

การจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ก. การดำเนินการก่อนการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย

1. ข้อเสนอของกรมไปรษณีย์โทรเลข

เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 และมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ โดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และนายทวีช กลิ่นประทุม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขได้มีหนังสือถึงกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2519 ขอปรับปรุงระบบบริหาร โดยได้ลำดับความเป็นมาของเรื่องเดิมทั้งหมดเสนอผ่านไปทางกระทรวงคมนาคม ทั้งนี้โดยยึดถือหลักการเดิม ตามมติของคณะรัฐมนตรีที่เห็นสมควรแยกงานอำนวยการ ออกจากงานปฏิบัติการ

อย่างไรก็ดี ในขณะเดียวกัน นายประยูรศักดิ์ ชลาชนิเศษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ปรับปรุงระบบบริหารกิจการสื่อสารเสียใหม่ โดยการจัดตั้งเป็นกระทรวงสื่อสารไปรษณีย์ และโทรคมนาคม เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการสื่อสารโดยเฉพาะ และเสนอให้อोनหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการสื่อสาร และในปัจจุบันมีฐานะเป็นหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มารวมอยู่ด้วยกันในกระทรวงสื่อสารไปรษณีย์ และโทรคมนาคม

✓ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้พิจารณาเห็นว่า ข้อเสนอดังกล่าวจะทำให้สามารถแก้ปัญหาในเรื่องงานซ้ำซ้อน ขาดการสื่อสารไม่มีประสิทธิภาพ การขาดแคลนกำลังคน การสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และการไม่ประสานงานกันได้เป็นอย่างดี จึงได้เสนอขอให้มีการปรับปรุงระบบบริหารกิจการสื่อสารของประเทศดังต่อไปนี้ คือ<sup>1</sup>

<sup>1</sup>หนังสือกรมไปรษณีย์โทรเลข ที่ คค.0702/1607 ลงวันที่ 21 เมษายน 2519

ก. ขอแยกงานระดับอำนาจการของกรมไปรษณีย์โทรเลขออกจากงานระดับปฏิบัติการ และให้งานระดับปฏิบัติการมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยจัดตั้งเป็น "การสื่อสารแห่งประเทศไทย"

ข. ปรับปรุงระบบบริหารกิจการสื่อสารของประเทศเสียใหม่ โดยให้กระทรวงที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการสื่อสารโดยเฉพาะ ซึ่งอาจทำได้อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

ข (1) จัดตั้ง กระทรวงการขนส่ง (Ministry of Transports) ขึ้นใหม่ โดยแยกกิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ กิจการทางหลวง ออกจากกระทรวงคมนาคม และให้กระทรวงคมนาคมส่วนที่เหลือรับผิดชอบ แต่เฉพาะกิจการที่สากลเรียกว่า Communications หรือ "สื่อสาร" แต่อย่างใด ซึ่งได้แก่ กิจการสื่อสาร ไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท การประชาสัมพันธ์ และกิจการอื่นที่ใกล้เคียง

หรือ

ข (2) จัดตั้ง "กระทรวงสื่อสารและประชาสัมพันธ์" เพื่อรับผิดชอบงานสื่อสารและงานที่มีลักษณะใกล้เคียง โดยโอนกิจการสื่อสารของกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือนเข้ามารวมอยู่ในกระทรวงใหม่นี้ และโอนกิจการที่ต้องใช้เครื่องมือสื่อสารเป็นหลักสำคัญในการปฏิบัติงาน เช่น กิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการดุคุนิยวิทยา มารวมอยู่ในกระทรวงใหม่นี้ด้วย

## 2. ความเห็นของกระทรวงคมนาคม

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวของกรมไปรษณีย์โทรเลขที่ส่งไปยังกระทรวงคมนาคม นั้น สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้กองแผนงาน และกองงานคณะกรรมการขนส่งและคมนาคมพิจารณา ซึ่งทั้งสองกองได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับคำขอของกรมไปรษณีย์โทรเลข คล้ายคลึงกันพอสรุปได้ดังนี้ คือ<sup>1</sup>

บันทึกข้อความของกองแผนงาน และกองงานคณะกรรมการขนส่งและคมนาคม ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2519 และ 14 พฤษภาคม 2519 ตามลำดับ

1. เห็นสมควรจัดตั้งกิจการไปรษณีย์โทรเลขเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ควรแก้ไขชื่อ "พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... เป็น "พ.ร.บ. การไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. ... " เพราะจะทำให้เข้าใจผิดว่า เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับระบบการสื่อสารทั้งประเทศ แต่ความจริงเกี่ยวข้องกับเฉพาะงานของกรมไปรษณีย์โทรเลขเท่านั้น

