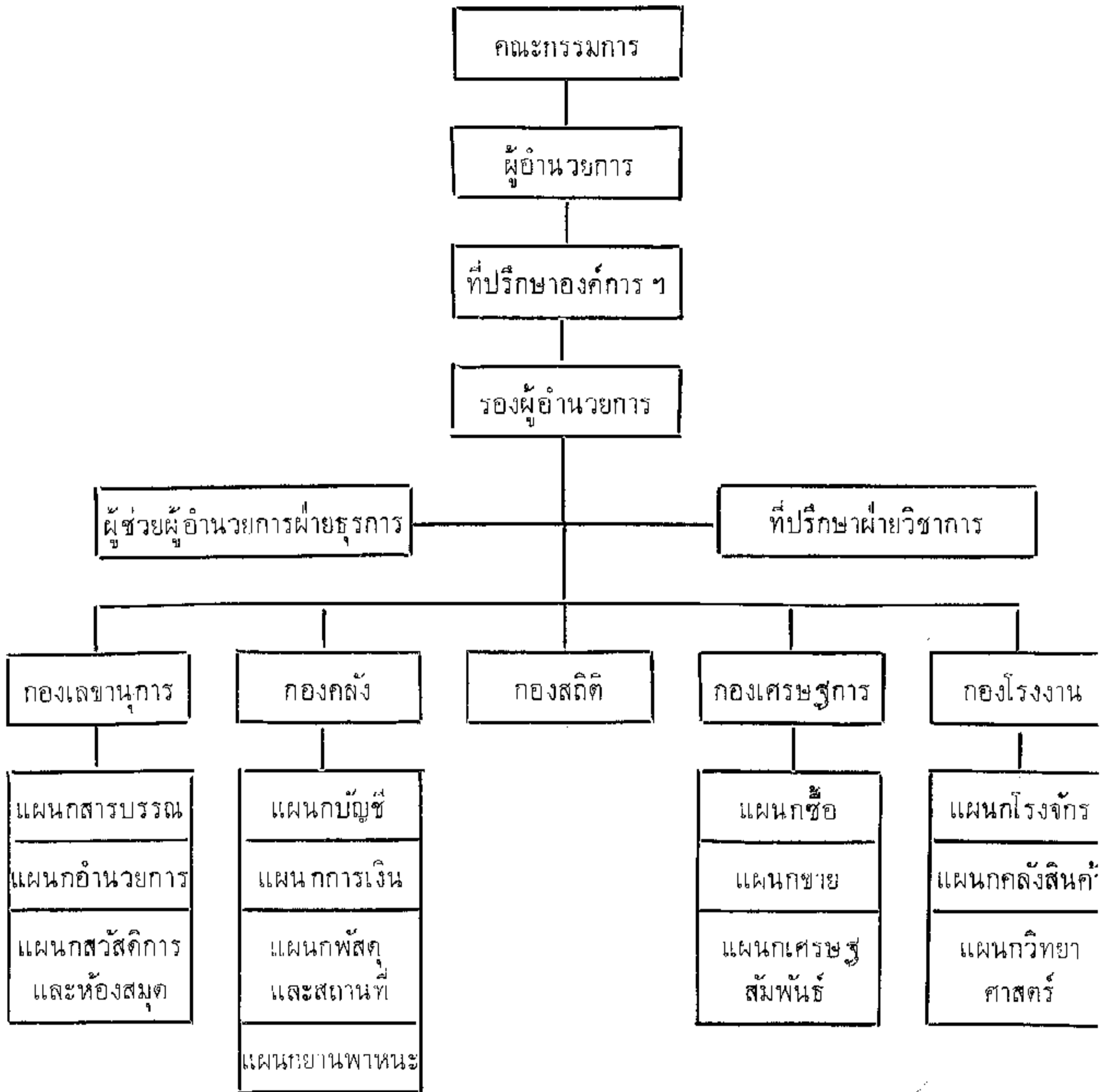
เพื่อให้การบริหารงานขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล อันจะทำให้การบริหารงานขององค์การเป็นไปในลักษณะสนองความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ ตามคัลลองแห่งระบอบประชาธิปไตย⁶ จึงจำเป็นต้องมีผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งได้แก่

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
2. คณะกรรมการขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น
3. ผู้อำนวยการ

⁵ งามอม กิตติขจร, "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 2, ฉบับที่ 4, เมษายน 2505, หน้า 596

⁶ Leonard D. White, *Introduction to the Study Of Public Administration* (New York: The Macmillan Co., 1955), pp. 16-20.

แผนผังแสดงสายงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว



ที่มา : กระทรวงเกษตร, รายงานประจำปี 2504 ขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการขององค์การนี้โดยทั่วไป⁷ ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ ที่ปรึกษา ตัวแทนขององค์การฯ หรือบุคคลใด ๆ ในองค์การฯ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น หรือให้ทำรายงานยื่นก็ได้ นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ยังดำรงตำแหน่งประธานกรรมการของคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่งอีกด้วย⁸ และมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และที่ปรึกษาขององค์การฯ ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี⁹

2. คณะกรรมการ องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น มีคณะกรรมการบริหาร กิจการขององค์การคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ ที่ปรึกษา ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกมีจำนวนไม่เกิน 7 คน ซึ่งในกรรมการอื่นให้มีส่วนแทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมด้วยหนึ่งคน คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งผู้แทนกระทรวงการคลังอีกหนึ่งคน¹⁰

คณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการขององค์การฯ โดยทั่วไป กล่าวคือ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารทั่ว ๆ ไป โดยมีผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นรับผิดชอบต่อคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง¹¹

นอกจากมีคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การฯ แล้ว ยังมีคณะกรรมการอื่น ๆ อีก เช่น คณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับกิจการสะพานปลา¹² โดยให้คณะกรรมการ

⁷“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501,” มาตรา 13

⁸ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี, “เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น ลงวันที่ 13 กันยายน 2505, และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือที่ กษ. 11018/2505 ลงวันที่ 17 กันยายน 2505”

⁹*Op. cit.*, มาตรา 20

¹⁰*Ibid.*, มาตรา 14

¹¹*Ibid.*, มาตรา 21

¹²กระทรวงเกษตร, “คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับกิจการสะพานปลา ที่ 140/2503 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2403”

การคณะนี้มีหน้าที่สอบสวนพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการของสหภาพปลากรุงเทพฯ ฯ วิธีดำเนินการตลาดสินค้าสัตว์น้ำ และให้ความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างชาวประมง ผู้ประกอบกิจการแพปลา องค์การสหภาพปลา องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น ผู้ประกอบการค้าสินค้าสัตว์น้ำ และผู้ขนส่งสินค้าสัตว์น้ำ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานสอดคล้องเหมาะสมกับกาลสมัยอยู่เสมอ อันจะเป็นการส่งเสริมอาชีพการประมง อาชีพการค้าสัตว์น้ำ การรักษาระดับราคาสินค้าสัตว์น้ำให้เป็นคุณแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค เพื่อเป็นผลดีแก่เศรษฐกิจการประมงของประเทศ คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคาดกลางจำหน่ายสินค้า คณะกรรมการพิจารณาการซื้อขายขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น เพื่อควบคุมระดับราคาและภาวะการค้า เป็นต้น

3. **ผู้อำนวยการ** ตามสายการบังคับบัญชาขององค์การตั้งกล่าวแล้ว จะเห็นว่าผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของพนักงานทั้งหมดในองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารที่จะให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสัมความมุ่งหมาย ตามนโยบายและข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารได้วางไว้ มีอำนาจที่จะแต่งตั้งถอดถอน เลื่อนขึ้นเงินเดือน หักเงินเดือน ตลอดจนการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานคนงาน ตามข้อบังคับที่วางไว้ เว้นแต่พนักงานชั้นผู้ใหญ่ขององค์การ เช่น รองผู้อำนวยการ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน นอกจากนี้ผู้อำนวยการยังมีอำนาจจัดการในการวางระเบียบปฏิบัติงานขององค์การ ฯ ตลอดจนทำนิติกรรมต่าง ๆ แทนองค์การ ฯ โดยไม่ขัดแย้งต่อนโยบายและข้อบังคับที่คณะกรรมการได้วางไว้¹³ และจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในอันที่จะดำเนินการและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานขององค์การให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามระเบียบแบบแผนและกฎข้อบังคับ รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงาน เสนอแนะข้อคิดเห็นหรือปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ในคณะกรรมการ ฯ และรัฐมนตรีทราบเป็นครั้งคราว

¹³Op.cit., มาตรา 22

๘ บทที่ 4

การจัดกำลังคนและกำลังเงินเพื่อการบริหาร

1. การจัดกำลังคน

ในการบริหารงานที่จะสำเร็จตามเป้าหมายและนโยบายที่ได้วางไว้ ต้องอาศัยกำลังคน กำลังเงิน กำลังวัสดุ และการจัดการ แต่ในปัจจุบันต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมานี้ กำลังคนนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะคนเป็นผู้ดำเนินงาน เป็นผู้ใช้หรือจัดหากำลังเงินหรือกำลังวัสดุ โดยเฉพาะในสมัยปัจจุบันนี้ เรากำลังตื่นตัวกันในเรื่องการปรับปรุงและแก้ไขวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันว่า หาได้ขึ้นอยู่กับกำลังเงิน กำลังวัสดุ หรือเครื่องจักรกลเท่านั้นไม่ แต่ยังขึ้นอยู่กับคนผู้ปฏิบัติงานอีกด้วย

คนเปรียบเสมือนดาบสองคม อาจให้ทั้งคุณและโทษได้ในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าคนที่มีความรู้ความสามารถ หรือรู้จักใช้คน คนก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน ช่วยให้งานบรรลุผลดังเจตนารมณ์ และก็เป็นอีกเหมือนกันที่อยู่ในลักษณะอุปสรรคหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการทำงาน คนประเภทนี้จะกลายเป็นเครื่องถ่วงความก้าวหน้าของงานหรืออาจจะทำให้งานต้องประสบกับความหายนะได้ เพราะคนปกครองงาน วัตถุประสงค์ของการจัดงานก็คือคน ซึ่งเป็นผู้ออกความคิดความเห็น ทำความตกลง วินิจฉัยสั่งการ และปฏิบัติงาน¹

ฉะนั้น ในการจัดกำลังคนขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น จึงพยายามเลือกสรรหาคนดี มีความรู้ความสามารถ เข้ามาทำงานโดยถือหลักคุณวุฒิ ความสามารถ และความชัดเจนในการปฏิบัติงานที่ได้ผ่านมาแล้ว โดยวางระเบียบหรือกฎเกณฑ์ตามแนวพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนของทางราชการ² ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของระบบคุณความดี³ (Merit System) ดังนั้นในการวางระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวแก่การจัดกำลังคนขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น จึงเป็นไปในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เป็นส่วนใหญ่ ส่วนการปฏิบัติที่แท้จริงนั้น จะมี

¹Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration For Thai Students* (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University 1957), Introduction

²กระทรวงเกษตร, "ข้อบังคับกระทรวงเกษตรว่าด้วยองค์การห้องเย็นและโรงน้ำแข็ง", ข้อ 20

³สจ๊วต รัตนศาสตร์, "การ สรรหาบุคคลใน วง ราชการ พลเรือน", ใน อมร รัชศาสตร์ และ ไสริจ สุจริตกุล, *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย* (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506), หน้า 266

ผลเป็นประการใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทั้งหลายขององค์การ ๆ ว่าจะทำตามระเบียบได้แค่ไหนเพียงไร