2. เมื่อตั้งกิจการไปรษณีย์โทรเลขเป็นรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีกรมไปรษณีย์โทรเลขอีกต่อไป เพราะงานส่วนที่เหลือคือ สำนักงานเลขานุการกรม กองสื่อสารระหว่างประเทศ กองแผนงาน และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ นั้น มีปริมาณงานไม่เพียงพอที่จะอยู่ในรูปกรม จึงสามารถโอนงานดังกล่าว ยกเว้นกองแผนงานมาอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมได้ ส่วนกองแผนงานก็ควรที่จะโอนไปกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งใหม่

3. ยังไม่จำเป็นต้องจัดตั้งกระทรวงเพื่อรับผิดชอบงานด้านการสื่อสาร เพราะยังไม่จำเป็น เพราะสามารถปรับปรุงงานของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมให้สามารถตอบสนองความต้องการในด้านการคมนาคมได้ อีกทั้งเป็นการประหยัดกว่า

อย่างไรก็ดี ปลัดกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งพอสรุปได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมยังสามารถที่จะทำหน้าที่ตามที่ใครมอบหมายต่อไปได้ แต่ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคมได้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จึงควรพิจารณาควยว่า จะสมควรแยกงานการสื่อสารออกจากงานขนส่งหรือไม่ <sup>1</sup>

จึงสรุปได้ว่า กระทรวงคมนาคมสนับสนุนให้จัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่ยังไม่สนับสนุนให้จัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ตามที่กรมไปรษณีย์โทรเลขเสนอ

### 3. ความเห็นของคณะรัฐมนตรี

ในขณะเดียวกัน นายประมวดี กุลมาตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคธรรมสังคม

<sup>1</sup> บันทึกขอความเห็นของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2519.

นายสิงโต จางตระกูล นายสนอง คุ้มจินดา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ก็ได้นำร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวม 2 ฉบับ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเกี่ยวกับการเงิน จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเสียก่อน (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 146)

าพพฯ นายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งกระทรวงคมนาคมก็ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ แต่ในเวลาต่อมาปรากฏว่า รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง<sup>1</sup> ได้นำร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยอีกฉบับหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเช่นเดียวกัน โดยเสนอให้โอนกรมไปรษณีย์โทรเลขทั้งหมดไปเป็นรัฐวิสาหกิจ ผลการประชุมปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ (คือฉบับที่โอนเฉพาะงานระดับปฏิบัติการของกรมไปรษณีย์โทรเลข ไปเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนงานระดับอำนวยการยังคงมีฐานะเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลขต่อไปตามเดิม

#### 4. ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2519 และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ร่างพร้อมกัน และลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 128 ต่อ 29<sup>2</sup> ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายสนับสนุนและคัดค้านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พอสรุปได้ดังนี้ คือ

##### ก. ความเห็นสนับสนุน

1. วิจารณ์ว่าการสื่อสารทางค่านเทคโนโลยีกับระบบราชการที่ยังอยู่กับที่ไม่

<sup>1</sup> ในสมัยนั้น ได้แก่ นายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" (สามัญสมัยแรก) ครั้งที่ 8/2519 (อัครสำเนา), หน้า 153.

สามารถจะเดินไปพร้อมกันได้ จึงต้องคิดหาระบบบริหารที่เหมาะสมกว่ามาใช้ ราชพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีทั้งหมด 47 มาตรา ได้มีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยความคล่องตัวในการบริหาร มีระบบการเงินที่สามารถเลี้ยงตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยรัฐ และอาจมีรายได้ส่งรัฐ ระบบการบริหารที่เหมาะสมและรัดกุม<sup>1</sup> เปิดโอกาสใหญ่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถระดมสรรพกำลังคน วัสดุ เงิน ทั้งเป็นการปรับตัวให้ทันกับวิวัฒนาการของโลกใน ด้านเทคนิค<sup>2</sup>

2. การที่กรมไปรษณีย์โทรเลขยังอยู่ในระบบราชการต่อไป จะทำให้มีอุปสรรคในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพราะในระบบราชการนั้น ข้าราชการมักจะหวงแหนการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางด้านการบริหารอยู่เสมอ ในทางปฏิบัตินั้น เป็นการยากหรือสวดวิสัยที่จะวางแผนล่วงหน้าหรือระยะยาว ในเมื่องบประมาณถูกตัด ทำให้ขาดหลักประกันในการปฏิบัติการทำงาน นอกจากนั้นการควบคุมจากหน่วยควบคุมต่าง ๆ ทำให้เกิดความล่าช้า ในระบบราชการนั้นกว่าจะรู้แน่ชัดถึงการตกลงใจต่าง ๆ ก็กินเวลานานจนเกินไป ทำให้หน่วยงานที่รอรับคำสั่งไม่สามารถปรับตัวเองให้ทันหรือสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นการควบคุมยังบั่นทอนการริเริ่มและการริเริ่ม อันเป็นธาตุแท้ของการบริหารที่ดี และยังทำให้หมดโอกาสที่จะวินิจฉัยสมรรถภาพของหน่วยงาน เพราะระบบที่ทำอยู่ไม่มีการวิเคราะห์ต้นทุน ดังนั้นจึงถึงเวลาแล้วที่ต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมและความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน โดยการปรับปรุงระบบบริหาร โดยแยกกิจการไปรษณีย์โทรเลขออกเป็นระดับปฏิบัติการและระดับอำนวยการ ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว<sup>3</sup>