ในการบริหารงานขององค์การอุตสาหกรรมท้องถิ่น พอที่จะแบ่งการจัดกำลังคนได้เป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ

- ก. คณะกรรมการ
- ข. ที่ปรึกษา
- ค. พนักงาน

ก. คณะกรรมการ

คณะกรรมการในที่นี้ หมายถึงคณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ที่ปรึกษา ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกมีจำนวนไม่เกิน 7 คน ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมด้วยหนึ่งคน⁴ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและระเบียบแบบแผนการบริหารงาน รวมทั้งควบคุมดูแลให้การบริหารงานขององค์การ ๆ ดำเนินไปตรงตามวัตถุประสงค์และขอบเขตขององค์การ โดยให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงเกษตรและของรัฐบาล ส่วนในด้านการบริหารงานบุคคลนั้น คณะกรรมการทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดขั้นเงินเดือน และระเบียบวินัยของพนักงานและคนงาน ตลอดจนการกำหนดอัตราเงินเดือน ตำแหน่ง ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงาน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่กำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ที่ปรึกษา กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินสะสมของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ที่ปรึกษา พนักงานและคนงาน และวางระเบียบการจ่ายเงินสะสมด้วย⁵

ดังที่กล่าวมานี้ ก็พอจะมองเห็นความสำคัญของคณะกรรมการได้อย่างเด่นชัดว่า มีความสำคัญและมีบทบาทต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การ ๆ อย่างไร คณะกรรมการ

⁴“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท้องถิ่น พ.ศ. 2501” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 75, ตอนที่ 79, 24 มิถุนายน 2501, มาตรา 14

⁵ *Ibid.*, มาตรา 16

เป็นผู้ที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อให้การจัดกำลังคนขององค์การ ฯ เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ องค์การ ฯ จะได้คนดีหรือคนเลวมาปฏิบัติงาน ย่อมขึ้นอยู่กับ การกำหนดนโยบายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของคณะกรรมการเป็นสำคัญ ถ้ากำหนดไว้ไม่ดีไม่เรียบร้อย การจัดกำลังคนก็ย่อมจะไม่ดีและถูกต้องไปด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการเปรียบเสมือนตัวจักรกลที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานขององค์การ ฯ ฉะนั้น การเลือกตัวบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเลือกเฟ้นกันอย่างรอบคอบและถี่ถ้วน ความสำเร็จในการดำเนินงานในองค์การ รัฐวิสาหกิจย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เป็นกรรมการมากกว่าสิ่งอื่น ถ้าคณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความชัดเจนและสัตย์ซื่อต่อหน้าที่ความรับผิดชอบแล้ว ผลสำเร็จจากด้านอื่น ๆ ก็จะได้ติดตามมา ถ้าเปรียบคณะกรรมการขององค์การ รัฐวิสาหกิจกับคณะกรรมการของบริษัทเอกชนแล้ว คณะกรรมการองค์การ รัฐวิสาหกิจย่อมมีความรับผิดชอบมากกว่า เพราะเหตุว่าคณะกรรมการในกิจการของเอกชนนั้น เป็นแต่เพียงตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้ถือหุ้นเท่านั้น จึงรับผิดชอบต่อบุคคลเป็นส่วนน้อย ส่วน คณะกรรมการขององค์การรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก คือรับผิดชอบต่อ ผู้บริโภค ต่อพนักงาน ต่อรัฐบาลในฐานะนายจ้างโดยตรง รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อ ประชาชนทั้งประเทศในฐานะเจ้าของทรัพย์สินที่ตนกำลังดำเนินการอยู่อีกด้วย

ฉะนั้น ในการเลือกสรรและแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ควรจะได้ใช้วิจาร์ณญาณไตร่ตรองดูให้รอบคอบก่อนว่า ควรคำนึงถึงอะไรมากที่สุด ตัวคนหรือผลงานที่จะได้รับต่อไป ซึ่งทั้งนี้ยอมแล้วแต่ผู้มีอำนาจ แต่งตั้ง คณะกรรมการ คือ คณะรัฐมนตรี⁶ ว่าได้ใช้ความพินิจพิเคราะห์เลือกสรรคนชนิดไหนเข้ามา ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพของงานอย่างไร

การแต่งตั้งคณะกรรมการองค์การรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกรโดยรัฐบาลส่วนมาก มักจะเป็นข้าราชการ (ทั้งระดับการเมืองและระดับประจำ) เกือบทั้งหมด ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า ทางราชการไม่อาจหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากบุคคลภายนอกได้ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเกี่ยวกับความไว้วางใจ ความซื่อสัตย์สุจริตต่อรัฐบาล

⁶ Ibid., มาตรา 14

ข้าราชการย่อมเหนือกว่าบุคคลภายนอก และโดยเฉพาะข้าราชการมักจะรู้ซึ่งถึงนโยบายทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองของฝ่ายรัฐบาลได้ดี จึงอาจปฏิบัติงานในองค์การให้ผสมผสานและสอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายการเมืองได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้การแต่งตั้งคณะกรรมการจึงมักมีเหตุผลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงอยู่ด้วยเสมอไม่มากนักน้อย นั่นก็คือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ กำหนดเงินผลประโยชน์ตอบแทนเงินบำเหน็จรางวัล รวมทั้งต้องคอยรายงานชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นให้รัฐมนตรีทราบแล้วแต่กรณี⁸

สำหรับคณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนี้ กอปรไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจ การช่าง และอื่นๆ ส่วนมากเป็นผู้ที่ได้อศึกษาและรอบรู้กิจการขององค์การ ๖ มาแล้ว นับแต่เริ่มก่อตั้งใน พ.ศ. 2496 จนปัจจุบันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการน้อยที่สุด โดยมากมักจะเป็นคณะกรรมการชุดเดิมเกือบทั้งสิ้น เฉพาะในปี 2503-2504 คณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การ ๖ มีดังนี้

กรรมการโดยตำแหน่ง

- | | |
|---|------------------|
| (1) พลเอกสุรจิต จารุเศรณี
(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร) | ประธานกรรมการ |
| (2) ม.ร.ว. จักรทอง ทองใหญ่
(ปลัดกระทรวงเกษตร) | รองประธานกรรมการ |
| (3) ม.ล. เศษ สนิทวงศ์
(สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ) | ที่ปรึกษา |
| (4) พลตรีละม้าย อุทยานานนท์
(ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว) | กรรมการ |
| (5) นายสงวน พิศาลบุตร
(รองผู้อำนวยการ) | " |

⁷Ibid., มาตรา 19

⁸Ibid., มาตรา 13

⁹กระทรวงเกษตร, สรุปรายงานการดำเนินงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. 2504

กรรมการโดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

- | | |
|--|---------|
| (6) นายบุญ อินทร์พรชัย ¹⁰
(ข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี) | กรรมการ |
| (7) นายประโยชน์ บุรณศิริ
(ข้าราชการกระทรวงเกษตร) | ” |
| (8) นายสำเนียง ศรีมณี
(ข้าราชการกระทรวงเกษตร) | ” |
| (9) นายอรุณ สรเทศน์
(ข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี) | ” |
| (10) นายท้อย เหล่าสุนทร
(ผู้แทนกระทรวงการคลัง) | ” |
| (11) นายสิริ ปกาสิต
(ข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี) | ” |
| (12) นายมณูญ บริสุทธิ์
(ข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี) | ” |

เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ปี 2503 ถึง 2504 ในจำนวน 12 คน ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลภายนอกเข้ามาเจือปนอยู่ด้วยเลย กรรมการทุกคนล้วนแต่เป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาแล้วทั้งสิ้น ซึ่งพฤติการณ์ทำนองนี้มาตั้งแต่เริ่มตั้งคณะกรรมการชุดแรกแล้ว

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาแต่งตั้ง¹¹ โดยเลือกสรรจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวแก่ท่องเที่ยวและโรงแรมและร้านอาหารต่าง ๆ ขององค์การได้เป็นอย่างดี และต้องไม่ขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกด้วย¹²

¹⁰ ปัจจุบันนี้ นายปรีดา วรรณสุต อธิบดีกรมประมง เป็นกรรมการ

¹¹ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. 2501”, มาตรา 14

¹² *Ibid.*, มาตรา 15

ข. ที่ปรึกษาขององค์การ ฯ

องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นนับว่าเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการห้องเย็นอันเป็นงานเทคนิคที่เกี่ยวกับ Processing และ Preservation สินค้าสดต่างๆ มิให้เน่าเสียหาย และมีคุณภาพต่ำลง รวมทั้งต้องรอบรู้ในนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Policy) เป็นอย่างดีอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายส่วนใหญ่ขององค์การเน้นหนักไปในทางที่จะควบคุมภาวะเศรษฐกิจ (Economic Life) ของประเทศในด้านการผลิต (Production) และการบริโภค (Consumption) ให้อยู่ในระดับมาตรฐานอันสมควร และองค์การก็มีนโยบายที่จะเผยแพร่และให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการต่างๆ ในการดำเนินกิจการห้องเย็นแก่ประชาชนที่สนใจหรือประสงค์จะสร้างห้องเย็นอีกด้วย เป็นการส่งเสริมกิจการห้องเย็นให้กว้างขวางออกไป

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การ ฯ บรรลุจุดหมายปลายทางดังกล่าว จึงต้องมีที่ปรึกษาขององค์การขึ้นมา ปัจจุบันนี้ได้แก่ ม.ล. เตช สนิทวงศ์ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาขององค์การในกิจการทั่วไป (General Adviser) และนายอรุณ สรเทศน์ ทำหน้าที่ที่ปรึกษาฝ่ายวิชาการ (Technical Adviser) ทั้งสองท่านนี้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งในด้านภาวะเศรษฐกิจการค้าและกิจการห้องเย็นเป็นอย่างดี โดยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการดำเนินการก่อสร้างห้องเย็นและโรงงานแข็ง มาตั้งแต่เริ่มแรกในปี 2496 แล้ว¹³

สำหรับ ม.ล. เตช สนิทวงศ์ นี้ ปรากฏว่าเป็นผู้มีความรู้ความชัดเจนในด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างดี โดยได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ไปปฏิบัติงานทางด้านโครงการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติอีกตำแหน่งหนึ่ง¹⁴ จึงนับได้ว่าท่านผู้นี้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวแก่ภาวะตลาด และสถานะทางการค้าได้ผู้หนึ่ง ส่วนนายอรุณ สรเทศน์ นั้น เป็นผู้ริเริ่มในการทำรายละเอียดเกี่ยวกับการก่อสร้าง จัดหาเครื่องทำความเย็นและเครื่องทำน้ำแข็ง ฯลฯ มาตั้งแต่ต้น และได้เป็นตัวแทนของกระทรวงเกษตรและคณะกรรมการสร้างห้องเย็นและโรงงานแข็ง ไปควบคุมงานทางโรงงานที่สร้างเครื่องจักรทำความเย็นและอุปกรณ์ต่างๆ เกี่ยว

¹³กระทรวงเกษตร, "คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ฯ ที่ 48/2496 ลงวันที่ 4 เมษายน 2496" และ "กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือที่ ส. 662/2496 ลงวันที่ 21 มกราคม 2496"

¹⁴กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร, "หนังสือที่ กษ. 1708/2501 (อร. 16) ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2501"

กับเครื่องทำความเย็นและเครื่องทำน้ำแข็งในต่างประเทศ¹⁵ จึงกล่าวได้ว่าท่านผู้นี้เหมาะสมแก่ตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายเทคนิคอย่างยิ่ง

ดังที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่าการจัดตัว บุคคลทำหน้าที่ที่ปรึกษาขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นทั้งทางกิจการทั่วไปและกิจการทางเทคนิคนั้นเหมาะสมและสมควรอย่างยิ่ง เพราะการมีที่ปรึกษาไว้ประจำองค์การ ย่อมจะทำให้การดำเนินงานขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นถูกต้องตามหลักวิชาและมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะตามหลักวิชาแล้วกล่าวกันว่า “ในองค์การขนาดใหญ่ ถ้าฝ่ายบริหารขาดที่ปรึกษาฝ่ายจัดการ (Management Staff) แล้ว ก็เปรียบเสมือนช่างเขียนรูปที่ตาบอดไปแล้วข้างหนึ่ง”¹⁶

ก. พนักงานขององค์การ

ในการบริหารงานนั้น ผลงานย่อมมาจากบุคคล 2 ฝ่าย คือ ผู้ออกคำสั่ง (deciding group) และผู้รับคำสั่งไปปฏิบัติ (doing group)¹⁷ สำหรับองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พวก doing group ก็ได้แก่บรรดาพนักงานทั้งหลาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนโยบายและข้อบังคับของคณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น หรือ deciding group นั้นเอง โดยมีผู้อำนวยการมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทุกตำแหน่งในองค์การฯ และดำเนินการในค้ำบริหารบุคคลตามข้อบังคับที่คณะกรรมการได้วางไว้

พนักงานองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นมี 2 ประเภทคือ พนักงานประจำและพนักงานชั่วคราว ซึ่งเมื่อพิจารณาตำแหน่งพนักงานตามสายการบังคับบัญชาในทางตั้ง (vertical) แล้ว มีดังนี้¹⁸

1. ผู้อำนวยการ
2. รองผู้อำนวยการ
3. ผู้อำนวยการกอง

¹⁵ กระทรวงเกษตร, “หนังสือที่ สธ. 2145/2497 ลงวันที่ 2 มกราคม 2497”

¹⁶ William J. Siffin, *O&M: An Introduction* (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1959), p. 200.

¹⁷ ชูบ กาญจนประกร, *คำบรรยายหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ปี 2500*, หน้า 117

¹⁸ องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น “ข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น ว่าด้วยตำแหน่งเงินเดือนค่าจ้าง การบรรจุ การแต่งตั้ง และการถอดถอน 22 ตุลาคม 2506”

4. หัวหน้ากอง
5. หัวหน้าแผนก
6. ประจำแผนก
7. เสมียนพนักงาน

จากสายการบังคับบัญชาที่แสดงให้เห็นนี้ จะเห็นรูปการปกครองบังคับบัญชา ลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ นับตั้งแต่ผู้อำนวยการจนถึงเสมียน

สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการนั้นนับว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญมาก การปฏิบัติงาน จะได้ผลหรือไม่ประการใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้อำนวยการเป็นใหญ่ ผู้อำนวยการขององค์การฯ เป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย (Policy determination) วินิจฉัยสั่งการ (Decision making) และผู้ปฏิบัติตามนโยบาย (Policy administration) รวมทั้งเสนอแนะ (Recommendation) ให้ข้อคิดเห็นในการปฏิบัติงานแก่คณะกรรมการหรือกระทรวงเจ้าสังกัด ฉะนั้นบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการจึงได้มีการกลั่นกรองและเลือกเฟ้นกันอย่างรอบคอบว่าเหมาะสมหรือไม่ประการใด มีความเหมาะสมและสามารถพอที่จะบริหารงานขององค์การฯ ให้สำเร็จ ลุล่วงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ทั้งนี้เพราะผู้อำนวยการในฐานะผู้บังคับบัญชาโดยตรงของ พนักงานทุกตำแหน่งจะต้องควบคุมดูแลให้การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินไป อย่างเรียบร้อย และบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายและข้อบังคับที่คณะกรรมการฯ ได้วางไว้ รวมทั้งมีอำนาจที่จะบรรจุแต่งตั้งถอดถอน เลื่อนขั้นเงินเดือน ตักเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงานชั้นรองผู้อำนวยการฯ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน¹⁹ และเป็นตัวแทนขององค์การฯ ในกิจการบางอย่างด้วย²⁰

การแต่งตั้งผู้อำนวยการนี้ รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง รวมทั้งมีอำนาจถอดถอนด้วย แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน²¹ สำหรับผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในปัจจุบันนี้ ได้แก่ พล.ต. ละม้าย อุทยานานนท์ (อดีตรัฐมนตรีช่วย

¹⁹“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. 2501”, มาตรา 22

²⁰Ibid., มาตรา 24

²¹Ibid., มาตรา 20

ว่าการกระทรวงเกษตร) ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มเรื่องการจัดห้องเย็นและโรงน้ำแข็งมาแต่ต้นมือ และได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการมาตั้งแต่ปี 2501²² จนกระทั่งปัจจุบันนี้

ส่วนตำแหน่งรองผู้อำนวยการขององค์การฯ ซึ่งมีหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการปฏิบัติการในสำนักงานในองค์การ รวมทั้งรักษาการแทนในกรณีที่ผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง การบรรจุหรือการแต่งตั้งถอดถอนก็ดำเนินการเช่นเดียวกับผู้อำนวยการ²³ สำหรับตำแหน่งรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น แบ่งออกเป็นรองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ได้แก่ นายสงวน พิศาลบุตร²⁴ และรองผู้อำนวยการฝ่ายธุรการได้แก่ นายประโยชน์ บุรณศิริ²⁵

เป็นที่น่าสังเกตว่าตำแหน่งชั้นผู้บังคับบัญชาชั้นสูง (Top executives) ขององค์การฯ มักจะเป็นผู้เริ่มก่อการ (ก่อตั้งองค์การฯ) ทั้งนี้ และเป็นข้าราชการเกือบทั้งหมด ยกเว้นผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการฝ่ายธุรการ ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับความไว้วางใจในตัวบุคคลทั้งในด้านความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์ ฉะนั้นการเลือกสรรตัวบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ ทั้งกล่าวจึงมักจะเลือกจากวงในก่อน²⁶

การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และวินัย

ในการปฏิบัติการด้านบริหารงานบุคคลขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น ผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดได้แก่คณะกรรมการฯ เพราะคณะกรรมการฯ เป็นผู้วางระเบียบแบบแผนและกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นโดยยึดถือแนวทางตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นเกณฑ์

²²กระทรวงเกษตร, "คำสั่งที่ 197/2501 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2501"

²³*Op cit.*, มาตรา 20 และ 23

²⁴ดำรงตำแหน่งติดต่อกันมาตั้งแต่ปี 2499-ปัจจุบันนี้

²⁵กระทรวงเกษตร, "คำสั่งที่ 202/2505 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2505" และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ กษ. 13957/2505 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2505"

²⁶ชูป กาญจนประกร, นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ: การศึกษาเฉพาะกรณี มาตรการสร้างสรรค้ภาวะผู้นำทางการเมือง หน้า 56 (ฉบับโรเนียว)

ฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน หรือการลงโทษทางวินัย จึงเป็นไปในลักษณะอันสอดคล้องกับระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีบางประการที่ผิดแผกไปจากระเบียบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เหมาะสมและกลมกลืนกับสภาพความเป็นจริงขององค์การในฐานะผู้ประกอบการค้าพานิชกิจ ที่จะต้องมีลักษณะคล่องตัว (flexibility) เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์แวดล้อมอยู่เสมอ แต่จะอย่างไรก็ตามการกำหนดหรือวางกฎเกณฑ์ต่างๆ ก็มีได้ทั้งระบบคุณความดี (Merit system) ไปเสียทีเดียว โดยหลักการแล้ว องค์การฯ ได้วางระเบียบการบริหารบุคคลหนักไปทาง Merit system คือ²⁷

1. ระบบอาชีพ - Careers based on Security of Tenure
2. กฎเกี่ยวกับความสามารถจัดเจน - Rule of Competence
3. ความเป็นกลางทางการเมือง - Political Neutrality
4. โอกาสที่ทัดเทียมกัน - Equality of Opportunity

ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นแต่เพียงหลักการเท่านั้น ส่วนการที่จะมีผลอย่างไรหรือไม่ต้องแล้วแต่ผู้ใช้ ว่ามีความซาบซึ้งและเชื่อมั่นในกฎเกณฑ์นั้นเพียงไร ในบางครั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการธุรกิจไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐบาลก็ตาม มักจะมองข้ามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ไปเสีย โดยเล็งเห็นความสำคัญของสิ่งอื่นมากกว่า จึงก่อให้เกิดความไม่ศักดิ์สิทธิ์ในระเบียบแบบแผนนั้น Merit system ที่วางไว้เป็นมูลฐานก็หา มีประโยชน์อย่างใดไม่ ทั้งนี้ อาจจะมีเหตุผลบางประการของผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามระเบียบแบบแผนนั้น คือผู้อำนวยการซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจและรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติการบริหารงานบุคคล²⁸ แต่จะอย่างไรก็ตาม คณะกรรมการขององค์การฯ ควรจะควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายปฏิบัติการอย่างใกล้ชิดแบบ watch-dog ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้

ในการจัดทำสังคนเพื่อการบริหารขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นนี้มิใช่จะมุ่งแต่เรื่องการบรรจุ การแต่งตั้งหรือ ฯลฯ ดังกล่าวแล้วเท่านั้น ในเรื่องเงินเดือน ทางองค์

²⁷ Kingsbury, *op. cit.*, pp. 5-9.

²⁸ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501,” มาตรา 22

การก็ได้ให้ตามความเหมาะสมแก่ความรู้ความสามารถ โดยคำนึงถึงปริมาณ คุณภาพของงานและคุณวุฒิเป็นเกณฑ์ซึ่งเป็นไปในลักษณะ "Equal pay for equal work" และ "Put the right man on the right job" เพื่อที่จะได้จ่ายเงินเดือนได้ถูกต้องและเป็นธรรม นอกเหนือไปจากเงินเดือนแล้ว องค์กรฯ ยังมีวิธีจูงใจ (incentive) พนักงานให้มีความเชื่อมั่นและสวามิภักดิ์ต่อองค์กรฯ โดยมีเสื้อมกลาย อันจะเป็นพลังผลักดันให้การใช้กำลังคนในการประกอบกิจการขององค์กรฯ บรรลุผลสำเร็จอย่างเรียบร้อย นั่นก็คือ การช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่พนักงานและลูกจ้างในสังกัดรวมทั้งครอบครัวด้วย คือ²⁹

ก. การให้การรักษาพยาบาล โดยองค์กรฯได้ทำความตกลงกับโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ให้รักษาพยาบาลพนักงานและครอบครัวในยามเจ็บป่วย และปรากฏว่าตั้งแต่ปี 2500-2504 มีพนักงานและครอบครัวไปรับการรักษาพยาบาล 579 คน คิดเป็นเงินที่องค์กรฯ ออกให้ทั้งสิ้น 88,083.87 บาท

ข. การช่วยเหลือเพื่อบำบัดความทุกข์ยากในครอบครัว โดยทางองค์กรฯ จัดเงินไว้ให้กู้ยืมจำนวนหนึ่งเพื่อบำบัดความเดือดร้อน เฉพาะหน้า ปรากฏว่าได้มีผู้ยืมไปจำนวน 544 ราย เงิน 374,800.00 บาท (เฉพาะปี 2504)

นอกจากนี้ก็มีกรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานอันจะเป็นคุณประโยชน์ในการทำงานยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จะดำเนินงานเพื่อเตรียมที่จะส่งไปควบคุมงานและดำเนินงานห้องเย็นที่ชุมพร เมื่อได้สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว

²⁹ องค์กรฯอุตสาหกรรมห้องเย็น, รายงานประจำปี 2504 (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริสาร, 2505), หน้า 25-26.