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จะทำให้บริการไปรษณีย์โทรเลขแผ่ขยายไปยังท้องถิ่น

<sup>1</sup> รายละเอียดโปรดดูพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 หมวดที่ 1-2 ในภาคผนวก จ.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 117-121 คำอภิปรายของนายประมวล ฤกษ์มาตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร สังกัดพรรคธรรมสังคม.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 121-124 คำอภิปรายของนายสิงห์โต จ่างตระกูล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์.



ชนบทได้มากยิ่งขึ้น และสามารถเปิดบริการใหม่ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ ได้มากยิ่งขึ้น เช่นการนำจ่ายในชนบท การรับชำระเงินค่าประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ภาษีอากรหรือค่าปรับ นอกจากนั้นแล้ว การขอรับเงินธนาคาร และตัวแลกเงินไปรษณีย์ได้โดยสะดวกรวดเร็วไม่ต้องเสียเวลารอคอย หรือไม่ต้องไปติดต่อขอรับบ่อยครั้งเพราะที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขมีเงินไม่พอจ่ายอย่างแตกอน หากอยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจ ก็สามารถที่จะกำหนดวงเงินเก็บรักษาไว้ที่ทำการไปรษณีย์ได้อย่างเหมาะสม และตามความจำเป็น<sup>1</sup>

4. การเปลี่ยนฐานะระดับปฏิบัติการของกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นรัฐวิสาหกิจ จะทำให้สามารถแข่งขันในด้านการสื่อสารกับประเทศเพื่อนบ้านได้ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคนี้ต่างก็พยายามจะแข่งขันกันเป็นศูนย์โทรคมนาคม เพื่อประโยชน์ในการทำรายได้ให้แก่ประเทศ อันจะเป็นผลพลอยได้ไปถึงการเป็นศูนย์กลางการทองเทียว การบินพลเรือนด้วย<sup>2</sup>

5. พระราชบัญญัติดังกล่าวจะสามารถช่วยเหลือสวัสดิการพนักงานตามมาตรา 43 ที่ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยจัดให้มีกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการสื่อสารแห่งประเทศไทยและครอบครัว ในกรณีพ้นจากตำแหน่งประสูติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์<sup>3</sup>

6. พระราชบัญญัติดังกล่าวจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะเพิ่ม หรือปรับปรุงอัตรากำลังพนักงานได้ตามที่ต้องการ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 125. คำอภิปรายของ นายสุชน ชื่นสมจิตต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น สังกัดพรรคธรรมสังคม.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 129-133. คำอภิปรายของ นายไพฑูรย์ วงศ์วานิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี สังกัดพรรคประชาธิปัตย์.

## ข. ความเห็นคัดค้าน

1. การให้ส่วนปฏิบัติการของกรมไปรษณีย์โทรเลขอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ อาจจะทำให้การขาดทุนเหมือนเช่นที่ การรถไฟ และการท่าเรือแห่งประเทศไทยประสบมาแล้ว ในบางประเทศ กิจการไปรษณีย์โทรเลขอยู่ในรูปของกระทรวง มิใช่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่การบริการก็เชื่อถือได้<sup>1</sup>
2. การเป็นรัฐวิสาหกิจ อาจก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันขึ้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากหากอยู่ในรูปของส่วนราชการ คือกรมไปรษณีย์โทรเลข รัฐบาลคุมได้จากงบประมาณแผ่นดิน แต่การคุมรัฐวิสาหกิจนั้น คุมได้จากยอดเงินที่ส่งมายังรัฐบาล จึงทราบแต่เพียงว่าป็นี่ได้มาเท่าไร เสียไปเท่าไร ขาดทุนหรือได้กำไรเท่าไร<sup>2</sup>
3. การเปลี่ยนฐานะของกรมไปรษณีย์โทรเลข เป็นรัฐวิสาหกิจ จะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายของรัฐเป็นจำนวนมาก เนื่องจากต้องจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการที่เปลี่ยนสภาพ นอกจากนั้นยังต้องจ่ายเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจที่สูงกว่าราชการอยู่แล้ว และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังทำให้ราชการต้องเสียผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคเฉพาะออกไปเป็นจำนวนมาก<sup>3</sup>
4. กรมไปรษณีย์โทรเลขถือได้ว่า ปฏิบัติงานเกี่ยวพันกับความลับและความมั่นคงปลอดภัยของชาติ หากเปลี่ยนฐานะไปในรูปของรัฐวิสาหกิจ พนักงานบางกลุ่มอาจจะไม่ใคร่ระมัดระวัง และห่วงใยในความมั่นคงปลอดภัยของชาติเท่าที่ควร<sup>4</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 127. คำอภิปรายของ นายใหญ่ ศวิตชาติ, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ สังกัดพรรคกิจสังคม