ตารางที่ 1

แสดงอัตรากำลังจำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
จำแนกตามชั้นเป็นรายปี ตั้งแต่ 2500-2504

ปี พ.ศ.	เทียบชั้นพิเศษ (คน)	เทียบชั้นเอก (คน)	เทียบชั้นโท (คน)	เทียบชั้นตรี (คน)	เทียบชั้นจัตวา (คน)	ลูกจ้าง (คน)	รวม (คน)
2500	3	2	8	18	13	12	56
2501	3	2	13	14	38	14	84
2502	2	3	11	17	37	14	84
2503	2	4	17	14	37	17	91
2504	3	4	17	14	37	16	91

ที่มา: องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, รายงานประจำปี พ.ศ. 2506

2. การจัดกำลังเงิน

การจัดกำลังเงินขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะเหตุที่การดำเนินงานกิจการขององค์การ ฯ ดำเนินมาได้ครบเท่าทุกวันนี้ก็โดยอาศัยเงินทุนส่วนใหญ่จากงบประมาณแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีทุนหมุนเวียนเป็นจำนวน 60 ล้านบาท³⁰ ซึ่งในจำนวนนี้ต้องนำไปใช้จ่ายในการก่อสร้างโรงงานท่องเที่ยว โรงน้ำแข็ง ติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งค่าก่อสร้างอื่น ๆ อีกรวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 29,092,091,42 บาท³¹ และต่อมาได้สร้างโรงงานท่องเที่ยวและโรงน้ำแข็งเพิ่มอีกซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวน 2,151,721.05 บาท และงบประมาณที่ได้รับก็ได้รับมาเป็นรายปี ดังนั้นในระยะเริ่มประกอบการคือปี 2499 และ 2500 จึงประสบกับการขาดทุนเป็นจำนวนทั้งสิ้น 15,792.42 บาท³² ทั้งนี้ เพราะกิจการยังอยู่ในระหว่างก่อสร้าง การดำเนินการค้ายังทำไม่ได้เต็มที่ นับแต่ปี 2501 มา

³⁰“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. 2501,” มาตรา 9

³¹ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, รายงานประจำปี พ.ศ. 2499-2503 (พระชนก : โรงพิมพ์ศิริสาร, 2504), หน้า 29

³² *Ibid.*, หน้า 30

จนปัจจุบันนี้ ปรากฏว่าการประกอบการค้าขององค์การ ฯ มีกำไรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ความจริงจุดประสงค์ขององค์การที่สำคัญที่สุดก็เพื่อเสนอสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนในราคาพอสมควร ส่วนผลกำไรเป็นแต่เพียงจุดประสงค์รองลงไป แต่การที่องค์การ ฯ คอยแต่รับเงินทุนอุดหนุนจากรัฐบาลทุกปี ย่อมเป็นการบั่นทอนอิสรภาพขององค์การเอง แต่ทุกองค์การรัฐวิสาหกิจก็มักจะหลีกเลี่ยงหนีภาวะเช่นนี้ไปไม่พ้น ส่วนมากยังต้องพึ่งรัฐบาลอยู่เกือบทุกปี โดยเฉพาะในระยะที่จะขยายโครงการต่าง ๆ ตามนโยบาย

เพื่อที่จะแสดงให้เห็นการจัดกำลังเงินเพื่อการบริหารงานขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นเด่นชัดยิ่งขึ้น จะได้แยกพิจารณาโดยสังเขปดังนี้

ก. เงินงบประมาณสำหรับดำเนินงานและขยายกิจการ

ข. รายได้สุทธิจากการประกอบพาณิชย์กิจ

ค. เงินงบประมาณสำหรับดำเนินงานและขยายกิจการ

ในการดำเนินงานจัดตั้งโรงงานห้องเย็นและโรงงานน้ำแข็งตั้งแต่ปี 2496 จนถึงปี 2499 นั้น องค์การ ฯ ได้รับงบประมาณรายจ่ายวิสามัญลงทุนซึ่งเป็นค่าสร้างห้องเย็น โรงน้ำแข็ง บ้านพักเจ้าหน้าที่ สถานที่ทำการ คลังพัสดุ อาคารโรงเรียนต่าง ๆ และถนน เป็นจำนวนดังนี้

ปี พ.ศ.	งบประมาณที่ได้รับอนุมัติ บาท	งบประมาณที่จ่ายจริง บาท
2496	5,900,000.00	5,747,149.86
2497	14,404,880.00	7,984,712.40
2498	13,723,351.00	11,240,924.63
2499	4,000,000.00	4,000,000.00
	88,028,233.00	28,972,786.89

สำหรับงบประมาณในปี 2499 จำนวน 4 ล้านบาทนั้น เป็นค่าใช้จ่ายทุนหมุนเวียน (ค่าซื้อปลา เงินเดือนพนักงานเจ้าหน้าที่ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ) 2 ล้านบาท อีก 2 ล้านบาทเป็นรายจ่ายวิสามัญลงทุน

ในปี 2504 องค์การ ฯ ได้รับงบประมาณรายจ่ายวิสสามัญลงทุนเพื่อขยายกิจการเป็นจำนวนเงิน 15 ล้านบาท³³ เพื่อสร้างห้องเย็นขนาด 500 ตัน และโรงน้ำแข็งขนาดผลิตได้วันละ 15 ตัน 1 โรงที่จังหวัดชุมพรตามโครงการขยายงาน โดยงบประมาณรายนี้ผูกพันเหมาจ่ายให้ในเวลา 5 ปี คือ

1.	พ.ศ. 2504	เงินงบประมาณอนุมัติจ่าย	4,000,000.00	บาท
2.	พ.ศ. 2505	” ” ”	4,000,000.00	”
3.	พ.ศ. 2506	” ” ”	4,000,000.00	”
4.	พ.ศ. 2507	” ” ”	2,000,000.00	”
5.	พ.ศ. 2508	” ” ”	1,000,000.00	”
		รวม	15,000,000.00	”

ข. รายได้สุทธิจากการประกอบพาณิชย์กิจ

สำหรับรายได้สุทธิขององค์การ ฯ นับแต่เริ่มประกอบการค้าตั้งแต่ พ.ศ. 2499—2504 มีรายการดังต่อไปนี้³⁴

ปี 2499 และ 2500 ได้ดำเนินการค้าในขณะที่องค์การ ฯ อยู่ในระหว่างก่อสร้าง จึงปรากฏว่าขาดทุน 15,792.42 บาท

ปี 2501 เป็นปีที่เริ่มดำเนินการค้า แต่ยังไม่เต็มที่ ปีนี้จึงมีกำไรสุทธิเพียงเล็กน้อย

ปี 2502 ได้ดำเนินการถึง 15 เดือน ทั้งนี้ เพราะได้เปลี่ยนปีบัญชีใหม่ เพื่อให้เหมาะแก่ฤดูกาลซื้อขายปลา ในปีนี้้องค์การ ฯ ได้กำไรสุทธิสูงขึ้น

³³ องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น, รายงานประจำปี 2504, หน้า 14

³⁴ องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น, รายงานประจำปี 2499-2503, หน้า 30

ปี 2503 เนื่องจากราคาปลาแพงขึ้น เพราะมีปริมาณปลาเข้าสะพานปลาน้อย
องค์การฯ ต้องขายปลาส่วนใหญ่ไปในราคาถูก เพื่อรักษาระดับราคาปลาในท้องตลาดมิให้
สูงขึ้น อันจะทำให้ประชาชนผู้บริโภคร้อนจึงเป็นผลให้องค์การได้กำไรสุทธิน้อยกว่า
ปี 2502

ปี 2504 ปรากฏว่ากำไรสุทธิสูงกว่าปี 2503

ตารางที่ 2

ตารางแสดงฐานะกิจการขององค์การฯ แต่ละปี

ปี พ.ศ.	กำไรขั้นต้น		กำไรสุทธิ		ขาดทุนขั้นต้น		ขาดทุนสุทธิ	
	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.
2499-2500	—	—	—	—	15,792	42	—	—
2501	2,010,073	26	15,963	46	—	—	—	—
2502	3,671,899	93	599,719	23	—	—	—	—
2503	2,519,127	01	22,908	18	—	—	—	—
2504	2,762,944	22	27,755	21	—	—	—	—

ที่มา: องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, รายงานประจำปี 2499-2503

๕ บทที่ 5

การปฏิบัติงานขององค์การและโครงการในอนาคต

การดำเนินงานขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น ได้เริ่มมาเป็นลำดับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 โดยได้รับงบประมาณในการก่อสร้างเป็นปี ๆ จนสามารถสร้างโรงงานแช่แข็งและห้องเย็นแล้วเสร็จใน พ.ศ. 2498 และมีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายใช้สอยในการดำเนินกิจการขององค์การฯ เป็นจำนวน 60 ล้านบาท¹ เงินทุนที่ได้รับมานี้ยังไม่พอเพียงสำหรับการดำเนินการในเรื่องการอยู่ดีกินดีของประชาชนทั่วราชอาณาจักรให้สัมฤทธิ์ผลโดยเร็วได้ การปฏิบัติงานขององค์การฯ จึงจำกัดวงเขตอยู่เฉพาะส่วนกลางเท่านั้น ถึงอย่างไรก็ตาม องค์การฯ ก็มีนโยบายที่จะจัดสร้างห้องเย็นและโรงงานแช่แข็งให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนที่กำลังทวีขึ้นเรื่อย ๆ อยู่แล้ว อย่างน้อยภาคละ 1 แห่ง เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การฯ ขยายออกไปกว้างขวางยิ่งขึ้น แต่การจะปฏิบัติตามนโยบายหรือโครงการได้แค่ไหนเพียงไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับทุนเป็นอันดับแรก และโครงการต่าง ๆ ขององค์การฯ ที่ได้เสนอให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาแล้วนั้นได้รับอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการได้ 1 โครงการ ซึ่งเริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ ปี 2504 โครงการนี้คือ “โครงการสร้างห้องเย็นชุมพร” โดยจัดสรรงบประมาณไว้ 15 ล้านบาท²

1. การซื้อและจำหน่ายสินค้าเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตและผู้บริโภค

องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นเป็นรัฐวิสาหกิจที่มุ่งเอาการค้าสัตว์น้ำและตรังราคาไว้มิให้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนักเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาวประมงผู้ผลิตและประชาชนผู้บริโภคเป็นที่ตั้ง นอกจากการค้าสัตว์น้ำแล้ว องค์การฯ ยังผลิตน้ำแข็งออกจำหน่ายให้แก่ชาวประมงเพื่อนำไปแช่ปลาในระหว่างที่รอการลำเลียงมาสู่ตลาด และจำหน่ายให้แก่ประชาชนทั่วไปเพื่อใช้ในการบริโภคอีกด้วย นอกจากนี้ องค์การฯ

¹ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 75, ตอน 49, 24 มิถุนายน 2501, มาตรา 9

² องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น, รายงานประจำปี 2504 (พระนคร: โรงพิมพ์ศิริสาร, 2505), หน้า 16