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 134. คำอภิปรายของ นายแคล้ว นรปติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น สังกัดพรรคแนวร่วมสังคมนิยม

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 146-147. คำอภิปรายของ นายมานิตย์ พรหมานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ สังกัดพรรคชาติไทย

5. การเปลี่ยนฐานะกรมไปรษณีย์ในระดับปฏิบัติการเป็นรัฐวิสาหกิจ อาจจะปฏิบัติงานไม่รวดเร็วกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะเหตุจูงใจเกี่ยวกับเงินค่าล่วงเวลาของพนักงาน อาจจะทำให้บริการที่ควรจะได้รับในเวลาราชการธรรมดาถูกหน่วงเหนี่ยวให้ล่าช้าออกไป<sup>1</sup>

### ค. ความเห็นอื่น ๆ

1. ควรจัดตั้งกระทรวงรัฐวิสาหกิจขึ้นควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ และมีหน้าที่ในการจัดสรรกำไรของแต่ละรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งสามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดิน เช่นการเฉลี่ยกำไรจากรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้มาก มาให้รัฐวิสาหกิจที่ประสบการขาดทุน เป็นต้น<sup>2</sup>

2. ควรจะรวมเอากิจการสื่อสารที่ยังกระจัดกระจายไว้แห่งเดียวกัน เพื่อให้เป็นรูปแบบที่สมควร และเพื่อควบคุมไม่ให้เป็นที่ล่อลวงของบุคคลบางจำพวก<sup>3</sup>

หลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาภายใน 7 วัน โดยยึดถือร่างพระราชบัญญัติของ นายสิงห์โต จางตระกูล และ นายสนอง คุ้มจินดา เป็นหลัก เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินับดังกล่าว กำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสื่อสารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการไคซ์คุเจินกว่า<sup>4</sup> พร้อมกันนั้น สำนักงานเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงคมนาคมส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยในชั้นนี้ด้วย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 152. คำอภิปรายของ นายคำรงค์พันธุ์ อุดิน ฌ อุษยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ สังกัดพรรคไทยสังคม.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 144. คำอภิปรายของ พันเอกสมคิด ศรีสังคม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี สังกัดพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย.

<sup>4</sup> สิงห์โต จางตระกูล. สัมภาษณ์, 5 กันยายน 2520



ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2519 สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในวาระที่ 2 และที่ 3 และลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งวุฒิสภาได้พิจารณาในวาระที่ 2 และที่ 3 และลงมติเห็นชอบตามสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2519 ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยสมบูรณ์ และนายรัฐมนตรีได้นำขึ้นพุดเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2519<sup>1</sup>

จนถึงแม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2519 แล้วก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะเริ่มทำหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2519 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้จะต้องไม่เกิน 150 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ<sup>2</sup>

ดังนั้น ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2519 กระทรวงคมนาคมจึงได้ออกประกาศให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2520 เป็นต้นไป จึงถือว่า วันที่ 25 กุมภาพันธ์ เป็นวันจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย<sup>3</sup>

#### ข. หน้าที่และความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินการอื่นเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องกันใดก็ตามหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้เว้นแต่จะเป็น

1 "พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519" ราชกิจจานุเบกษา 93 (28 กันยายน 2519) : มาตรา 23.  
 2 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49  
 3 ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 " ราชกิจจานุเบกษา 94 (15 กุมภาพันธ์ 2520) : 611.

กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ<sup>1</sup>

ค. ลักษณะการบริหารงานและการจัดองค์การของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงต้องมีลักษณะการจัการที่แตกต่างจากราชการทั่วไป คือต้องมีคณะกรรมการ เป็นผู้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย และมีผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นผู้บริหารกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง<sup>2</sup>

1. คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน รองประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน รวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง<sup>3</sup>

กรรมการต้องเป็นผู้มีความรู้และความชำนาญเกี่ยวกับการไปรษณีย์ 1 คน การโทรคมนาคม 1 คน การเศรษฐกิจ 1 คน กฎหมาย 1 คน และการบริหาร 1 คน ธุรกิจ 1 คน<sup>4</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเค็ม, มาตรา 7.