ยังให้เอกชนหรือพ่อค้าเช่าสถานที่ห้องเย็นขององค์การ ฯ เพื่อเก็บสินค้า เช่น เนื้อสัตว์ ปลา ผัก ผลไม้ นมเนย ไข่ อาหารสำเร็จรูปบางอย่าง ฯลฯ ซึ่งงานส่วนใหญ่เป็นงานเกี่ยวกับการค้าทั้งสิ้น แต่เป็นการค้าที่มีได้หวังกอบโกยผลกำไรให้มาก เช่นการค้าของเอกชน เพราะกิจการขององค์การ ฯ จะต้องดำเนินไปตามนโยบายของกระทรวงเกษตรที่มุ่งหวังจะให้ องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นดำเนินการค้าเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ผลิตและผู้บริโภคเป็น ประการสำคัญและให้ปฏิบัติการในการแสวงหาผลกำไรเพียงเท่าที่พอเลี้ยงตัวเองได้ ซึ่งเป็น นโยบายหรือหลักการทั่ว ๆ ไปของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการโดยรัฐบาลอย่างสมบูรณ์

ก. การขอเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิต

ดังได้กล่าวแล้วว่า องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นมุ่งเอาการค้าสัตว์น้ำเป็นหลัก ฉะนั้นการดำเนินการค้าขององค์การ ฯ จึงเน้นหนักไปในการซื้อและจำหน่ายอาหารจากทะเล เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ ปลาและกุ้งทะเลเป็นสินค้าที่องค์การ ฯ ซื้อ และจำหน่ายมากที่สุด

ในการซื้อปลาขององค์การ ฯ ซื้อโดยวิธีประมูล ตามราคาที่ได้คณะกรรมการ พิจารณากำหนดราคากลางซื้อสินค้ากำหนดขึ้น³ ซึ่งก็ไม่สูงหรือต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกันใน ท้องตลาดจนเกินไป และในการซื้อสินค้าขององค์การ ฯ ในแต่ละปี จะอยู่ภายใต้การควบคุม ดูแลของคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งกระทรวงเกษตร (โดยรัฐมนตรีว่าการ ฯ) เป็นผู้แต่งตั้ง⁴ เพื่อให้การดำเนินการซื้อสินค้าได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและทันเวลาที่ สำหรับการซื้อ โดยวิธีประมูลนั้น ถ้าหากว่าผู้ขายประมูลขายในราคาสูงเกินสมควร องค์การ ฯ ก็จะไม่รับซื้อ หนึ่ง ก็เพื่อมิให้ราคาเขยิบสูงขึ้นไปอีก อันจะทำให้ผู้บริโภคต้องเดือดร้อน และในกรณีที่ มี การจับสัตว์น้ำได้มากจนอาจทำให้ราคาคต่ำ ซึ่งเนื่องมาจากผลิตผลมีปริมาณมากเกินต้อง การ องค์การ ฯ ก็จะช่วยรับซื้อไว้เพื่อเป็นการตรึงราคามิให้ตกต่ำจนเกินควร เพื่อช่วย เหลือชาวประมงมิให้จำใจต้องขายในราคาถูกเกินไป ซึ่งจะเป็นเหตุให้ชาวประมงต้องขาดทุน

³ องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น, "ระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางซื้อสินค้า 2503"

⁴ กระทรวงเกษตร, "คำสั่งที่ 178/2505 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2505"

หรือล้มเลิกการประกอบอาชีพไป จึงอาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นได้เริ่มดำเนินการมา ชาวประมงไม่ต้องเทปลาทิ้งเนื่องจากเน่าเสียไปในวันที่จับได้มากเหมือนแต่ก่อน และไม่ต้องถูกพ่อค้าคนกลางกดราคาอีกต่อไป ชาวประมงต่างหมดความกังวลในเรื่องการจำหน่าย เพราะมีห้องเย็นขององค์การเป็นหลักประกันที่คอยให้ความช่วยเหลือในการรับซื้อผลผลิตอยู่ ซึ่งผลอันนี้ย่อมทำให้ชาวประมงมีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพดีขึ้น ตรงตามความมุ่งมาดปรารถนาของรัฐบาลที่จะได้เห็นชาวประมงและเกษตรกรมีระดับการเป็นอยู่ดีขึ้น และเพื่อที่จะให้ฐานะเศรษฐกิจของผู้ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมและชาวประมงได้พัฒนาไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่รัฐมากขึ้น องค์การจึงได้ส่งเสริมให้มีการส่งผลิตผลเกษตรกรรมและประมงไปจำหน่ายยังต่างประเทศด้วย

ข. การซื้อและจำหน่ายเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคร

ในการประกอบการค้าโดยรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล มิใช่เพื่อมุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญเช่นเอกชน จุดใหญ่ที่สุดก็คือความต้องการที่จะให้ค่าครองชีพของประชาชนโดยทั่วไปมีระดับต่ำลง หรืออยู่ในระดับพอสมควรสมน้ำสมเนื้อ โดยจะช่วยตรึงและลดระดับราคาสินค้าอื่น ๆ ให้มีราคาถูกลง นอกจากนี้ก็เป็น การช่วยบรรเทาความขาดแคลนในค่านอาหารเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทั้งในยามสงบและยามสงคราม หรือเป็นทางจูงใจให้เอกชนลงทุนในการค้าประเภทนั้น ๆ

องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น ได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นทั้งที่ได้กล่าวมานี้ จึงรับเป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายสินค้าบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารจำพวกปลาสดเสียเอง ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภครและผู้ผลิตมิให้ต้องประสบความเดือดร้อนในเรื่องการซื้อและจำหน่าย ผู้บริโภครไม่สามารถที่จะซื้อหาอาหารจำพวกปลาหรือกุ้งสดได้ตลอดปีในราคาพอสมควร บางแห่งที่อยู่ไกลจากหัวเมืองชายทะเล เช่น จังหวัดภาคเหนือหรือภาคอีสานด้วยแล้ว ยังไม่มีโอกาสที่จะได้บริโภคอาหารจำพวกของทะเลสด ๆ เลย เพราะไม่อาจที่จะเก็บรักษาให้คงสภาพเดิมได้เมื่อส่งถึงผู้บริโภครในดินนั้น ๆ แต่เมื่อองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นเข้ามาดำเนินการ ก็จัดตั้งเย็นบรรทุกรถไฟส่งไปจำหน่ายยังแหล่งต่าง ๆ เกือบทั่วไป และตามโครงการขององค์การ ฯ นั้น ดำริที่จะตั้งห้องเย็นทั่วราชอาณาจักรอีกด้วย⁵

⁵ กระทรวงเกษตร, "โครงการจัดตั้งองค์การห้องเย็นและโรงงานแข็งพ.ศ. 2496"

ในการจำหน่ายสินค้าขององค์การ ฯ นี้ มีคณะกรรมการพิจารณากำหนดราคา กลาง จำหน่ายสินค้า⁶ ซึ่งประกอบไปด้วยพนักงานขององค์การ ฯ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหัวหน้า แผนกหัวหน้ากอง ไม่น้อยกว่า 3 นาย และได้รับแต่งตั้งจากผู้อำนวยการองค์การ ฯ เป็น ผู้พิจารณากำหนดราคาจำหน่าย ทั้งนี้เพื่อให้ราคาสินค้าที่จะจำหน่ายออกสู่ตลาดอยู่ใน ระดับอันสมควร มิให้สูงหรือต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกันในตลาด อันจะเป็นการเดือดร้อนแก่ผู้ บริโภคและชาวประมง และในขณะเดียวกันก็ไม่ทำให้องค์การ ฯ ต้องขาดรายได้ที่ควรจะได้ คุ้ม

ตารางที่ 3

ปริมาณและราคาปลาที่องค์การ ฯ ขายแต่ละปี

พ.ศ.	จำนวนปลาเป็นตัน (เมตริกตัน)	ราคาเป็นเงินบาท	หมายเหตุ
2500	250.0	465,072.45	
2501	1,158.1	3,130,305.61	
2502	1,345.1	7,804,473.20	
2503	1,234.2	5,952,626.25	
2504	1,319.2	7,878,240.40	
2505	665.8	4,660,891.97	

ที่มา: องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, สรุปรายงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ปี 2506

สำหรับแหล่งในการจัดซื้อปลาขององค์การท่องเที่ยว นั้น ช้อจากแพปลาในบริเวณ สะพานปลากรุงเทพ ฯ เป็นส่วนใหญ่ เพราะมีอาณาบริเวณอยู่ใกล้กับโรงงานท่องเที่ยว นอก จากนี้ช้อจากแหล่งจับปลาของชาวประมงหรือหัวเมืองชายทะเล โดยองค์การ ฯ จัดเรือท่องเที่ยวขนาด 30 ตัน 2 ลำ คือ "สาครสวัสดิ์" กับ "มัจฉาตรี" ไปจัดช้อมา โดยที่ชาวประมง มีต้องเสียเวลาลำเดียวมาส่งเอง นอกจากนี้องค์การ ฯ ยังมีโครงการสร้างท่องเที่ยวในแหล่งที่ ผลิตสินค้าอื่น ๆ โดยเฉพาะที่จังหวัดชุมพร ซึ่งปัจจุบันนี้กำลังอยู่ในระหว่างก่อสร้าง⁸

⁶ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว "ระเบียบที่ 23/3966 ว่าด้วยการกำหนดราคากลางจำหน่ายสินค้า" 2503

⁷ Ibid., ข้อ 5,6

⁸ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, "โครงการสร้างท่องเที่ยวชุมพร ปี 2502"

ตารางที่ 4

ปริมาณและราคาปลาแต่ละปีที่องค์การซื้อเข้าเก็บในห้องเย็น

พ.ศ.	จำนวนปลาเป็นตัน (เมตริกตัน)	ราคาเป็นเงินบาท	หมายเหตุ
2500	320.8	654,222.72	
2501	1,107.3	2,639,750.90	
2502	1,405.1	4,162,913.67	
2503	1,510.6	5,082,664.44	
2504	1,596.3	8,886,029.96	
2505	1,322.5	6,612,525.21	

หมายเหตุ ปลาที่องค์การซื้อเข้ามาเก็บในห้องเย็นนั้นเป็นปลาทุ 95 % นอกนั้นเป็นปลาอื่นๆ ซึ่งเป็นปลาที่มีราคาดี

ที่มา : องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น, สรุปรายงานการดำเนินงานขององค์การ
อุตสาหกรรมห้องเย็น ปี 2506

ค. การผลิตและจำหน่ายน้ำแข็ง

ตามโครงการเดิมของการจัดตั้งโรงงานห้องเย็นและโรงงานน้ำแข็ง มีโครงการที่จะผลิตน้ำแข็งออกจำหน่ายให้แก่ชาวประมงนำไปแช่ปลาในระหว่างที่ทำการล่าเลี้ยงมาสู่ตลาด เพื่อมิให้ปลาเน่าเสียมคุณภาพ และยังจำหน่ายให้แก่ประชาชนทั่วไปเพื่อบริโภคอีกด้วย โดยองค์การจำหน่ายในราคาพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากว่า การผลิตน้ำแข็งของบริษัทเอกชนมีปริมาณไม่พอกับความต้องการของประชาชน และในบางฤดูกาลเป็นฤดูแล้ง (ระหว่างเดือนมีนาคม—เมษายน) น้ำแข็งก็มักจะขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้นกว่าปกติ เพราะมีผู้ต้องการมากขึ้น พ่อค้าก็มักจะถือโอกาสเพิ่มราคาให้สูงกว่าเดิม นอกจากนี้โรงงานผลิตน้ำแข็งของเอกชนบางแห่งก็ได้คำนึงถึงคุณภาพมากนัก เพราะมุ่งผลกำไรเป็นใหญ่ ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้และผู้บริโภคน้ำแข็งโดยทั่วไป

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว องค์การห้องเย็นและโรงน้ำแข็ง (เค็ม) จึงได้ผลิตน้ำแข็งออกจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาพอสมควร โดยมีปริมาณและคุณภาพที่พอเพียงและอยู่ในเกณฑ์ดี

สำหรับในการผลิตน้ำแข็งขององค์การในปี 2499 ปรากฏว่าผลิตได้วันละ 40 ตัน ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน เพราะเป็นปีแรกที่เริ่มดำเนินการประกอบกับเครื่องทำน้ำแข็งมีขนาดเพียง 40 ตัน ฉะนั้น ในปีเดียวกันนี้ องค์การจึงได้ส่งเครื่องทำน้ำแข็งเพิ่มขึ้นเพื่อให้ผลิตได้อีกเท่าตัว ดังนั้นในปี 2500 ถึง 2503 องค์การจึงผลิตน้ำแข็งได้เพิ่มขึ้นเป็นวันละ 80 ตัน และองค์การสามารถจำหน่ายน้ำแข็งออกสู่ตลาดปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมิใช่น้อย โปรดพิจารณาตารางที่ 5 และตารางที่ 6 ประกอบ

ตารางที่ 5

ความจุของห้องเย็นและกำลังผลิตของโรงน้ำแข็ง

ตั้งแต่ พ.ศ. 2499-2503

พ.ศ.	ขนาดความจุของห้องเย็น ตัน	ผลิตน้ำแข็งเต็มที่	
		วันละ/ตัน	ปีละ/ตัน
2499	1,500	40	14,600
2500	1,500	80	29,200
2501	1,500	80	29,200
2502	1,500	80	29,200
2503	1,500	80	29,200

ที่มา : องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น, รายงานประจำปี 2499-2503

สำหรับขนาดความจุของห้องเย็น 1,500 ตันนั้น ตามปกติองค์การจะใช้เก็บสินค้าประมาณ 1,000-1,200 ตัน เพื่อรักษาคุณภาพของสินค้าและให้เป็นระเบียบเรียบร้อยในการวางสินค้า

ตารางที่ 6
ปริมาณน้ำแข็งที่จำหน่ายได้เป็นรายปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2500—2508

พ.ศ.	จำหน่ายได้ (เมตริกตัน)	รายได้ค่าน้ำแข็ง (บาท)	หมายเหตุ
2500	13,661.3	478,235.50	
2501	17,078.8	1,118,453.50	
2502	26,504.4	2,281,842.50	
2503	21,009.7	1,327,249.75	
2504	21,558.6	1,712,877.74	
2505	21,566.8	2,372,110.50	

หมายเหตุ ปริมาณการผลิตน้ำแข็งขององค์การฯ ได้ผลิตตามความต้องการของตลาดและ
ชาวประมง

ที่มา : องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, รายงานการดำเนินงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ปี 2506

ง. การรับฝากสินค้า

จุดมุ่งหมายในประการที่สำคัญที่สุดขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวก็คือ การรักษาคูณภาพของสินค้าบางประเภท เช่น ปลา เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ นมเนย ไข่ อาหารสำเร็จรูปบางอย่าง หรือสิ่งอื่นใดที่จำต้องเก็บไว้ในสถานที่ที่มีระดับความเย็น มิให้เสื่อมคุณค่าหรือเสียหาย ก่อนที่จะได้นำไปใช้ประโยชน์ การใช้ห้องเย็นขององค์การเป็นที่เก็บสินค้าประเภทอาหารสด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลาสด ย่อมเป็นการช่วยผู้ผลิตและผู้บริโภคได้อย่างดี เพราะอาหารประเภทนี้มักเสี้ง่าย ถ้ามิได้เก็บไว้ในระดับความเย็นพอสมควรแล้ว

ฉะนั้น การใช้ห้องเย็นเป็นที่เก็บสินค้าบางประเภทให้มีคุณภาพคงเดิม จึงเป็นการช่วยผู้ผลิตหรือพ่อค้า มิให้ต้องถูกกดราคา จำใจขายในราคาที่ต่ำเกินไป เพราะถ้าไม่ขายก็อาจจะต้องทิ้งไปโดยไร้ประโยชน์ และยังช่วยผู้บริโภคมิให้ต้องเดือดร้อนในโอกาสที่อาหารสดมีราคาแพงหรือยามขาดแคลน ซึ่งถือว่าเป็นการรักษาระดับราคาอีกวิธีหนึ่ง และขจัดอิทธิพลของคนกลางมิให้ขูดรีดผู้ผลิตและผู้บริโภคจนเกินไป เพราะห้องเย็นสามารถที่จะกักตุนอาหารสดไว้ได้ในระยะอันยาวนาน ช่วยให้ผู้บริโภคได้มีอาหารสดที่มีคุณภาพไม่เปลี่ยนแปลงมากนักบริโภคตลอดปี อีกทั้งผู้ประกอบการค้าประเภทนี้ก็อาจจะมีสินค้าจำหน่ายได้ตลอดทั้งปี

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวมานี้ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงเปิดโอกาสให้เอกชนหรือบริษัทห้างร้าน ที่มีความประสงค์จะเก็บสินค้าหรือพัสดุอื่นใดไว้ในระดับความเย็น นำไปฝากเก็บรักษาไว้ในห้องเย็นขององค์การได้⁹ โดยผู้ฝากจะฝากเก็บรักษาไว้ชั่วคราวหรือจะฝากเข้าเป็นระยะเวลาติดต่อกันเป็นเดือนก็ได้

สำหรับค่าฝากนั้นองค์การอาจจะคิดเป็นรายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือนแล้วแต่กรณี โดยกำหนดอัตราค่าฝากไว้แล้วแต่ประเภทขนาดน้ำหนักของหีบและห่อที่บรรจุของนั้น ๆ และระดับความเย็นหรืออุณหภูมิที่ใช้ในห้องเย็น¹⁰

ปรากฏว่านับแต่ปี 2500 ถึงปี 2503 ปริมาณสินค้าที่เอกชนหรือบริษัทห้างร้าน นำฝากเก็บรักษาไว้ในโรงงานห้องเย็นขององค์การมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี อันทำให้องค์การมีรายได้จากค่าบริการประเภทนี้เป็นจำนวนพอที่จะนำมาเลี้ยงตัวเองได้เป็นอย่างดี¹¹ ขอได้โปรดพิจารณาดารางที่ 7 ข้างล่างประกอบ

ตารางที่ 7

ปริมาณสินค้าต่าง ๆ ที่พ่อค้าและเอกชนนำมาฝากเข้าแต่ละปี

พ.ศ.	จำนวนสินค้าที่นำมาฝาก (เมตริกตัน)	รายได้ค่าบริการฝาก	หมายเหตุ
2500	27.1	17,015.95	
2501	245.9	214,612.47	
2502	734.2	689,462.54	
2503	826.3	847,039.12	
2504	725.2	715,742.63	
2505	995.6	896,608.34	

ที่มา: องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, รายงานการดำเนินงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวปี 2506

⁹ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, “ระเบียบและคำสั่งที่ 15/2366 2500 ระเบียบว่าด้วยการฝากเก็บสินค้าเข้าห้องเย็น”

¹⁰ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, “ระเบียบว่าด้วยการรับฝากเก็บสินค้าเข้าห้องเย็น ที่ 15/2366 2500 (แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ 1 มกราคม 2504)”

¹¹ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, “บุคคลประจำปี 2500”

จ. การส่งสินค้าไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

เนื่องจากองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการแต่ผู้เดียว ฉะนั้น การประกอบการพาณิชย์กิจขององค์การจึงยังไม่เป็นอิสระและได้ผลอย่างเพียงพอ เพราะยังต้องอยู่ในกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหลายอย่างหลายประการ ซึ่งเพิ่งเล็งไปที่ผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าที่จะมุ่งหวังผลกำไรอย่างแท้จริง เช่น ธุรกิจของเอกชน ดังนั้นโอกาสที่จะประกอบการค้าเพื่อแสวงหาผลกำไรขององค์การจึงยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร อีกอย่างหนึ่งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพิ่งจะเริ่มดำเนินการค้าอย่างจริงจังเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง และตลาดการค้าภายในมากกว่าที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ แต่เมื่อปรากฏว่านับตั้งแต่ที่องค์การได้ก่อตั้งมาและเริ่มทำการค้า ได้มีผลิตผลบางอย่างเหลือจากการจำหน่ายภายในประเทศ คือ กุ้งทะเล ซึ่งมีปริมาณมากพอที่จะส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ เป็นการแสวงหารายได้เป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของประเทศในทางเศรษฐกิจ ส่วนผลิตผลอย่างอื่นนอกจากกุ้งแล้ว องค์การก็พยายามที่จะส่งออกไปจำหน่ายเช่นกัน แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับโครงการ ปริมาณและคุณภาพของผลิตผลนั้น ๆ เป็นสำคัญ

ตารางที่ 8

ปริมาณกุ้งทะเลจากองค์การฯ ที่ส่งจำหน่ายนอกประเทศ

พ.ศ.	ปริมาณที่ส่งออก (ตัน)	มูลค่า (บาท)
2502	22.2	800,400.00
2503	17.8	373,760.00

ที่มา: องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, รายงานประจำปี 2499-2503

ฉ. การเข้าร่วมทุนและถือหุ้น

องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นอกจากจะปฏิบัติงานในหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงด้วยตนเองแล้ว ยังได้เข้าร่วมทุนและถือหุ้นในโรงงานฆ่าสัตว์ของเทศบาลนครกรุงเทพฯ อีก ทั้งนี้ โดยเห็นว่ากิจการโรงงานฆ่าสัตว์ของเทศบาลนครกรุงเทพฯ มีความสัมพันธ์กับ

การดำเนินงาน ขององค์การในทันทีจะเก็บเนื้อสำรองไว้จำหน่ายให้แก่ประชาชนในยามขาดแคลน และเพื่อจะส่งเสริมให้เป็นสินค้าส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศในยามปกติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุญาตให้องค์การ ฯ เข้าถือหุ้นในโรงงานฆ่าสัตว์ ฯ เป็นจำนวน 500 หุ้น เป็นเงิน 500,000 บาท ตั้งแต่ปี 2503¹²

2. โครงการในอนาคต

เพื่อที่จะขยายกิจการขององค์การ ฯ ให้กว้างขวางออกไปเท่าที่จำเป็นเพื่อการครองชีพของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ องค์การ ฯ ได้วางโครงการในอนาคตไว้ดังต่อไปนี้

1. โครงการสร้างห้องเย็นส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร
2. โครงการขยายการจำหน่ายสินค้าสัตว์น้ำ
3. โครงการร้านค้า

1. สำหรับโครงการสร้างห้องเย็นในส่วนภูมิภาคนั้น แห่งแรกจะทำที่ภาคใต้ คือที่จังหวัดชุมพร เป็นห้องเย็นขนาด 500 ตัน ซึ่งปัจจุบันนี้อยู่ในระหว่างการก่อสร้าง โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504¹³ ใช้งบประมาณ 15 ล้านบาท ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่เก็บกุ้งและปลาในแหล่งทำการประมง และเป็นที่ยึดผลไม้อบแห้งของจังหวัดนี้และจังหวัดใกล้เคียง ส่วนห้องเย็นที่จะสร้างในลำดับต่อไป คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะสร้างที่จังหวัดนครราชสีมาหรือจังหวัดขอนแก่นแห่งใดแห่งหนึ่ง เป็นห้องเย็นขนาด 10 ตัน อนาคตต่อไปจะสร้างในภาคเหนือที่จังหวัดลำปาง แล้วสร้างในภาคกลางเพิ่มเติมที่จังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดนครสวรรค์ตามลำดับ เป็นห้องเย็นขนาด 10 ถึง 20 ตัน โครงการสร้างห้องเย็นในจังหวัดชุมพรได้เริ่มในปี 2504 ส่วนโครงการสร้างห้องเย็นในจังหวัดอื่นๆ นั้น ต้องสุกแล้วแต่งบประมาณที่องค์การ ฯ จะได้รับ หรือสุกแล้วแต่จะมีเอกชนลงทุนสร้างแล้วหรือยัง ถ้าปรากฏว่ามีเอกชนลงทุนสร้างห้องเย็นที่จังหวัดใดเป็นที่เพียงพอแล้ว องค์การ ฯ