<sup>2</sup> เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์, "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" วารสารไปรษณีย์โทรเลข 32 ( 2 กุมภาพันธ์ 2520 ) : 3.

<sup>3</sup> เรื่องเค็ม, มาตรา 23.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน, มาตรา 23 วรรค 2.

คณะกรรมการดังกล่าวรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง และการอยู่ในตำแหน่งของคณะกรรมการดังกล่าว ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ในกรณีที่มีการแต่งตั้งซ่อม หรือเพิ่มเติมกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งซ่อมหรือเพิ่มเติมขึ้นนั้น ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กำหนดเวลาของกรรมการชุดนั้น<sup>1</sup> เมื่อครบกำหนดตามวาระในการดำรงตำแหน่งแล้ว หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นรักษาการในตำแหน่งต่อไปจนกว่าคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่<sup>2</sup> ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้<sup>3</sup>

## 2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ ให้รวมถึง 4

- (1) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- (2) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ
- (3) ออกระเบียบหรือข้อบังคับการประชุม
- (4) ออกระเบียบหรือข้อบังคับในกิจการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 26.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 26 วรรค 2.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าที่เดียวกัน, มาตรา 26 วรรค 3.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29.

(5) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การตัด-  
เงินเดือน การลดชั้นเงินเดือน การถอดถอนระเบียบวินัย การลงโทษและการอุทธรณ์การ  
ลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนกำหนดจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนค่าจ้าง  
และเงินอื่น ๆ ของพนักงานและลูกจ้าง

(6) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการ  
อื่น ๆ

(7) กำหนดอัตราเงินสะสมของผู้ว่าการ และพนักงาน และวางระเบียบการจ่ายเงิน  
เงินสะสม

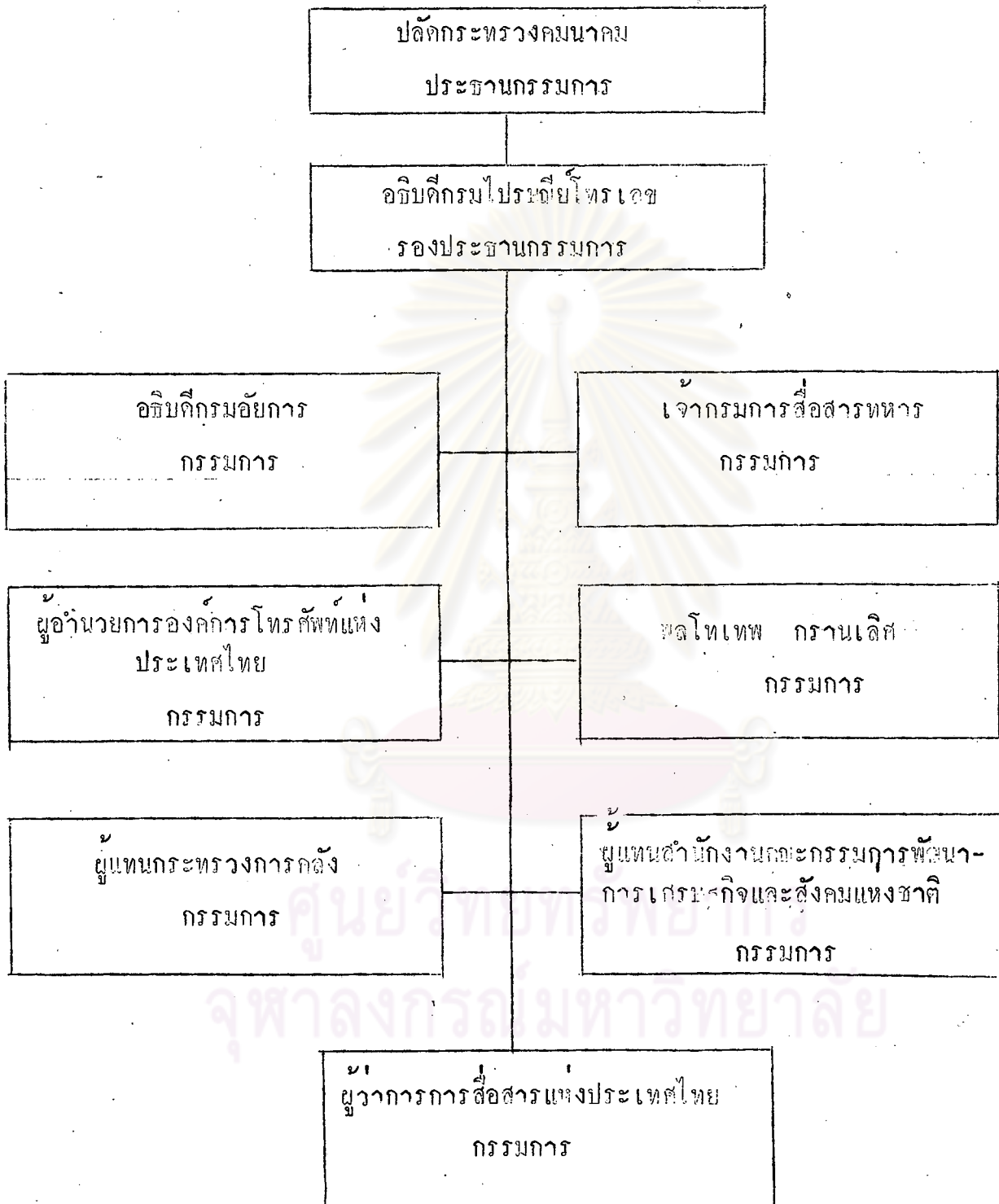
ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานตาม (2) ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจ  
ผู้ว่าการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญ เกี่ยวกับ  
การสื่อสาร และหรือการบริหารธุรกิจ<sup>1</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน, มาตรา 30.

โครงสร้างของคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง



ที่มา: วารสารไปรษณีย์โทรเลข ปีที่ 32 ฉบับที่ 3 มีนาคม 2520



เกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจได้เคยมีข้อเสนอแนะต่อคณะที่ปรึกษาส่วนองคกกรของรัฐของนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2515 ว่า

".....จุดประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ฉะนั้น คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีลักษณะองค์ประกอบที่ครบถ้วน เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่สมบูรณ์ถูกต้องรวดเร็ว และเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์ ดังนี้

- |                               |   |    |
|-------------------------------|---|----|
| 1. ประธานกรรมการ              | 1 | คน |
| 2. ผู้อำนวยการหรือผู้อำนวยการ | 1 | คน |
| 3. ผู้แทนรัฐบาล               | 1 | คน |
| 4. นักเศรษฐศาสตร์             | 1 | คน |
| 5. นักบริหารธุรกิจ            | 1 | คน |
| 6. นักการตลาดและการขาย        | 1 | คน |
| 7. นักการเงินและการธนาคาร     | 1 | คน |
| 8. นักกฎหมาย                  | 1 | คน |
| 9. ผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะการ      | 1 | คน |

สำหรับกรรมการอันดับ 1 ถึง 3 จะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ส่วนอันดับ 4 ถึง 9 นั้น จะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการหรือส่วนเอกชนก็ได้ ผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะการอันดับ 9 นั้น ถ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภค ควรเป็นนายช่างสาธารณูปโภค แต่ถ้าเป็นกิจการสถาบันการเงินควรเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงินและการธนาคาร ..."<sup>1</sup>

<sup>1</sup>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เรื่องเดิม หน้า ข 58-59.

คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องสามารถเห็นภาพ และเข้าใจกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ทั้งหมดถูกต้องและครบถ้วน ( Total Picture ) ไม่ขาด หากองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่สมบูรณ์ ก็อาจจะพิจารณาได้เพียงบางส่วน ( Fragmentation )<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย เปรียบเทียบกับข้อเสนอตั้งกล่าว จะเห็นว่าอยู่ในลักษณะค่อนข้างสมบูรณ์ อันเนื่องมาจากการระบุมความต้องการของสาขาวิชาชีพของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยไว้อย่างเด่นชัด แต่ยังมีจุดที่น่าสงสัยว่า รัฐวิสาหกิจแห่งใหม่นี้ ถูกครอบงำทางการเมืองบางส่วน ทั้งนี้เพราะมีตำแหน่งกรรมการตำแหน่งหนึ่ง ที่ผู้ดำรงตำแหน่งมิได้มีความชำนาญการเฉพาะด้าน หรือมีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยเหมือนอย่างตำแหน่งกรรมการอื่น ๆ และหากจะพิจารณากันจริงๆ แล้ว ตำแหน่งตั้งกล่าวน่าจะจัดอยู่ในหลักเกณฑ์ของผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะการอันดับ 9 อันได้แก่ นายช่างสาธารณสุขโลก ซึ่งน่าจะได้แก่ ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคด้านโทรคมนาคมมากกว่า

คณะกรรมการตั้งกล่าวทำหน้าที่ในการวางนโยบายในการทำงาน และมอบหมายให้ผู้อำนวยการรับไปดำเนินการอีกชั้นหนึ่ง

### 3. อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

ผู้อำนวยการการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง และผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบตอคณะกรรมการในการบริหารกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 , เรื่องเดิม , มาตรา 33.