¹² องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น, "รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารกิจการ อ.ย. ครั้งที่ 1/2503 วันที่ 28 มีนาคม 2503" และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ กษ. 5505/2503 ลง วันที่ 9 มิถุนายน 2503"

¹³ องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น, รายงานประจำปี 2504, หน้า 14

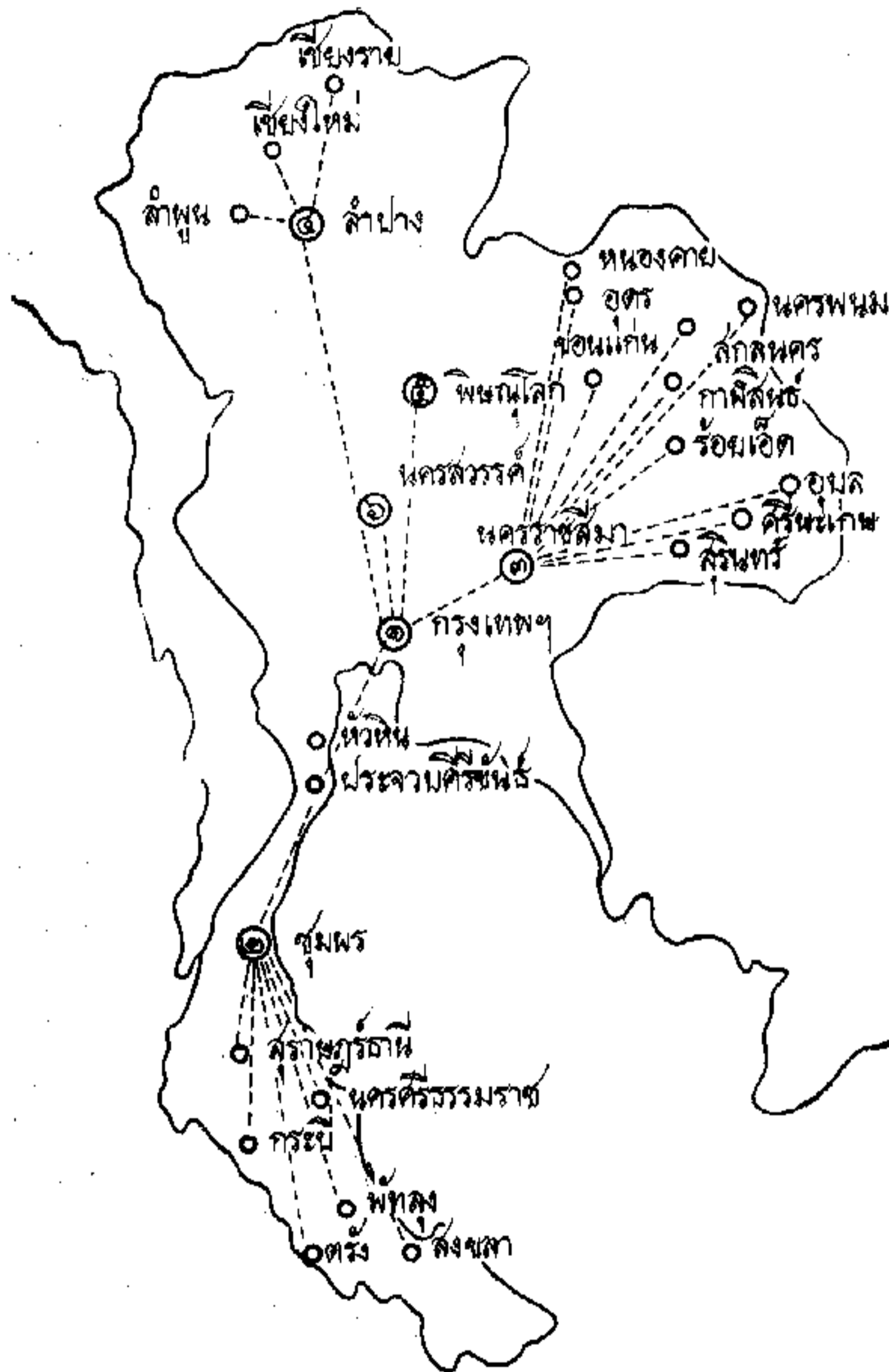
ก็จะไม่ทำเพื่อมิให้เป็นการแข่งขันของประชาชน แต่ถ้ายังไม่มีเอกชนใดจัดสร้างขึ้น องค์กรการฯ ก็จะพิจารณาดำเนินการต่อไป องค์กรการฯ เชื่อว่าเมื่อห้องเย็นในสวนภูมิภาคได้ดำเนินการตามโครงการโดยสมบูรณ์แล้ว ประชาชนทั่วประเทศจะมีอาหารทะเลสดและอาหารอื่นๆ ซึ่งมีได้มีการผลิตในท้องถิ่นนั้นๆ บริโภคได้อย่างทั่วถึงตลอดทุกฤดูกาล ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนอาหารในท้องถิ่นต่างๆ อย่างเป็นผล นอกจากนี้ยังจะเป็นการช่วยส่งเสริมให้ผู้ผลิตมีความมั่นใจในการประกอบอาชีพ ไม่ต้องทิ้งขว้างหรือปล่อยให้เน่าเสียหายในฤดูที่มีผลิตผลล้นตลาดมากเป็นพิเศษซึ่งที่เคยประสบมา (โปรดดูรายละเอียดในแผนที่ประกอบ)

2. เกี่ยวกับโครงการขยายการจำหน่ายสินค้าสัตว์น้ำนั้น องค์กรการฯ จะได้พยายามหาช่องทางจำหน่ายให้เพิ่มขึ้นเพื่อให้เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน ซึ่งทั่วจำนวนขึ้นเป็นลำดับ ในปัจจุบันองค์กรการฯ ได้จำหน่ายสินค้าแช่เย็นขององค์กรการฯ ด้วยการขายส่งเป็นส่วนใหญ่ มีลูกค้าประจำประมาณ 104 ราย¹⁴ มาซื้อและส่งไปจำหน่ายต่อทั่วราชอาณาจักร ซึ่งองค์กรการฯ ได้ให้ความสะดวกในเรื่องการติดต่อกับ การขนส่งและอื่น ๆ พอสมควร อย่างไรก็ตาม ปริมาณสินค้าสัตว์น้ำแช่เย็นที่องค์กรการฯ จำหน่ายนั้นยังนับว่าไม่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการคมนาคมยังไม่ค่อยสะดวก การลำเลียงอาหารทะเลแช่เย็นไปจำหน่ายไกล ๆ นั้นจึงมักเสียหายง่าย นอกจากนี้โดยเหตุที่ทางการได้ส่งเสริมให้ทำการประมงทะเลลึก และปลาที่จับได้นั้นประชาชนส่วนมากไม่รู้จักจึงไม่นิยมซื้อไปรับประทาน ด้วยเหตุนี้องค์กรการฯ จึงมีโครงการที่จะโฆษณาเผยแพร่ให้เป็นที่นิยมของประชาชนต่อไป ซึ่งผลอันนี้จะเป็นการช่วยให้พี่น้องชาวประมงสามารถจับปลาได้อย่างเต็มที่และไม่ต้องโยนทิ้งน้ำไปเนื่องจากหาผู้ซื้อไม่ได้หรือขายได้ในราคาต่ำไม่คุ้มทุน การขยายการค้าสินค้าแช่เย็นนี้องค์กรการฯ จะได้วางโครงการส่งไปจำหน่ายต่างประเทศด้วย ซึ่งการส่งไปจำหน่ายต่างประเทศนี้จะได้หาทางป้องกันมิให้เป็นที่กระทบกระเทือนต่อผู้บริโภคนในประเทศแต่อย่างใด สำหรับในการลำเลียงสินค้าสัตว์น้ำแช่เย็นไปจำหน่ายในท้องถิ่นไกล ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีอาหารดังกล่าวบริโภคโดยทั่วถึงนั้น องค์กรการฯ จะได้จัดซื้อรถยนต์ตู้เย็นที่เหมาะสมในการลำเลียงปลาและอาหารสดอื่นๆ ต่อไป และในทอนหากลับก็จะลำเลียงสินค้าในจังหวัดนั้นๆ ลงมาจำหน่ายในภาคกลางด้วย

¹⁴ องค์กรการอุตสาหกรรมห้องเย็น, รายงานประจำปี 2508 (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริสาร, 2504),

3. สำหรับโครงการร้านค้าอื่นๆ องค์กรฯ จะได้จัดตั้งร้านค้าสินค้าขององค์กรฯ ขึ้นที่บริเวณองค์กรฯ โดยสร้างให้ติดกับถนนใหญ่ และขายปลีก ทั้งให้เป็นที่โชว์สินค้าขององค์กรด้วย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อ นอกจากนี้องค์กรฯ จะได้จัดร้านค้าเคลื่อนที่เช่นจะได้นำสินค้าแช่เย็นขององค์กรฯ ไปจำหน่ายยังตลาดนัด หรือในย่านชุมนุมชนบางแห่งโดยจำหน่ายในราคาที่ย่อมเยา เพื่อช่วยลดค่าครองชีพตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป

แผนที่ประกอบโครงการ แสดงที่ตั้งห้องเย็นตามจังหวัดต่างๆ



1. ห้องเย็นขนาด 1,500 ตัน สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว (พระนคร)
2. ห้องเย็นที่อยู่ระหว่างการก่อสร้าง (ชุมพร)
3. ห้องเย็นที่ตำริ จะสร้างต่อไปในลำดับแรก (นครราชสีมา)
4. ห้องเย็นที่ตำริ จะสร้างต่อไปในลำดับสอง (ลำปาง)
5. ห้องเย็นที่ตำริ จะสร้างต่อไปในลำดับสาม (พิษณุโลก)
6. ห้องเย็นที่ตำริ จะสร้างต่อไปในลำดับสี่ (นครสวรรค์)

ที่มา : องค์กรอุตสาหกรรมห้องเย็น, รายงานประจำปี พ.ศ. 2499-2503

บทที่ 6

บทสรุป

เท่าที่ได้ทำการพิจารณาศึกษามาในบทก่อน ๆ แล้ว จะเห็นว่าความมุ่งหมายใน ประการที่สำคัญในการก่อตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นขึ้นมา ก็เนื่องมาจากต้องการที่จะ หาทางช่วยเหลือผู้ผลิตและผู้บริโภคในสินค้าบางชนิด โดยเฉพาะอาหารสดประเภทปลาทะเล เนื้อ หรือพืชผัก มิให้ได้รับความเดือดร้อนในการซื้อหาเพื่อบริโภค หรือในการจัดจำหน่าย ภารกิจขององค์การ อุตสาหกรรมห้องเย็นไม่เพียงแต่จะเป็นการส่งเสริมการ อยู่ดีกินดีของ ประชาชนในภาคต่าง ๆ ตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเท่านั้น แต่ยังเป็น การเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศชาติในทางประกอบพาณิชย์อีกด้วย นอกจากนี้ยังช่วยให้มี การนำทรัพยากรธรรมชาติออกมาใช้โดยสม่ำเสมอเหมาะสมแก่ความต้องการของตลาด โดยคำนึงถึงประชาชนผู้บริโภคเป็นสำคัญ จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น มีอุดมการณ์ที่จะสร้างสรรค์ความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่ประชาชนในชาติเป็นหลักใหญ่ แต่ใน ขณะเดียวกันองค์การฯ ก็พยายามมุ่งแสวงหาผลกำไรในการประกอบการค้าอีกด้วย แต่โดย ที่องค์การฯ มุ่งที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนและตรึงราคาสินค้ามิให้ เขยิบสูงขึ้น จึงเป็นเหตุให้ผลกำไรจากการประกอบการค้าตกต่ำในบางครั้ง ทั้งนี้เพราะ องค์การฯ มิได้ถือโอกาสขูดรีดเลือกเนื้อประชาชนเพื่อแสวงหากำไรในยามที่สินค้าขาดตลาด เช่นการดำเนินการ ของเอกชน แต่ทั้งนี้มิใช่ว่าองค์การจะไม่พยายามแสวงหากำไรเสียเลย เพราะองค์การฯ ได้หาทางส่งสินค้าไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้มากขึ้น และพยายามทำกำไร จากการค้ากับต่างประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินงานขององค์การจะมีแค่ไหนเพียงไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 คือ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ (Man, Money, Material and Management) นอกจากนี้ยังจะ ต้องคำนึงถึงความต้องการของตลาดอีกด้วย เพราะองค์การฯ มีลักษณะการดำเนินงานใน รูปของการค้าที่ต้องการความคล่องตัว (Flexibility) เพื่อให้ทันต่อสภาวะการณ์อยู่เสมอ และ ยังจะต้องพิจารณาถึงอุปสรรคหรืออุปสรรคบางประการอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัด

(Limitation) หรือภาวะครอบงำ (Dominance) บางอย่างที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมในการบริหารงานขององค์กร ฯ เพราะสิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวนี้อาจจะอยู่ในลักษณะอุปสรรคช่วยเป็นพลังผลักดันให้การดำเนินงานบรรลุผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมาย และในขณะเดียวกันก็อาจจะอยู่ในลักษณะอุปสรรคที่ทางกันมิให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย หรือก่อให้เกิดการชงกั้นการดำเนินธุรกิจขององค์กร ฯ ได้

จากการศึกษาและค้นคว้าเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรอุตสาหกรรมห้องเย็นในฐานะรัฐวิสาหกิจนี้ ทำให้ผู้เขียนเกิดปัญหาและข้อคิดเห็นบางประการ ซึ่งพอจะกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

ก. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตัวบุคคล ถ้าจะพิจารณาการจัดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ขององค์กร ฯ แล้ว ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลในคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือที่ปรึกษาก็ตาม ล้วนแต่เป็นบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำหรือเคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อนแทบทั้งสิ้น การที่ให้ข้าราชการมาเป็นผู้ดำเนินงานในองค์กร ฯ นี้ อาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการขึ้นได้ อาทิเช่นปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของบุคคลชั้นหัวหน้าขององค์กร ฯ เพราะการประกอบธุรกิจในรูปของการค้านั้น ผู้บริหารงานจะต้องเป็นผู้รอบรู้ จัดเจนอย่างพอเพียง สามารถเคลื่อนไหวได้ทันต่อสถานการณ์ของภาวะตลาดที่แปรปรวนไปทุกขณะจิต การดำเนินงานขององค์กร ฯ จะต้องมึลักษณะคล่องตัวอยู่เสมอ การออกคำสั่งหรือรับคำสั่งไปปฏิบัติควรจะเป็นไปอย่างฉับพลันทันที ไม่ควรจะทำเนิ่นการแบบทางราชการที่เต็มไปด้วยระเบียบแบบแผนและกฎเกณฑ์นานัปประการ การที่ให้ข้าราชการโดยเฉพาะ ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ขององค์กร ฯ นี้ อาจจะทำให้ระบบการบริหารงานขององค์กร ฯ ไม่เป็นอิสระ และคล่องตัวได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะข้าราชการย่อมมีความเคยชินต่อระเบียบแบบแผนที่เคยปฏิบัติมาในวงราชการ และเมื่อมาบริหารงานขององค์กร ฯ ก็อาจจะนำเอากฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนอันเป็นแบบฉบับของทางราชการมาใช้ ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมและควรแก่กาลเทศะก็ได้ นอกจากนี้เอกภาพในการบริหารงานขององค์กร ฯ แทนที่จะอยู่ที่ตัวองค์กรเองในอันที่จะเป็นผู้ริเริ่มภารกิจต่าง ๆ กลับกลายเป็นที่กระทรวงเจ้าสังกัดหรือคณะรัฐมนตรีผู้มีอิทธิพลเหนือผู้บริหารงานขององค์กร ฯ ไป

นอกจากนี้ ก็อาจจะมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพของงานอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของบุคคลในระดับต่าง ๆ ในองค์การ ๆ ว่าจะได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ที่มีภาระหน้าที่งานประจำอยู่อย่างมากมาย และจะต้องเป็นบุคคลที่เสียสละอย่างยิ่งใหญ่ ทั้งกำลังกาย กำลังใจ และกำลังความคิดในการที่จะปฏิบัติงานขององค์การ ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี คณะกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ ความเหมาะสมที่จะบริหารงานรวมตลอดทั้งจะต้องมีเวลาที่จะควบคุมดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเรียบร้อยและถูกต้อง มีปัญหาว่า คณะกรรมการหรือบุคคลชั้นนำขององค์การ ๆ มีสิ่งเหล่านี้เพียงพอหรือไม่ เพราะประสิทธิภาพของงานย่อมต้องอาศัยปัจจัยหลายสิ่งหลายอย่างประกอบกัน แต่จะอย่างไรก็ตาม แม้จะได้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถอย่างสูงเพียงไรก็ตาม เราก็ไม่อาจจะหวังได้ว่าความสามารถหรือทักษะของข้าราชการจะมีเท่าเทียมกับผู้ที่ทำงานอยู่ในวงการธุรกิจของเอกชนที่ได้ดำเนินการมาโดยเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจยังต้องคำนึงถึงแนวความคิดที่ว่า "รัฐไม่ควรค้ากำไร" ฉะนั้นถ้าจะยึดถือประสิทธิภาพของงานอยู่ที่ผลกำไรขององค์การแล้ว ก็ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะให้ข้าราชการมาเป็นผู้ดำเนินงาน แต่ถ้ามองอีกแง่หนึ่งแล้ว ก็จะเห็นว่า การประกอบการพาณิชย์กิจของรัฐบาลโดยทั่ว ๆ ไป มักมีหน่วยงานขนาดใหญ่โต (Large scale organization) มีระบบการบริหารงานสลับซับซ้อนแบบหน่วยงานของทางราชการทั้งหลาย และต้องการความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ฉะนั้นการที่ให้ข้าราชการเข้าไปดำเนินการย่อมเป็นการง่ายต่อการควบคุมตรวจสอบ และง่ายต่อการกำหนดนโยบายให้ประสานงานสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ข้าราชการย่อมจะเข้าใจนโยบายของรัฐบาลได้ดีกว่าบุคคลภายนอก จึงนับว่าเป็นประโยชน์ต่อการร่วมมือประสานงานในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติเป็นอย่างยิ่ง

อนึ่ง กฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ขององค์การ ๆ ในการจัดกำลังคนนั้น ก็ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดที่องค์การ ๆ จะยึดถือแนวของ ก.พ. เสมอไป องค์การควรจะวางระเบียบหรือกฎเกณฑ์โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและฐานะขององค์การในรูป

ของธุรกิจการค้ามากกว่าที่จะคำนึงถึงฐานะทางราชการ เพราะในรูปลักษณะเช่นนี้ ภารกิจขององค์การนั้นมุ่งเสนอบริการโดยหวังผลตอบแทนอันเป็นผลกำไร ส่วนทางราชการนั้นให้บริการโดยมิมุ่งผลตอบแทนแต่อย่างใด ฉะนั้น ในการจัดตัวบุคคล องค์การน่าจะเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านการค้าประกอบด้วย นอกจากฝ่ายเทคนิคหรือฝ่ายวิชาการ การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ควรจะใช้ระบบ Position Concept ซึ่งมุ่งที่จะจัดคนที่มีความรู้ความชำนาญตรงตามความต้องการของตำแหน่งแบบ "Put the right man on the right job" ตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง ควรจะเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามาดำเนินงานบ้าง มิใช่เป็นไปในลักษณะผูกขาดเฉพาะบุคคลบางกลุ่มบางพวกเท่านั้น

จ. ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามโครงการและนโยบาย เท่าที่ได้พิจารณาจากโครงการต่าง ๆ หรือนโยบายที่ทางองค์การ ฯ ได้วางไว้แล้วจะเห็นว่าเหมาะสมและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ แต่มีปัญหาว่าการดำเนินการตามโครงการหรือวัตถุประสงค์นั้น ๆ จะทำไปได้แค่ไหนเพียงไร เพราะการบริหารงานขององค์การยังไม่เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์แบบ การดำเนินงานทุกอย่างโดยเฉพาะการปฏิบัติตามโครงการยังต้องขึ้นอยู่กับคำสั่งของกระทรวงเจ้าสังกัดหรือรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้เงินงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายตามโครงการ องค์การยังต้องพึ่งพาอาศัยจากงบประมาณแผ่นดินอยู่ จึงไม่อาจจะหวังได้มากนักว่า โครงการขององค์การจะได้ดำเนินไปได้โดยตลอดไปเรื่อยไปร่ำไป แม้ว่านักวิชาการขององค์การจะได้วางโครงการไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนว่า ควรจะดำเนินการอย่างไร เหมาะสมและถูกต้องหรือไม่ แต่ถ้าเจ้ากระทรวงหรือฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นด้วย การปฏิบัติตามโครงการนั้นก็น่าจะเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งนัก

การวางนโยบายหรือการกำหนดโครงการสร้างห้องเย็นในจังหวัดต่าง ๆ นั้น ผู้เขียนทราบว่านักวิชาการขององค์การได้กะประมาณถึงผลได้ผลเสียแล้วอย่างรอบคอบ โดยต้องคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ จำนวนประชากร และความต้องการของตลาดประกอบกัน เพราะองค์การ ฯ จะต้องมุ่งทั้งผลกำไรและการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนควบคู่กันไป บางท้องถิ่นอาจจะมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ แต่ประชาชนไม่หนาแน่น มีความ

ต้องการในสินค้าขององค์กรน้อย ในกรณีเช่นนี้องค์กรฯ ก็ไม่อาจที่จะก่อตั้งห้องเย็นขึ้นได้ เพราะเป็นการเสี่ยงต่อการขาดทุน แต่ทั้งนี้และทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ย่อมแล้วแต่ผู้บริหารงานขององค์กรเป็นสำคัญว่า จะดำเนินงานตามโครงการไปโดยยึดถือแนวความคิด หรือหลักวิชาขององค์กรเอง หรือจะปฏิบัติไปแล้วแต่ความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ อันเป็นข้าราชการประจำซึ่งอาจจะขาดความรู้ความชำนาญในงานด้านนี้มาก่อน และย่อมจะ เป็นการเสี่ยงต่อการใช้ทรัพยากรของชาติไปในทางที่ไม่สมควรก็เป็นได้.

๑ นโยบายเป็นแต่เพียงแนวทางสำหรับให้ยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงานเท่านั้น นโยบายจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติเป็นสำคัญ ถ้าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายเรื่องใด ไม่ให้ความร่วมมือร่วมใจ เมื่อถึงคราวปฏิบัติ นโยบายส่วนนั้นย่อมไม่มีทางสำเร็จลงได้

จอมพลถนอม กิตติขจร