ในการบังคับบัญชาใหญ่กว่าการมีอำนาจดังต่อไปนี้ คือ<sup>1</sup>

(1) บรรจุ แดงตั้ง ถอดถอน เลื่อนขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้

#### 4. การจัดองค์การของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

การสื่อสารแห่งประเทศไทยประกอบด้วยงาน 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ งานด้านไปรษณีย์ โทรคมนาคม และงานอำนวยความสะดวกทั่วไป หากจะจัดแบ่งออกในรูปของการจัดองค์การตามหลักวิชาแล้ว อาจแบ่งงานได้ 2 ประเภท คือ

1. หน่วยงานหลัก ( Line Agencies ) ได้แก่งานที่ตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย คือ ดำเนินการและนำมาซึ่งความสำเร็จของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม<sup>2</sup> ซึ่งได้แก่งานดังต่อไปนี้ คือ

- 1.1 กองสื่อสารในประเทศ
- 1.2 กองการขนส่ง
- 1.3 กองโทรศัพท์ระหว่างประเทศ
- 1.4 กองสื่อสารระหว่างประเทศ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน, มาตรา 34.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7.

- 1.5 กองโทรเลข
- 1.6 กองโทรคมนาคมในประเทศ
- 1.7 กองโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
- 1.8 สำนักงานไปรษณีย์เขต

## 2. หน่วยงานอนุกร (Auxiliary Agencies)      ประกอบด้วย

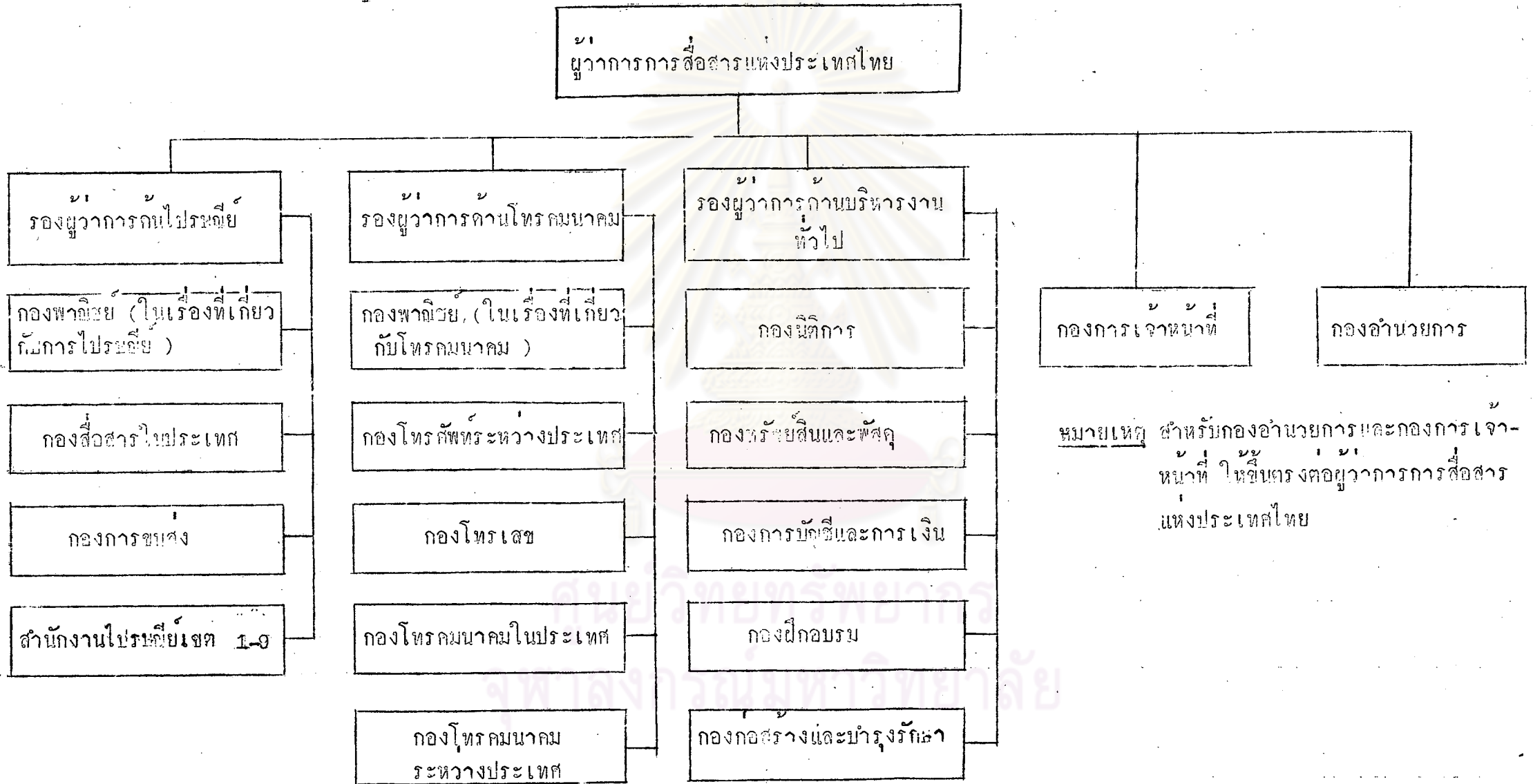
- 2.1 กองการเจ้าหน้าที่
- 2.2 กองนิติการ
- 2.3 กองพาณิชย์
- 2.4 กองการเงินและบัญชี
- 2.5 กองฝึกอบรม
- 2.6 กองก่อสร้างและบำรุงรักษา
- 2.7 กองอำนวยการ

การจัดองค์การของการสื่อสารแห่งประเทศไทยดังกล่าว จะสังเกตเห็นได้ประการหนึ่งว่า ขาดหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) ซึ่งทำงานทางด้านวิชาการ การวางแผนวิเคราะห์โครงการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะหน่วยงานดังกล่าวยังคงเป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งจะได้กล่าวถึงในภายหลัง

## 5. สายการบังคับบัญชา

ในระยะเริ่มดำเนินการ การสื่อสารแห่งประเทศไทยจัดสายการบังคับบัญชา ดังต่อไปนี้คือ

แผนภูมิแสดงสายการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทย



หมายเหตุ สำหรับกองอำนวยการและกองการเจ้าหน้าที่ ให้ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการสื่อสารแห่งประเทศไทย



### ง. ทุนในการดำเนินงาน

ทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

(1) ทุนอันเกิดจากการโอนเงินทุนไปรษณีย์ทั้งหมดตามพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. 2504 รวมตลอดถึงสิทธิ หน้าที่ และความผูกพันต่าง ๆ ที่มีอยู่ในวันที่มาตรานี้ ไซ้บังคับ เว้นแต่เงินทุนไปรษณีย์ที่ได้จัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 สำหรับสำนักงานเลขาธิการกรม กองสื่อสารระหว่างประเทศ กองแผนงาน และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ กรมไปรษณีย์โทรเลข<sup>1</sup>

(2) ทุนที่เกิดจากการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการและลูกจ้าง กรมไปรษณีย์ นอกจากหน่วยงานทั้ง 4 หน่วยดังกล่าวข้างตน<sup>2</sup>

(3) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน ที่จ่ายให้ภายหลังเพื่อกำเนินงานหรือ ขยายกิจการ<sup>3</sup>

จากการสำรวจยอดคงเหลือของเงินทุนไปรษณีย์ ในเดือนสิงหาคม 2520 ปรากฏว่าเงินทุนไปรษณีย์มีทั้งสิ้น\* 348,665,510.05 บาท<sup>4</sup> ซึ่งเป็นทั้งของ การสื่อสารแห่งประเทศไทย และกรมไปรษณีย์โทรเลข ส่วนที่เหลืออยู่ ซึ่งเมื่อหักยอดเงิน งบประมาณของกรมไปรษณีย์โทรเลขในปีงบประมาณ 2520 จำนวนเงิน 101,052,910 บาท และเมื่อรวมกับจำนวนเงินที่กรมบัญชีกลางได้จ่ายให้กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน, มาตรา 13.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน, มาตรา 11 (3).

<sup>4</sup> กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, เอกสารราชการ เงินทุนไปรษณีย์

เดือนสิงหาคม 2520.

\* หมายถึง เงินทุนไปรษณีย์ที่ยังคงเก็บไว้ที่คลังกลาง

2 ครั้ง ในเดือนกุมภาพันธ์ 2520 จำนวน 400,000,000 บาท และในเดือน  
พฤษภาคม 2520 จำนวน 250,000,000 บาท ประมาณการไคอย่างคร่าว ๆ  
ว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีเงินทุนไปรษณีย์ที่จะใช้ดำเนินการต่อไป ประมาณ  
897,612,600 บาท <sup>1</sup>



ศูนย์วิทยทรัพยากร

<sup>1</sup> เนื่องจากในระยะที่คนคว่ำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ การสื่อสารแห่งประเทศไทยอยู่ใน  
ระหว่างการจัดทำงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2520 และเอกสารหลักฐานแสดงฐานะ  
ทางการเงินต่าง ๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ไม่อยู่ในฐานะที่จะเปิดเผยได้  
จึงต้องประมาณการคร่าว ๆ โดยคนคว่ำตัวเลขทางการเงินของกรมไปรษณีย์โทรเลข  
และการสื่อสารแห่งประเทศไทย จากกรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง.