

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการสินค้าเกษตรแนวใหม่ขององค์การคลังสินค้า (อคส.) โดยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบในการศึกษา ภายใต้แนวคิดดังต่อไปนี้

- 1) ทฤษฎีการจัดการ
- 2) ทฤษฎีจัดการองค์การ
- 3) ทฤษฎี Business Model Canvas (BMC)
- 4) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)
- 5) แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)
- 6) แนวคิดทางรัฐวิสาหกิจ
- 7) แนวคิดของการจัดการ โลจิสติกส์
- 8) นโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ยุทธศาสตร์ ของการบริหารจัดการสินค้าเกษตรของประเทศไทย
- 9) องค์การบริหารจัดการสินค้าการเกษตรภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
- 10) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องภายในประเทศและต่างประเทศ

1. แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ (Management Theory)

1.1 ความหมายของการบริหาร

การบริหารหรือการจัดการ เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานทุกระดับ โดยการบริหาร (Administration) นิยมใช้ในภาครัฐหรืองานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และการจัดการ (Management) นิยมใช้ในภาคธุรกิจเอกชนซึ่ง The Encyclopedia Americana ได้ขยายความว่า การบริหารและการจัดการใช้ทดแทนกันได้ คำว่า “การบริหาร” เป็นการจัดการงานบริหารระดับสูง ส่วน “การจัดการ” เป็นศิลปะของการประสานองค์ประกอบหรือปัจจัยการผลิตเพื่อมุ่งความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การเป็นความสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดย

อาศัยแรงงาน วัสดุ และเครื่องจักร สำหรับคำว่า การบริหารจัดการ Lunenburg & Ornstein (1996, อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2546, หน้า 69) ได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างคำดังกล่าวกับการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ว่า การบริหารจัดการจะให้ความสนใจประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวิธีการจัดโครงสร้างองค์การ โดยภาพรวม ในขณะที่การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์จะสนใจการจัดการกับงานและคนงาน ซึ่งอาจสรุปได้ว่าผู้ที่ใช้ในความหมายแตกต่างกัน ส่วนใหญ่จะเห็นว่า คำว่า การบริหาร ครอบคลุมภาพรวมขององค์การ ในขณะที่การจัดการมุ่งไปที่การจัดการกับทรัพยากรเพื่อให้บรรลุจุดหมาย และคำว่า “การบริหาร” ในที่นี้จะใช้ในความหมายว่า เป็นความพยายามใช้ศาสตร์และศิลป์จูงใจผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกองค์การให้ร่วมมือร่วมใจดำเนินกิจกรรม เพื่อให้องค์การประสบความสำเร็จทั้งในเชิงประสิทธิผล และประสิทธิภาพ

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้จะใช้ทั้งสองคำในลักษณะที่แทนกันได้เพื่อความเหมาะสม ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารจัดการ ไว้มากมาย เช่น Peter F Drucker (1954, p. 12) ประมาจารย์ด้านการจัดการได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “การบริหาร คือ การทำให้งานต่าง ๆ ขององค์การสำเร็จได้ โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ” (Management is Getting Things done Through Other People) และ Ernest, Dale. (1968, p. 43); Harold, Koontz and Cyril (1972, p. 43) ให้คำจำกัดความของคำว่า การบริหารหรือการจัดการไว้สอดคล้องกันว่า การบริหารหรือการจัดการ หมายถึง การดำเนินงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ ซึ่งนับว่าเป็นอุปกรณ์ของการจัดการนั้น ๆ รวมถึงกระบวนการจัดหน่วยงานและการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้การทำงานบรรลุเป้าหมายร่วมกัน และ Barnard, Chester I (1956, p. 28) ให้ความหมายของการบริหารไว้สั้น ๆ ว่าการบริหาร หมายถึงการทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น ซึ่งสอดคล้องกับ Fesler & Kettl (1991, p. 7) ให้ความหมายว่า การบริหารเป็นการจัดการทำให้เกิดความสำเร็จและเห็นว่าการบริหารเป็นการระดมให้บุคคลดำเนินการให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

ส่วน Bartol & Martin (1991, p. 6) ให้ได้ความหมายว่าการจัดการเป็นกระบวนการที่ทำให้เป้าหมายขององค์การประสบความสำเร็จโดยผ่านหน้าที่หลัก 4 อย่าง คือ การวางแผน การจัดองค์การ การใช้ภาวะผู้นำและการควบคุม และพจนานุกรมนานาชาติ กรอติเออร์ (The Grolier International Dictionary, 1992, p. 11) ให้ความหมายว่า การบริหารเป็นศิลปะหรือการนำนโยบายของรัฐบาล ธุรกิจ หรืองานราชการของรัฐไปปฏิบัติ ซึ่ง Bovee & Others (1993, p. 5) ให้ความหมายว่าการจัดการเป็นกระบวนการที่องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายโดยประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการวางแผน การจัดองค์การ ภาวะผู้นำและการควบคุมองค์การในด้านบุคลากร กายภาพ

งบประมาณและแหล่งข้อมูล และสอดคล้องกับ Holt (1993, p. 3) ให้ความหมายว่า การจัดการเป็นศาสตร์ของการกระทำสิ่งต่างๆ โดยผ่านการกระทำของบุคลากร ดังนั้นการบริหารจัดการ (Management) จึงหมายถึง ชุดของหน้าที่ต่าง ๆ (A Set of Functions) ที่กำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (Cost-effective) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) นั้น หมายถึง การตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right Decision) และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน Ricky W.Griffin (1999, p. 4) หรืออีกแนวหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งไปสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากนี้ สมศักดิ์ คงเที่ยง (2542, หน้า 1) และภาวิดา ธาราศรีสุทธิ (2542, หน้า 2) กล่าวไว้สอดคล้องกันว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ อย่างที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลาย ๆ อย่าง ที่บุคคลร่วมกันกำหนดโดยใช้กระบวนการอย่างมีระบบและใช้ทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ซึ่ง วิโรจน์ สารัตนะ (2545, หน้า 3-4) กล่าวว่า การบริหารจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นศาสตร์ (Science) เพราะเป็นองค์ความรู้ที่เกิดจากการสืบค้น หาความรู้ใหม่ ๆ ด้วยวิธีการเชิงวิทยาศาสตร์ มีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล มีการตั้งสมมุติฐานและทดสอบสมมุติฐาน เป็นศิลป์ (Art) เพราะบุคคลต้องใช้ทักษะและความรู้ทางการบริหารที่ได้รับการพัฒนามาเป็นอย่างดี จากการทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นเพื่อให้บรรลุจุดหมายที่ตั้งไว้

จากความหมายของการบริหารจัดการที่กล่าวมาทั้งหมดสรุปได้ว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานขององค์กรที่ต้องมีคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยนำปัจจัยทางการบริหารจัดการ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ มาใช้อย่างเป็นทางการโดยผ่านหน้าที่หลัก คือ การวางแผน การจัดองค์การ การเป็นผู้นำและการควบคุมให้การทำงานบรรลุเป้าหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง อกส. เป็นองค์กรของรัฐที่มีการดำเนินงานที่เป็นการบริหารจัดการตามความหมายที่กล่าวมา

1.2 แนวความคิดทฤษฎีการจัดการ

แนวความคิดทฤษฎีการจัดการที่ใช้ในการวิเคราะห์การดำเนินงานของ อกส. ที่เป็นองค์กรภาครัฐ ประกอบด้วย

1) แนวความคิดเชิงกระบวนการ (Gatewood & Others, 1995, pp. 40-41)

เป็นแนวความคิดที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรของผู้บริหาร โดยเฉพาะในส่วนโครงสร้างขององค์กร กระบวนการบริหารจัดการอาจจำแนกในรูปแบบที่แตกต่างจากกัน เช่น อองรี ฟาโยล (Henri Fayol) (1949, p. 34) ชาวฝรั่งเศสผู้ซึ่งเป็นแนวคิดของการจัดการสมัยใหม่ได้กำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ในการบริหารงานสรุปไว้ 5 ประการ โดยใช้อักษรย่อ POCCC

P (Planning)	การวางแผน
O (Organizing)	การจัดองค์กร
C (Commanding)	การสั่งการ
C (Coordinating)	การประสานงาน
C (Controlling)	การควบคุม

ลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) (1939, p. 13) ชาวอังกฤษ ได้พัฒนาแนวความคิดในการบริหารจัดการโดยใช้ตัวย่อ SLOCUS

S (Staff)	การบริหารงานบุคคล
L (Line)	การจัดสายงานหลัก
O (Organization)	การจัดองค์กร
C (Communication)	การติดต่อสื่อสาร
U (Unity of command)	เอกภาพการบังคับบัญชา
S (Span of control)	ช่วงการบังคับบัญชา

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ชาวอเมริกัน ได้พัฒนาหลักการของ ลินดอล เออร์วิค แล้วนำเสนอแนวความคิดในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งเป็นหลักการสากลที่แพร่หลายในเวลาต่อมา คือ หลัก POSDCORB

P (Planning)	การวางแผน
O (Organizing)	การจัดองค์กร
S (Staffing)	การบริหารงานบุคคล
D (Directing)	การอำนวยการ
CO (Coordinating)	การประสานงาน
R (Reporting)	การรายงาน
B (Budgeting)	การงบประมาณ

แนวความคิดเชิงกระบวนการ เป็นที่มาของแนวความคิดเชิงหน้าที่ ของการบริหารราชการที่ใช้อธิบายบทบาทหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากการบริหารธุรกิจ หรือการบริหารงานของหน่วยงานเอกชน

เซียร์ (Sears) (1950, p. 35) ได้พยายามประยุกต์เอาทฤษฎีการบริหารด้านธุรกิจและรัฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การวินิจฉัยสั่งการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) และ Tead (1951, p. 105) ได้มุ่งความสำคัญที่หน่วยงานย่อยในองค์การเป็นหลัก มีกระบวนการบริหารงานโดยสรุปสาระสำคัญของกิจกรรมเป็น 10 ประการ คือ

- (1) กำหนดความมุ่งประสงค์และจุดประสงค์ให้กระจ่างชัด
- (2) จัดทำโครงสร้างการบริหารงาน
- (3) กำหนดบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจให้บุคลากร
- (4) มอบหมายอำนาจ โดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจ
- (5) ควบคุมการปฏิบัติงาน
- (6) รักษาปริมาณและคุณภาพของงานอย่างเสมอต้นเสมอปลาย
- (7) จัดให้มีคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นตัวประสานงานในหน่วยงาน
- (8) บำรุงขวัญและกำลังใจ
- (9) ประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (10) เตรียมวางแผนงานในอนาคต

2) แนวความคิดการบริหารราชการของ วูดโร วิลสัน เป็นอดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นบิดาของรัฐประศาสนศาสตร์ เขาได้เสนอแนวความคิดให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร โดยเห็นว่าฝ่ายการเมือง ควรมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ทั้งนี้ ต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายราชการ ควรมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งนี้ ต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการให้ใช้ระบบคุณธรรม (บทความเกี่ยวกับการศึกษาการบริหาร (The Study of Administration) ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร Political Science Quarterly ปี ค.ศ. 1887)

3) ทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ เฟรเดอริก เทย์เลอร์ ได้นำเอาหลักการทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการบริหาร เทย์เลอร์ ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ เขาได้ศึกษาเวลาและความเคลื่อนไหวในการทำงานของคนงาน การนำเอาหลักความชำนาญงานเฉพาะอย่างมาใช้แบ่งงานบุคคล และพัฒนาเทคนิคการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด หลักการบริหารตามแนวคิดของเทย์เลอร์ เน้นสิ่งจูงใจเป็นตัวเงินเพื่อ

เพิ่มผลผลิต ที่มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายปฏิบัติการ ดังนั้น ทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ของ เทย์เลอร์ จึงมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการบริหารทั้งการบริหารจัดการภาครัฐ และภาคเอกชนมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (ผลงานที่มีชื่อว่า The Principles of Scientific Management ตีพิมพ์ ในปี ค.ศ. 1911)

1.3 ปัจจัยหรือทรัพยากรการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหรือทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่สำคัญ ได้แก่ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า 4M's ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการบริหาร เพราะการบริหารจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพมีปริมาณเพียงพอ ต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการเพียงพอ ต้องมีวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับความต้องการของแผนงานและโครงการและต้องมีระบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพเพื่อให้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 18) ซึ่ง ชงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 7-8) และสมคิด บางโม (2545, หน้า 61-62) ยังได้กล่าวถึงปัจจัยในการจัดการที่เป็นมูลเหตุที่สำคัญและผู้บริหารทุกคนต้องสนใจในงานด้านการบริหารจัดการ คือ

- 1) คน (Man) ทรัพยากรบุคคลที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่จะก่อผลสำเร็จให้กับกิจการได้อย่างมาก ทั้งนี้ในแง่ของปริมาณและคุณภาพ
- 2) เครื่องจักร (Machine) คือ เครื่องจักร อุปกรณ์ที่จัดหาและซื้อมาอย่างพิถีพิถันเพื่อใช้ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า
- 3) เงินทุน (Money) นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การสนับสนุนในการจัดหาทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงและเอื้ออำนวยให้กิจกรรมขององค์กรดำเนินไปโดยไม่ติดขัด และ
- 4) วัสดุสิ่งของ (Material) ถือเป็นปัจจัยที่มีปริมาณและมูลค่าสูงไม่ต่างไปจากปัจจัยตัวอื่น ๆ เพราะวัตถุดิบและสิ่งของเหล่านี้จะต้องมีการจัดหามาใช้ดำเนินการผลิต ส่วน DuBirin and Ireland (1993, p. 245) กล่าวว่า ทรัพยากรองค์การ ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรที่เป็นวัสดุสิ่งของและทรัพยากรสารสนเทศและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545, หน้า 6-7) ได้สรุปว่า การจัดการเป็นเรื่องของการผสมผสานหรือบูรณาการทรัพยากรการจัดการประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) ข้อมูลข่าวสาร (Information) และเวลา (Time)

2. ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)

จากที่กล่าวมา องค์การ หมายถึง กระบวนการที่บุคคล (Person) มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อร่วมกันดำเนินงานสู่เป้าหมาย (Goal) ซึ่งเป็นความประสงค์ต่อผลในระยะสั้น และวัตถุประสงค์ (Objective) ซึ่งเป็นความประสงค์ต่อผลในระยะยาวร่วมกัน ด้วยการจัดโครงสร้าง (Structure) ที่เป็นการจัดระบบงานโดยแบ่งกลุ่มงานหรือหน่วยงาน (Section or Department) พร้อมกับอำนาจ และหน้าที่ (Authority) ออกเป็นองค์กร (Organ) พร้อมกับการจัดทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) อย่างเชื่อมโยงและประสานสอดคล้องกันอย่างมีระเบียบแบบแผน ซึ่ง ภาวิณี เพชรสว่าง (2558, หน้า 165-231) และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, หน้า 228-230) อธิบายความเพิ่มเติมว่า การที่บุคคลผู้มีความสามารถแตกต่างกันแล้วมาทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การร่วมกันซึ่งประกอบด้วยงานที่แตกต่างกันหลายด้าน จึงจำเป็นต้องจัดบุคคลให้เหมาะสมกับลักษณะของงานในแต่ละส่วน พร้อมสร้างความเชื่อมโยงประสานสอดคล้องของงานแต่ละส่วนอย่างเป็นระบบและมีระเบียบแบบแผนชัดเจน โดยการดำเนินการดังกล่าวนี้ เรียกว่า การจัดโครงสร้างองค์การ (Organizational Structure) ซึ่งมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

ปัจจัยแรก ได้แก่ ตำแหน่งงาน (Job Positions) เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามลักษณะของงาน ซึ่งอำนาจและหน้าที่ (Authority) ตามความหมายที่ประมวลจากแนวคิดของ วาโร เฟ็งสวัสต์ (2555, หน้า 3-6) และ นพดล เชนอักษร (2549, หน้า 6-19) มีสาระสำคัญว่าเป็นอำนาจที่เป็นทางการ หรือเป็นอำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่งหรือการครอบครองตำแหน่งในองค์กรที่อาจกำหนดโดยกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ อันเป็นประโยชน์ และความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานเพื่อการบรรลุความประสงค์ต่อผลในระยะสั้น คือ เป้าหมาย (Goal) อันเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ (Objective) ซึ่งเป็นความประสงค์ที่ต้องการบรรลุต่อผลในระยะยาวขององค์กร ผู้ดำรงตำแหน่งจึงเป็นผู้ทรงอำนาจหน้าที่ที่มีสิทธิ (Right) มีความชอบธรรมในการวางแผน และการสั่งการ รวมถึงการกำหนดกฎ ระเบียบ การมอบหมายงาน ควบคุมงาน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้สิทธิและความชอบธรรมในขอบเขตของอำนาจหน้าที่อันเป็นกรอบหรือแนวทางที่เรียกว่า นโยบาย (Policy) ซึ่งผู้ได้บังคับบัญชาต้องยอมรับและปฏิบัติตาม โดยอำนาจหน้าที่นี้จะหมดไปเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง

ปัจจัยที่สอง ได้แก่ กลุ่มงานหรือหน่วยงาน (Section or Department) ซึ่งเป็นการจัดแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ที่จัดให้ส่วนงานนั้น ๆ จะต้องนำสู่การปฏิบัติงาน

ปัจจัยที่สาม ได้แก่ ขนาดและสายงานในการควบคุมสั่งการ (Span and Chain of Directing) ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนตำแหน่ง กลุ่มงาน หรือหน่วยงานในการควบคุมและสั่งการ กับสัดส่วนของสายการรายงานและการสั่งการ

ปัจจัยที่สี่ ได้แก่ โครงสร้างอำนาจ (Structure of Powers) เป็นอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงาน กลุ่มงาน หน่วยงาน ขนาดและสายงานของการควบคุมและสั่งการโดยรวมว่ามีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ กระจายอำนาจ รวมถึงมีมาตรฐานยึดหยุ่นและเคร่งครัดตายตัวอย่างไร

สำหรับคำว่า “องค์กร” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Organization” หมายถึง ศูนย์รวมกลุ่มบุคคลหรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกันเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือในตราสารจัดตั้งซึ่งอาจเป็นหน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ ส่วนคำว่า “องค์กร” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Organ” หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบันซึ่งเป็นส่วนประกอบของหน่วยงานใหญ่ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกัน โดยในบางกรณีนั้นคำว่า “องค์กร” อาจหมายถึงความรวมถึงองค์การด้วย (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 1321) และด้วยกระทรวงกลาโหมใช้คำว่า “องค์กร” ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ดังนั้น จึงใช้คำว่า “องค์กร” ในการวิจัยครั้งนี้ด้วย

การที่องค์กรและการจัดโครงสร้างองค์กรสามารถทำให้มนุษย์ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางเกินกำลังความสามารถของตัวบุคคลได้ แต่ความสำเร็จดังกล่าวนี้ คนัยเทียนพุด (2550) และชงชัย สันติวงษ์ (2533, หน้า 227-250) เห็นว่า เป็นความสำเร็จที่ไม่ยั่งยืน กล่าวคือ ความสำเร็จในอดีตขององค์กรไม่ใช่สิ่งยืนยันว่าองค์กรนั้นจะประสบความสำเร็จได้ต่อไปในอนาคต เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมและมุมมองต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น มุมมองต่อภูมิทัศน์ของโลก (Global Landscape) ที่เดิมแบ่งเขตแดนประเทศด้วยภูมิศาสตร์ แต่ปัจจุบันได้เปลี่ยนไปสู่การกำหนดเขตตามมุมมองเชิงธุรกิจ (Business Perspective) หรือภูมิทัศน์ทางกลยุทธ์ระดับโลก (Global Strategy Perspective) เช่น กลุ่มอาเซียน กลุ่มออสเตรเลีย เป็นต้น ดังนั้น องค์กรต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้เท่าทันอย่างเหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นหลักประกันต่อความสำเร็จที่ยั่งยืน (Sustainability) ขององค์กร และด้วยทุกประเทศอยู่ในภาวะแข่งขันกัน ดังนั้น ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ของแต่ละประเทศจึงเป็นความสามารถในการแข่งขันโดยรวมทั้งองค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนของประเทศ ทุกองค์กรจึงมีความสำคัญและจำเป็นจะต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ สำหรับหัวใจของการพัฒนาองค์กรก็คือ “รูปแบบหรือโมเดลองค์กรใหม่” ที่ไม่สามารถลอกเรียนจากองค์กรอื่นได้ทั้งหมด แต่สามารถปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม เช่น การพัฒนาองค์กรภาครัฐโดยนำรูปแบบขององค์กร

ภาคธุรกิจมาใช้ โดยประเด็นสำคัญในการพัฒนาองค์กร คือ การพัฒนาบุคลากรและโครงสร้างองค์กร ซึ่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2559, หน้า 5-10), Andrew Dunsire (1973, pp. 87-101) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และ Owen E. Hughes (2012, pp. 43-61) นักวิชาการด้านการบริหารองค์กรภาครัฐ ประเทศออสเตรเลีย ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การบริหารองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงตามบริบทแวดล้อม นับตั้งแต่ยุคดั้งเดิมจนมาสู่ยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน

2.1 ความหมายขององค์กร

ดิน ปรัชญาพฤทธิ (2542, หน้า 4) กล่าวว่า ตามทฤษฎีของเคอร์ต เทาสกีนั้น ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับ องค์กรหมายถึง กระบวนการและโครงสร้างในฐานะที่เป็นกระบวนการนั้น “การจัดองค์กร” หมายถึง การที่จะนำเอาความเป็นระเบียบเรียบร้อยเข้าไปแก้ไขความยุ่งเหยิงที่เกิดขึ้นในระบบใดระบบหนึ่งในทำนองเดียวกัน คำว่า “ความเป็นระเบียบเรียบร้อย” หมายถึง ความสามารถที่จะพยากรณ์การกระทำของหน่วยใดหน่วยหนึ่งในระบบ และคำว่า “ความยุ่งเหยิง” หมายถึง ความไม่สามารถที่จะพยากรณ์การกระทำเช่นนั้นได้ การกระทำที่สามารถพยากรณ์ได้ จึงก่อให้เกิดโครงสร้าง หรือการกระทำที่สามารถพยากรณ์ได้ ยิ่งกว่านั้น การกระทำที่สามารถพยากรณ์ได้นี้จะต้องจัดทำขึ้นในลักษณะที่ว่า การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานและระหว่างหน่วยต่าง ๆ จะก่อให้เกิดผลที่พึงประสงค์หากมองในแง่นี้ โครงสร้างคือ กิจกรรมของแต่ละหน่วยและระหว่างหน่วยต่าง ๆ ที่สามารถพยากรณ์ได้นั้นเองจะเห็นได้ว่า คำนิยามของเคอร์ต เทาสกีจึงมององค์กรในฐานะที่เป็นโครงสร้างและกระบวนการเท่านั้น

ดำรง วัฒนา (2547, หน้า 9) องค์กร หมายถึง โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการโดยมีการรับพนักงานให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่มีความผูกพันกัน ซึ่งใช้ความพยายามหรือความสามารถร่วมกันในการผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อให้ประสบความสำเร็จหรือหมายถึงการจัดระบบระเบียบให้กับบุคคลต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 อ้างถึงใน วรรณารถ แสงมณี, 2544, หน้า 1) องค์กร หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้มีการรวมกันเข้าและร่วมทำกิจกรรมด้วยกัน โดยกิจกรรมเหล่านั้น ได้มีการจัดประสานให้เข้ากันอย่างดี เพื่อที่จะสามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมอันเดียวกันหรือหลายวัตถุประสงค์พร้อมกันได้บาร์นาร์ด (Barnard, 1956 อ้างถึงใน วรรณารถ แสงมณี, 2544, หน้า 1-2) องค์กรเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถเอาชนะอุปสรรค ซึ่งเกินกว่ากำลังความสามารถของแต่ละคนได้ ดังนั้น องค์กรจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้คนสามารถตอบสนองความต้องการต่าง ๆ ของตนได้

สรุปได้ว่า เราควรมององค์การเป็นสิ่งมีชีวิตหรือมององค์การในแง่ของสถาบันเหมือนกับที่นักสังคมวิทยากระทำกันอยู่ ซึ่งแทนที่จะมององค์การในแง่ของโครงสร้างและกระบวนการเพียงอย่างเดียว เราอาจจะมององค์การในแง่ของพฤติกรรมด้วย เพราะการมองกว้างจะทำให้โลกทัศน์ของเรากว้างขึ้นด้วย

2.2 ความหมายของทฤษฎีองค์การ

วรนาถ แสงมณี (2544, หน้า 1-11) ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) เป็นวิธีการหรือแนวคิดที่ทำให้สามารถมองเห็นภาพและวิเคราะห์องค์การได้ถูกต้องและลึกซึ้ง อีกทั้งเป็นแขนงวิชาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านโครงสร้างและการออกแบบองค์การต่างๆ ทำให้เข้าใจได้ว่าอะไรกำลังเกิดขึ้นในองค์การ ในขณะที่เดียวกันการได้เรียนรู้ถึงองค์การ ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งของสังคมก็จะทำให้เราได้เรียนรู้ถึงปัจจัยและลักษณะที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ รอบ ๆ องค์การ

2.3 ลักษณะสำคัญขององค์การ

วรนาถ แสงมณี (2544, หน้า 12-14) องค์การจะประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) มีลักษณะเป็นหน่วยทางสังคม
- 2) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน
- 3) การมีระบบโครงสร้างของกิจกรรมที่แบ่งแยกอย่างรอบคอบและชัดเจน (Deliberately Structured Activity Systems)
- 4) มีลักษณะขอบเขตที่สามารถถูกแทรกซึมและเชื่อมโยงกันได้ (Permeable Boundary)

2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ

ดิน ปรัชญาพฤทธิ (2542, หน้า 28) กล่าวถึงผลงานของบาร์นาร์ด ซึ่งมองว่า องค์การเป็นระบบของการร่วมแรงร่วมใจกันอย่างมีสติอันแรงกล้าของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือมากกว่า เพื่อกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้สำเร็จ ความร่วมแรงร่วมใจดังกล่าวนี้เกิดจากความสามารถขององค์การที่จะก่อให้เกิดวัตถุประสงค์อันเดียวกันระหว่างองค์การและสมาชิก จากความเต็มใจของสมาชิกในอันที่จะเข้าไปปฏิบัติงาน และจากการสื่อข้อความเป็นตัวเชื่อมระหว่างการโน้มน้าวจิตใจให้คนปฏิบัติงาน โดยองค์การ และความเต็มใจของคนงานที่จะปฏิบัติงานตามที่ต้องการร้องขอกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การโน้มน้าวจิตใจคนงานเป็นหน้าที่ขององค์การที่จะพยายามจะเพิ่มแรงจูงใจหรือทำให้คนงานมีความพึงพอใจในงาน ส่วนความเต็มใจที่จะปฏิบัติงานของคนงานตามคำร้องขอขององค์การเป็นหน้าที่ของสมาชิกในองค์การ ด้วยเหตุนี้ บาร์นาร์ดจึงเชื่อว่าภารกิจของผู้บริหารก็คือความพยายามที่จะทำให้คนงานมีแรงจูงใจ ความพึงพอใจในงาน และในทรรศนะของบาร์นาร์ดคนนั้นแรงจูงใจทางด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยา (การตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน) มีความสำคัญมากกว่า

แรงจูงใจที่ใช้ค่าตอบแทนเป็นตัวเงิน ด้วยเหตุนี้ บาร์นาร์ดจึงเสนอว่า หากองค์กรประสงค์จะมีชีวิตอยู่และเจริญรุ่งเรือง จำเป็นจะต้องพยายามโน้มน้าวจิตใจสมาชิก การโน้มน้าวจิตใจดังกล่าวมี 2 ประเภท คือ การโน้มน้าวจิตใจที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และที่มีลักษณะทั่ว ๆ ไป

การโน้มน้าวจิตใจที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ได้แก่

- 1) การหาแรงจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงิน สภาพการทำงานที่สะดวกสบาย
- 2) ความพึงพอใจที่เกิดจากสิ่งที่มีใช้วัตถุ เช่น เกียรติศักดิ์ และอำนาจ
- 3) ความพึงพอใจต่อสิ่งที่ดั่งาม เช่น ความภาคภูมิใจ การให้บริการที่มีค่าแก่ลูกค้าและ

ความจงรักภักดีต่อองค์กร

ส่วนการโน้มน้าวจิตใจที่มีลักษณะทั่ว ๆ ไป นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพการทำงานซึ่งมองในแง่ปัจเจกจิตวิทยาและสังคมวิทยา เช่น

- 1) ความสัมพันธ์ทางสังคมกับบุคคลอื่นในองค์กร และกลุ่มคนงาน
- 2) ความกลมกลืนระหว่างสภาพการทำงานและอุปนิสัย วิธีการทำงานและทัศนคติของคนงาน
- 3) ความรู้สึกที่ว่าคนงานเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 4) ความพึงพอใจของคนงานที่เกิดจากการได้ทำงานร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ที่มีเป้าหมาย

และค่านิยมคล้าย ๆ กัน ยิ่งกว่านั้น บาร์นาร์ด ยังมองว่าประสิทธิภาพในการทำงานเป็นผลของความสามารถขององค์กรที่จะรักษาความสมดุลทั้งภายในองค์กรเอง และความสมดุลกับสภาพแวดล้อมภายนอก

สรุปได้ว่า องค์กรจะมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายต้องมีการร่วมแรงร่วมใจและการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่ของบุคลากรในองค์กร ตั้งแต่ผู้บริหารที่มีหน้าที่โน้มน้าวจิตใจสร้างแรงจูงใจของบุคลากร เพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และบุคลากรที่มีหน้าที่ร่วมแรงร่วมใจ มีความสามัคคีในการทำงาน มีเป้าหมาย และวัตถุประสงค์เดียวกันกับองค์กร

3. ทฤษฎี Business Model Canvas (BMC)

เป็นแนวคิดระดับสากลที่สร้างขึ้นจากความร่วมมือของชุมชนนักธุรกิจทั่วโลกกว่า 470 คน จาก 45 ประเทศทั่วโลก จากการค้นคว้าวิจัยมากกว่า 9 ปี โดย ดร.อเล็กซานเดอร์ ออสเทอร์วัลด์ และได้รับการใช้แพร่หลายมาตั้งแต่ปี 2010 ด้วยการทำให้นักธุรกิจทั้งที่ทำการมานานและเพิ่งเริ่มต้นได้เข้าใจภาพรวมของธุรกิจด้วยกระดาษเพียงแผ่นเดียว และนำภาพที่เข้าใจไปใช้ในการปรับกลยุทธ์องค์กรให้เติบโตก้าวกระโดดและทำกำไรได้เพิ่มขึ้นมหาศาล ทำให้ปัจจุบันทฤษฎีนี้เป็นที่ยอมรับในองค์กรชั้นนำทั่วโลก

ถ้าแปลเป็นภาษาไทยตรงตัว Business Model คือ รูปแบบธุรกิจ ซึ่งขอใช้ทับศัพท์ว่า โมเดลธุรกิจ ส่วน Canvas คือ ผืนผ้าใบ ทั้งวลีนี้จึงหมายถึง การนำเอาการเขียนโมเดลธุรกิจไปใส่ไว้ในแผ่นเดียว โดยจะเป็นกระดาษเป็นผ้าใบหรือแผ่นโปสเตอร์ ก็ได้ ซึ่งทฤษฎีนี้เป็นการสื่อว่าทุกธุรกิจมีแม่แบบเดียวกัน คือ องค์ประกอบ 9 ส่วนที่สำคัญในการทำธุรกิจ โมเดลธุรกิจ หมายถึงรูปแบบการสร้างรายได้ของธุรกิจ หรือจะให้ละเอียดกว่านั้น มันคือการทำหน้าที่เจ้าของธุรกิจต้องตอบคำถามได้ 2 ข้อ คือ “เราหารายได้อย่างไร” และผู้ซื้อเขา “ได้อะไรไปจากเรา” ซึ่งทฤษฎี Business Model Canvas ช่วยให้เห็นภาพชัดขึ้นในการตอบทั้ง 2 คำถามนี้

3.1 องค์ประกอบหลักของ BMC

1) ลูกค้า (Customer Segments-CS) หมายถึง กลุ่มลูกค้า เช่นเป็นกลุ่มมวลชน (mass), เป็นแบบเฉพาะกลุ่ม (niche), กลุ่มลูกค้าองค์กร หรือบางธุรกิจทำหน้าที่เป็นตัวกลางทำให้มีกลุ่มลูกค้าที่เกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งกลุ่ม (Multi-Sided Platform)

2) คุณค่าที่ผลิตภัณฑ์หรือบริการนั้นมีให้ (Value Propositions-VP) หมายถึง คุณค่าของสิ่งที่เราขายอยู่ เข้าไปช่วยแก้ปัญหาในจุดใด ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มความสะดวกสบาย อาทิเช่น Apple นำเสนอ iTunes Store และ อุปกรณ์อื่น ๆ ที่สามารถเชื่อมโยงให้ลูกค้าสามารถดาวน์โหลดคอนเทนต์ ที่ในอดีตมีความยุ่งยาก ไม่มีมาตรฐาน แต่กลับสามารถทำได้สะดวกมากในปัจจุบัน เป็นการมอบประสบการณ์ดี ๆ ให้กับลูกค้า, ช่วยประหยัดต้นทุน เช่นพวกบริการ Cloud ต่าง ๆ, ลดความเสี่ยง, เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกลุ่มลูกค้าใหม่อย่าง สายการบินราคาประหยัด หรือ กองทุนรวม เป็นต้น

3) ช่องทาง (Channels-CH) หมายถึง รูปแบบการขาย ผ่านช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการขายเองโดยตรงผ่านหน้าร้าน ผ่านเว็บฯ หรือผ่านทางลูกค้า แจกแจงออกมาทั้งหมด

4) ความสัมพันธ์กับลูกค้า (Customer Relationships—CR) หมายถึง ช่องทางสร้างสายสัมพันธ์กับลูกค้าและมีเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่คอยให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ Facebook, Twitter? ศูนย์บริการลูกค้า (Call Center) หรือมีช่องทางให้ลูกค้าช่วยเหลือตัวเองได้เช่น Web-Self Service เป็นต้น

5) กระแสรายได้ (Revenue Streams—RS) หมายถึง วิธีการหารายได้ ได้แก่ เป็นระบบสมาชิก คิดค่าธรรมเนียม รายเดือน/รายปี คิดตามการใช้งานจริง การปล่อยให้เช่า การคิดค่าลิขสิทธิ์ หรือนำรูปแบบ Multi-Sided Platform มาใช้ เช่นเปิดให้ลูกค้าใช้ฟรี และคิดค่าใช้จ่ายกับผู้ลงโฆษณาอย่างธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์, Google เป็นต้น

6) ทรัพยากรหลัก (Key Resources—KR) หมายถึง ทรัพยากรของบริษัทที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ เงินทุน, ทรัพยากรบุคคล, สิ่งของ, ทรัพย์สินทางปัญญา อาทิ เช่น บริษัท Qualcomm

ผู้ผลิตชิปเซตให้กับอุปกรณ์โทรศัพท์ต่าง ๆ นั้น การออกแบบชิปเซตเป็นทรัพย์สินทางปัญญาของทาง Qualcomm โดยตรง, หรืออย่าง Apple ก็มีแบรนด์และแพลตฟอร์มที่แข็งแกร่ง เป็นต้น

7) กิจกรรมหลัก (Key Activities—KA) หมายถึง สิ่งที่ต้องทำเพื่อขับเคลื่อนให้โมเดลธุรกิจนี้ทำงาน ได้แก่ การผลิต, การเข้าไปช่วยแก้ปัญหาให้กับลูกค้า หรือ การจัดการดูแลแพลตฟอร์ม ยกตัวอย่างเช่น บริการ Cloud ต่างๆ ต้องคอยจัดการดูแลแพลตฟอร์ม, ธุรกิจสิ่งพิมพ์ หัวใจหลักก็คือคอนเทนต์ ดังนั้นก็ต้องมีการสร้างและเขียนขึ้นมา เป็นต้น

8) พันธมิตรหลัก (Key Partners—KP) หมายถึง คู่ค้าขององค์กร หลายธุรกิจไม่สามารถดำเนินไปได้ถ้าขาดซึ่งคู่ค้า และถึงแม้เราจะทำได้เองก็ไม่คุ้มเพราะเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลสูง บางครั้งควรเลือกที่จะ Outsource ออกไป เพื่อที่บริษัทจะได้หันมามุ่งในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ หรือดูแลลูกค้าอย่างจริงจัง และหลายธุรกิจก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ตัวอย่างคู่ค้าของ Apple เห็นได้ชัดมาก ไม่ว่าจะเป็นบริษัทเพลง ผู้ผลิตอุปกรณ์แบบ OEM, หนังสือพิมพ์และนิตยสารแจกฟรีทั้งหลายก็ต้องจับมือกับสถานที่สำคัญๆ ต่างๆ ในการนำหนังสือเหล่านั้นไปวาง, เว็บๆ ชื่อขายของก็ต้องอาศัยระบบการชำระเงินของผู้ให้บริการ, Nintendo ก็ต้องพึ่งผู้พัฒนาเกมใหม่ๆ มาไว้บนเครื่อง Wii เป็นต้น

9) โครงสร้างต้นทุน (Cost Structure-CS) หมายถึง ค่าใช้จ่ายหลักของธุรกิจได้แก่ ระบบโครงข่ายที่ต้องดูแลรักษา, ระบบฐานข้อมูลที่นับวันจะขยายใหญ่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ, ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการที่ต้องพัฒนาซอฟต์แวร์ไปเรื่อย ๆ หรือบางรายเป็นงานที่เกี่ยวกับการตลาดเป็นหลัก ซึ่งก็จะมีค่าใช้จ่ายด้านการตลาด, การดึงลูกค้าเข้ามา เป็นต้น (งานพัฒนาองค์ความรู้สำหรับ SME (Knowledge Cente, 2561, หน้า 1-5)

4. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

4.1 ความหมายของการบริหารจัดการภาครัฐ

โดยทั่วไปการดำเนินการภาครัฐ (Public sector) มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปอย่างมาก ภาครัฐ จึงมีนิยามหรือความหมายดังนี้

ภาครัฐ หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลผลที่ตามมาของกิจกรรมนั้นๆ ตามความหมายนี้ ภาครัฐมีนัยที่เกี่ยวพันกับตัวแบบ หรือแนวทางดั้งเดิม ที่พิจารณาภาครัฐในแง่การบริหารรัฐกิจ (Public administration) (V. Ostrom and E. Ostrom, 1971, pp. 302-316)

ภาครัฐ หมายถึง การตัดสินใจทั่วไปของรัฐและผลลัพธ์ของการตัดสินใจนั้นๆ ความหมายในแง่นี้ เน้นกฎหมายและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางประมาณ และการจัดสรรแบ่งปัน อย่างไรก็ตาม เป็นไปได้ที่อ้างถึงภาครัฐได้รวมเอาความหมายที่ระบุในความหมายที่หนึ่งเข้าไว้ด้วย ถ้ารัฐบาลได้

กำหนดแนวทางว่า ประชาชนพลเมืองควรทำอะไร และตนจะดำเนินตามในเรื่องที่เป็นความชอบธรรมตามอำนาจหน้าที่ (H. Eckstein and T. R. Gurr, 1975, p. 65)

ภาครัฐ หมายถึง การบริโภคของรัฐบาล การลงทุน และการโยกย้ายถ่ายโอน (Transfer) ในแง่ดังกล่าว ภาครัฐจึงเน้นในบริบทของงบประมาณภาครัฐ (Jan-Erik Lane, 1995, p. 16)

ภาครัฐ หมายถึง การบริโภคของรัฐบาล และการลงทุน โดยรัฐบาลมีบทบาททั้งในแง่ของการจัดสรรแบ่งปันสินค้าและบริการ แต่ความเป็นจริง รัฐบาลได้ทำหน้าที่บริการสินค้าด้วย ดังนั้นความหมายของ ภาครัฐ จึงหมายถึง การผลิตของรัฐ (H. Eckstein and T. R. Gurr, 1975, pp. 16-17)

จากความหมายข้างต้น ภาครัฐ เป็นกิจกรรมของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ทั้งด้านงบประมาณ และโครงการต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการบริหารจัดการภาครัฐ

ทั้งนี้ การบริหารจัดการภาครัฐแบบเดิมจะเป็นลักษณะของการบริหารและการจัดการองค์การขนาดใหญ่อย่างมีแบบแผน หรือเป็นการบริหารและการจัดการแบบระบบราชการ ซึ่ง Max Weber ได้เสนอแนวคิดเรื่องการจัดองค์การแบบระบบราชการ หรือ Bureaucracy ว่าเป็นวิธีการจัดองค์การที่สามารถทำให้การดำเนินงานขององค์การมีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีอื่นใด

จากการบริหารจัดการภาครัฐด้วยรูปแบบขององค์การแบบดั้งเดิมของเวเบอร์อาจไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน ซึ่ง สมาน รังสีโยกฤษฎ์ (2546, หน้า 54) ก็มีความเห็นว่าองค์การราชการในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบขององค์การดั้งเดิมตามแนวคิดของเวเบอร์ไปแล้ว เนื่องจากการบริหารและการจัดการในระบบราชการซึ่งเป็นลักษณะการบริหารและการจัดการแบบระบบราชการนั้นไม่เหมาะสมกับยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ ไม่มีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายไม่ทันการณ์และขาดสมรรถนะที่จะแข่งขันในเวทีโลกจำเป็นต้องมีการปรับปรุงปฏิรูปการจัดการระเบียบการบริหารและการจัดองค์การ โดยการนำเทคนิคการบริหารและการจัดการรูปแบบใหม่ๆ มาปรับใช้เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งในอนาคตรูปแบบการบริหารและการจัดการรูปแบบใหม่จะมีการนำมาใช้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ลูกค้า หรือประชาชนผู้รับบริการและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายทั้งของผู้รับบริการและผู้ให้บริการ ซึ่งรูปแบบการบริหารและการจัดการรูปแบบใหม่นี้ส่วนใหญ่สามารถนำไปปรับใช้กับการบริหารและการจัดการขององค์การหรือหน่วยงาน ทั้งของรัฐบาลกลาง และของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสมกับลักษณะงานและสภาพแวดล้อมของแต่ละองค์การ หรือหน่วยงานได้

อย่างไรก็ตาม ปีเตอร์ส จึงได้แสดงทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานภาครัฐในอนาคตโดยการเสนอตัวแบบทางเลือกของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐไว้สองตัวแบบ

ด้วยกันคือตัวแบบตลาด (Market Model) และตัวแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Model) (B. Guy Peters, 1995, p. 344) ซึ่งตัวแบบทั้งสองประการตามแนวคิดของ Peters ได้กลายมาเป็นกระแสแนวความคิดหลักสองขั้วที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ได้แก่

1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า NPM อันเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน และเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่

2) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแนวใหม่ (New Democracy) อันเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 24) จะเห็นได้ว่าแนวคิดทั้งสองกระแส ได้แก่ (1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเน้นถึงการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัยและการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาดและ (2) ประชาธิปไตยแนวใหม่ ซึ่งเน้นถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตย หรือเป็นความพยายามในการ เปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยและยึดหลักนิติธรรมนั้น ต่างมีผลต่อการวางยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยอย่างชัดเจน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 166)

Marc Holzer and Kathe Callahan ได้นำเสนอแนวความคิดเชิงบูรณาการในการปรับปรุงการเพิ่มผลผลิต หรือผลิตภาพของภาครัฐว่าควรให้ความสำคัญในประเด็นดังต่อไปนี้ (Holzer & Callahan, 1998, pp. 133-135)

1) การจัดการ โดยเน้นคุณภาพ เน้นแนวทางการจัดการคุณภาพโดยรวมที่สอดคล้องกับการจัดการภาครัฐ ซึ่งต้องเน้นให้ความสำคัญในเรื่อง (1) การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง (2) การเน้นให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ (3) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในระยะยาว (4) การให้การฝึกอบรมและการให้การยอมรับกับบุคลากรขององค์กร (5) การมอบหมายอำนาจและเน้นการทำงานเป็นทีม (6) การให้ความสำคัญกับการวัดผลและการวิเคราะห์ผลิตผลและกระบวนการทำงาน และ (7) การประกันคุณภาพ

2) การจัดการทรัพยากรบุคคล โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

3) การปรับใช้เทคโนโลยี

4) การสร้างความเป็นหุ้นส่วน โดยเน้นการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในชุมชนต่างๆ รวมถึงการดึงส่วนร่วมจากภาคเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อร่วมกันพัฒนา ส่งมอบและสร้างบริการของรัฐที่ยั่งยืนร่วมกัน

5) การวัดผลการปฏิบัติงาน จะช่วยให้องค์กรได้กำหนดเป้าหมายเพื่อใช้ในการวัดผลลัพท์ในการทำงาน นอกจากนี้ ยังทำให้สามารถคาดการณ์และปรับความต้องการในการใช้ทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนากลยุทธ์การปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพมาก

ยิ่งขึ้น ซึ่งเรื่องทั้ง 5 ประการที่ โฮลเซอร์ และคาลลาเฮน เสนอมาข้างต้นนั้นจะเป็นปัจจัยสำคัญในการปรับปรุงงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มผลผลิตที่สูงขึ้นได้ ทั้งนี้ การปรับปรุงองค์การจะต้องสอดคล้องกับความพึงพอใจของลูกค้า หรือผู้รับบริการเป็นสำคัญ จึงจะถือว่า การปรับปรุงนั้นประสบผลสำเร็จ

4.2 การเกิดขึ้นของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การเกิดขึ้นของ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” หรือ “การบริหารจัดการนิยม” เริ่มต้นมาจากความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายถึงลักษณะของปรากฏการณ์อันเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในรูปของการเข้ามาแทนที่ “ตัวแบบดั้งเดิม” (Traditional model) กล่าวคือ แทนที่จะเป็นเรื่องของการปฏิรูปภาครัฐ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” เป็นเสมือนตัวแทนการแปลงหรือการเปลี่ยนรูปภาครัฐ รวมทั้งความสัมพันธ์กับรัฐและการสั่งการ

“การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” เกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่ได้มีคำอธิบายหรือการตีความที่เป็นที่ยอมรับในแง่มุมมองหนึ่งเท่านั้น หากแต่มีหลายมุมมอง โดยเฉพาะคำอธิบายหรือการตีความของ C. Hood ผู้ซึ่งได้ย่อแนวคิดทฤษฎีใหม่ อันได้แก่ “New Public Management” มาเป็น “NPM” ขณะเดียวกัน C. Hood ได้อธิบายถึงการเกิดขึ้นของแนวคิดทฤษฎีใหม่ อันได้แก่ “NPM” ว่า น่าจะมาจาก (Hood, 1976, pp. 6-8)

- 1) การได้รับความนิยมหรือการได้รับการยอมรับในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง
- 2) การเกิดขึ้นของ NPM ที่รับความนิยมตามข้อ 1 Hood คิดว่าความนิยมที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นเสมือนความนิยมในสินค้าที่เกิดขึ้นแล้วได้รับความนิยมแบบไม่จบสิ้น แม้จะมีความสำเร็จเชิงเนื้อหา (ของสินค้า) ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามชนิดและประเภทของพิธีกรรมหรือเกิดจากการบริหารจัดการ
- 3) การที่ NPM ในตัวของมันเองมีลักษณะที่ดึงดูดใจหรือมีลักษณะที่น่าประทับใจ
- 4) การที่ NPM เอง สามารถตอบสนองเงื่อนไขทางสังคมที่เฉพาะเจาะจงที่เข้าร่วมถึงการเปลี่ยนแปลงหลังอุตสาหกรรมนิยม (post-industrialism) หลังยุคฟอร์ด (post-fordiam) กลไกทางการเมืองใหม่รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของพวกคอปกขาวที่มีจำนวนมากขึ้น

4.3 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

คำว่า “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” คือ การสะท้อนถึงการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่ตัวแบบดั้งเดิมหรือระบบบริหารแบบเดิมเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบายการมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับโครงสร้างองค์การให้มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไก

ทางการตลาดมากขึ้น เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และสุดท้ายได้แก่การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมายการใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2548, หน้า 45-46)

นอกจากนี้ในการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ผู้วิจัยได้ทบทวนสาระที่สำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ได้แก่ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) เดวิด ออสบอร์น และเทด แกเบร็ล (David Osborne and Ted Gaebler) และ ทศพร ศิริสัมพันธ์ เพื่อให้ได้มุมมองเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ

โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston, 1996) ได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังต่อไปนี้

- 1) มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญ ระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชนและการบริหารงานของภาครัฐ
- 2) ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (Process accountability) มานับการรับผิดชอบต่อผล (Accountability for results) แทน
- 3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว
- 4) ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of centralized power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน
- 5) เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการทำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช่เชิงพาณิชย์ออกจากกันรวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด
- 6) เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น
- 7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate image)

9) มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary incentives) มากขึ้น

10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเพิ่มผลผลิต

คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood, 1991) ได้อธิบายหลักการและแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

1) เน้นการบริหารจัดการแบบมืออาชีพ ที่ผู้บริหารหรือผู้จัดการมีอำนาจอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน

2) มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดอย่างชัดเจน โดยมุ่งวัดผลงานจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจึงต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของงานตามตัวชี้วัด

3) รับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ โดยการดำเนินงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการยึดติดในกระบวนการทำงานหรือกฎระเบียบ

4) ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการควบคุมขั้นตอนหรือกระบวนการทำงาน

5) เน้นการปรับโครงสร้างให้เล็กลง โดยมีขนาดที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนต้องมีการปล่อยงานบางส่วนออกไปในรูปของการจ้างเหมางานจากภายนอก

6) เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ เพื่อลดการผูกขาดและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น

7) มีการปรับวิธีการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยนำเข้าวิธีการและเทคนิคการบริหารจากภาคธุรกิจมาใช้ในการบริหารภาครัฐ

8) มุ่งเน้นการเสริมสร้างวินัยทางการใช้จ่ายงบประมาณ เน้นความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

เดวิด ออสบอร์น และเทด แกเบลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler, 1992) ได้เสนอแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่รู้จักกันในชื่อ Reinventing Government แนวคิดของ Reinventing Government กล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลอย่างมากจากผลงานในหนังสือเรื่อง “Reinventing Government” ซึ่งได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในสหรัฐอเมริกา ถึงกับ

ได้รับการกล่าวถึงจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Gabrielian, Holzer และ Nufrio ว่าเป็นพาราไดม์ที่ได้รับการยอมรับสูงสุดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษ 1990 โดยสรุปแล้วปรัชญาและความคิดในการเปลี่ยนโฉมภาครัฐ (Reinventing Government) มีดังต่อไปนี้

1) ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (a catalytic government)

2) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government)

3) ต้องการให้ระบบราชการที่มีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government)

4) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (a mission-driven government)

5) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government)

6) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองต่อการเรียกร้องของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง (A customer-driven government)

7) ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (an enterprising government)

8) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้ (an anticipatory government)

9) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม (a decentralized government)

10) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (a market-oriented government)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2553, หน้า 222-233) ได้สรุปแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าเกิดจากแนวคิดหลัก 4 กระแสที่ผสมผสานกันขึ้นเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนว

ใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย

1) แนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classic Economic) คือ การดำเนินภารกิจของรัฐโดยใช้กลไกตลาด (Marketization) การแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน (Privatization) การลดขนาดภาครัฐ (Downsizing) แล้วเพิ่มบทบาทของกลไกตลาด การให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) และความคุ้มค่าของเงิน (Value of Money) เป็นต้น

2) แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการนำวิธีการบริหารงานแบบเอกชนและเทคนิคบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้กับการบริหารในภาคราชการ เช่น CEO, TQM, Balanced Scorecard, KPI, Strategic Management, Performance Agreement เป็นต้น และการมุ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิผล (Effectiveness) คุณภาพ (Quality) หรือความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Satisfaction) และมุ่งเน้นเรื่องหลักความรับผิดชอบ (Accountability)

3) แนวคิดประชาธิปไตย (Participatory state) คือ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ มุ่งเน้นความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล มุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจ และมุ่งเน้นการลดขนาดภาครัฐ และการเพิ่มบทบาทให้กับภาคประชาชน

4) แนวคิดทางกฎหมายปกครองและหลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐ โดยถือว่ากฎหมายนั้นเป็นใหญ่ มีจุดเน้นการบริหารงานของรัฐโดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การกำหนดกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเป็นการทั่วไป และประการสุดท้ายให้ความสำคัญกับความยุติธรรมหรือไม่ลำเอียงและไม่เลือกปฏิบัติ

4.4 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ

1) ประเทศอังกฤษ

การปฏิรูประบบราชการในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1979 เมื่ออังกฤษประสบปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ปัญหาการว่างงาน และภาวะเงินเฟ้อ ขณะที่คุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องของประชาชนให้มีการปรับปรุงการให้บริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับความสนใจของนางแทตเชอร์ที่มีความนิยมการบริหารราชการเชิงธุรกิจและนโยบายของพรรคอนุรักษนิยมที่ต้องการลดการจุกจิกแก่ประชาชน ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ผลักดันให้รัฐบาลอังกฤษซึ่งนำโดยนางมาร์กาเร็ตแทตเชอร์ได้ริเริ่มการปฏิรูปขนานใหญ่ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2548, หน้า 44 และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 37) โดยมีแนวทางในการดำเนินการของการเป็น “รัฐบาลเชิงประหยัด” หรือ “Retrenchment” ดังนี้ (1) การเน้นที่ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (2) การมุ่งลดจำนวนหน่วยงานและ ข้าราชการ

(3) การปรับบทบาทของรัฐโดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น (4) การลดกฎระเบียบและการควบคุมโดยรัฐ และ (5) การเน้นการให้บริการประชาชน โดยให้ทุกหน่วยงานจัดทำคำมั่นสัญญากับประชาชน (สมาน รังสิโยกฤษฎ, 2546, หน้า 129) การดำเนินการปฏิรูประบบราชการของอังกฤษทำได้ค่อนข้างสะดวกเพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบโครงสร้างและจำนวนบุคลากร หรือแม้แต่การตั้งองค์การใหม่โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษไม่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้อังกฤษสามารถปรับปรุงระบบการบริหารภาครัฐได้อย่างรวดเร็วผลงานการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญที่ประสบความสำเร็จในสมัยนางแทตเชอร์และมีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาจนทำให้อังกฤษได้ชื่อว่ามีระบบราชการที่กะทัดรัดและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 37)

2) สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1993-2000 โดยประธานาธิบดีบิล คลินตัน ซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างสูงมาจากกระแสแนวคิดที่เรียกว่า “Reinventing government” ตามแนวคิดในหนังสือชื่อ “การประดิษฐ์รัฐบาลใหม่” ซึ่งเขียนโดย ออสบอร์นและแก็บเบลอร์เป็นการนำแนวคิดการจัดการและการบริหารองค์การตามวิธีที่ใช้ในภาคธุรกิจมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการในทุกระดับโดยคณะกรรมการทบทวนผลการปฏิบัติงานแห่งชาติหรือ National Performance Review: NPR ที่มีรองประธานาธิบดีอัลกอร์ เป็นประธานคณะทำงาน ซึ่งได้มีการจัดทำเอกสารรายงานที่เรียกว่า “From red tape to results: creating a government that works better and cost less” ขึ้น และคณะกรรมการจะทำการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานสังกัดรัฐบาลกลางทุกแห่ง เพื่อกำจัดการบริการที่ไม่มีประสิทธิภาพ การลดขนาดบุคลากร การเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและการมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 26-27) และวสันต์ เหลืองประภัสร์, 2548, หน้า 44) สหรัฐอเมริกาได้เริ่มการดำเนินการปฏิรูปครั้งแรกในระดับท้องถิ่น เพราะประสบปัญหาการตัดงบประมาณของมลรัฐบางแห่ง เช่น รัฐเท็กซัส รัฐแมสซาชูเซตต์และรัฐฟลอริดา เนื่องจากได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่ามีการจัดเก็บภาษีสูงเกินไป ประกอบกับรัฐบาลคลินตันต้องการจัดเตรียมกำลังคนภาครัฐให้มีศักยภาพเหมาะสมกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการในสหรัฐอเมริกาจึงเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นก่อนจากนั้นจึงขยายต่อไปสู่ระดับรัฐบาลกลาง ซึ่งการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางใหม่ทำให้เกิดความแตกต่างจากระบบการบริหารแบบเดิมด้วยการเน้นการให้ความสำคัญต่อการให้บริการสาธารณะในลักษณะเดียวกับการให้บริการของภาคเอกชน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลง

วัฒนธรรม (2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการทำงาน (3) การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงาน และ (4) การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 34-35 และเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 37)

3) ประเทศนิวซีแลนด์

การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญในประเทศนิวซีแลนด์เริ่มขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศนิวซีแลนด์ไม่ว่าจะเป็นภาวะขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน หนี้สาธารณะ เงินเฟ้อ และการว่างงานคั่งสะสมมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษปี 1970 ประกอบกับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของระบบรัฐสวัสดิการที่ผ่านมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ของรัฐบาลนิวซีแลนด์ผลการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานอย่างรวดเร็ว ทำให้การปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ได้รับการยอมรับและยกย่องให้เป็นแบบอย่างของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย ซึ่งการปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยเฉพาะการมุ่งเน้นต่อระบบตลาดเสรีการลดขนาดและบทบาทในการเข้าแทรกแซงของภาครัฐ การมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลและการอาศัยแนวทางการบริหารงานแบบภาคธุรกิจ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2545, หน้า 135-136) นิวซีแลนด์จึงถือว่าเป็นตัวอย่างของประเทศที่นำเอาแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้และทำให้เกิดการยอมรับอย่างกว้างขวาง จนนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐอย่างถอนรากถอนโคน ทั้งในด้านการแปรรูปกิจการภาครัฐการนำเอาแรงจูงใจในระบบตลาดมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐและการมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้า โดยถือหลักการสำคัญว่า รัฐบาลจะเข้าไปมีบทบาททำงานเฉพาะในกิจกรรมที่ไม่สามารถแสวงหาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากกลุ่มองค์กรในภาคเอกชนได้ นอกจากนี้ยังรับเอาแนวคิดการบริหารงานภายใต้ระบบสัญญาระหว่างรัฐมนตรีกับองค์กรบริหารอิสระของรัฐ ทำให้กลุ่มองค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และมีสัดส่วนการใช้จ่ายถึงกว่าร้อยละ 70 ของการใช้จ่ายในภาครัฐทั้งหมด (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2548, หน้า 45)

4) เครือรัฐออสเตรเลีย

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของเครือรัฐออสเตรเลียมีความแตกต่างไปจากกรณีของประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์โดยเฉพาะแนวทางการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไป มีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ไม่ได้มีการลำดับขั้นตอนของการปฏิรูปไว้อย่างแน่นอนตายตัว ในระยะเริ่มแรกนั้น แนวทางการปฏิรูปได้ให้ความสำคัญต่อการประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์มุ่งเน้นความคุ้มค่าของการดำเนินงาน และการปรับปรุง

กระบวนการกำหนดนโยบายให้ดีขึ้น ต่อมาจึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิรูปมาให้ความสำคัญต่อมาตรการที่อิงกับกลไกตลาดมากขึ้น เช่น การแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจและทำให้การดำเนินงานมีลักษณะในเชิงพาณิชย์และการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2545, หน้า 140) ซึ่งสามารถสรุปสิ่งที่รัฐบาลออสเตรเลียดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) การจัดวางแผนยุทธศาสตร์โดยการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐให้ชัดเจน เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงานและเพื่อความประหยัดและลดการสูญเปล่าของทรัพยากร (2) การบริหารจัดการการเงินถือเป็นงานที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูประบบราชการ เพราะการบริหารการเงินที่มีคุณภาพจะช่วยให้การบริหารราชการของหน่วยงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น (3) การบริหารงานบุคคลโดยเน้นในเรื่องการมอบอำนาจหน้าที่การออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานและการเน้นความรับผิดชอบต่อสังคม นอกจากนี้รัฐบาลออสเตรเลียยังเน้นการปฏิรูประบบการให้บริการประชาชน โดยคำนึงถึงความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 41-42)

5) กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก ได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์และจีน

การปฏิรูประบบราชการในประเทศฮ่องกงและประเทศสิงคโปร์ในช่วงเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการปฏิรูประบบราชการที่มีความชัดเจน ในด้านข้อจำกัดและความคล้ายคลึงกันในเรื่องของหลักการกลไกการนำไปปฏิบัติ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในสองประเทศมีผลสืบเนื่องมาจากความสำเร็จในการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐของกลุ่มประเทศ OECD ภายใต้กระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นสำคัญ เช่น ในกรณีสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีการใช้แนวทางการปฏิรูประบบราชการเรียกว่า “สาธารณรัฐสิงคโปร์คือบริษัทธุรกิจ” โดยทำให้ประเทศเป็นบริษัทธุรกิจที่ผู้นำเป็นนักการเมือง มีภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนเป็นหุ้นส่วน และปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของประเทศ รวมไปถึงความพยายามคิดค้นวิธีการบริหารงานใหม่ ๆ มาใช้ เป็นต้น (สมาน รังสิโยภุชญา, 2546, หน้า 130) สำหรับการปฏิรูประบบราชการในประเทศจีนนั้น ถูกขับเคลื่อนด้วยวัตถุประสงค์ของฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองอย่างเด็ดขาด โดยการปฏิรูปมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่ในสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับกระแสความเป็นสากลของโลกและการเชื่อมโยงกับต่างประเทศเป็นปัจจัยอีกประการที่มีส่วนสำคัญ ต่อการกำหนดแนวโน้มการบริหารงานภาครัฐด้วยเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมาทำให้จีนมีความจำเป็น ต้องดำเนินการปฏิรูประบบราชการ และด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกจุด

ประกายและทวีความสำคัญมากขึ้นในการพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐทั่วโลก ทำให้การปฏิรูประบบราชการในจีนถูกกระตุ้นให้เกิดขึ้นตามอิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และบทบาทสำคัญขององค์กรระดับนานาชาติ เช่น ธนาคารโลก รวมถึงการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานแบบใหม่การลดขนาดองค์กรและการนำเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารงานกรณีการปฏิรูประบบราชการที่ ฮองกง ถูกจำกัดความใหม่ตามปฏิภิกิริยาของสังคมที่แตกต่างกันออกไปภายใต้บริบทของนโยบายสาธารณะและเงื่อนไขการบริการสาธารณะแก่ประชาชน และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารภาครัฐ

ประเด็นหลักของการปฏิรูประบบราชการอยู่ที่การเสริมพลังให้กลุ่มผู้นำที่มีอำนาจ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากระแสความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นถือเป็นการท้าทายต่ออำนาจการปกครองของภาครัฐเช่นเดียวกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ทั้งสองประเทศต่างมีปัญหากับความรู้ความสามารถในการเป็นผู้นำและปัญหาของกลุ่มผู้มีอำนาจที่ต้องการปฏิรูประบบราชการเพื่อปรับเปลี่ยนให้ระบบราชการดีขึ้นจากเดิม และสร้างความมั่นคงในชาติในยุคสมัยใหม่ที่ท่ามกลางกระแสการเรียกร้องของประชาชนที่มีมากขึ้นและการเผชิญหน้าทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและนานาชาติ ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นเพียงทางออกเดียวที่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ในอนาคต แทนที่วิธีการบริหารจัดการองค์การภาครัฐแบบเดิมที่ใช้มานาน

ขณะที่การปฏิรูประบบราชการในประเทศจีนถูกนำมาใช้ในรูปแบบความสร้างสรรค์ และการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการไปสู่ความทันสมัย เพื่อให้โครงสร้างการบริหารราชการสามารถทันต่อสถานการณ์ เช่น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค แต่มีใช้เพื่อการถ่ายโอนภารกิจให้เกิดประสิทธิภาพการทำงานตามความเข้าใจของแนวคิดที่ดำเนินการอยู่ในกระแสโลก แต่เพื่อเตรียมการให้การบริหารภาครัฐยังคงยึดมั่นต่ออำนาจและระบอบพรรคสังคมนิยมจีน และเพื่อความสะดวกต่อการจัดการระบบบริหารงานให้ทันสมัยตามสภาพแวดล้อมและแนวโน้มที่การปกครองส่วนท้องถิ่นทวีความสำคัญมากขึ้น

ปัจจัยแวดล้อมและข้อจำกัดต่างๆ จึงกลายเป็นข้อแม้ในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการในทั้งสามประเทศ แต่ปัจจัยฝ่ายการเมืองยังคงมีบทบาทมากกว่าวาระการปฏิรูประบบราชการและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังจากตัวอย่างที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าวิถีการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศในภูมิภาคนี้เป็นผลสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่เชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกัน อย่างเห็นได้ชัด แต่อย่างไรก็ตามบริบทของการปฏิรูประบบราชการของประเทศในแถบภูมิภาคนี้ยังคงขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองที่ยังคงไว้ซึ่งอำนาจการปกครองที่เด็ดขาดเป็นหลักรวมไปถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ได้แก่ แรงจูงใจของผู้นำและการคำนึงถึงผลประโยชน์ในการกำหนด

นโยบายสาธารณะตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งล้วนมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล จากประสบการณ์การปฏิรูประบบราชการใน 3 ประเทศนี้ซึ่งต่างก็เป็นประเทศที่มีบทบาทและความสำคัญอย่างมากในภูมิภาคนี้ ถึงแม้ว่าแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในเรื่องวัฒนธรรมและรูปแบบการเมืองการปกครองแต่ทั้งหมดกลับมีจุดรวมเดียวกันในเรื่องทางสังคมและการบริหารระบบราชการที่มีความคล้ายคลึงกัน เช่นเดียวกับการเลือกยุทธศาสตร์และระเบียบวาระทางการบริหารของรัฐบาล ที่ถูกกำหนดทิศทางและรูปแบบให้เป็นที่ไปตามความเห็นชอบของฝ่ายการเมืองแต่ละขณะเดียวกันก็ถูกบังคับด้วยอิทธิพลของกระแสแนวคิดการบริหารต่าง ๆ และผลลัพธ์ความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลก ทั้งแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ระบบคุณธรรม แนวคิดการลดขนาดองค์กร ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานให้มีความเป็นรูปธรรมเด่นชัดมากขึ้น

แต่ท้ายที่สุดด้วยการต่อต้านของฝ่ายการเมือง ความชอบธรรมของอำนาจรัฐ และอิทธิพลที่เหนือกว่า จะทำให้กระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ตามจุดมุ่งหมายของการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐที่ต้องการหายไปมากที่สุด เพราะที่สุดโครงสร้าง ทางสังคมและอำนาจการเมืองที่ยังฝังรากลึกก็ยังคงมีอิทธิพลมากที่สุด ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงระดับชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศแถบนี้ที่การบริหารยังเป็นลักษณะการรวมศูนย์ที่รัฐยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจ และเป็น ส่วนสำคัญที่บั่นทอนความเข้าใจในการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐที่แท้จริง (Cheung, 2002, pp. 267-268)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการดำเนินการของ อกส. ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันจัดว่ามีลักษณะที่เป็น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) จากการบริหารในอดีตจนปัจจุบันภายในองค์กรได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและพัฒนาระบบบริหารขององค์กรให้เท่าทันกระแสโลกาภิวัตน์, การเปลี่ยนแปลงของสังคมจึงจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปยังเป็นไปตามหลักการให้ความสำคัญของ NPM เช่น การมุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างต่อเนื่อง สร้างวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม และพัฒนาองค์กรให้เติบโตอย่างยั่งยืน, โปร่งใสและ พัฒนาระบบบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง ให้มีมาตรฐานสากล, เป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและสอดคล้องตรงตามความต้องการของลูกค้าและการบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการ กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นที่ ไป ตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงาน

ตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพซึ่งการดำเนินงานของ อคส. ก็มีนโยบายเป็นไปตามนั้น

5. แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)

แนวความคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะ (สัญญา เคนาภูมิ, 2561, หน้า 184) อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (value of democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) โดยการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจของแนวคิดนี้การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องการปรับวิธีการคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการขององค์กรด้วยการเปิดกว้างเน้นบทบาทของภาคประชาสังคมในการบริหารทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริการของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่จะไม่ใช่แนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของการวัดผลได้ (immeasurable) แต่ก็แนวคิดที่ช่วยเติมเต็มให้เกิดการบริการที่ดีขึ้นกว่า ที่ผ่านมามีการบริหารงานภาครัฐไม่ได้ดำเนินงานเหมือนกับการบริหารธุรกิจแต่เป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการจึงไม่ได้ส่งมอบการบริการสู่ลูกค้าแต่เขาส่งมอบประชาธิปไตย (Denhardt and Denhardt 2007, xi) นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องทำหน้าที่ “ฟัง” มากกว่า “สั่ง” และ “รับใช้หรือ ให้บริการ” มากกว่า “กำกับหรือควบคุม” (Denhardt and Denhardt 2007, p. 3) นักบริหารรัฐกิจไม่ได้จุ่มงมหาย ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานแต่ต้องกระทำเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องขับเคลื่อนโดยพื้นฐานที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ และผลประโยชน์ที่หลากหลาย รัฐต้องทำงานร่วมกันกับภาคเอกชน และภาคประชาชนซึ่งทำให้มีผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่เพียงแค่การรวบรวมผลประโยชน์ของแต่ละคนเข้าด้วยกันเท่านั้น จะต้องเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวในระยะสั้น โดยข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเจรจาและหาข้อตกลงร่วม

ในผลประโยชน์สาธารณะ เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ย การระงับข้อพิพาทและความขัดแย้ง เป็นต้น

เนื่องจากการบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านมา โดยเป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์และมีลักษณะเป็นวาทกรรมที่มุ่งวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดอื่น ๆ ของทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจะเห็นได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำการบริหารรัฐกิจอยู่ในปัจจุบัน ได้ส่งผลให้การบริหารภาครัฐเป็นเสมือนกับการบริหารธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งการใช้วิธีการและเทคนิคการบริหารแบบธุรกิจนั้นทำให้รัฐบาลกลายเป็นเหมือนธุรกิจร้านค้าที่ทำหน้าที่ซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้า โดยตอบสนองต่อความต้องการหรือผลประโยชน์ระยะสั้นของลูกค้า (customer) หากมองพลเมืองในฐานะลูกค้าอย่างภาคเอกชนก็ย่อมจะได้รับสินค้าที่รวดเร็วและการบริการที่ดีกว่า แต่หากมองเป็นพลเมืองเหมือนกัน รัฐต้องปฏิบัติต่อพลเมืองด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เป็นการเน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของงานมากกว่าลดความเป็นมนุษย์และลดความสำคัญของกฎระเบียบที่ใช้ในการประกันสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนผู้รับบริการ การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐไปเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลได้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่แทนรัฐการขับเคลื่อนภาครัฐโดยเน้นกลไกตลาด (market-oriented) ได้บั่นทอนคุณค่าของพลเมืองและคุณค่าของภาครัฐภายใต้ค่านิยมความเป็นประชาธิปไตย การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารรัฐกิจภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะ การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย และการสร้างความผูกพันของพลเมือง ซึ่งปฏิเสธตรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการจัดการนิยมหรือกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (สถาบันวิจัยและพัฒนา มสธ., 2561, หน้า 36-39)

นอกจากนั้น ในทัศนะของ Denhardt and Denhardt (2011) จึงเห็นว่าหัวใจสำคัญของแนวคิดในกระบวนการทัศน์การบริการสาธารณะใหม่ (New public service) คือ ประชาธิปไตยและความเป็นพลเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ประการแรก ประโยชน์สาธารณะ คือเป้าหมายหลักในการบริหารงานภาครัฐ โดยต้องมองข้ามผลประโยชน์ของตนเอง พวกพ้องราชการ นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ ขณะเดียวกันรัฐจะสร้างการบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงสุด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างจากการปรึกษาหารือร่วมคิดร่วมไตร่ตรองจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (Public deliberation) ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับการแบ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย หรือฝ่ายที่ทำกับฝ่ายที่คัดค้าน

ประการที่สอง การบริการสาธารณะใหม่เน้นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์ (Think strategically) และทำด้วยวิถีทางแห่งประชาธิปไตย (Act democratically) กล่าวคือ หลังจากที่มีการปรึกษาหารือร่วมวิเคราะห์ร่วมไตร่ตรองจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแล้วต้องมีการร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในขั้นต่อไปอย่างมียุทธศาสตร์ ขณะเดียวกันการบริการสาธารณะใหม่ยังให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของสิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการจะต้องไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดรู้สึกว่าเขาเสียเปรียบ เหลือมั่งงั่งต้องมีทางออกที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าต้องมีฝ่ายที่เสียประโยชน์จะต้องหาแนวทางในการชดเชยให้กับฝ่ายที่เสียประโยชน์ หรือฝ่ายที่รับผลกระทบในแง่ลบมากกว่า

ประการที่สาม รัฐไม่ใช่ผู้กำกับ สั่งการตัดสินใจ และคุมทิศทางการบริหารประเทศและการบริการสาธารณะเหมือนดังเดิม แต่ต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชน กล่าวคือ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ซึ่งในความหมายนี้ประชาชนจะไม่ใช่เป็นเพียงลูกค้า หรือผู้รับบริการ แต่เป็นพลเมือง ผู้ตื่นรู้ ร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศชาติ

ประการที่สี่ รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เชื่อมโยงกับภาครัฐเท่านั้น แต่สัมพันธ์กับหลากหลายภาคส่วน และหลายระดับ ทั้งประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ และมาตรฐานวิชาชีพ เป็นต้น

ประการที่ห้า คำว่า “ลูกค้า” (Customers) อาจหมายถึง คนกลุ่มใดเท่านั้น แต่ในความคิดของการบริการสาธารณะใหม่คนที่รัฐต้องรับใช้คือ พลเมือง (Citizens) เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐตระหนักรู้เสมอว่าต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ขณะเดียวกัน การมองประชาชนเป็นลูกค้า ชี้ให้เห็นว่า นัยยะของผู้ผลิตสินค้า คือ ภาครัฐเท่านั้น แต่ในแนวคิดของการบริการสาธารณะใหม่ ผู้ผลิตครอบคลุมหลากหลายภาคส่วน เนื่องจากหากให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการขององค์กรภาครัฐแต่เพียงผู้เดียวย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยง และความล้มเหลว ถ้าการตัดสินใจนั้น ๆ เป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดดังนั้น สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ การร่วมมือและความรับผิดชอบร่วมกัน

ประการที่หก การบริการสาธารณะใหม่เน้นตอบสนองความต้องการ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ เป็นสำคัญ ไม่ได้มองเฉพาะผลผลิต ความมีประสิทธิภาพเท่านั้น

ประการที่เจ็ด การบริการสาธารณะใหม่ไม่เห็นด้วยกับการสร้างนักการเมือง และข้าราชการให้เป็นเสมือนผู้ประกอบการในราชการ แต่ต้องการสร้างพลเมืองที่ร่วมแรงร่วมใจกันคนละไม้คนละมือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยเชื่อมั่นว่าคนมีจิตใจที่ดี มีพลัง และกล้าหาญพอที่จะคิดและลงมือทำ อันจะนำมาซึ่งชุมชน ท้องถิ่น สังคม และประเทศที่ดีขึ้น

ฉะนั้น แนวทางการบริหารแบบ NPS ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นพลเมือง” (Citizenship) ที่มีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ และเรียกร้องให้ข้าราชการต้องรับใช้พลเมือง โดยจะต้องคิดเสมอว่าพลเมืองคือเจ้าของเรือหรือเจ้าของประเทศ ทั้งยังวิจารณ์ว่านักจัดการภาครัฐตามแนวคิด NPM ที่ทำตัวเป็นกัปตันเรือและถือหางเสือเรือ มีอำนาจมากจนอาจลืมนำไปว่าเป็นเจ้าของเรือเสียเองและอาจคิดถึงผลประโยชน์ของคนมากกว่าของพลเมืองหรือของส่วนรวม แนวคิดนี้จึงเน้นให้ข้าราชการต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของพลเมืองเป็นลำดับแรก และในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการตอบสนองผลประโยชน์ของส่วนรมนั้น ต้องให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและร่วมรับผิดชอบ อีกทั้งยังต้องมีกลไกเพื่อให้บรรลุดุฎประสงค์ของนโยบาย โดยการสร้างพันธมิตรระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ คือภาครัฐเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไรและพลเมืองเพื่อหาข้อตกลงและความต้องการซึ่งกันและกัน โดยนักบริหารรัฐกิจต้องกระตุ้นให้พลเมืองมีการรวมตัวกันเป็นชุมชน และประชาสังคมและจัดให้มีการพูดคุยตกลงกัน โดยข้าราชการทำตัวเป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ย โดยต้องมองไปที่ประโยชน์ของส่วนรวมไม่ใช่ประโยชน์ของคนใดคนหนึ่งเพราะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบจากภาคพลเมืองด้วย (Democratic accountability) การบริหารราชการจึงไม่ใช่เรื่องของข้าราชการหรือของรัฐแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นการร่วมมือกันทั้งฝ่ายรัฐและพลเมืองหรือที่เรียกว่า “การบริหารแบบพลเมืองเป็นหุ้นส่วน” (Governance system หรือ Democratic governance)

สรุปการบริการของ อคส. พบว่าทางองค์กรมีการบริการทางด้าน บริการออนไลน์ (e-service) ได้แก่ ระบบติดตามการจ่ายเงิน อคส., ระบบรายงานสถานะข่าวคลัง อคส., ระบบรายงานน้ำมันปาล์มดิบปี 2558 และ webmail กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งการบริการออนไลน์ของทางองค์กรนี้แสดงให้เห็นว่า องค์กรมีความใส่ใจในการบริการต่อประชาชน ไม่เพียงแต่มองประชาชนเป็นเพียงลูกค้า แต่ได้มีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับองค์ในการตรวจสอบองค์กร และติดตามสถานะการขององค์กร รวมไปถึง การติดต่อตรงต่อองค์กร

6. แนวความคิดของรัฐวิสาหกิจ

6.1 ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ”

การศึกษาความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” อาจพิจารณาได้ดังนี้

6.1.1 ความหมายทั่วไป

ศาสตราจารย์ เอ. เอ็ช. แฮนสัน (A.H. Hanson) ได้ให้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ว่า หมายถึง กิจกรรมที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและการค้าพาณิชย์ และวิกแฮม (Wickham) เสนอว่า รัฐวิสาหกิจคือ องค์กรที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตผลหรือ

บริการแก่ตลาดโดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์การจะมีระบบงบประมาณ แยกต่างหากจากราชการ และจะมีการดำเนินการบริหารของตนเองโดยรัฐบาล หรือ ส่วนราชการจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งองค์การนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตาม (พิพัฒน์ ไทอารีย์ และพิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2530, หน้า 20-21) จากความหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจก็หมายถึงองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล หรือบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมธุรกิจ ทั้งในด้านอุตสาหกรรม กสิกรรมและการพาณิชย์ ที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลหรือ หน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ หรือเป็นเจ้าของทุนทั้งหมดและ ควบคุมการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ (เอกวิทย์ มณีธร, 2552, หน้า 148-149)

การกำหนดคำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” (Public Enterprise หรือ State Enterprise) ของ วิคแฮม (Wickham) ดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาเรื่องรัฐวิสาหกิจเกิดแนวความคิดเป็นสองแนว คือ

1) แนวการพิจารณาทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นประเด็นการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและกำกับดูแลองค์กรของรัฐ

2) แนวทางการพิจารณาเชิงธุรกิจซึ่งมุ่งเน้นประเด็นการขาย การตลาด การจัดระบบการเงินงบประมาณให้สามารถดำเนินการด้วยตนเอง

ความหมายทางเศรษฐศาสตร์ รัฐวิสาหกิจเป็นกิจกรรมการผลิตทรัพย์สินและการให้บริการเพื่อขายแลกเปลี่ยนกับราคา โดยอยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าหน้าที่มหาชน เมื่อมีการเสนอความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในเชิงบริหารธุรกิจหรือเศรษฐศาสตร์ ดังกล่าวประกอบ กับระยะเวลาและสถานการณ์เศรษฐกิจการเมืองของประเทศต่าง ๆ เริ่ม เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลสะท้อนถึงคำนิยามของ “รัฐวิสาหกิจ” ด้วยกล่าวคือ ระหว่าง ค.ศ. 1976-1978 สำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The Commonwealth Secretariat) ได้ผสมผสาน แนวความคิดทั้งสองแนวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งสรุปสาระสำคัญของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ว่าหมายถึง กิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ก็ตามโดยที่กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้านการพาณิชย์ การเงิน อุตสาหกรรมการเกษตร การสาธารณสุข โภค บริการขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) หรือส่งเสริม ซึ่งกิจการดังกล่าวเกี่ยวเนื่องการขายสินค้าและบริการและสามารถแสดงฐานะของกิจการออกได้ในลักษณะบุคคลและบัญชีกำไรขาดทุน กิจการเหล่านี้อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น กิจการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2531, หน้า 23)

6.1.2 ความหมายทางกฎหมาย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีความเจริญก้าวหน้าในวิทยาการสาขากฎหมายมหาชน อย่างมาก และรัฐวิสาหกิจในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก็ถูกนำไปเป็นตัวอย่างหรือมีอิทธิพลต่อการจัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจในประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วยแต่การให้นิยามหรือความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ทั้งในแง่ตัวบทกฎหมายและในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการวางบรรทัดฐานกฎหมาย ก็ไม่อาจกำหนดความหมายในทางกฎหมายถึงแม้ว่าจะได้เคยพยายามกำหนดความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ในลักษณะเนื้อหาตามที่ปรากฏในร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยกฎข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจก็ตามแต่ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวก็มิได้รับการอนุมัติให้ประกาศใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญเรื่องรัฐวิสาหกิจใน สาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ Michel Durupty (1984, p. 19) อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์, 2541, หน้า 80) กล่าวว่า ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” จะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1) องค์ประกอบทางเนื้อหา (Critère matériel) องค์การใดจะถือว่ามีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จะต้องดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรม ด้วยการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยมีค่าตอบแทนเพื่อการแลกเปลี่ยนทางพาณิชย์ และอยู่ภายใต้แรงผลักดันของตลาดและประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำภายในขอบเขตที่จำกัดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ นอกจากนี้การกำหนดนโยบายทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมจะต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Autoité de tutelle) ด้วย

2) องค์ประกอบทางองค์กรหรือรูปแบบ (Critère organique) สามารถพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

(1) เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ แยกเป็นเอกเทศต่างหากจากรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นอิสระ (Autonomy) หรือคล่องตัวในการดำเนินงานและสามารถกำหนดนโยบายของตนที่นอกเหนือจากนโยบายซึ่งกำหนดโดยองค์กรที่ควบคุมอยู่ได้

(2) รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่น มีหุ้น (เงินทุน) หรือเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งใน องค์การบริหาร หรือมีอำนาจเหนือกว่าในการตัดสินใจหรือในการหาผลประโยชน์ จะเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจของประเทศสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส นั้น “ถือหลักการมีอำนาจครอบงำชี้ขาด หรือการอยู่ภายใต้อำណัติของรัฐเป็นสำคัญ มิได้ ถือเอาจำนวนทุนเป็นส่วนข้างมากเพียงอย่างเดียว” (Arved อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2529, หน้า 125)

สำหรับประเทศไทย คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ได้มีการกำหนดความหมายในกฎหมาย 5 ฉบับโดยเรียงลำดับต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 (เดิมคือพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502)

มาตรา 4 วรรค 6 บัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1.1) องค์กรของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(1.2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(1.3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงหรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1)

(2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 บัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคแรก บัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(3.1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(3.2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบหรือ

(3.3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือ ทบวง การเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสอง ในสาม

(4) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 บัญญัติ คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(4.1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือ กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐ เป็น เจ้าของ

(4.2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรมหรือทบวง การเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(5) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4 บัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการ ของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและ รัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณ เฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ดังนั้น ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายไทย ที่ใช้บังคับอยู่ทั้ง 5 ฉบับ ดังกล่าวจึงได้แก่องค์กร 7 ประเภท ดังต่อไปนี้ 1) องค์กรของรัฐบาล 2) กิจการของรัฐตาม กฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น 3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ 4) บริษัทหรือห้าง หุ้นส่วนนิติที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ 5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติ บุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจใน 1) และ/ หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุน รวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ 6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจใน 1) และ/ หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบ 7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ /หรือรัฐวิสาหกิจใน ประเภทที่ 1) และ/ หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) และ/หรือ 6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน กว่าร้อยละ ห้าสิบ

“รัฐวิสาหกิจ” ที่เป็นคำนิยามทั่วไปกฎหมายไทยจึงยังไม่มีและไม่เคยมีอยู่มีแต่เพียงรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งในการกำหนดความหมายก็เป็นไปตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดี คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่ใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางและแพร่หลายในปัจจุบันคือ คำนิยามที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบการของรัฐวิสาหกิจมากที่สุด และมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 251-252)

6.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เข้ามาดำเนินการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (สมหญิง เจริญศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 17-19)

6.2.1 วัตถุประสงค์ทางการเมือง

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการนำเอาแนวความคิดของปรัชญาทางการเมืองและอุดมการณ์ของการจัดองค์การทางเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศมาปฏิบัติ กล่าวคือแนวความคิดที่ว่าการผลิตควรเปลี่ยนมือจากนายทุนเอกชนมาเป็นของรัฐ จึงเกิดการโอนกิจการทางเศรษฐกิจเอกชนที่สำคัญๆ มาเป็นของชาติ (Nationalization) ต่อมาเมื่อสังคม และเศรษฐกิจมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ปัญหาการจัดองค์การขนาดใหญ่ก็เริ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะให้มีการผสมผสานกันระหว่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมโดยรัฐและความ เป็นอิสระในการจัดการของวิสาหกิจเอง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยสืบเนื่องจากอุดมการณ์ทางการเมืองนี้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ กรณีของประเทศอังกฤษและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศอังกฤษ เมื่อพรรคแรงงานซึ่งมีปรัชญาทางการเมืองในแนวสังคมนิยมมีเสียงข้างมากในการบริหารประเทศ ได้เสนอให้จัดหน่วยงานด้านอุตสาหกรรมของรัฐเสียใหม่โดยมีโครงการ โอนธุรกิจอุตสาหกรรมมาเป็นของรัฐ ใน ค.ศ. 1946-1948 รวมทั้งนักธุรกิจทางการเงินด้วย เช่น ธนาคารแห่งอังกฤษ (Bank of England) การสื่อสารคมนาคมแห่งจักรภพ (Commonwealth Communication) ซึ่งรวมทั้งกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น แก๊ส ไฟฟ้า ถ่านหิน เหล็ก และเหล็กกล้า การขนส่งทั้งทางถนน รถไฟ และทางเรือ เป็นต้น เพื่อมุ่งประโยชน์สาธารณะที่ส่วนรวมจะพึงได้จากผลของการดำเนินการ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส นโยบายของรัฐบาลฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลจากกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย เช่น พรรคสังคมนิยม ซึ่งยังผลให้มีการโอนกิจการของเอกชนมาเป็น ของรัฐหลายกิจการ เพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และสอดคล้องกับปรัชญาการเมือง ซึ่งแนวความคิดที่จะโอนอำนาจทางเศรษฐกิจจากนายทุนมาสู่คนงานทั้งหลาย

6.2.2 วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ

เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติในสาขาใดสาขาหนึ่ง โดยเฉพาะหรือทั่ว ๆ ไป เพื่อจัดองค์การทางเศรษฐกิจที่ถูกโอนมาเป็นของรัฐและเพื่อเป็นลสิ่งจูงใจ สำหรับเงินทุนของเอกชนอันเนื่องมาจากการขาดแคลนทรัพยากรของเอกชนในการดำเนินการ สำหรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ นอกจากนี้ บางประเทศมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1) เพื่อวัตถุประสงค์ในการหารายได้เข้ารัฐ ซึ่งกิจการที่ผูกขาดเหล่านี้ได้แก่ ยาสูบ สุรา เป็นต้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและเครือ รัฐออสเตรเลียยังได้มีการดำเนินการสลากกินแบ่ง รัฐบาลเพื่อหารายได้เข้ารัฐอีกด้วย

2) เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สำหรับประเทศที่มีทรัพยากรมาก ๆ เช่น แร่ธาตุ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ รัฐบาลก็จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อบริการด้านทรัพยากรเหล่านี้ เพื่อให้มีการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และส่งผลในการนำรายได้เข้ารัฐอีกทางหนึ่งด้วย ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐอิตาลี จัดตั้ง รัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการเหมืองถ่านหิน เป็นต้น

6.2.3 วัตถุประสงค์ทางสังคม

ตามปกติเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะดำเนินการจัดทำ บริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ทั้งด้านคมนาคม การสื่อสาร โทรคมนาคม ตลอดจนด้าน สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐเข้าดำเนินการ รถไฟ ไฟฟ้า เป็นต้น สำหรับประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ได้โอนกิจการรถไฟไฟฟ้ามา เป็นของรัฐ นอกจากนี้ก็ได้เข้าดำเนินการกิจการไปรษณีย์โทรเลข แก๊ส และไฟฟ้าอีกด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ในประเทศพัฒนาแล้ว เป็นไปเพื่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐอย่างแท้จริงและเป็นเหตุประการสำคัญในการผลักดันให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับประเทศไทยรัฐวิสาหกิจเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า กิจการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจได้เริ่มมีมานานแล้วในประเทศไทย แต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมีลักษณะที่ยังไม่แน่นอนตายตัว โดยมักจะถือความต้องการตามเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ ของประเทศที่เกิดขึ้นขณะนั้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้ง

ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทยจึงมีดังนี้ (ประภาวดี ประจักษ์สุนันต์, 2531, หน้า 78-80)

1) เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ได้แก่กิจการด้านสาธารณสุขโลก ซึ่งสภาพกิจการเป็นกิจการขนาดใหญ่ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและสวัสดิการของประชาชนได้แก่ การพลังงาน การคมนาคม การสื่อสาร ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล ใช้กรรมวิธี ผลิตที่ทันสมัยและอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง ดังนั้น เอกชนไม่มีเงินทุนสูงพอที่จะดำเนินการได้ “และกิจการประเภทนี้ไม่เหมาะที่จะให้มีการแข่งขันระหว่างเอกชนเพราะจะทำให้ สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซ้ำซ้อน และการแข่งขันกันลดราคาอย่างเดียวทำให้คุณภาพ ของการบริการไม่แน่นอนและท้ายที่สุดจะทำให้มีผู้มาลงทุนมากกว่ารวมหัวกันหลาย เป็นกิจการผูกขาดไป” (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2520, หน้า 3) รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการและถือเป็นหน้าที่ของ รัฐที่จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านนี้ให้แก่ประชาชน โดยทั่วถึงและเก็บค่าบริการใน อัตราที่ต่ำโดยมิได้มุ่งที่จะหากำไรแต่อย่างใด

2) เพื่อให้บริการแก่สังคม บริการบางอย่างประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบริการ นั้น หากรัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจมีการกำหนดค่าบริการสูงเนื่องจากเอกชนมุ่งหวังผลกำไร มากและอาจให้บริการไม่ทั่วถึง รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อเป็นการให้บริการสังคม เช่น บริการด้านไฟฟ้า น้ำประปา การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

3) เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิด ซึ่งเป็นสินค้าให้โทษ เช่น สุรา ยาสูบ แต่รัฐไม่สามารถห้ามการผลิตและจำหน่ายได้ เพราะจะทำให้เกิดปัญหาการลักลอบผลิตจำหน่าย และ บริโภคสินค้าเหล่านี้ขึ้นได้ แต่ถ้าปล่อยให้มีการบริโภคอย่างเป็นอิสระอาจทำให้เกิดโทษต่อ ผู้บริโภคและต่อสังคมส่วนรวมได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเพื่อควบคุมปริมาณการผลิตราคา ตลอดจนควบคุมปริมาณการบริโภคได้

4) เพื่อหารายได้เข้ารัฐ เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ รัฐจึง ต้องพยายามแสวงหารายได้จากแหล่งต่างๆ เพิ่มขึ้นเพียงพอสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ กิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้เข้ารัฐเพียงประการเดียว มักเป็นกิจการที่ได้ผลกำไรสูง ขณะเดียวกันก็อาจจะก่อผลร้ายต่อประชาชนได้ หากปล่อยให้มีการจัดทำโดยไม่มี การควบคุม ปริมาณ ดังนั้น เมื่อรัฐดำเนินการเองอาจควบคุมปริมาณให้เหมาะสมได้ กิจการดังกล่าวได้แก่ สลากกินแบ่งรัฐบาล สุรา ยาสูบ เป็นต้น

5) เพื่อเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับแก่เอกชน เนื่องจากกิจการบางประเภทต้องใช้ วิทยาการขั้นสูง เทคนิคการผลิต การจัดการและบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านทำให้ กิจการเหล่านี้มีความเสี่ยงในการลงทุนสูง รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเพื่อเป็นการริเริ่มและเผยแพร่ เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อเป็นการชี้นำส่งเสริมอาชีพในกิจการด้านนี้แก่ประชาชน เช่น อุตสาหกรรม สิ่งทอ กระดาษ เป็นต้น

6) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐจะให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาด ตรึงราคาสินค้าและบริการบางอย่าง โดยกำหนดราคาและปริมาณการขายเพื่อเพิ่มการแข่งขัน ป้องกันการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสินค้า ตลอดจนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า เป็นต้น

7) เพื่อดำเนินอุตสาหกรรมยุทธปัจจัย เนื่องจากความจำเป็นบางอย่าง เช่น สถานการณ์ ของประเทศในภาวะสงคราม ยามฉุกเฉิน หรือความจำเป็นทางทหาร ทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ผลิต ยุทธปัจจัยขึ้น จุดมุ่งหมายในการดำเนินงานที่แท้จริงก็เพื่อผลิตยุทธปัจจัยให้เพียงพอสำหรับใช้ใน กองทัพ ได้แก่ ผ้า อาหารสำเร็จรูป เชื้อเพลิงประเภทแบตเตอรี่ เป็นต้น รัฐจึงเข้าดำเนินการเหล่านี้ เพื่อควบคุมการผลิตและสำรวจยุทธปัจจัยเหล่านี้ได้

8) เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ กล่าวคือ กิจการบางอย่างรัฐเข้าดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ที่เผยแพร่ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และชื่อเสียงเกียรติคุณประเทศ ให้เป็นที่รู้จักแก่ต่างประเทศยิ่งขึ้น จึงจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมีหลายประการดังได้กล่าวมา ซึ่งล้วนแล้วแต่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจสังคมและ รักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่งรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งรัฐอาจจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ หลายประการก็ได้ (สมหญิง เจริญศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 21-22)

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลของประเทศต่างๆ เข้าดำเนินการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการกระจายอำนาจทางด้านบริการหรือกิจการโดยจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานที่ถือว่าเป็นของรัฐ แต่มีความเป็นอิสระหรือมีความคล่องตัวในการเงิน การบริหารและการดำเนินการที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอันเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ (สมหญิง เจริญศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 22)

6.3 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้จะทำการพิจารณาประเภทของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีการจำแนกไว้โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยจะนำเสนอถึงการจำแนกรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปซึ่งเป็นการจำแนกประเภท ของรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน จากนั้นจะนำเสนอถึงการจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยต่อไป เป็นลำดับดังนี้

6.3.1 ประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป

ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ได้ศึกษาถึงการจำแนกรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยเกณฑ์ต่าง ๆ ในการพิจารณา ซึ่งสามารถพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างกัน 5 ประการดังนี้ (ศาสตรา โดอ่อน, 2546, หน้า 39-44)

1) พิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจครอบงำซึ่งขาดรัฐวิสาหกิจ เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า รัฐวิสาหกิจจะพบว่าองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐวิสาหกิจประการหนึ่งก็คือ การอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำซึ่งขาดของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งจากองค์ประกอบข้อนี้จะพบว่าองค์กรที่มีอำนาจครอบงำซึ่งขาด (Pouvoir Preponderant) รัฐวิสาหกิจได้มีอยู่ 2 องค์กรคือ รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์กรทั้ง 2 องค์กรแล้วจึงสามารถจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจออกเป็น 1) วิสาหกิจส่วนกลาง (State Enterprise) และ 2) วิสาหกิจส่วนท้องถิ่น (Local Public Enterprise)

วิสาหกิจส่วนกลาง (State Enterprise) ได้แก่ รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยรัฐ หมายถึง รัฐสภาหรือรัฐบาล ทั้งนี้ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตามระบบกฎหมายยุโรป และระบบกฎหมายอังกฤษไม่ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรัฐด้วย

วิสาหกิจส่วนท้องถิ่น (Local Public Enterprise) คือ รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดทำโดยองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้ หากเปรียบเทียบลักษณะของรัฐวิสาหกิจส่วนกลางกับรัฐวิสาหกิจส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่ารัฐวิสาหกิจทั้งสองมีลักษณะที่แตกต่างกัน 4 ประการ

(1) ในด้านขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ รัฐวิสาหกิจส่วนกลางอาจจัดทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ทั่วประเทศหรือเฉพาะเขตใดเขตหนึ่ง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เฉพาะในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

(2) ในด้านลักษณะของกิจการ กิจการที่ควรจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจส่วนกลางควรเป็นงานบริการที่แผ่ขยายออกไปเป็นวงกว้างครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง เช่น ระบบการสื่อสาร ระบบการคมนาคมทั้งประเทศ ส่วนกิจการที่ควรจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นควรเป็นกิจการที่แผ่ขยายอยู่ในวงจำกัดเฉพาะในอาณาเขตท้องถิ่น เช่น การจัดตลาดสด การจัดสถานที่ท่องเที่ยว เป็นต้น

(3) ในด้านรูปแบบการจัดตั้ง ในทวีปยุโรปรัฐวิสาหกิจส่วนกลางมักมีรูปแบบการจัดตั้งในรูปองค์การของรัฐบาล (Public Corporation) ซึ่งมีสถานิติบุคคลโดยสมบูรณ์ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงปรากฏหน่วยงานธุรกิจแบบที่รัฐเป็นเจ้าของ (Departmental Government Enterprise)

(4) ในด้านอำนาจการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจส่วนกลางสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยอาศัย รัฐสภาเป็นตัวตัดสินใจตามเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทที่อยู่ภายในอำนาจของตนได้ตามที่ เห็นสมควรเสมอ ตรงกันข้ามกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับอนุญาตให้จัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจ ได้เฉพาะเมื่อมีเหตุผลพิเศษเท่านั้น

2) พิจารณาจากลักษณะการผูกขาดกิจการ โดยรัฐ การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาจากลักษณะการผูกขาดกิจการ โดยรัฐมีพื้นฐานมาจากปรัชญาและแนวคิดในทาง เศรษฐกิจ 2 สำนักใหญ่ คือ สำนักเสรีนิยมซึ่งเน้นหนักแนวคิดในเรื่องการค้าเสรี ดังเห็นได้จาก แนวคิดของเบนแทม (Behthamite Idea of Free Trade) ซึ่งกล่าวว่าพลเมืองทุกคนภายในนิติ ประชาคม (A Legal Community) ต้องได้รับสิทธิที่จะเริ่มต้นอย่างเท่าเทียมและได้รับโอกาสในการ ค้าขายโดยเสรี ทั้งนี้เป็นไปตามผลประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจของพ่อค้าวานิชและบุคคล และอีก สำนักความคิดหนึ่งก็คือ สำนักเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ ซึ่งนำโดย Lord Keynes และกลุ่ม Fabians ซึ่งมีแนวคิดที่สนับสนุนให้รัฐเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ รัฐจำเป็นต้องขยายบทบาทใน กระบวนการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แนวคิดของเคนส์ได้รับการอธิบายจาก Arthur C. J. Lewis โดยเปรียบรัฐเป็น “กลไกทดแทน (Substitute or Alternative Mechanism) ต่อรองตลาดเสรี” นอกจากนี้ W.J. Boumal ยังเห็นว่ารัฐเท่านั้นที่สามารถ สนับสนุน (Supplement) ตลาดได้

จากแนวคิดทางเศรษฐกิจของทั้งสองสำนักนำไปสู่การจำแนกประเภทของ รัฐวิสาหกิจ โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดในสำนักเสรีนิยมทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ต้อง แข่งขันกับเอกชน ในขณะที่หากมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดสำนักเศรษฐศาสตร์พัฒนาการก็ จะทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดโดยรัฐ สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่ผูกขาดโดยรัฐ จะสามารถ จัดตั้งขึ้นได้จะต้องมีลักษณะกิจกรรมที่สมควรแก่การจัดตั้ง ซึ่งอาจแยกได้ 3 ประเภท คือ

(1) กิจกรรมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและอุตสาหกรรมพื้นฐาน เนื่องจาก เหตุผลว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองความ ต้องการของประชาชนและไม่อาจ หลีกเลี่ยงได้

(2) กิจกรรมอันเป็นการสนองต่อความจำเป็นหรือความต้องการของ มหาชน ซึ่งรัฐวิสาหกิจไม่อาจสนองตอบได้ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งองค์การ Tennessee Valley Authority (TVA) ของสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม

(3) สินค้าบางประเภทซึ่งหากมีการบริโภคมก ๆ โดยไม่จำกัดอาจเป็นอันตราย ต่อสังคมได้ กรณีเช่นนี้รัฐย่อมต้องเข้าไปผลิตและจำหน่ายสินค้าเหล่านั้นแทนเอกชน เพื่อให้ สามารถจำกัดและควบคุมการผลิตและการบริโภคของประชาชนให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม เช่น กิจการสุรา ยาสูบ ลีอตเตอรี เป็นต้น

ส่วนรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบกิจการที่ต้องแข่งขันกับวิสาหกิจเอกชนนั้น แต่ละ แห่งอาจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการเข้าแทรกแซง ทำลายหรือบรรเทาการผูกขาดหรือการครอบงำวิถีชีวิต

ทางเศรษฐกิจของชาติวิสาหกิจเอกชน โดยการผลิตสินค้าหรือบริการเข้าสู่ตลาดเพื่อถ่วงดุลหรือแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะต้องแข่งขันกับผู้อื่นภายใต้กฎเกณฑ์ของตลาดหรือกฎเกณฑ์ของกำไร จึงต้องสามารถปรับตัวให้ทันกับคู่แข่งจากภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็กลุ่มแข่งขันชาติเดียวกันหรือต่างชาติก็ตาม และโดยเหตุนี้หลักเกณฑ์กำไร และขาดทุน จึงเป็นตัววัดประสิทธิภาพการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ดังนั้น การเลือกรูปแบบสำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงมีความสำคัญในการสร้างผลกำไร-ขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจด้วย จึงควรมีรูปแบบที่คล่องตัวทั้งในการบริหารและการเงิน ไม่ควรถูกควบคุมโดยรัฐอย่างแน่นหนา และขณะเดียวกันก็ไม่ควรได้รับเอกสิทธิ์แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชน

3) พิจารณาจากลักษณะของวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการหารายได้เข้ารัฐ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในช่วงต้น เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อรับผิดชอบดำเนินการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นต่างๆ แทนส่วนราชการ แต่เมื่อถึงปัจจุบันกิจการที่รัฐวิสาหกิจทำได้มีแต่เฉพาะกิจการที่เป็นบริการสาธารณะเท่านั้น ปัจจุบันรัฐยังต้องจัดทำกิจการอันมีวัตถุประสงค์เป็นการแสวงหารายได้เข้ารัฐ สำหรับเป็นทุนใน การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนอีกด้วย โดยรัฐเข้าทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการ ทางเศรษฐกิจเสียเอง โดยอาจมีรูปแบบดำเนินการได้ทั้งการผูกขาดกิจการหรือแข่งขันกับเอกชนก็ได้

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวเราอาจจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการบริการสาธารณะ และรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อหารายได้แก่รัฐ โดยรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการบริการสาธารณะ มักมีรูปแบบการจัดตั้งใน ลักษณะเป็นองค์กรของรัฐบาล (Public Corporation) มากกว่ารูปแบบอื่น ก็ด้วยเหตุผลที่บริการ สาธารณะจะหยุดชะงักไม่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เพื่อมิให้ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง และเพื่อให้บริการสาธารณะ ดำเนินไปได้รัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องได้รับอำนาจมหาชนบางประการที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะให้เป็นไปโดยปกติด้วยเหตุดังกล่าวการที่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการบริการสาธารณะมีรูปแบบเป็นองค์กรของรัฐบาลจึงมีความเหมาะสมที่จะได้รับมอบอำนาจดังกล่าวมาใช้โดยกฎหมายจัดตั้งมากกว่ารูปแบบบริษัทเอกชน ในส่วนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อหารายได้แก่รัฐสามารถใช้วิธีดำเนินงาน อย่างเดียวกับเอกชนได้ ด้วยเพราะมิได้มีลักษณะขององค์กรที่ต้องรับผิดชอบในกิจการบริการสาธารณะ ซึ่งไม่ต้องการมีอำนาจมหาชนแต่ประการใด จึงไม่มีความจำเป็นที่จะจัดตั้งองค์กรในรูปแบบองค์กรรัฐบาล ดังนั้นจึงควรมีรูปแบบองค์กรเดียวกันกับวิสาหกิจเอกชน ถือเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดตามกฎหมายพาณิชย์

4) พิจารณาจากความเป็นเจ้าของทุนรัฐวิสาหกิจโดยรัฐ คำว่ารัฐวิสาหกิจนั้นโดยความหมายตามคำศัพท์แล้วย่อมแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของรัฐในองค์กรนั้น ๆ อย่างแน่นอนอนึ่งการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นได้นั้น จำต้องอาศัยทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทุนของรัฐวิสาหกิจนี้ก็เช่นเดียวกับองค์กรประกอบอื่น ๆ ในรัฐวิสาหกิจที่ต้องมีรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย เช่นกัน ความเป็นเจ้าของทุนของรัฐวิสาหกิจอาจมีระดับการถือครองโดยรัฐแตกต่างกันออกไป ซึ่งความแตกต่างของระดับการถือทุนรัฐวิสาหกิจโดยรัฐนี้นำไปสู่การจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ และรัฐวิสาหกิจซึ่งมีทุนร่วมระหว่างรัฐกับเอกชน สำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งทุนทั้งหมดเป็นของรัฐนั้น ผู้เป็นเจ้าของคือ รัฐหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ผู้เดียวดังนั้นเงื่อนไขในการพิจารณาค้นหารูปแบบในทางกฎหมาย ซึ่งเหมาะสมที่จะให้รัฐและเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นร่วมกันในรัฐวิสาหกิจจึงหมดไปและด้วยเหตุนี้จึงสามารถเลือกรูปแบบในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ทั้งห้าหุ้นส่วนนิติบุคคล บริษัทจำกัด หรือในรูปแบบของกิจการของรัฐบาลก็เป็นสิ่งที่กระทำได้ในขณะที่รัฐวิสาหกิจซึ่งมีทุนร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น มีลักษณะทางเอกชนรวมอยู่ด้วยรัฐวิสาหกิจลักษณะนี้จึงมีรูปแบบองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นของรัฐถือหุ้นส่วนกับเอกชนเป็นสัดส่วนกันตามจำนวนทุนและมีอำนาจร่วมกันในการบริหารบริษัท

5) พิจารณาจากรูปแบบในทางกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน ปัจจัยประการหนึ่งที่เป็นตัวกำหนดความแตกต่างดังกล่าวคือ รูปแบบทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเทศมักมีความแตกต่างกันออกไปตามสถานะทางกฎหมาย W. Friedman ได้แบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 แบบ คือ

(1) รัฐวิสาหกิจในรูปของกระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาล ตัวอย่างได้แก่ การไปรษณีย์ของอังกฤษ กรมไปรษณีย์โทรเลขของไทย ถือเป็นส่วนราชการประเภทรัฐพาณิชย์มีลักษณะทางราชการ (Bureaucracy) มากที่สุด

(2) รัฐวิสาหกิจในรูปของ Joint-Stock Company เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะของบริษัทผสมที่เอกชนมีหุ้นส่วนร่วมอยู่ด้วย แต่อำนาจในการบริหารงานและการจัดการเป็นของรัฐในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ และอาจใช้กฎหมายหุ้นส่วนบริษัทมาใช้บังคับได้

(3) รัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทของรัฐหรือบริษัทสาธารณะ (Public Corporation) เป็นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญและทันสมัยที่สุด เนื่องจากมีลักษณะที่ให้ความคล่องตัวและ เป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลฝ่ายจัดการได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาล เอกชนไม่มีฐานะเป็นเจ้าของแม้จะมีหุ้นอยู่ด้วยก็ตาม

6.3.2 ประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น มีการแบ่งประเภทไว้หลายระบบด้วยกัน แต่ในที่นี้จะขอนำเสนอเพียงสองระบบ ตามวัตถุประสงค์ประสงค์ของการศึกษา คือ การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมาย และการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

1) การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมาย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 258-264)

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถูกจัดตั้งโดยกฎหมายที่ต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีหน้าที่ ในการบริการสาธารณะส่วนใหญ่จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ อันเป็นกฎหมายประเภทกฎหมายมหาชน โดยรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นจะต้องใช้ “อำนาจรัฐ” ในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะ ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐ ก็จะถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ อาจจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชนในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ และนอกจากนี้ ยังมี การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ

(1) การจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะจัดตั้งขึ้นโดย มีการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน คือ

(1.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ (Specific Law) คือ พระราชบัญญัติ หรือ กฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด เป็นหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของและงบประมาณทั้งสิ้นเป็นของรัฐ และตามกฎหมายจัดตั้งจะกำหนดวัตถุประสงค์ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน มีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นกิจการสำคัญ ๆ และเป็นกิจการขนาดใหญ่ ได้แก่ กิจการด้านสาธารณสุขไปรษณีย์ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การทางพิเศษแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างกว้าง ๆ เพื่อ เปิดโอกาสให้สามารถดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันหรือต่อเนื่องใกล้เคียงกัน ซึ่งส่วนใหญ่มีความ คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างเพียงประเด็นปลีกย่อยเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะความจำเป็นใน การประกอบการ

ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 1 ของ พระราชบัญญัติ (สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 27)

(1.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตาม ความ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 โดยเป็นกฎหมายที่ให้ อำนาจฝ่าย บริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการ สมควรจะ จัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือ ช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้ กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ” จากบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะ จัดตั้ง องค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้จึงเกิดหน่วยงาน หลายๆ แห่ง ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การคลังสินค้า องค์การ ตลาด องค์การสวนสัตว์ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การ ตลาดเพื่อ เกษตรกร และสถาบันการbinพลเรือน เป็นต้น โดยมีทุนดำเนินการเป็นของรัฐทั้งสิ้น เช่นเดียวกับ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ และมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขอบเขต และ อำนาจหน้าที่ ในการดำเนินงานไว้ด้วย (สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 38)

(2) การจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่ กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กร ดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานมี ความคล่องตัว เช่น กิจการของเอกชน และหลุดพ้นจากระเบียบขั้นตอนของรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีฐานะตาม กฎหมายเอกชน คือ เป็นบริษัทจำกัด การจัดตั้งใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยรัฐ ต้องดำเนินการจดทะเบียนที่กรมทะเบียนการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เช่นเดียวกับบริษัทเอกชน ทั่วๆ ไป โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการนำเอาหลักเกณฑ์การดำเนินงานของ เอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ บริษัท วิทยุการบินแห่ง ประเทศไทย จำกัด บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด และบริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นต้น

(2.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัท มหาชนจำกัด พ.ศ.2535 แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เป็นกฎหมาย มหาชนที่มีขึ้นเพื่อวางเงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่าการที่ จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน มีรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ที่จัดตั้งขึ้น โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ และนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระ เช่น

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ปิโตเลียม จำกัด (มหาชน) เป็นต้น โดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัท มหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และการดำเนินงาน เป็นไปตามคณะกรรมการและที่ประชุมผู้ถือหุ้น เหมือนดังเช่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

(3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ ตั้งขึ้นในส่วนราชการโดยรัฐให้ทุนเป็นค่า ใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบ หรือข้อบังคับในการบริหารงานภายในของตนเอง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล สำหรับการดำเนินการวัตถุประสงค์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ กำหนดตามข้อบังคับว่าด้วยการบริการ งาน และอยู่ภายใต้การควบคุมของของกระทรวงเจ้าสังกัด รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ โรงงานยาสูบ และ สำนักงานชานาเคราะห์ เป็นต้น

2) การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการ จัดตั้ง (ศาสตรา โดอ่อน, 2546, หน้า 45-46) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทยแต่ละแห่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแตกต่างกันไป ซึ่งวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันในการจัดตั้งทำให้สามารถจำแนกประเภทของ รัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งออกเป็น

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดขึ้นเพื่อหารายได้

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อหารายได้มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่กิจการการผลิตและการบริโภคสินค้าบางชนิด เป็นไปในลักษณะที่ก่อโทษทางสังคมได้ และอีกสาเหตุหนึ่งก็เพื่อแสวงหารายได้หวังกำไรเข้ารัฐเป็นพิเศษนอกเหนือจากเงินภาษีอากรว่าด้วยเหตุผลหลังนี้ถือเป็นเหตุผลในทางการคลังมหาชนนั่นเอง ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจที่จัดขึ้นเพื่อหารายได้ เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานไฟและองค์การสุรา

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดขึ้นเพื่อความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงของประเทศก็เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ เช่นกัน ตัวอย่างดังกล่าวปรากฏนับแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่ทรงตั้งกรมรถไฟ กรมไปรษณีย์และโทร เลขขึ้นเพื่อติดต่อสื่อสาร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งแก่ประเทศ และในสมัยที่ รัฐวิสาหกิจกำลังรุ่งเรืองนั้นก็ปรากฏว่ามีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลเพื่อความมั่นคง เช่น ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการจัดตั้งองค์การแบตเตอรี่ องค์การแก้ว องค์การฟอกหนัง ด้วย เหตุผลที่ว่า ผลิตภัณฑ์เหล่านี้จำเป็นแก่การเป็นยุทธปัจจัยแก่กองทัพในการสู้รบในสงครามโลก จึงได้จัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐสมัยใหม่ ทั้งนี้เป็นไป เพื่อสร้างความผาสุก สนองความต้องการของประชาชน หรือเพื่อปรับปรุงสวัสดิการแก่ประชาชน โดยรัฐมิได้ใช้อำนาจบังคับในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว รัฐวิสาหกิจก็เป็นองค์กรของรัฐที่มี ภารกิจคือ การดำเนินบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ แต่บริการสาธารณะที่รัฐวิสาหกิจ ดำเนินนั้นเป็นไปลักษณะของงาน พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม บริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมโดยส่วนใหญ่ มักเป็นไป เพื่อสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐาน (Infrastructure) ซึ่งมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้ เศรษฐกิจของ ประเทศพัฒนาได้เร็วจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการ สาธารณะ เราอาจ จำแนกรัฐวิสาหกิจออกได้เป็น

(3.1) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น

(3.2) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทยและการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางครั้งอาจไม่มีความมุ่งหมายมาตั้งแต่ต้น โดยมา กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ซึ่งมีเหตุผลแห่งการจัดตั้งมาจากสถานการณ์คับขันทาง เศรษฐกิจหรือความต้องการทางสังคม การเมือง หรืออาจจัดตั้งขึ้นเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ หรือตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งประเภทของ รัฐวิสาหกิจตามนโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐ แบ่งได้ 6 ประเภท คือ

(4.1) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

(4.2) รัฐวิสาหกิจประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

(4.3) รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ องค์การสวนยาง องค์การสะพานปลา องค์การตลาด องค์การเภสัชกรรม บริษัทขนส่ง จำกัด

(4.4) รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น

(4.5) รัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อส่งเสริมธุรกิจต่อเนื่อง ได้แก่ บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

(4.6) รัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐต้องประกอบกิจการเองเนื่องจากมีต้นทุนสูง เช่น บริษัทไทยเดินเรือทะเล สถาบันการบินพลเรือน เป็นต้น

7. แนวคิดของการจัดการโลจิสติกส์

“การจัดการ โลจิสติกส์” คือ ระบบบริหารการสั่งซื้อ การจัดลำเลียงสินค้า การเคลื่อนย้าย การจัดเตรียมวัตถุดิบ และการจัดเก็บวัตถุดิบสินค้าระหว่างการผลิต หรือเป็นกระบวนการในการจัดการวางแผน การจัดลำเลียงสินค้าเพื่อให้มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด โดยเริ่มเกี่ยวข้องกับตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบไปจนถึงมือผู้บริโภคแนวคิดของการจัดการโลจิสติกส์ ดังนั้นการประกอบกิจการค้าธุรกิจ ถือเป็น การประกอบกิจการ เพื่อการแสวงหาผลกำไรจากการค้าขายสินค้า หรือบริการ ซึ่งการดำเนินการเพื่อไปสู่จุดหมายนั้น ผู้ประกอบการต้องมีความรู้ความเข้าใจและคำนึงถึงหลักการทางเศรษฐศาสตร์ คือ หลักอุปสงค์ และหลักอุปทาน กล่าวคือ อุปสงค์และอุปทาน ถือเป็นแบบจำลองพื้นฐานที่อธิบายความสัมพันธ์ของผู้ซื้อและผู้ขายสินค้าในตลาดที่มีการแข่งขัน (Grehory N.Mankiw, Principles of Economic,3d ed.,mason, OH:Tomson/South-Western, 2004, p.63) โดยถือว่าอุปสงค์และอุปทาน เป็นตัวกำหนดปริมาณและราคาของสินค้า แต่ละชนิดในตลาด โดยรัฐเป็นเพียงตัวกลางในการกำหนดและควบคุมมิให้มีการเอาเปรียบกัน ในทางกิจการค้าของเอกชน ซึ่งรัฐใช้เครื่องมือในการปกครอง คือ การออกกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมในการประกอบกิจการ ทั้งฝ่ายผู้ผลิตและผู้บริโภคสามารถประกอบกิจการค้าได้อย่างเสรี ย่อมทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถเจริญเติบโตอย่างอิสระ ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา เป็นหลักการในการที่คู่สัญญาจะเลือกเข้าทำสัญญากับบุคคลใดก็ได้โดยไม่มีกฎหมายห้ามไว้เพราะเป็นเสรีภาพของบุคคลที่จะเข้าผูกพันตนตามสัญญากับใครก็ตาม คู่สัญญาย่อมมีสิทธิเลือกที่จะเข้าทำการนั้นได้โดยอิสระ (กัลยา ตันศิริ, 2549, หน้า 30) แต่ในความเป็นจริง การประกอบธุรกิจการค้า ย่อมมีการแข่งขันกันเป็นธรรมดา รัฐจึงออกกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองการสัญญาทางการค้าของภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการประกอบกิจการค้า และการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอีกด้วย ซึ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจรวมถึงกระบวนการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการดำเนินการธุรกรรมทางเศรษฐกิจด้วย

อุปสงค์ หมายถึง ความต้องการและความสามารถในการซื้อสินค้าและบริการ (Ibid., p.420.) ส่วนอุปทาน หมายถึง สินค้าหรือบริการที่พร้อมจะขายในตลาดเพื่อตอบสนองความต้องการซื้อกรณีดังกล่าวในทางเศรษฐศาสตร์ ย่อมมีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการสินค้าหรือบริการ อันเป็นกฎอุปสงค์ และกฎอุปทาน อันเป็นหลักการที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างราคาและปริมาณความต้องการซื้อหรือขาย โดยกฎอุปสงค์ระบุว่าปริมาณความต้องการซื้อสินค้า หรือเรียกว่าปริมาณอุปสงค์

มีความสัมพันธ์ในทางลบกับราคา เมื่อปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลนั้นคงที่ กล่าวคือ เมื่อราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ผู้บริโภคมีแนวโน้มที่จะต้องการซื้อสินค้านั้นน้อยลง ส่วนกฎอุปทาน ระบุว่า ปริมาณสินค้าที่ ต้องการขาย หรือปริมาณอุปทาน มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับราคา เมื่อปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลนั้นคงที่ กล่าวคือ เมื่อราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ผู้ขายมีแนวโน้มที่จะต้องการขายสินค้ามากขึ้น กฎอุปสงค์ และกฎอุปทาน สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างราคาและปริมาณสินค้าหรือบริการ อันเป็น ปัจจัยที่กำหนดถึง ต้นทุนปัจจัยการผลิต เทคโนโลยีความคาดหวัง และจำนวนผู้ขาย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า อุปสงค์ และอุปทาน ถือเป็นหลักความต้องการสินค้า หรือบริการ จากผู้ผลิตสินค้า หรือบริการ ไปยังผู้บริโภคได้ อันเป็นพื้นฐานของการผลิตสินค้าและบริการ (สมพล พุ่มหว่า, หน้า 3-6) ดังกล่าวคือ

1) บุคลากร หมายถึง บุคคลที่เป็นสมาชิกในองค์กรทั้งที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และหน้าที่ในการบริหารงาน ดังนั้น การสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานในองค์กรที่ดี การพัฒนาศักยภาพ ของบุคคลในการทำงานที่ดี ย่อมเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร หรืออาจรวมถึงเจ้าของกิจการนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแข่งขันทางการค้าในท้องตลาด เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคสามารถเลือก สินค้าของตนเองได้

2) เงินลงทุน หมายถึง เงินทุนในการผลิตสินค้าออกสู่ท้องตลาด นอกจากนี้ยังรวม ไปถึงเงินหมุนเวียนต่าง ๆ ที่ทำให้องค์กรอยู่ได้ เช่น ค่าจ้าง ค่าเช่า และเงินกำไรจากการขายสินค้า เป็นต้น ส่วนในภาครัฐนั้นย่อมหมายถึงงบประมาณและการจัดเก็บรายได้เข้าสู่รัฐ เพื่อจัดสรรในการ บริหารงาน และการบริการสาธารณะ

3) เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ สามารถที่จะแบ่งออกมาได้เป็น 2 ประการ คือ กรณีที่ เป็นโรงงานอุตสาหกรรม หมายถึง เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตสินค้าประเภทต่างๆ ออกมาสู่ ท้องตลาด หรือกรณีที่เป็นสำนักงาน หมายถึง อุปกรณ์เครื่องใช้ภายในสำนักงาน ตลอดจน ยานพาหนะประเภทต่าง ๆ เช่น รถยนต์ เป็นต้น

4) วัตถุดิบ หมายถึง สิ่งของต่าง ๆ ที่นำมาใช้ผลิตสินค้า เช่น การนำเม็ดพลาสติกมา ใช้ผลิตภัณฑ์ซีดี ในการใช้เป็นแผ่นบันทึกภาพ แผ่นบันทึกเสียง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ การผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ ในทางการบริหารอาจหมายถึง เครื่องใช้ภายในสำนักงาน และเครื่องมืออุปกรณ์ในการสื่อสารประเภทต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์ โทรสาร ตลอดจนรวมไปถึง เครื่องคอมพิวเตอร์ และรถยนต์ด้วย

5) การตลาด หมายถึง การนำสินค้าออกสู่ท้องตลาด เพื่อให้ตรงกับความต้องการ ของผู้บริโภคให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องกระจายสินค้าไปสู่ผู้บริโภคที่เป็น กลุ่มเป้าหมายได้รวดเร็ว และตรงกันกับความต้องการที่แท้จริงของผู้บริโภคด้วย ขณะเดียวกันผู้ผลิต

ก็ต้องมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะไม่เอาเปรียบผู้บริโภคเกินความพอดี อันเป็นการคืนกำไรให้กลับสู่ผู้บริโภค

6) การจัดการ หมายถึง การจัดรูปแบบการดำเนินการโครงสร้างขององค์กร (อนงทิพย์ เอกแสงศรี, 2544, หน้า 23) ตามปัจจัยพื้นฐานไม่ว่าจะเป็น บุคลากร เงินลงทุน เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ วัตถุดิบและการตลาด เพื่อให้โครงสร้างขององค์กรดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับความต้องการที่เป็นแนวนโยบายขององค์กร คำพรรณาคุณลักษณะของงานระบบการตรวจสอบและควบคุมการทำงานภายในองค์กรได้ ทั้งนี้ ย่อมรวมไปถึงสายงานการบังคับบัญชา ที่แน่นอนและเป็นระบบของแต่ละส่วน ได้เป็นอย่างดี เพื่อให้งานออกมาได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า การค้าขายหรือบริการ ย่อมเป็นไปความต้องการของผู้บริโภคเป็นหลักในทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า อุปทาน และการตอบสนองความต้องการดังกล่าว อันเกิดจากผู้ผลิตสินค้าและบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคหลักในทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า อุปสงค์ ดังนั้น การตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพที่ดี ย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค เช่น การอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการจัดบริหารจัดการ ด้วยการนำสินค้าจากผู้ผลิตไปสู่มือของผู้บริโภค หลักในทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) หรือ เครือข่ายโลจิสติกส์ หมายถึง การใช้ระบบของหน่วยงาน คน เทคโนโลยี กิจกรรม ข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากร มาประยุกต์เข้าด้วยกัน เพื่อการเคลื่อนย้ายสินค้าหรือบริการ จากผู้ผลิตจนถึงผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องเชื่อมต่อกันในแต่ละขั้นตอนเสมือนกับห่วงโซ่ (Anna nagurney, Supply Chain Network Economic: Dynamics of Prices, Flows, and Profits Northampton, MA: Edward, 2006, p.63)

ห่วงโซ่อุปทาน จึงกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า คือ การจัดการสินค้าจากผู้ผลิตไปสู่มือผู้บริโภค โดยเริ่มต้นตั้งแต่ การผลิต การออกแบบผลิตภัณฑ์ที่บรรจุสินค้า และนำสินค้าไปส่งยังพ่อค้าคนกลาง เพื่อนำสินค้านั้นกระจายไปสู่มือผู้บริโภค ด้วยการวิธีการขนส่งในหลากหลายรูปแบบ เช่น ทางรถยนต์ ทางรถไฟ ทางเรือ หรือทางเครื่องบิน ไปสู่มือพ่อค้ารายย่อย หรือผู้บริโภคในท้ายที่สุด เพื่อตอบสนองอุปสงค์ หรือความต้องการของผู้บริโภคในการบริโภคสินค้า

การจัดการห่วงโซ่อุปทานที่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลโดยรวมต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ การจัดการดังกล่าวโดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยในระบบนี้เพื่อนำสินค้าจากมือผู้ผลิตไปถึงมือผู้บริโภคประการหนึ่ง คือ การใช้ระบบโลจิสติกส์ Logistics อันถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งรวมถึง การวางแผนการดำเนินการ การควบคุม การไหลเวียนและการจัดเก็บ

สินค้า บริการ และสารสนเทศ อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดของการบริโภคเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งจำแนกได้ 4 ประการ ดังนี้

1) การลำเลียงสินค้า เพื่อให้เกิดค่าใช้จ่ายโดยรวมในการกระจายสินค้าต่ำที่สุด กระบวนการในการจัดการวางแผน จัดสายงาน และควบคุมกิจกรรม ทั้งในส่วนที่มีการเคลื่อนย้าย และการอำนวยความสะดวกของกระบวนการไหลของสินค้า ตั้งแต่การเริ่มจัดหาวัตถุดิบไปจนถึงการบริโภค

2) กระบวนการจัดการวางแผน จัดสายงานและควบคุมกิจกรรม ทั้งในส่วนที่มีหรือไม่มีมีการเคลื่อนย้ายในการอำนวยความสะดวกของกระบวนการไหลของสินค้า ตั้งแต่การเริ่มจัดหาวัตถุดิบไปจนถึงการบริโภค โลจิสติกส์ (กมลชนก สุทธิวาทีนฤพุฒิ, 2560, ออนไลน์)

3) กระบวนการในการจัดการวางแผน จัดสายงานและควบคุมกิจกรรมเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการไหลของสินค้า ตั้งแต่การเริ่มหาวัตถุดิบไปจนถึงการบริโภค เพื่อให้เกิดค่าใช้จ่ายโดยรวมในการกระจายต่ำที่สุด

4) กระบวนการวางแผน การดำเนินงาน การควบคุมการเคลื่อนย้ายทั้งไปและกลับ และการเก็บรักษาสินค้า บริการ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งแต่เริ่มการผลิตไปจนถึงจุดสุดท้ายของการบริโภค เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค (“Logistics management is the part of the supply chain that plans, implements, and controls the efficient, effective flow and storage of goods, services, and related information from the “point-of-original to the point-consumption” in order to meet customers requirement”)

ระบบโลจิสติกส์ จึงเป็นการครอบคลุมกิจกรรมนับตั้งแต่การบริหาร การขนส่ง การบริหารวัสดุคงคลัง คลังสินค้า คำสั่งซื้อ ข้อมูล การบริหารการเงิน การจัดการวัตถุดิบ การจัดซื้อ การบรรจุ และการบริหารอุปสงค์ เพื่อจัดหาสินค้าหรือบริการตามความต้องการของผู้บริโภค ตามสถานที่ เวลาที่เหมาะสม ด้วยต้นทุนที่ไม่สูงมากนัก ดังนั้น ระบบโลจิสติกส์เป็นกระบวนการส่วนหนึ่งในห่วงโซ่อุปทาน โดยโลจิสติกส์จะเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายและการไหลลื่น ของสินค้าและบริการ ข้อมูลข่าวสาร และทุน ปัจจัยสำคัญของการนำระบบโลจิสติกส์มาใช้ก็เพื่อสนับสนุนกระบวนการต่าง ๆ ของในห่วงโซ่อุปทานให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ การเพิ่มขีดความสามารถ ซึ่งจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการลดต้นทุน ซึ่งกุญแจสำคัญจะเกี่ยวข้องกับการกระจายต้นทุนและความเสี่ยงไปยังผู้ให้บริการช่วง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โลจิสติกส์ จึงเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการสินค้าและบริการ ทั้งหมดของห่วงโซ่อุปทาน ทั้งที่เป็นลูกค้า เป็นผู้บริโภค หรือเป็นผู้ผลิต ในห่วงโซ่อุปทาน โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้มีการนำส่งสินค้าหรือบริการตรงตามความต้องการของผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นด้านเวลา

ราคา หรือคุณภาพ เพื่อลดต้นทุน คือ มีความประหยัดและคุ้มค่าในการบริหารจัดการแต่ละขั้นตอน อันเป็นการบริหารจัดการตั้งแต่เริ่มหาแหล่งวัตถุดิบในการผลิตจากต้นน้ำเรื่อยมา โดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ ของการส่งสินค้าถึงมือผู้บริโภค หรือปลายทาง ในท้ายที่สุด ดังนั้น การพัฒนาโลจิสติกส์จะต้องพัฒนาทั้งผู้ประกอบการในฐานะผู้รับบริการ กับผู้ให้บริการ

แนวคิดของระบบการจัดการโลจิสติกส์ คือ กระบวนการทำงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การดำเนินการ และการควบคุมการทำงานขององค์กร รวมทั้ง การบริหารจัดการข้อมูลและธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดการเคลื่อนย้าย การจัดเก็บ การรวบรวม การกระจายสินค้า วัตถุดิบ ชิ้นส่วนประกอบ และการบริการ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสำคัญ ในปัจจุบันถือว่าการบริหารจัดการโลจิสติกส์เป็นกระบวนการย่อยหนึ่งในการจัดการสินค้าและบริการตลอดสาย ตั้งแต่เริ่มต้นจากต้นน้ำเรื่อยมาจนถึงปลายทาง (พงษ์ชัย อธิคมรัตน์กุล, 2548, หน้า 9)

โครงสร้างของระบบการจัดการ โลจิสติกส์ ปัจจุบันมีอย่างกว้างขวางมากและขยายกว้างคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การจัดการคลังสินค้า การกระจายสินค้า การบรรทุกสินค้า จากต้นทาง และการขนส่งสินค้า ด้วยเหตุนี้ การจัดการ โลจิสติกส์ จึงมีส่วนประกอบ 3 ส่วน คือ ตำแหน่งที่ตั้งของสถานที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ การจัดเก็บสินค้า และการขนส่ง ดังนี้

1) กิจกรรมหลักในกระบวนการไหลของสินค้า ตามแนวคิดของโลจิสติกส์ คือ กิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อต้นทุนและการให้บริการของสินค้ามากที่สุด ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 3 กิจกรรมด้วยกัน คือ การขนส่ง การสินค้าคงคลัง และกระบวนการสั่งซื้อ เป็นต้น

2) กิจกรรมสนับสนุนในกระบวนการไหลของสินค้า ตามแนวคิดของโลจิสติกส์ คือ กิจกรรมที่มีส่วนในกระบวนการกระจายสินค้า และเป็นกิจกรรมที่สนับสนุนในงานของกิจกรรมหลักดำเนินไปได้สะดวก ได้แก่ การจัดการด้านโกดัง การยกขน การหีบห่อ การจัดซื้อจัดหา การจัดการตารางผลิตภัณฑ์ และการจัดการด้านข้อมูล เป็นต้น

3) กิจกรรมสนับสนุนในกระบวนการไหลของสินค้า ตามแนวคิดของโลจิสติกส์ คือ กิจกรรมที่ข้องกับการขนส่ง อันเป็นการสนับสนุนในกิจกรรมของการกระจายสินค้าจากมือของผู้ผลิตไปสู่มือของผู้บริโภค คือ ขนส่งวิธีเดียว เช่น ขนส่งทางถนน ขนส่งทางน้ำ ขนส่งทางอากาศ และการขนส่งต่อเนื่อง เช่น การขนส่งสินค้าทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เป็นต้น

ดังนั้น แนวคิดของ โลจิสติกส์ จึงเน้นไปในทางบริหารการจัดการสินค้า การกระจายสินค้า ด้วยกระบวนการของการขนส่ง จากผู้ผลิตไปสู่ผู้บริโภค กระบวนการดังกล่าว ยังรวมถึง การออกแบบผลิตภัณฑ์ของสินค้า การนำสินค้าไปคลังสินค้า ก่อนที่จะกระจายไปสู่

ผู้บริโภครูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น ธุรกิจร้านค้าส่ง ธุรกิจร้านค้าปลีก ธุรกิจร้านค้าย่อย ธุรกิจร้านสะดวกซื้อ เป็นต้น อันเป็นไปตามความต้องการของผู้บริโภคในท้ายที่สุด

การประกอบธุรกิจที่อาศัยแนวคิดของโลจิสติกส์ มีส่วนช่วยในการลดค่าใช้จ่ายส่วนนั้นๆ ลง เช่น การขนส่งที่ได้ปริมาณมากๆ ลดต้นทุน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตสินค้าได้พบว่าการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในกระบวนการหนึ่ง แนวคิดเรื่อง โลจิสติกส์จึงใช้เพื่อให้เกิดค่าใช้จ่ายโดยรวมในการกระจายสินค้า (Martin Christopher, 1986, p. 1) คำที่สรุป ระบบโลจิสติกส์จึงเกี่ยวข้องตั้งแต่การเริ่มกระบวนการจัดหาวัตถุดิบและไปสิ้นสุดลง ณ จุดที่มีการบริโภคสินค้า ดังนั้นระบบโลจิสติกส์อาจกล่าวได้ในอีกความหมายหนึ่งว่าเป็นกระบวนการในการจัดการวางแผน จัดสายงาน และควบคุมกิจกรรมทั้งในส่วนที่มีการเคลื่อนย้ายและไม่มีการเคลื่อนย้าย ในการอำนวยความสะดวกของกระบวนการไหล และการกระจายของสินค้า ตั้งแต่จุดเริ่มจัดหาวัตถุดิบไปถึงจุดที่มีการบริโภค ในลักษณะต่างๆ ที่สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1) โลจิสติกส์ต้นน้ำ (Up-stream Logistics) หมายถึง การนำการจัดการโลจิสติกส์มาใช้ในการบริหารการจัดเก็บและเคลื่อนย้ายวัตถุดิบจากแหล่งผลิตเข้าสู่ขั้นตอนการผลิตในโรงงาน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนในการจัดหาวัตถุดิบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมของฝ่ายจัดซื้อ ได้แก่ การบริหารการจัดซื้อ การบริหารสินค้าคงคลัง การวางแผน และการควบคุมการผลิต

2) โลจิสติกส์การผลิต (Manufacturing Logistics) หมายถึง การนำการจัดการโลจิสติกส์มาใช้ในการบริหารการผลิต เริ่มตั้งแต่การนำวัตถุดิบเข้าสู่กระบวนการผลิตจนกระทั่งออกมาเป็นสินค้าสำเร็จรูป

3) โลจิสติกส์ปลายน้ำ (Down-stream Logistics) หมายถึง การนำการจัดการโลจิสติกส์มาใช้ในการบริหารการจัดเก็บและเคลื่อนย้ายสินค้าสำเร็จรูปออกจากโรงงานที่ผ่านขั้นตอนการผลิตและส่งถึงผู้บริโภค ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนของการกระจายสินค้าเกี่ยวข้องกับงานการตลาด ได้แก่ การบริหารคลังสินค้า การขนส่ง และการบริการลูกค้า

ดังนั้น กระบวนการของโลจิสติกส์ จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การเคลื่อนย้ายและการเก็บวัตถุดิบสินค้าระหว่างผลิตและสินค้าสำเร็จรูป รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากจุดกำเนิดผ่านขั้นตอนการผลิตและการกระจายสินค้า จนถึงการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้แก่ลูกค้า ด้วยการบริหารการกระจายสินค้าจะเป็นการมองภาพโดยรวมจากความต้องการของลูกค้าและสถานการณ์ภายนอกเข้ามาสู่การจัดการทรัพยากรภายใน เพื่อให้เกิดผลสูงสุดตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดแผนงานและดำเนินการอย่างสอดคล้องกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบโลจิสติกส์ เป็นการนำสินค้าและบริการที่ลูกค้าต้องการไปยังสถานที่ที่ถูกต้อง ในเวลาที่เหมาะสม

และสร้างความพอใจสูงสุดให้แก่ลูกค้าด้วยบริการที่ดีที่สุด โดยที่กิจการได้รับผลกำไรหรือมีค่าใช้จ่ายที่ประหยัด ด้วยเหตุนี้เอง จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากระบบของกระบวนการของการขนส่งเป็นหลัก อันถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบโลจิสติกส์นั่นเอง

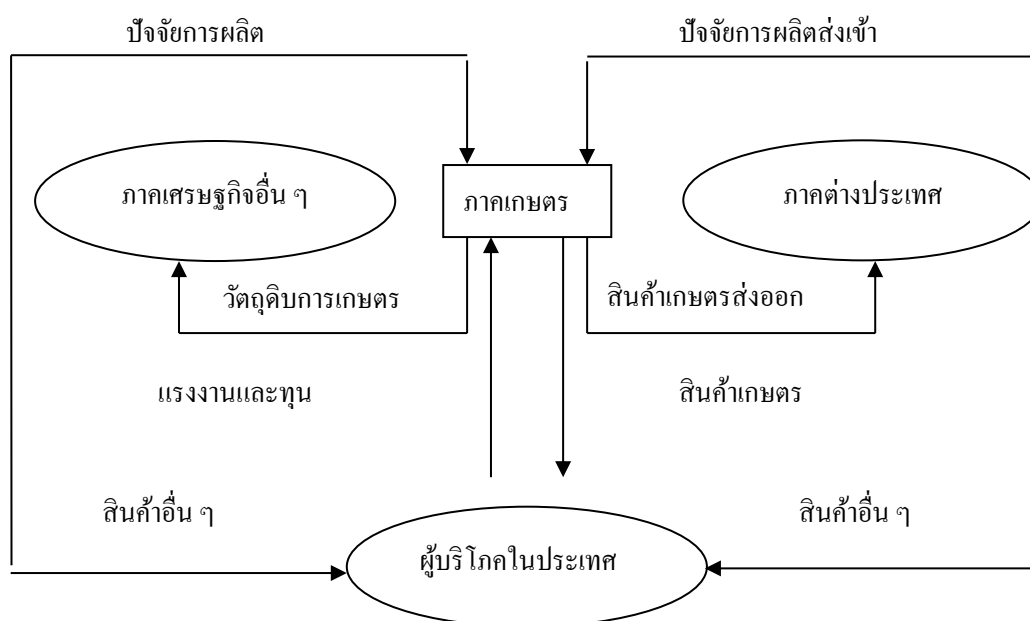
8. นโยบายและแผนด้านการบริหารจัดการสินค้าการเกษตรภาครัฐของประเทศไทย

ภาคการเกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและชีวิตของคนไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในสมัยกรุงสุโขทัยประชากรเกือบทั้งประเทศทำการเกษตรเพื่อเลี้ยงชีวิตในครอบครัว สินค้าหลักที่สำคัญคือ ข้าว โดยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวถึงร้อยละ 95 ส่วนพื้นที่เพาะปลูกพืชอื่น ๆ เพียงร้อยละ 5 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดของประเทศ เทคนิคการผลิตเป็นแบบง่าย ๆ โดยอาศัยปัจจัยที่ดินและแรงงานเป็นหลัก หลังจากประเทศไทยทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ ภาวะการผลิตในภาคการเกษตรก็เปลี่ยนไป จากการผลิตแบบพอยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าตามความต้องการของชาวต่างประเทศ สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยาสสูบ ข้าวโพด อ้อย มะพร้าว เป็นต้น แต่ในช่วงนี้เทคโนโลยีการผลิตยังเป็นเทคนิคแบบดั้งเดิม ในปลายรัชกาลที่ 5 ได้มีการวางแผนโครงการชลประทานเพื่อการเกษตรเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2446 และได้เกิดการชักนำให้มีการประดิษฐ์พัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรอย่างต่อเนื่อง จนภาคเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย อย่างไรก็ตามแม้ว่าปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมจะมีบทบาทนำระบบเศรษฐกิจก็ตามแต่ประมาณร้อยละ 70 ของรายได้ภาคอุตสาหกรรมก็เกิดมาจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้วัตถุดิบทางการเกษตรทั้งสิ้น ดังนั้นภาคเกษตรจึงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ อยู่มาก ภาคเกษตรเป็นแหล่งวัตถุดิบและแรงงานป้อนภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ในขณะเดียวกันก็เป็นตลาดสำคัญของภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย

บทบาทด้านการเกษตรต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ถือว่าการเกษตรกรรมนั้น เป็นรากฐานของเศรษฐกิจของสังคมไทยเป็นแหล่งสร้างอาชีพ แรงงานและสร้างรายได้ให้กับคนในสังคมและประเทศมายาวนาน ถึงแม้ว่าในระยะหลังผู้ประกอบการอาชีพในภาคเกษตรกรรมจะมีปริมาณลดลงเหลือประมาณร้อยละ 30 จากเดิมร้อยละ 80 ของประชากรทั้ง ประเทศ แต่ปริมาณผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมก็ไม่ได้ลดลง แต่กลับจะเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ เพราะมีการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาช่วยในการผลิต ใช้เครื่องมือและปัจจัยการผลิตที่ทันสมัยมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากการผลิตเพื่อขายเป็นวัตถุดิบมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าเพื่อการอุตสาหกรรมมากขึ้น และมีส่วนก็ให้ความสำคัญกับการผลิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง คือถ้าเหลือจากการบริโภคก็ขายได้ เกษตรกรรมนอกจากการสร้างรายได้แล้ว ยังเป็นภาคที่สร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ” (Gross Domestic Product: GDP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) และความสุขมวลรวมภายในประเทศ หรือความสุขของประชากรภายในประเทศ (Gross Domestic Happiness:

GDP) ให้กับคนในสังคมไทยและต่างประเทศอีกด้วย อีกทั้งสินค้าการเกษตรของไทยยังคงได้รับความนิยมในสังคมโลก และไทยถือว่าเป็นประเทศที่มีศักยภาพการผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรกรรมประเภทอาหารสูง มีการส่งออกของสินค้าเกษตรที่สำคัญ เพื่อทำเงินตราให้กับประเทศ ข้อมูลการส่งออกในปีพ.ศ. 2551 สินค้าเกษตรหลักที่สำคัญของไทยในการส่งออกมีอยู่ 6 ชนิด ได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง น้ำตาล กุ้ง และไก่ เป็นต้นจึงเป็นการเพิ่มแหล่งวัตถุดิบ และอุปทานแรงงานให้ภาคการผลิตอื่นๆ เป็นแหล่งการจ้างแรงงาน เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประชาชนในชนบท เป็นแหล่งรายได้จากการส่งออก และเป็นแหล่งรายได้ของรัฐถือเป็นบทบาทสำคัญและมีส่วนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย (สมจิต โยธะคง, หน้า 72-77)

ทั้งนี้ ภาคเกษตรเป็นภาคที่มีทั้งอุปสงค์และอุปทานในสินค้าและบริการจากภาคอื่นๆ กล่าวคือ ภาคการเกษตรมีอุปสงค์ในปัจจัยการผลิตจากภาคอุตสาหกรรมและอุปทานในสินค้าและบริการจากภาคอื่นๆ เมื่อได้ปัจจัยการผลิตเข้ามาแล้วก็จะนำมาผลิตเป็นสินค้าเกษตร แล้วส่งไปจำหน่ายให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร จำหน่ายโดยตรงแก่ผู้บริโภคและส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และขณะเดียวกันก็อาจมีการซื้อปัจจัยจากต่างประเทศเข้ามาผลิตด้วย



ภาพประกอบที่ 2.1 ความสัมพันธ์ของภาคเกษตรกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ

8.1 นโยบายของรัฐทางการเกษตรในอนาคต

จากสภาพปัญหาด้านการผลิต การตลาดและภาวะการแข่งขัน ซึ่งนับวันจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตจึงมีความจำเป็นอย่างมากที่รัฐควรหาทางเร่งรัดการปรับปรุงและพัฒนาด้านการผลิต พัฒนาระบบชลประทานและเทคโนโลยีการผลิต การจัดหาที่ดินทำกิน การให้สินเชื่อ

ตลอดจนเพิ่มชนิดของสินค้าที่ผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยมีการปรับปรุงระบบตลาด การให้ข่าวสาร และส่งเสริมภาคเอกชนให้มีโอกาสการแข่งขันกับต่างประเทศมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในชนบทให้เพิ่มสูงขึ้นด้วย

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ผลิตสินค้าเกษตรรายสำคัญของโลกดังนั้นตลาดสินค้าเกษตรจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมและเกี่ยวข้องกับคนทุกคนเริ่มตั้งแต่ เกษตรกรพ่อค้าคนกลางตัวแทนและนายหน้าสถาบัน/องค์กรที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกด้านการตลาดและผู้บริโภค

ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการตลาดสินค้าเกษตรมีหลายประการซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องทำความเข้าใจและพร้อมที่จะเผชิญหน้าอย่างท้าทาย ได้แก่

1) นโยบายเปิดเสรีการค้าก่อให้เกิดสัญญาประชาคมซึ่งก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบและมักจะเกื้อหนุนต่อผู้ประกอบการที่มีขีดความสามารถและอยู่ในศูนย์กลางอำนาจมากกว่าผู้ประกอบการ

2) รายย่อยที่เป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมสำหรับประเทศไทยในเวลานี้มีโจทย์ใหญ่ที่ต้องเตรียมตัวและเตรียมความพร้อมในการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

3) ปัญหาการว่างงานและสัดส่วนของประชาชนผู้สูงอายุจะมีมากขึ้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้รายจ่ายและคุณภาพชีวิตของคนในครัวเรือน พฤติกรรมการบริโภคปัญหาด้านสังคมยาเสพติดและการพนัน

4) ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อน และการขาดแคลนพลังงาน เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตลาดสินค้าเกษตรทั้งสิ้น และส่งผลกระทบต่อปริมาณ คุณภาพสินค้าเกษตรต้นทุนการผลิตและจะเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาความมั่นคงทางอาหารในที่สุด

5) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมผู้บริโภคส่งผลกระทบต่อกิจกรรมการตลาดไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของผลิตภัณฑ์ที่ตลาดต้องการ หน้าที่การตลาด ตลอดจนการกระจายผลผลิตสู่ผู้บริโภคคงจะเห็นได้ว่าร้านสะดวกซื้ออาหารสุขภาพ แบนด์สินค้าเชิงคุณค่าและการบริการส่งสินค้าถึงบ้าน เป็นสิ่งสำคัญในชีวิตประจำวันของคนในสังคมปัจจุบัน

6) การตื่นตัวของประชาคมโลกในเรื่อง “สหกรณ์” ที่องค์การสหกรณ์สหประชาชาติ และหน่วยงานภาคีทั่วโลกร่วมกันรณรงค์ให้ปี 2555 เป็นปีสากลแห่งการสหกรณ์ภายใต้สโลแกน “สหกรณ์เพื่อชีวิตที่ดีกว่า” กอปรกับนโยบายรัฐบาลที่ประกาศให้สหกรณ์เป็นวาระแห่งชาติย่อมถือเป็นโอกาสดีที่ภาคีทุกส่วนฝ่ายร่วมมือกันในการพัฒนาการตลาดสินค้าเกษตรโดยระบบสหกรณ์

8.2 ปัญหาการตลาดสินค้าเกษตรของประเทศไทย

ตลาดสินค้าเกษตรมีลักษณะที่ต่างกับสินค้าอื่นอยู่มาก กล่าวคือ มีเกษตรกรรายย่อยเป็นจำนวนมาก ทำให้การควบคุมปริมาณการผลิตของสินค้าแต่ละชนิดและคุณภาพเป็นไปได้ยาก ประกอบกับการผลิตยังขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศจึงทำให้สินค้าเกษตรมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรเกิดความผันผวนและบางครั้งอยู่ในระดับต่ำมาก ปัญหาการตลาดของสินค้าเกษตรสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาด้านอุปทานของสินค้าเกษตร ปัญหานี้เกิดจากลักษณะการผลิตสินค้าเกษตรที่มีความไม่แน่นอนความไม่สม่ำเสมอ

2) ปัญหาด้านอุปสงค์ของสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรส่วนใหญ่เป็นสินค้าพื้นฐานที่มีความยืดหยุ่นต่อการเสนอซื้อต่ำ

3) ปัญหาการแลกเปลี่ยน มีหลายประการดังนี้

(1) ปัญหาการจำหน่ายสินค้าเกษตร เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยและอยู่ห่างไกลจากแหล่งบริโภคหรือตลาดที่สำคัญ ประกอบกับไม่มีเงินทุนและความรู้ทางการตลาด ต้องอาศัยพ่อค้าคนกลาง ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อราคาสูงผู้บริโภคอาจซื้อสินค้าน้อยลง เพื่อป้องกันมิให้กำไรลดลงมากพ่อค้าคนกลางจะกดราคาสินค้าที่ซื้อจากเกษตรกรแทน

(2) ปัญหาการขาดการรวมตัวกันของเกษตรกร ทำให้ขาดอำนาจการต่อรอง เกษตรกรจึงเป็นผู้รับราคาระบบการสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร

(3) ปัญหาลักษณะและคุณภาพของสินค้าเกษตร ซึ่งมีลักษณะและคุณภาพไม่เป็นมาตรฐานโดยผู้ซื้อต้องไปดูสินค้าเองแทนการสั่งซื้อ ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

4) ปัญหาการขนส่งสินค้าเกษตร แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีทางหลวงเชื่อมโยงติดต่อระหว่างจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศที่ดีพอสมควร แต่ก็ยังขาดแคลนเครือข่ายถนนเชื่อมโยงไปยังไร่นา หมู่บ้านและตำบลอีกเป็นจำนวนมาก

5) ปัญหาในการเก็บรักษาสินค้า เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดแคลนตู้ฉนวนในการเก็บรักษาผลผลิตของตนเอง

6) ปัญหาการบริการข่าวสารทางการตลาด เนื่องจากข่าวความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าเกษตรกรรมมักจะทราบช้ากว่าคนกลางทำให้เสียเปรียบ

7) ปัญหาความยากจน เกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและมีเงินทุนน้อย

8) ปัญหาความเชื่อมโยงกับตลาดสินค้าเกษตรของโลก ประเทศไทยเป็นหนึ่งในที่ส่งสินค้าเกษตรไปจำหน่ายยังภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก จึงมีความสัมพันธ์กับตลาดสินค้าเกษตรของโลก

8.3 ปัญหาด้านนโยบายการเกษตรของประเทศไทย

การดำเนินงานตามนโยบายการเกษตรของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังประสบปัญหาหลายประการเช่น ปัญหาของการพัฒนาระบบชลประทาน ปัญหาในการให้สินเชื่อ ปัญหาการจัดการปัจจัยการผลิตต่างๆ ทำได้อย่างไม่กว้างขวาง เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ จากปัญหาเหล่านี้จึงทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจภาคเกษตรเพิ่มขึ้นไม่สูงนักเมื่อเทียบกับภาคอุตสาหกรรมและบริการและภาครัฐออกมาตรการช่วยเหลือซ้ำไม่ทันต่อเหตุการณ์ ผลประโยชน์จึงตกอยู่กับพ่อค้าคนกลาง

8.4 แนวคิดเบื้องต้นในการกำหนดนโยบายการเกษตร

8.4.1 เหตุผลของการมีนโยบายการเกษตร

เหตุผลที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงแทนที่จะปล่อยให้ธุรกิจดำเนินไปด้วยตนเองนั้น ประการหนึ่งเป็นเพราะการทำงานของระบบตลาดขาดประสิทธิภาพ และรัฐต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการเข้าไปแทรกแซงของรัฐนั้นมีหลายลักษณะ โดยส่วนใหญ่จะมุ่งให้ตลาดทำงานได้สมบูรณ์ขึ้น เช่น การสนับสนุนให้มีการแข่งขันกัน การออกกฎเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับเพื่อเป็นแนวทางให้ธุรกิจเอกชนปฏิบัติตาม หรือให้สิ่งจูงใจที่จะช่วยให้เอกชนปฏิบัติตามได้

ประการต่อมา คือ อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการเกษตรซึ่งจำเป็นต้องให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือ เช่น การผลิตซึ่งต้องอาศัยดินฟ้าอากาศ ผลตอบแทนจากการผลิตต่ำกว่าการผลิตในสาขาอื่น หรือโอกาสที่เกษตรกรจะปรับตัวเมื่อราคาเปลี่ยนนั้นมีน้อย

8.4.2 ลักษณะปัญหาของสาขาเกษตร

1) การมองปัญหาการเกษตรในอดีต เน้นการเพิ่มผลิตผลเพื่อเพิ่มรายได้ การเพิ่มมีทั้งขยายเนื้อที่และเพิ่มผลิตผลต่อไร่ ซึ่งการเพิ่มผลิตผลต่อไร่ก็เน้นเฉพาะโอกาสที่จะใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ซึ่งต้องอาศัยระบบชลประทาน

2) ปัญหาของสาขาเกษตรในปัจจุบันพิจารณาได้หลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาระดับรายได้ของคนในชนบทโดยเฉพาะในเขตเกษตรน้ำฝน และปัญหาเรื่องการมีงานทำของแรงงานในสาขาเกษตร

8.4.3 นโยบายเพื่อแก้ปัญหาของสาขาเกษตร

1) ถ้าต้องการเพิ่มผลิตผลต่อไร่ ต้องมีนโยบายหลายอย่าง ทั้งในเรื่องการจัดการปัจจัยการผลิต นโยบายราคาสินค้า และราคาปัจจัยการผลิต

2) ถ้าต้องการยกระดับรายได้ในชนบท จำเป็นต้องมีนโยบายเรื่องการเพิ่มการผลิตของการเกษตรที่ต้องอาศัยน้ำฝน เช่น การค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับพืช การจัดหางานทำนอกจากเกษตร

และในช่วงฤดูแล้ง และนโยบายเรื่องการศึกษาสาธารณสุข

3) การมีงานทำของแรงงานในสาขาเกษตร ถ้าในพื้นที่ที่ได้รับชลประทานก็สนับสนุนให้มีการปลูกพืชในฤดูแล้ง การหางานทำในช่วงฤดูแล้ง และการจัดหางานทำนอกเหนือจากงานในสาขาเกษตร

8.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

สำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 ทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบไปด้วย

1. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เน้นการพัฒนาและดูแลผู้สูงอายุ การพัฒนาศักยภาพรองรับการลดลงของขนาดกำลังแรงงาน ยกระดับคุณภาพศึกษา สร้างสุขภาวะที่ดี การสร้างความอยู่ดี มีสุขให้ครอบครัวไทย รวมทั้งการเสริมสร้างบทบาทของสถาบันทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรมในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสังคม

2. ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ การสร้างโอกาสเข้าถึงการศึกษา การพัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีช่องทางการเข้าถึงที่หลากหลาย

3. ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง การปรับโครงสร้างทั้งห่วงโซ่คุณค่าในภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริการการลงทุน เพื่อต่อยอดการสร้างมูลค่าเพิ่มของสาขาการผลิตและบริการที่เป็นฐานการเติบโตทางเศรษฐกิจ

4. ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งอนุรักษ์ฟื้นฟูสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

5. ยุทธศาสตร์การเสริมความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่ง และยั่งยืน ให้ความสำคัญกับความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา ในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพให้ประเทศ สามารถรับมือกับภัยคุกคามทุกรูปแบบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทยมุ่งเพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้อย่างเป็นธรรม และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง การเชื่อมโยงเครือข่ายโทรคมนาคม การพัฒนาความมั่นคงด้านพลังงานและการผลิตพลังงานทดแทน และการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล

8. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม มุ่งให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม เพื่อมุ่งให้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรมเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ

9. ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ มุ่งเพื่อรักษาสถานเศรษฐกิจเดิมให้เข้มแข็งโดยมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่รองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความเจริญสู่ภูมิภาค

10. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา มุ่งให้เกิดการประสานและพัฒนาความร่วมมือกันระหว่างประเทศ ทั้งในเชิงรุกและรับอย่างสร้างสรรค์ และการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจการให้บริการทางการศึกษา การให้บริการด้านการเงิน การให้บริการด้านสุขภาพ การให้บริการด้านโลจิสติกส์ และการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งเป็นฐานความร่วมมือในเอเชีย

8.6 ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พ.ศ.2561-2580

ยุทธศาสตร์ชาติ : กรอบการพัฒนาระยะยาว



ภาพประกอบที่ 2.2 ยุทธศาสตร์ชาติ: กรอบการพัฒนาระยะยาว (แผนวิสาหกิจองค์การคลังสินค้า

พ.ศ. 2560 – 2564 (ปรับปรุง ปี 2561) หน้า ก-3)

8.7 ยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ สาขาเกษตร พ.ศ. 2560-2564



ภาพประกอบที่ 2.3 ยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ สาขาเกษตร (แผนวิสาหกิจองค์กรคลังสินค้า พ.ศ. 2560 – 2564 (ปรับปรุง ปี 2561) หน้า ก-3)

8.8 ยุทธศาสตร์กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2559-2564



ภาพประกอบที่ 2.4 ยุทธศาสตร์กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2559-2564 (แผนวิสาหกิจองค์กรคลังสินค้า พ.ศ. 2560 – 2564 (ปรับปรุง ปี 2561) หน้า ก-4)

8.9 แผนยุทธศาสตร์องค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2560 – 2564

ประเด็นยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างภาพองค์กรที่เป็นที่ยอมรับของยุทธศาสตร์ชาติ	ยุทธศาสตร์ที่ 2 กลไกสนับสนุนสินค้าเกษตรและสินค้าชุมชนให้มีช่องทางจำหน่ายมากขึ้น	ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความแข็งแกร่งทางการเงินเพื่อความมั่นคง และยั่งยืนในระยะยาว	ยุทธศาสตร์ที่ 4 สนับสนุนการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ Thailand 4.0 และแผน DE	ยุทธศาสตร์ที่ 5 ส่งเสริมระบบระบบงานที่มีคุณภาพ โปร่งใส และมีคุณธรรม
เป้าหมาย	1. กำหนดบทบาทและภารกิจของ อส. ให้เหมาะสมกับบริบทขององค์กรในปัจจุบัน 2. เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ของภาครัฐ และลดความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างหน่วยงาน 3. เพื่อใช้ อส. ให้คุ้มค่าและสร้างการตระหนักรู้ของภาคี และประชาชนที่กำกับดูแลอย่างครบถ้วน 4. เพื่อยกระดับระบบบริหารภาพของของ อส. ให้เป็นไปตามมาตรฐาน มิตรภาพที่มีประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติงานที่โปร่งใส เป้าหมายที่ชัดเจน 5. เพื่อสร้างและพัฒนาระบบการวัดผลและการตรวจประเมินสมรรถนะการปฏิบัติงาน ให้มีความรวดเร็ว ไร้ความคลุมเครือ เพื่อการปฏิบัติงานที่โปร่งใส และพัฒนาให้ก้าวทันต่อสังคมยุคใหม่	1. เพื่อใช้ อส. เป็นผู้ประสานและเชื่อมโยงการดำเนินงานกับสินค้าเกษตร สินค้าชุมชน ที่อยู่ในและนอกเขต ไร่/ชุมชน/ตำบล 2. เพื่อใช้ อส. สามารถตรวจติดตามเชิงพื้นที่สินค้าเกษตร และสินค้าชุมชนต่างๆ ตามสิทธิ์หรือจำหน่ายให้ลูกค้าตามช่องทางต่างๆ 3. เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกร และชุมชน มีช่องทางในการจำหน่ายสินค้ามากขึ้น	1. เพื่อใช้ อส. มีฐานการเงินที่มั่นคง เพื่อลดการดำเนินงานขาดทุนและกำไรสุทธิ 2. เพื่อส่งเสริมให้ยุทธศาสตร์การเงินของ อส. กรณีการดำเนินงานมีประสิทธิผลตาม 3. เพื่อใช้ อส. มีงบการเงินและงบการเงินที่สนับสนุนการดำเนินงานที่รัฐ กรณีที่ลดต้นทุนการดำเนินงานในระยะยาว	1. เพื่อใช้ อส. ได้ทันต่อเทคโนโลยีการและ เทคโนโลยีการพัฒนางาน ในด้านการค้า และการบริการประชาชน 2. เพื่อใช้ อส. ได้ทันต่อเทคโนโลยีที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นให้มีประสิทธิภาพ 3. อส. มีงานโครงการที่นำเทคโนโลยีการและ เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาองค์กร	1. อส. มีระบบบริหารจัดการที่มีคุณภาพ และมีความโปร่งใส 2. เพื่อส่งเสริมระบบงานที่มีคุณภาพ มีความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และซื่อตรง 3. เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ 4. อส. มีบุคลากรที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานตามภารกิจ บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม
กลยุทธ์	1. กำหนดบทบาทหน้าที่และสมรรถนะของ อส. และบุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ 2. เพื่อการบูรณาการกับหน่วยงานและจัดสรรแผนงานบูรณาการให้บรรลุตามเป้าหมาย 3. การส่งเสริมการบริการลูกค้าให้มีความรู้ ความเข้าใจและมีความพึงพอใจ และอำนวยความสะดวกในการให้บริการ 4. เพื่อพัฒนาระบบบริหารภาพของ อส. ให้เป็นไปตามมาตรฐาน มิตรภาพที่มีประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติงานที่โปร่งใส เป้าหมายที่ชัดเจน	1. กำหนดการสำรวจและประเมินผลของสินค้าและสถานที่จำหน่ายและจำหน่ายสินค้า 2. ศึกษาข้อมูลและจัดการตามสิทธิ์หรือสินค้าเกษตรและสินค้าชุมชน เพื่อเชื่อมโยง 3. ให้เกษตรกรและชุมชนมีช่องทางในการจำหน่ายสินค้าที่สะดวก 4. พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน	1. บริหารการเงินให้มีอยู่ได้อย่างมั่นคงและเป็นกลางได้จริง 2. กำหนดการใช้จ่ายยุทธศาสตร์ทางการเงินของ อส. อย่างชัดเจน 3. มีนโยบายควบคุมการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน 4. สร้างความไว้วางใจในการใช้จ่ายเงินร่วมกับไม่ให้เกิดปัญหาการทุจริต 5. ศึกษาค้นคว้าเทคโนโลยีการ	1. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการปฏิบัติงานของ อส. 2. ส่งเสริมให้หน่วยงานมีระบบงานระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเชื่อมโยงข้อมูลภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานของ อส. 3. สนับสนุนการดำเนินงานตามแผนพัฒนา 5 ปีของ เศรษฐกิจภาคบริการ พ.ศ.2560-2564 โดยการผลักดันให้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเป็น เครื่องมือในการพัฒนาของ อส. ในปัจจุบัน	1. พัฒนาระบบการบริหารจัดการ และโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจ ตามพันธกิจการบริหารจัดการที่ดี และพัฒนาระบบการกำกับดูแลองค์กร และบุคลากรให้มีการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ อส. และเป้าหมายขององค์กร 3. กำหนดการพัฒนาระบบการติดตาม ประเมินผลของดำเนินงานขององค์กรอย่าง โปร่งใส และยุติธรรม

ภาพประกอบที่ 2.5 แผนยุทธศาสตร์องค์การคลังสินค้า 2560 – 2564 (แผนวิสาหกิจองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2560 – 2564 (ปรับปรุง ปี 2561) หน้า ก-4)

8.10 การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์องค์การคลังสินค้า กับ แผนนโยบายภาครัฐ



ภาพประกอบที่ 2.6 การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์องค์การคลังสินค้า กับแผนนโยบายภาครัฐ (แผนวิสาหกิจองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2560 – 2564 (ปรับปรุง ปี 2561) หน้า ก-7)

8.11 โครงสร้างองค์การคลังสินค้าใน ปี พ.ศ. 2561 (อยู่ขั้นตอนปรับปรุงเพื่อเสนอรัฐมนตรี)

ปัจจุบันองค์การคลังสินค้าเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงพาณิชย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ.2498 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2540) มีภารกิจเพื่อทำกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค รวมทั้งธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งปัจจุบัน ดำเนินธุรกิจ 3 ธุรกิจ ได้แก่ 1) คลังสินค้า 2) การค้า และ 3) การดำเนินงานตามนโยบายรัฐ โดยมีโครงสร้างการบริหารงานในปัจจุบันแบ่งออกเป็นสำนัก โดยมีคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าเป็นองค์กรบริหารสูงสุด และมีผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้ารับผิดชอบในการบริหารองค์กร แต่เมื่อต้องทำการปรับบทบาทของ อคส. จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรให้รองรับกับภารกิจต่าง ๆ ในการกำหนดบทบาทภาระหน้าที่ของแต่ละสำนักภายในขององค์การคลังสินค้า (อคส.) เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการปรับเปลี่ยนบทบาทและโครงสร้างองค์กรใหม่นั้น

คณะกรรมการองค์การคลังสินค้าได้เห็นชอบการกำหนดวิสัยทัศน์จากการรับจํานาสินค้าเกษตรไปสู่บริการธุรกิจคลังสินค้าและสินค้าครบวงจร ดังนั้น เพื่อให้การปรับบทบาทใหม่ของ อคส. บรรลุวัตถุประสงค์ อคส.จึงต้องดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว เพื่อให้สามารถสร้างรายได้ อย่างยั่งยืน รวมทั้งปรับโครงสร้างการบริหารงานให้สอดคล้องกับภารกิจใหม่เพื่อให้มีความคล่องตัวมากขึ้น และเพื่อให้โครงสร้างการบริหารงานเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว

จึงเห็นสมควร โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรคลังสินค้าใหม่ โดยให้มีการแบ่งเป็น 2 สายงานหลัก ดังนี้

1) สายงานธุรกิจ มีการแบ่งกลุ่มงานออกเป็น 5 สำนัก ได้แก่ สำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ สำนักการขายและจัดจำหน่าย สำนักบริหารสินทรัพย์ สำนักบริหาร โลจิสติกส์ และสำนักบริหารนโยบายสังคม

2) สายงานสนับสนุน มีการแบ่งกลุ่มงานออกเป็น 8 สำนัก ได้แก่ สำนักบริหารกลาง สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณ สำนักบริหารการเงิน สำนักการบัญชี สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักนิติการ และสำนักคดี มีสำนักที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ 1 สำนัก ได้แก่ สำนักตรวจสอบภายใน และมีสำนักที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ 1 สำนัก ได้แก่ สำนักผู้อำนวยการ

ทั้งนี้ โครงสร้างองค์กรคลังสินค้า (อคส.) ตามภาพที่ 2.7 ได้มีการประกาศใช้ทางเว็บไซต์ ของ อคส. ในเดือนตุลาคม 2561 แต่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งในทางกฎหมายยังไม่สามารถใช้ได้



ภาพประกอบที่ 2.7 โครงสร้างขององค์กรคลังสินค้า

9. องค์การบริหารจัดการสินค้าการเกษตรภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

9.1 องค์การบริหารจัดการสินค้าเกษตรภาครัฐของประเทศไทย

1) การดำเนินงานของ อคส. ตั้งแต่อดีต-จนถึงปัจจุบัน

จากสภาพการดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 เป็นต้นไปจะพบว่ากองคลังสินค้าได้ทำหน้าที่กระจายสินค้าและแทรกแซงกลไกตลาดเรื่อยมา จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2497 กระทรวงเศรษฐกิจ เห็นว่าการกิจด้านคลังสินค้านี้มีความสำคัญต่อการการบริหารจัดการสินค้าเกษตร จึงมีนโยบายให้ขยายคลังสินค้าให้กว้างขวางออกไป เพื่อใช้เป็นสถานที่รับซื้อ จัดเก็บ รับฝากข้าวและพืชผลทางการเกษตร เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตและเป็นศูนย์กลางทางการค้าของบริษัทจังหวัด โดยในวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2498 รัฐบาลในขณะนั้นได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ตรา “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498” เพื่อจัดตั้ง “องค์การคลังสินค้า หรือที่เรียกโดยย่อว่า “อคส.” ตามข้อเสนอของกระทรวงเศรษฐกิจ ให้อุปโภคคลังสินค้าและจัดตั้งองค์การใหม่ที่เป็นองค์การของรัฐบาลในลักษณะรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ที่มีความคล่องตัวในการดำเนินงานกว่าเดิมที่เป็นส่วนราชการ (ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ.2498 เล่ม 72 ตอนที่ 29 ราชกิจจานุเบกษา 19 เมษายน 2498) ซึ่งจากเจตจำนงของการจัดตั้ง อคส. ในวาระแรกเริ่มตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง คือ “เนื่องจากปรากฏว่าราษฎรทั้งที่ผลิตและทั้งที่เป็นผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนในการซื้อขายสินค้าที่ผลิตได้และสินค้าที่จำเป็นต้องใช้ในการครองชีพ โดยทางฝ่ายผู้ผลิตขายสินค้าไม่ได้ราคาที่สมควรและบางครั้งก็ขาดตลาดจำหน่ายไม่ได้ ส่วนฝ่ายผู้บริโภคก็ต้องการซื้อสินค้าจำเป็นในราคาที่แพงขึ้นเป็นลำดับ สมควรที่จะได้ช่วยเหลือโดยการจัดตั้งองค์การคลังสินค้าขึ้น” นั้น แสดงให้เห็นว่า อคส. เป็นองค์การของรัฐบาลที่มีบทบาทในการเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ที่ให้ อคส. ทำกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับข้าว พืชผล สินค้าต่าง ๆ เพื่อให้จำนวนผลิต คุณภาพ ราคา เหมาะสมและเพียงพอกับความต้องการของรัฐและประชาชนทั่วไป และมาตรา 7 เพื่อให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจ ทำการผลิต การค้า การรับฝากขาย การสะสม การรวบรวม และการขนส่งข้าว พืชผล และสินค้าต่าง ๆ รวมถึงประกอบกิจการคลังสินค้าและอุตสาหกรรมเกี่ยวกับข้าว พืชผล และสินค้าต่าง ๆ และการกระทำอื่นใดเพื่อส่งเสริมการผลิตตลอดจนกิจการค้าข้าว พืชผล และสินค้าต่าง ๆ ของคนไทย ทั้งภายในและ

ภายนอกราชอาณาจักร พร้อมทั้งให้กระทรวงเศรษฐกิจ โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิ ลิขสิทธิ์ ความรับผิดชอบ และธุรกิจของกองคลังสินค้า กรมการค้าภายใน ตลอดจนพนักงานของกองคลังสินค้าให้แก่องค์การต่อไป (องค์การคลังสินค้า, 2558)

ภายหลังการจัดตั้ง อคส. ได้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ที่กำหนดให้ภาครัฐเข้าให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรด้วยการเข้าแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร โดยเฉพาะข้าว ภายใต้โครงการรับจำนำข้าวเพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกไม่ให้ตกต่ำ และยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับราคาข้าวสาร ซึ่ง อคส. เป็นองค์กรหลักที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ออกไปรับซื้อและรวบรวมข้าวเปลือกจากเกษตรกรในช่วงหลังฤดูการเก็บเกี่ยว แม้ว่านโยบายการพยุงราคาข้าวเปลือกในช่วงเริ่มต้นจะไม่ได้ถูกดำเนินการในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง แต่เนื่องจากงบประมาณภาครัฐที่สนับสนุนโครงการมีจำนวนน้อย และในปี พ.ศ. 2516 ภาครัฐได้เริ่มมีนโยบายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยรัฐบาลได้ประกาศราคาประกันข้าวเปลือกเกวียนละ 2,500 บาท และกำหนดราคาข้าวสารดั่งละ 75 บาท (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557 หน้า 3)

นอกจากนี้ ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรขึ้นในปี พ.ศ. 2517 แล้วได้มอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร หรือที่เรียกโดยย่อว่า “อ.ต.ก.” เป็นหน่วยงานที่รับซื้อข้าวเปลือกแล้วนำมาแปรรูปเป็นข้าวสารและนำส่วนหนึ่งออกขายต่างประเทศ ตามโควต้าที่กรมการค้าต่างประเทศจัดสรรให้ตามสัญญาขายข้าวระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ในขณะที่ส่วนที่เหลือจะถูกนำไปขายให้กับ อคส. เพื่อนำออกไปขายในตลาดภายในประเทศ นโยบายพยุงราคาข้าวในช่วงเวลานี้ (ปี พ.ศ. 2519-2523) ประสบความสำเร็จในระดับที่ไม่สูงนัก เนื่องจากว่าราคาประกันที่ภาครัฐกำหนดในบางระยะเวลาอยู่ต่ำกว่าราคาซื้อขายจริงในท้องตลาดทำให้ไม่ได้รับความสนใจมากนัก ในขณะเดียวกันเม็ดเงินงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนโครงการนี้ก็ยังคงมีจำนวนไม่มากพอ ทำให้การดำเนินนโยบายไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ (สำนักงานวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 3)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 การแทรกแซงกลไกตลาดข้าวของภาครัฐได้ให้ความสนใจกับตลาดข้าวสารส่งออก และตลาดข้าวสารในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดอัตราค่า “พรีเมียม” ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ส่งออกข้าวในทุกๆตันข้าวที่ส่งออก โดยการกำหนดโควตาการส่งออก พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ส่งออกจะต้องนำส่งข้าวสำรองให้กับรัฐและรัฐรับซื้อไว้ในระดับราคาที่ต่ำกว่าระดับราคาตลาด หรือมาตรการบังคับให้พ่อค้าผู้ส่งออกและพ่อค้าข้าวสารในประเทศต้องเก็บข้าวสำรองตามที่รัฐกำหนด การแทรกแซงราคาข้าวสารดังกล่าวเป็นไปเพื่อรักษาระดับราคาข้าวสารภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำและเป็นช่วงยุคที่นโยบายข้าวไทยให้การสนับสนุนและเอาใจผู้บริโภคนับเป็นสำคัญ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ใช้กลไกของ อคส. (โสภณ ทองปาน, 2531,

หน้า 207) ในการเข้าไปรับซื้อข้าวจากโรงสี เพื่อนำมาจำหน่ายให้ผู้บริโภคในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด โดยให้อคส. เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือกในช่วงเวลานั้น พบว่าเป็นโครงการดังกล่าวเป็นเพียงโครงการที่ใช้งบประมาณจำนวนเพียงเล็กน้อยและไม่มีผลใดๆต่อราคาข้าวเปลือก

โดยในช่วงปี 2517-2523 รัฐบาลในขณะนั้นได้ให้อ.ต.ก.เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร เพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกที่ไร่นาไม่ให้เกิดต่ำจนเกินไป โดยการเข้าไปแทรกแซงการรับซื้อของ อ.ต.ก. ในแต่ละปีไม่แน่นอน ทั้งนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความร่วมมือของ อ.ต.ก. จะต้องจัดทำแผนการรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร โดยให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติการใช้ทุนหมุนเวียนในการดำเนินเป็นไปอย่างจำกัด ประกอบกับการขาดแคลนเจ้าหน้าที่และไม่มีสถานที่จัดเก็บที่เพียงพอ ทำให้โครงการพยุงราคาข้าวเปลือกของรัฐดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ การออกไปรับซื้อข้าวเปลือกของ อ.ต.ก. ได้หยุดลงหลังจากปี 2525/26 เป็นต้นไป รวมถึงรัฐบาลมีภาระด้านงบประมาณที่จะนำมาใช้กับโครงการพยุงราคาข้าวเปลือกเพราะหน่วยงานของรัฐ ทั้ง อ.ต.ก. และ อคส. ต่างประสบภาวะขาดทุนจำนวนมาก รัฐบาลในขณะนั้นจึงเริ่มตระหนักว่าไม่สามารถจะใช้นโยบายพยุงราคาต่อไปได้ จึงได้หันมาผลักดันโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้เป็นโครงการสำคัญในการแก้ปัญหาหาราคาข้าวในต้นฤดูเก็บเกี่ยว (อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง, 2533, หน้า 269)

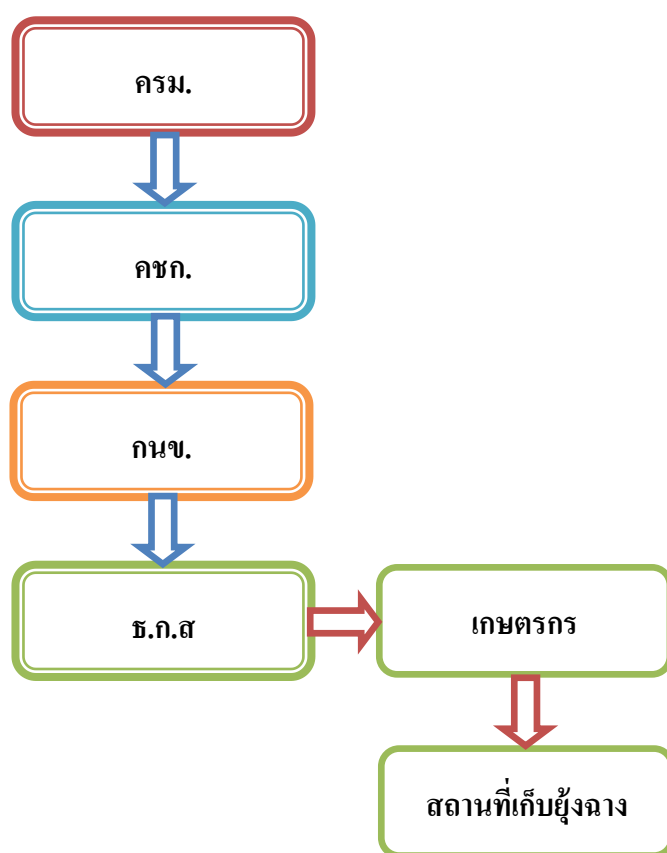
ในปี พ.ศ. 2525 ธ.ก.ส. จึงได้นำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาใช้ โดยให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำกับ ธ.ก.ส. โดยที่ข้าวเปลือกที่นำมาจำนำ เกษตรกรต้องนำไปฝากไว้ที่หน่วยงานขององค์การคลังสินค้าในพื้นที่ ทั้งนี้ เกษตรกรจะได้รับเงินกู้ยืมร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าว โดยเกษตรกรแต่ละรายจะจำนำข้าวเปลือกได้ในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท และเกษตรกรสามารถไถ่ถอนข้าวก่อนกำหนดได้พร้อมต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 แต่ถ้าเกษตรกรไม่มาไถ่ถอนตามกำหนด ข้าวเปลือกที่จำนำไว้จะตกเป็นขององค์การคลังสินค้า เพื่อการจำหน่ายออกต่อไปอย่างไรก็ตาม โครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ริเริ่มโดย ธ.ก.ส. ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสภาพคล่องให้กับเกษตรกรที่เดือดร้อนเงินในช่วงเก็บเกี่ยว ได้มีโอกาสกู้ยืมเงินไปใช้จ่ายในการเก็บเกี่ยวและขายผลผลิตทางการเกษตร ทั้งนี้ เกษตรกรที่เข้าโครงการจะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยตันละ 443.36 บาท (ค่าดอกเบี้ย ค่าขนส่ง ค่ากระสอบและค่าอื่น ๆ) ในขณะที่ราคาข้าวปรับเพิ่มขึ้นมาเพียงตันละ 200 บาท เท่านั้น จึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรได้ และภายหลังในปีต่อมาหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงเงื่อนไขของโครงการ เช่น (1) เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำสามารถเก็บข้าวไว้ที่ยังผลของตนเองได้เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการขนย้าย (2) การลดอัตราดอกเบี้ยที่เกษตรกรจะต้องจ่ายให้ต่ำลง เป็นต้น เป็นสาเหตุสำคัญทำให้เกษตรกรเข้ามาใช้ประโยชน์จากโครงการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้หยุดชะงักไปในปี 2528 ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลอยู่ในช่วงของการ

เตรียมการเพื่อจะนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาของภาครัฐในขณะนั้น

ปี พ.ศ. 2529 เมื่อรัฐบาลในขณะนั้นได้ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในวงเงิน 5,000 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนให้ ธ.ก.ส. นำเงินดังกล่าวไปใช้ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เพราะเห็นว่าหากสามารถจูงใจให้เกษตรกรเก็บข้าวไว้ขายปลายฤดูก็จะทำให้เป็นการชะลอผลผลิตข้าวออกสู่ตลาดในช่วงเก็บเกี่ยวและจะทำให้เกษตรกรมีรายได้ดีขึ้น (อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง, 2533, หน้า 270) พร้อมกับให้ ธ.ก.ส. ปรับปรุงระเบียบสำหรับการรับจำนำใหม่ โดยคิดดอกเบี้ยกับเกษตรกรร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน และร้อยละ 6 ต่อปีในช่วงเดือน กรกฎาคมถึงสิงหาคม พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการรับจำนำข้าวเปลือกจากที่เกษตรกรจะต้องนำข้าวไปส่งที่คลังสินค้าของ อคส. ก็ให้เกษตรกรที่จะจำนำข้าวเปลือกกับ ธ.ก.ส. สามารถเก็บข้าวไว้ที่ยุ้งฉางของตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการขนย้ายข้าวเปลือกและค่าใช้จ่ายในการเก็บข้าว ในขณะเดียวกัน ธ.ก.ส. จะเป็นผู้ทำสัญญาเช่ายุ้งฉางของเกษตรกรรายนั้นๆ ให้เป็นที่เก็บข้าวเปลือกและจ้างเกษตรกรเป็นผู้ดูแลผลผลิต ประกอบกับผลของการรับจำนำในปีดังกล่าวได้ทำให้ราคาข้าวเปลือกชนิดต่างๆ ได้ขยับตัวสูงขึ้น และเมื่อถึงเวลาไถ่ถอนปรากฏว่าราคาข้าวเปลือกยังคงอยู่ในระดับทรงตัวค่อนข้างสูง คู่กับดอกเบี้ยที่จ่าย ทำให้เกษตรกรมาไถ่ถอนผลผลิตข้าวที่จำนำไว้จำนวนมาก

ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2517 มาเป็นคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร(คชก.) และได้จัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อเกษตรกร” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด ทำให้โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการแทรกแซงระดับราคาข้าวได้ขอใช้เงินจากกองทุนรวมฯ นี้ รวมทั้งโครงการรับจำนำข้าวเปลือกภายใต้การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ด้วย ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการผ่อนคลายหลักเกณฑ์ในการรับจำนำข้าวเปลือกอีก โดยให้เกษตรกรสามารถยืมยุ้งฉางของเกษตรกรรายอื่นเพื่อเก็บรักษาข้าวเปลือกได้ ทำให้จำนวนการมาใช้สินเชื่อกภายใต้โครงการรับจำนำเพิ่มขึ้น ส่วนในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการกำหนดระยะเวลารับจำนำให้สอดคล้องกับระยะเวลาเก็บเกี่ยวมากยิ่งขึ้น กล่าวคือภาคอื่นๆ (ยกเว้นภาคใต้จะเปิดรับจำนำจาก วันที่ 15 มกราคม ถึง วันที่ 15 พฤษภาคม) รับจำนำตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 31 มีนาคม และกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนให้สั้นลงจากที่เคยกำหนดไว้ 6-10 เดือน มาเป็น 5 เดือน นับจากวันรับเงินสินเชื่อ นอกจากนี้ยังได้กำหนดวิธีการรับจำนำขึ้นเป็น 2 รูปแบบ คือการรับจำนำข้าวเปลือกที่ยุ้งฉาง และการรับจำนำใบประทวนสินค้า เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางเป็นของตนเอง

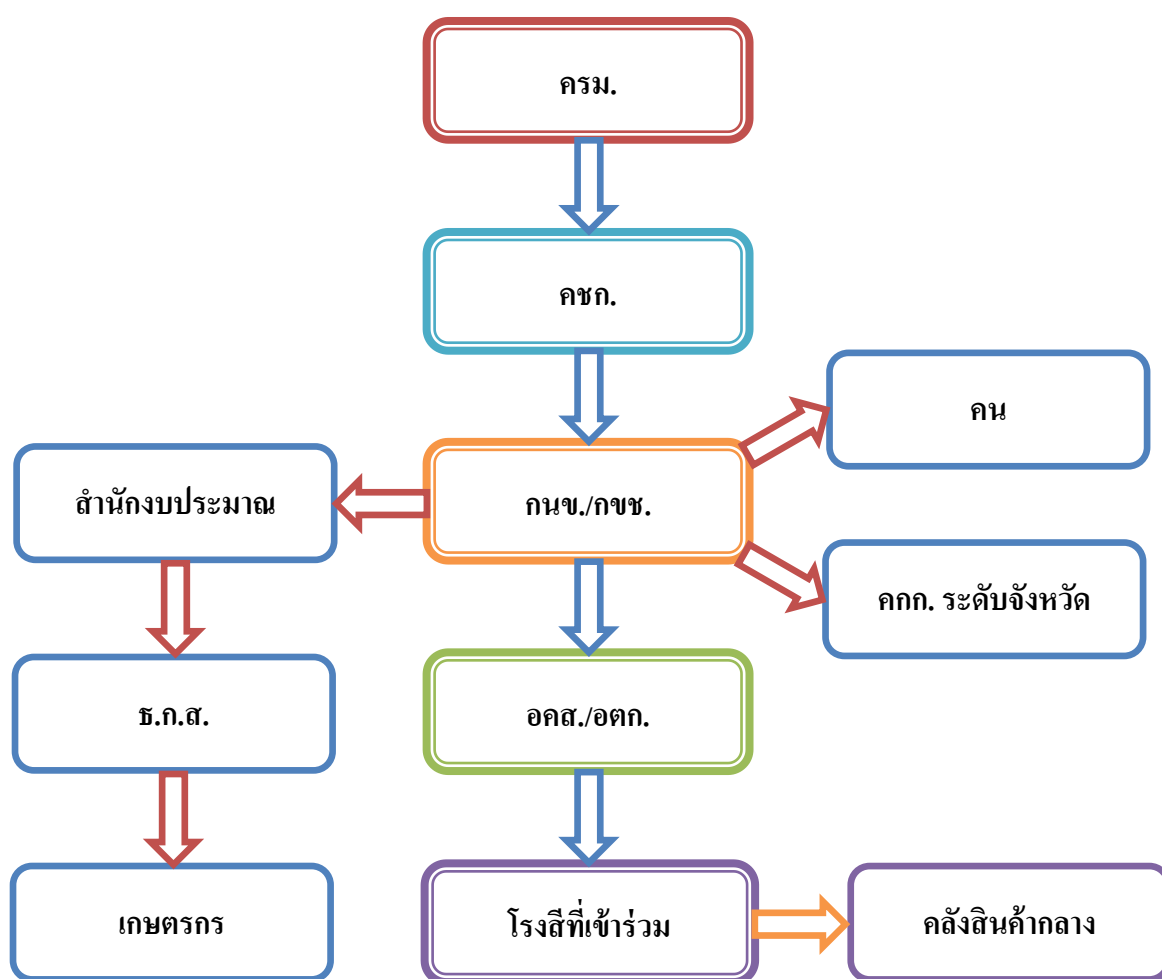
ในปี พ.ศ. 2541- 2542 ช.ก.ส. มีการรับจำนำข้าวเปลือกเฉพาะข้าวเปลือกในยุ้งฉางของเกษตรกร ผลปรากฏว่าเมื่อพันธู์เก็บเกี่ยวไปแล้วระดับราคาข้าวเปลือกไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นรัฐบาลจึงได้เพิ่มโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก โดยให้ อคส. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปรับซื้อข้าวสารจากโรงสี โดยกำหนดให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด แต่สถานการณ์ราคาข้าวเปลือกกลับทรุดต่ำลงจากเดิมอีก กนข.จึงได้มีมติให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางให้นำข้าวเปลือกไปฝากไว้ที่เก็บหรือยุ้งฉางของ อตก. หรือของโรงสีที่ อตก. เช่าไว้และนำไปประทวนสินค้าที่ อตก. ออกให้ไปจำนำกับ ช.ก.ส.



ภาพประกอบที่ 2.8 โครงการจำนำข้าวเปลือกเฉพาะข้าวเปลือกในยุ้งฉางของเกษตรกร (ช.ก.ส.)

ในปี พ.ศ. 2543 ปรากฏว่าสถานการณ์ราคาข้าวเปลือกกลับตกต่ำไปอีก ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นตัดสินใจดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปีไปพร้อมกับโครงการรับจำนำข้าวสารและมาตรการเสริมอื่น ๆ และในปีนี้อเองไม่ได้กำหนดราคาเป้าหมายแต่ใช้กำหนดราคารับจำนำแทน นั่นหมายความว่าเกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกมาจำนำและกู้เงินได้ร้อยละ 100 ของราคาที่ กนข. กำหนด สำหรับหลักเกณฑ์อื่นๆยังคงถือปฏิบัติเช่นเดียวกับโครงการในปีที่ผ่านมา และโครงการรับจำนำ

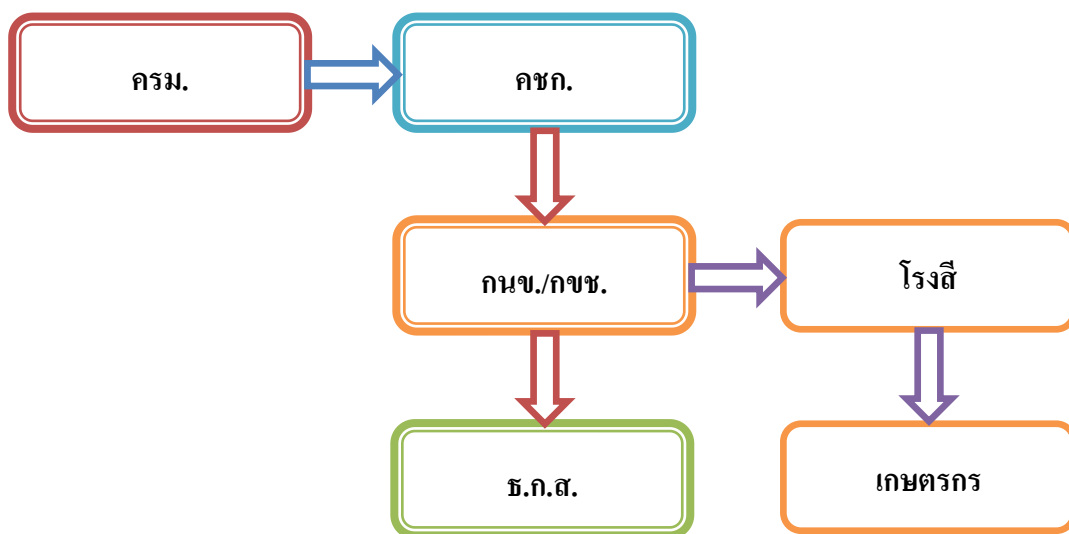
ข้าวเปลือกได้รับการออกแบบใหม่ เมื่อพรรคไทยรักไทย (พณฯท่าน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ได้เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 โดยให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้รับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่มีฐานะเป็นของตนเอง และให้ อคส. เป็นผู้รับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มีฐานะของตนเอง ทั้งนี้ อคส. จะเป็นผู้อภิปรายประทอนสินค้าให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาปรีงปี 2544 ไปฝากไว้กับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการแล้วนำใบประทอนไปจำนำกับ ธ.ก.ส. ในขณะเดียวกัน ได้ขยายวงเงินรับจำนำเป็นไม่เกินรายละ 350,000 บาท จากเดิมที่กำหนดไว้เพียง 100,000 บาท โดยกำหนดปริมาณเป้าหมายการรับจำนำเพิ่มขึ้นจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2544-45 และเป็น 9 ล้านตัน



ภาพประกอบที่ 2.9 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

การที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือกจนเป็นผู้รับซื้อรายใหญ่ในตลาดและได้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการเก็บรักษาและราคาข้าวเปลือกในท้องตลาดหากจะมีการระบายข้าวออกจากสต็อกจำนวนมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2551 ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ (พณฯท่านอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

พร้อมกับได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการแทรกแซงตลาดโดยการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นนโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยมีเป้าหมายเพื่อการรักษาระดับรายได้ให้กับเกษตรกรขนาดเล็กให้มีรายได้ในระดับที่เหมาะสมและในขณะเดียวกันรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงโดยการรับซื้อข้าวเปลือกในกลไกตลาดข้าวเปลือก ทั้งนี้รัฐจะเป็นผู้กำหนดราคาเป้าหมายพร้อมประกาศให้เกษตรกรได้รับทราบล่วงหน้า และเพื่อให้เกษตรกรรายเล็กได้ประโยชน์อย่างเต็มที่จึงได้มีการกำหนดปริมาณข้าวที่เกษตรกรจะใช้สิทธิ์ไว้ตามประเภทของข้าว หากราคาอ้างอิงในตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมายก็ให้เกษตรกรได้รับชดเชยราคาข้าวส่วนต่าง ในการประกาศราคาอ้างอิงในระยะแรกได้ประกาศทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน ต่อมาได้ปรับปรุงเป็นทุกวันจันทร์ของแต่ละสัปดาห์ ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องมาขอรับการขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตรและทำสัญญาข้อตกลงในการขอประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. และช่วงเวลาที่ประสงค์จะขอใช้สิทธิ์ ในกรอบระยะเวลาของโครงการ นโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อสิ้นสุดโครงการประกันรายได้ฤดูนาปี 2554 เมื่อพรรคเพื่อไทยได้เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ



ภาพประกอบที่ 2.10 โครงการประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

ในปี พ.ศ. 2554 เมื่อมีการเลือกตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่และพรรคเพื่อไทย (พณฯ ท่านยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศในเดือนสิงหาคม 2554 ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายช่วยเหลือด้านราคาข้าวแก่เกษตรกรจากนโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปเป็นนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกอีกครั้งหนึ่งในฤดูนาปี ปีการผลิต 2554/55 ทั้งนี้รัฐบาลได้ยกระดับการรับจำนำข้าวเปลือกที่ระดับความชื้น 15% สำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิขึ้นเป็นตันละ 20,000 บาท ข้าวหอมจังหวัดตันละ 18,000 บาท ข้าวเปลือกปทุมธานีตันละ 16,000 บาท ข้าวเปลือก

เจ้า ต้นละ 15,000 บาท และข้าวเปลือกเหนียวต้นละ 16,000 บาท ทั้งนี้ ราคารับจํานำข้างต้นให้ปรับเพิ่มลดตามจำนวนกรัมในอัตรารกรัมละ 200 บาทเกษตรกรสามารถนำข้าวมาจํานำได้ไม่จํากัดจำนวน และมีเป้าหมายของการรับจํานำข้าวเปลือกนาปีจำนวน 25 ล้านตันข้าวเปลือก โดยที่เกษตรกรจะต้องมีหนังสือรับรองจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และเป็นลูกค้ํา ธ.ก.ส. และสามารถนำข้าวไปฝากกับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการกับ อคส. และ อ.ค.ก. แล้วนำไปประทวนที่ได้รับไปจํานำกับ ธ.ก.ส.

แม้ในแง่มุมมองหนึ่งมองได้ว่าโครงการรับจํานำข้าวเปลือกเป็นโครงการที่รัฐได้เข้าไปสนับสนุนให้เกษตรกรมีรายได้จากการทำนาเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมที่เป็นอยู่ อันจะนำมาซึ่งการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ แต่อีกแง่มุมมองหนึ่งหากรัฐยกระดับราคาจํานำให้สูงกว่าระดับราคาตลาดอย่างมากมองได้ว่าโครงการรับจํานำจะสร้างผลกระทบต่อกลไกตลาดกลางข้าวเปลือก ตลาดส่งออกข้าวและตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า ซึ่งประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมในการพัฒนาตลาดกลางเพื่อการก้าวไปสู่นโยบายการค้าเสรี อีกทั้งการยกระดับราคาให้สูงกว่าราคาตลาดมากเกินไปจะทำให้รัฐบาลเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ในตลาดข้าวเปลือกและในขณะเดียวกันหากไม่มีกลไกการจัดการที่ดีในการระบายข้าวออกจากสต็อกแล้ว รัฐจะต้องเป็นผู้แบกภาระการขาดทุนจำนวนมาก อีกทั้ง ยังอาจส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตข้าวตามมาเพราะนโยบายดังกล่าวขาดกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งในศักยภาพของระบบการผลิตและการตลาด ในท้ายที่สุด เกษตรกรรายเล็กจะแข่งขันไม่ได้และขาดความยั่งยืนอันนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางอาหารของครัวเรือนตามมา

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้ง อคส. ได้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ที่กำหนดให้ภาครัฐเข้าให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรด้วยการเข้าแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวเปลือก ภายใต้โครงการรับจํานำข้าวเพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกไม่ให้ตกต่ำ และยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับราคาข้าวสาร โดยมีสาระสำคัญในแต่ละปี ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2.1 ตารางสรุปรายละเอียดโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524-2556

ปี	เงื่อนไข
2524/25	ธ.ก.ศ. รับจำนำข้าวเปลือกในราคา ร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือก วงเงินไม่เกิน 100,000 บาท คิดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 13 ต่อปี (เสียค่ารับฝากข้าวเปลือกให้แก่ อคส.)
2529/30	ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกษตรกรต้องชำระคืน ธ.ก.ศ. ลงมาเหลือร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับการจำนำในช่วง เดือนมกราคมถึงมิถุนายน และร้อยละ 6 ต่อปี สำหรับการจำนำในช่วงเดือน กรกฎาคม ถึงสิงหาคม
2530/31	ปรับลดดอกเบี้ยเหลือร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลารับจำนำ
2533/34	การจัดตั้ง“กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ขึ้นในกรมบัญชีกลาง เปลี่ยนผู้ควบคุมนโยบาย ข้าวจาก กนข.เป็นคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ในปี 2534/35 และเพิ่มวงเงินกู้จากร้อยละ 80 เป็นร้อยละ 90 ของราคาจำนำ เพื่อจูงใจชาวนาให้เข้าโครงการรับจำนำ
2536/37	เปิดรับจำนำ 2 รูปแบบ คือรับจำนำข้าวเปลือกที่ยังฉางและการรับจำนำใบประทวนสินค้า อ.ต.ก. รับผิดชอบการจำนำใบประทวน 3 ปี จากนั้น อคส. จึงเข้าร่วม ต่อมาภายหลัง อคส. กลายเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบการจำนำใบประทวน
2541/42	เพิ่มวงเงินกู้จากร้อยละ 90 เป็นร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย
2542/43	เปลี่ยนวิธีการจำนำเพราะราคาข้าวเปลือกตกต่ำ กนข.มีมติให้ ธ.ก.ศ. รับจำนำใบประทวนสินค้า จากชาวนาและ อคส.ขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับฝากและสีแปรสภาพเป็นข้าวสาร
2544	เริ่มรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังเป็นปี แรก ภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
2544/45	เพิ่มเป้าหมายการรับจำนำจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน ด้วยวงเงินกู้ร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมายนำ
2547/48	เพิ่มเป้าหมายการรับจำนำเพิ่มขึ้นเป็น 9 ล้านตัน และกำหนดราคาเป้าหมายนำหรือราคารับจำนำ ให้สูงกว่าราคาตลาดร้อยละ 30
2549/50	รัฐบาลสุรยุทธ์ฯ ได้ลดราคาจำนำลงมาให้ใกล้เคียงราคาตลาด
2551	รัฐบาลสมัครขึ้นราคาจำนำสูงเป็นประวัติการณ์ ต้นละ 14 ,000 บาท สำหรับข้าวนาปรังปี 2551 และ 12,000 บาทสำหรับข้าวนาปี 2551/52
2552	รัฐบาลอภิสิทธิ์กำหนดราคาจำนำข้าวนาปรังต้นละ 11,800 บาท ต่อมาประกาศใช้ นโยบายประกันราคาในเดือนกรกฎาคม 2552
2554/55	เริ่มรับจำนำข้าวเปลือก ภายใต้รัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทุกเม็ด

ปี	เงื่อนไข
2555	เริ่มรับจำหน่ายข้าวเปลือก ภายใต้รัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทุกเม็ด
2555/56	เริ่มรับจำหน่ายข้าวเปลือก ภายใต้รัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร วงเงินรับจำหน่ายรายละไม่เกิน 500,000
2556/57	เริ่มรับจำหน่ายข้าวเปลือก ภายใต้รัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร วงเงินรับจำหน่ายรายละไม่เกิน 300,000

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุพงษ์, 2552, หน้า 13

ทั้งนี้ โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกประจำปี ปีการผลิต พ.ศ. 2554/55 -พ.ศ. 2555/56 รัฐบาลได้ดำเนินการรับจำหน่ายไปประทวนโดย อคส. และ อ.ต.ก.และจำหน่ายยังกลางโดย ธ.ก.ส. โดยมีรายละเอียดการเปิดจุดรับจำหน่าย จำนวนเกษตรกรและปริมาณข้าวสาร ดังภาพประกอบที่ 2.11-2.13



ภาพประกอบที่ 2.11 รายละเอียดการเปิดจุดรับจำหน่ายข้าวเปลือก (องค์การคลังสินค้า, 2558)



ภาพประกอบที่ 2.12 ปริมาณจำนวนเกษตรกรและข้าวเปลือกที่รับจำหน่ายของแต่ละโครงการ (องค์การคลังสินค้า, 2558)



ภาพประกอบที่ 2.13 ปริมาณการรับข้าวสารที่ได้จากการตั้งสีแปรสภาพข้าวเปลือกในแต่ละโครงการ (องค์การคลังสินค้า, 2558)

ทั้งนี้ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ. 2554/55 รัฐบาลได้ดำเนินการรับจำนำใบประทวนโดย อ.ค.ส. และ อ.ต.ก.และจำนำยุ่งฉางโดย ธ.ก.ส. เป้าหมายไม่จำกัดปริมาณระยะเวลารับจำนำใบประทวน มีการทำสัญญากับ ธ.ก.ส. รวมทั้งประเทศ 1.14 ล้านราย จำนวนข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งหมด 6.15 ล้านตัน เป็นเงินทั้งสิ้นที่จ่ายให้แก่เกษตรกร 118,562 ล้านบาท และโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปีการผลิต พ.ศ. 2555 โดยใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ. 2554/55 มีการทำสัญญากับ ธ.ก.ส. รวมทั้งประเทศ 0.95 ล้านราย เป็นข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งหมด 10.03 ล้านตัน ทั้งนี้ เป็นจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่เกษตรกรรวมทั้งสิ้น 148,874 ล้านบาทและโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ. 2555/56 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ มีมติเห็นชอบให้คงราคารับจำนำข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี พ.ศ. 2555/56 ณ ความชื้น 15% ไว้เท่าเดิม โดยจะรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรในปริมาณที่ไม่เกินที่ระบุไว้ในใบรับรองเกษตรกรที่กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และวงเงินรับจำนำรายละไม่เกิน 500,000 บาท/รอย ตามที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) มีมติเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2556 ทั้งนี้ การกำหนดราคารับจำนำดังกล่าวให้มีผลย้อนหลัง ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2556 เป็นต้นไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป., หน้า 5-7) โดยมีโรงสีที่เข้าร่วมตามโครงการและส่งมอบเข้าคลังสินค้ากลางของรัฐบาลในแต่ละโครงการ ดังภาพประกอบที่ 2.14



หมายเหตุ ปริมาณข้าวสาร ปี 2555/56 ยังไม่หักค่าสีแปรสภาพ ค่าขนส่ง กระสอบ และอื่นๆ

ภาพประกอบที่ 2.14 ปริมาณการรับมอบข้าวสารในแต่ละโครงการเข้าคลังสินค้ากลางของรัฐบาล (องค์การคลังสินค้า, 2558)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของ อคส. นับที่มีการก่อตั้งและมีบทบาทสำคัญในการเข้าแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรทั้งหมด ล้วนแต่เป็นดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย จนกลายเป็นงานที่ถือว่าเป็นภารกิจหลักของ อคส. ทั้ง ๆ ที่ อคส.สามารถดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการบริหารจัดการคลังสินค้าที่กระจายอยู่ทุกจังหวัดได้แต่ก็มิได้มีการดำเนินการอย่างที่จะควรจะเป็น การดำเนินงานในลักษณะนี้จึงส่งผลกระทบต่อรายได้หลักขององค์กร ที่มีเป็นรายได้ที่มาจากงานนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณดำเนินงานเป็นรายปี ๆ ไป หากไม่มีงานตามนโยบายของรัฐบาล อคส. ก็แทบจะไม่มีรายได้จากการประกอบธุรกิจภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ดำเนินงานเลย เนื่องจากที่ผ่านมา อคส. ไม่มีเป้าหมายและแผนการทำธุรกิจภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่ชัดเจน และไม่มีแผนงานสร้างรายได้ในลักษณะที่ยั่งยืนหรือพึ่งพาตนเองได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ อคส. ในลักษณะที่กล่าวมา ยังมีความไม่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ดีที่ควรจะเป็นบริหารจัดการเลี้ยงตัวเองได้โดยการดำเนินงานไม่สร้างภาระที่มีผลผูกพันหรือเป็นภาระต่อเงินงบประมาณแผ่นดินมากนัก กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่ดีนอกจากเลี้ยงตัวเองได้แล้วก็ควรที่จะหากำไรสร้างรายได้เพื่อนำส่งเข้าคลังเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินได้ ตามแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง ประกอบกับในปัจจุบันรัฐบาลที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี มีแนวนโยบายที่ชัดเจนที่จะไม่ดำเนินงานแนวนโยบายเชิงประชานิยมเพื่อเข้าแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร เพราะนโยบายที่สร้างภาระต่อเงินงบประมาณแผ่นดินสูงและมี

ผลผูกพันการชำระหนี้สิน ตลอดจนบริบทของการพัฒนาประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อขยายโอกาสและรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งหมดล้วนส่งผลกระทบต่อบทบาทและการดำเนินงานของ อคส. ที่นำมาสู่การศึกษาวิจัยหารูปแบบการพัฒนา อคส. ในทิศทางที่ควรจะมีงานดำเนินงานต่อไปเพื่อส่งเสริมงานตามนโยบายของกระทรวงพาณิชย์และการพัฒนาประเทศในภาพรวมทั้งสิ้น

9.1.1 รูปแบบการบริหารจัดการขององค์การคลังสินค้า (อคส.)

องค์การคลังสินค้า (อคส.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498 เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2498 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 โดยวัตถุประสงค์เริ่มแรก คือ “ทำกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับ ข้าว พืชผล และสินค้าต่าง ๆ เพื่อให้จำนวนผลผลิต คุณภาพ ราคา เหมาะสมและเพียงพอกับความต้องการของรัฐและประชาชนทั่วไป” ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ใหม่เป็น “ทำกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค รวมทั้งธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค” สำหรับการดำเนินงานของ อคส. ตามกรอบวัตถุประสงค์ที่กล่าวมา อคส. จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ดังนี้

1) ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดิน และทรัพย์สินอื่นๆ มีทรัพย์สินต่างๆ สร้าง ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จำนำ รับจำนำ จำนอง รับจำนอง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน โอน และรับ โอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดินทรัพย์สิน อื่น ๆ หรือสิทธิทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร รับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และดำเนินการเกี่ยวกับ เครื่องใช้ บริการ หรือทรัพย์สินใด ๆ

2) ทำการผลิต การค้า การรับฝากขาย การสะสม การรวบรวม และการขนส่งสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภค บริโภค

3) ประกอบกิจการคลังสินค้าและกิจการเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภค บริโภค รวมทั้งธุรกิจบริการ ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค

4) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การรวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วน จำพวกจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

5) กู้ ยืม เงิน ถ้าเป็นจำนวนเกินกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน

6) ให้กู้ ให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน

7) จัดตั้งนางข้าว โรงสี คลังสินค้า และร้านค้า

8) กระทบการอื่นใดเพื่อส่งเสริมการผลิตตลอดจนกิจการค้าสินค้าเกษตร และสินค้าอุปโภคบริโภคของคนไทยทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

แม้ว่า อคส. จะมีกรอบอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัตินั้น อคส. กลับมีการดำเนินงานทางธุรกิจเชิงพาณิชย์ใน 3 ด้าน

(1) ด้านการคลังสินค้า มีการให้บริการในลักษณะการรับฝาก รับจำหน่ายสินค้า ทั้งสินค้าปกติและสินค้าตามนโยบายรัฐเพื่อรักษาระดับราคาสินค้า และให้หน่วยงานราชการ/เอกชนเช่าคลังสินค้า รวมถึงการให้บริการทำเทียบเรือเพื่อการนำเข้า/ส่งออก โดยปัจจุบัน อคส. มีการใช้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของ อคส. เพื่อสร้างคลังสินค้า 7 แห่ง ได้แก่ คลัง 1 (ธนบุรี) คลัง 2 (ราษฎร์บูรณะ) และคลังสินค้าในต่างจังหวัดอีก 5 แห่ง ได้แก่ คลังสินค้าบัวใหญ่ คลังสินค้าบ้านไผ่ คลังสินค้าสวรรคโลก คลังสินค้าปากช่อง และคลังสินค้าทับทิม

(2) ด้านการค้า มีการดำเนินการใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การค้าในประเทศ โดยเป็นการนำข้าวสารมาบรรจุจำหน่ายให้กับประชาชนผ่านร้านถูกใจและโครงการธงฟ้า (2) การค้าต่างประเทศ โดยจำหน่ายข้าวสารบรรจุให้กับต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การนำเข้าน้ำมันปาล์ม ตามมติการประชุมคณะกรรมการนโยบายปาล์ม น้ำมันแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 19 ม.ค. 2558 เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำมันปาล์มในประเทศ ซึ่ง อคส. ได้นำเข้าน้ำมันปาล์มจำนวน 49,942.69 ตัน ภายในเดือน ก.พ. 58 และนำมาจำหน่ายให้กับสมาชิกสมาคมโรงกลั่นน้ำมันเพื่อนำไปผลิตน้ำมันพืชจำหน่ายให้กับประชาชนในราคามตรการค้าภายในซึ่งควบคุมราคาไว้ที่ 42 บาท/ลิตร ทำให้ อคส. ซึ่งสามารถสร้างกำไรจากส่วนต่างราคาได้แต่ไม่สูงมากนัก

(3) ด้านการขนส่งหรือโลจิสติกส์ โดยให้บริการจัดหาและขนส่งข้าวสารและอาหารสดให้สถานพินิจและกรมราชทัณฑ์ในแต่ละภูมิภาค จำนวน 5 แห่งผ่านบริษัทเอกชนที่ อคส. ทำสัญญาด้วย เพื่อให้ทำหน้าที่เบิกข้าวของรัฐบาลตามโกดังต่างๆ และขนส่งไปยังเรือนจำต่างๆ ทั่วประเทศ สร้างรายได้จากค่าบริการจัดการโลจิสติกส์ให้ อคส. อีกทั้งยังเป็นช่องทางหนึ่งในการระบายข้าวจากโครงการรับจำนำของรัฐ

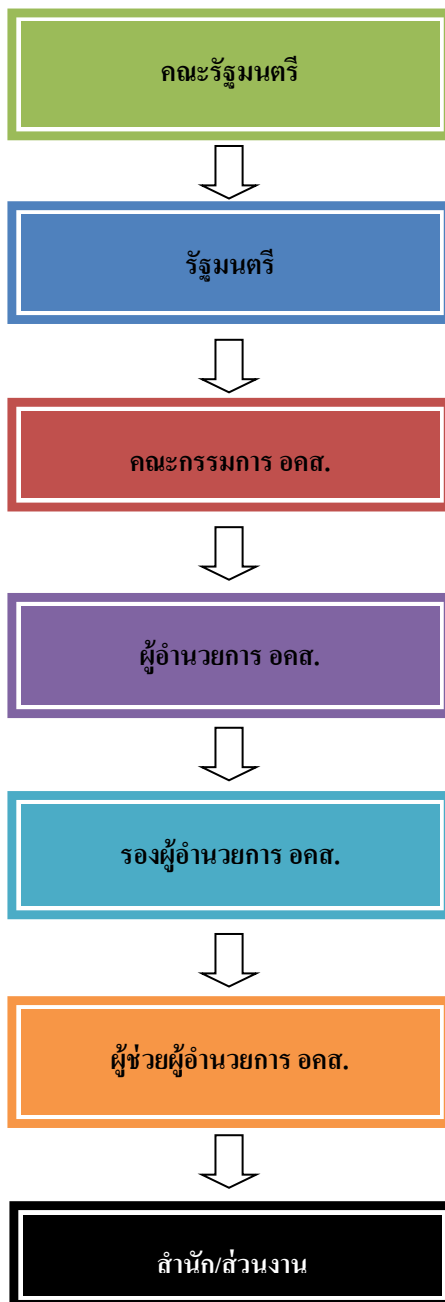
ทั้งนี้ หากพิจารณาประเภทของธุรกิจทั้ง 3 รูปแบบที่ อคส. ดำเนินการอยู่นั้น พบว่า ธุรกิจด้านคลังสินค้าถือเป็นธุรกิจหลัก (Core Business) ที่สามารถสร้างรายได้และดำเนินการได้โดยเอกชนแม้ไม่มีนโยบายรัฐบาลหรือคู่ค้าที่เป็นภาครัฐเมื่อเทียบกับประเภทธุรกิจอีก 3 ประเภทที่เหลือ หากพิจารณาในด้านกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจด้านคลังสินค้าเป็นธุรกิจปลายน้ำ (Downstream Business) ดังนั้น เมื่อสามารถระบุประเภทและ

รูปแบบการดำเนินธุรกิจหลักของ อคส. ได้ชัดเจนจะช่วยให้สามารถพัฒนารูปแบบการดำเนินธุรกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินธุรกิจให้แก่อกส. ได้อย่างถูกต้องและประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน

9.1.2 โครงสร้างองค์กร

ปัจจุบัน อคส. กำหนดโครงสร้างองค์กรโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การคลังสินค้าโดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสำหรับเรื่องที่ถูกเสนอมาและมอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พ.ร.ฎ. เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ดูแลโดยทั่วไป นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการ อคส. ซึ่งประกอบไปด้วย ประธานกรรมการ รองประธาน กรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งมิใช่ผู้แทนของส่วนราชการอีกไม่เกินห้าคน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ

ในส่วนของการบริหารโดยทั่วไปผู้อำนวยการ อคส. สามารถมอบอำนาจให้แก่ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการและผู้อำนวยการสำนัก/ส่วนงานเป็นผู้รับผิดชอบและปัจจุบัน อคส. ได้ออกแบบโครงสร้างองค์กรโดยจัดตั้งสำนักและส่วนงานต่างๆ เพื่อรับผิดชอบงานตามภารกิจต่างๆ ภายใต้โครงสร้างองค์กรของ อคส. ปี 2556 รวมทั้ง 13 สำนัก ซึ่งเป็นสำนักงานที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ อคส. จำนวน 1 สำนักงาน ได้แก่ สำนักข้อมูลกลาง สำนักงานที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ จำนวน 1 สำนักงาน ได้แก่ สำนักตรวจสอบภายใน สำนักงานที่อยู่ภายใต้ความดูแลของผู้ช่วยผู้อำนวยการ จำนวน 1 สำนักงาน โดยสรุปหน้าที่ความรับผิดชอบงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 2.15 โครงสร้างการมอบอำนาจการบริหารจัดการ อคส.

ทั้งนี้ ลักษณะโครงสร้างดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของ อคส. ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คือ โครงสร้างองค์กรดังกล่าวส่งผลให้การปฏิบัติงานขาดความยืดหยุ่นและการสื่อสารทำได้ยากและล่าช้า เนื่องจากจำเป็นต้องมีการรับนโยบายและแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในหลายระดับ ในขณะที่สินค้าและบริการของ อคส. มีความสัมพันธ์กับระยะเวลาในการเก็บรักษาและดูแล ประกอบกับการดำเนินงานจำเป็นต้องคำนึงถึงหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่อีกด้วยซึ่งจำเป็นต้องมีการออกแบบระบบการติดต่อสื่อสารที่มีความทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์

ประเด็นที่สอง คือ หากพิจารณาปัจจัยนำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ บุคลากรของ อคส. ซึ่งปัจจุบันมีทั้งพนักงานและลูกจ้างพบว่า สัดส่วนของพนักงานในสำนักที่สร้างรายได้โดยตรงให้แก่ อคส. เทียบกับพนักงานสายสนับสนุน สะท้อนให้เห็นว่า อคส. มีการบริหารอัตรากำลังของบุคลากรที่สร้างรายได้ให้แก่องค์กรอยู่ในระดับน้อย อีกทั้งยังไม่สร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรในกลุ่มที่สร้างรายได้ให้แก่ อคส. โดยตรงเนื่องจากค่าตอบแทนไม่แตกต่างจากบุคลากรสายสนับสนุน ซึ่งทั้งสองปัจจัยนี้อาจส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่มุ่งแต่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหากแต่ยังไม่มีความสนใจในการปฏิบัติงานเต็มความสามารถและเต็มศักยภาพที่ตนเองมี

เมื่อพิจารณาลักษณะงาน ระบบการปฏิบัติงาน รวมถึงภารกิจตามโครงสร้างองค์กรดังที่ปรากฏข้างต้น จะเห็นว่า อคส. ควรจะมีแนวทางปฏิบัติที่จะต้องมีในปัจจุบันและอนาคต เพื่อการสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้กับองค์กรได้อย่างยั่งยืน โดยสรุป ดังนี้

1) ควรเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นการดำเนินการธุรกิจคลังสินค้าเพื่อเป็นเครื่องมือให้กับรัฐในการบริหารจัดการสินค้าเกษตรได้อย่างครบวงจร

2) ควรวางแผนการจัดองค์กร รวมถึงบุคลากรให้ชัดเจน

3) ควรพัฒนาปรับปรุงทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสร้างรายได้ต่อเนื่อง

4) ควรปรับปรุงระบบเทคโนโลยีให้สามารถประมวลผลเพื่อช่วยในการบริหารจัดการเพื่อการตัดสินใจที่ถูกต้อง และรวดเร็ว

5) ควรพัฒนาระบบควบคุมภายในให้สามารถตรวจสอบหรือตรวจเช็คได้ในขั้นตอนที่สำคัญ

ที่ผ่านมา อคส. เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในการรักษาสสมดุลของปริมาณ และราคาสินค้าเกษตร อาทิ

1) การแก้ไขปัญหาน้ำมันปาล์ม ซึ่งมีการดำเนินงานใน 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) การแก้ไขปัญหาน้ำมันปาล์มและราคาผลปาล์มตกต่ำ โดยมติดณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คกช.) ในการแก้ไขปัญหาน้ำมันปาล์มและราคาผลปาล์ม

ตกต่ำในปี 2555/56 โดยมอบหมายให้ อคส. รับซื้อน้ำมันปาล์มดิบจากโรงงานสกัดน้ำมัน ซึ่งเป็นโรงงานที่สกัดน้ำมันปาล์มจากเนื้อปาล์มเท่านั้น (สกัดแยก) จำนวน 100,000 ตัน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการระบายน้ำมันปาล์มดิบตามโครงการแก้ไขปัญหาน้ำมันปาล์มและราคาผลปาล์มตกต่ำ ปี พ.ศ. 2555/56 ได้กำหนดแผนระบายน้ำมันปาล์มดิบ โดยมอบหมายให้ อคส. ว่าจ้างโรงกลั่นน้ำมันปาล์มผลิตน้ำมันพืชปาล์มไม่เกิน 10,000 ตัน ภายในระยะเวลา 6 เดือน เพื่อจำหน่ายในโครงการชงฟ้าราคาประหยัด ร้านค้าถูกใจ และร้านค้าทั่วไป

(2) การแก้ไขปัญหาน้ำมันปาล์มขาดแคลน โดยมติการประชุมคณะกรรมการนโยบายปาล์มแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 วันที่ 19 ม.ค. 2558 เห็นชอบให้ อคส. นำเข้าน้ำมันปาล์มดิบแยกไข (Crude PalmOlein) ในปริมาณจำกัด เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำมันปาล์มขาดแคลน และให้ดำเนินการนำเข้าในระยะเวลาที่สั้นและเร็วที่สุด โดยมอบหมายให้ อคส. นำเข้าในปริมาณ 50,000 ตัน ให้แล้วเสร็จภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2558 เพื่อจำหน่ายให้แก่โรงกลั่นน้ำมัน นำมาผลิตและจำหน่ายเป็นน้ำมันพืชปาล์มบรรจุขวดในราคาไม่เกินลิตรละ 42 บาท ตามที่กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ กำหนดไว้ พร้อมทั้งให้กระทรวงพาณิชย์จัดเตรียมมาตรการรองรับผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันได้รับราคาขายผลปาล์มน้ำมันไม่ต่ำกว่ากิโลกกรัมละ 5 บาท โดยให้โรงกลั่นน้ำมันปาล์ม และโรงงานไบโอดีเซลรับซื้อน้ำมันปาล์มดิบจากโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มไม่ต่ำกว่ากิโลกกรัมละ 30 บาท ในช่วงเวลานำเข้าจนถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2558 ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการเพื่อบริหารจัดการปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มด้านการตลาด ติดตามและบริหารจัดการสต็อกและราคาผลปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทุก 2 สัปดาห์ ในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ – มิถุนายน 2558 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้บริโภค

2) การรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/56 ตามมติคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) วันที่ 3 ก.ย. 2555 ให้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/56 เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรมีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก และยกระดับรายได้ โดยมอบหมายให้อคส. ทำหน้าที่รับจำนำใบประทวนสินค้าที่ อคส. ออกให้แก่เกษตรกร ระยะเวลาจำนำ 1 ต.ค. 55 – 15 ก.ย.56 ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ระยะเวลาโครงการ 1 ต.ค. 55 – 31 ม.ค. 57) การรับจำนำมันสำปะหลังปีการผลิต 2555/56 ตามมติคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังวันที่ 22 ส.ค. 2555 ให้ดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปีการผลิต 2555/56 ด้วยการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกรปริมาณ 15 ล้านตัน เพื่อแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง โดยมอบหมายให้ อคส. รับฝากเก็บและออกใบประทวน ขณะที่ ธกส. รับจำนำใบประทวนที่ อคส. ออกให้แก่เกษตรกร โดยมีระยะเวลาไถ่ถอนภายใน 3 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ระยะเวลาโครงการ 1 ต.ค. 55 – 31 มี.ค. 56

ทั้งนี้ นโยบายรัฐบาลชุดปัจจุบันในการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตร จะไม่เข้าแทรกแซงสินค้าเกษตรโดยวิธีการรับจำนำเหมือนที่ผ่านมา ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายรัฐของ อคส. ในส่วนของการรับจำนำสินค้าเกษตรจึงมีแนวโน้มลดลง

9.1.3 กลยุทธ์การดำเนินงานของ อคส.

สำหรับการกำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์กร (Direction setting) เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้การดำเนินงานของ อคส. เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยองค์ประกอบที่ใช้ในการกำหนดทิศทาง ประกอบด้วย 1) การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) 2) การกำหนดพันธกิจ (Mission) และ 3) การกำหนดค่านิยม (Value) ทั้งนี้ อคส. ได้มีการปรับทิศทางการดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งสะท้อนผ่าน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยม ดังต่อไปนี้

วิสัยทัศน์ของ อคส. คือ เป็นองค์กรที่เป็นเลิศ ด้านการบริหารจัดการคลังสินค้า การค้าและบริการสินค้าเกษตร ด้วยความมุ่งมั่นตามหลักธรรมาภิบาล พันธกิจของ อคส. ได้แก่

1) ดำเนินธุรกิจคลังสินค้าเกษตร การค้า และธุรกิจบริการสินค้าเกษตรด้วยมาตรฐานอย่างมืออาชีพเป็นธุรกิจหลัก รวมทั้งการให้บริการ โลจิสติกส์ และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ลูกค้า

2) บริหารจัดการงานนโยบายรัฐ เพื่อรักษาสมดุลทั้งปริมาณ และราคาสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความโปร่งใส

3) มุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างต่อเนื่อง สร้างวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม และพัฒนาองค์กรให้เติบโตอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

4) พัฒนาระบบบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง ให้มีมาตรฐานสากลและสอดคล้องตรงตามความต้องการของลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ค่านิยมสำหรับ อคส. คือ พัฒนาคน พัฒนางาน โปร่งใส ใส่ใจบริการจะเห็นได้ว่าการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของ อคส. ในปัจจุบันถือได้ว่ามีความครบถ้วนสมบูรณ์เป็นอย่างยิ่ง หากพิจารณาตามระบบการดำเนินงานขององค์กรเป็นดังนี้

ด้านปัจจัยนำเข้า (Input) กำหนดทิศทางให้มีการจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

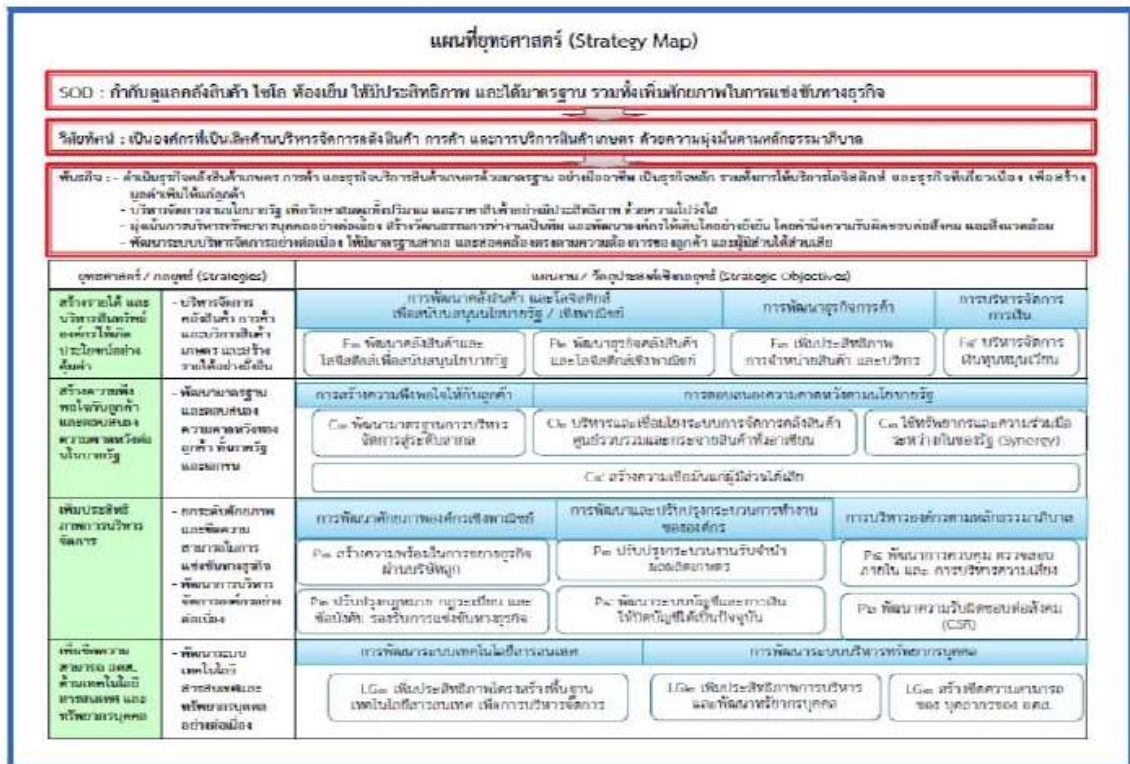
ด้านกระบวนการ (Process) กำหนดทิศทางให้มีการดำเนินธุรกิจอย่างมืออาชีพและบริหารด้วยความโปร่งใส

ด้านผลผลิต (Output) กำหนดทิศทางให้มีการพัฒนาตามมาตรฐานสากลและสอดคล้องตรงตามความต้องการ

ด้านผลลัพธ์ (Outcome) กำหนดทิศทางให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ หากพิจารณากระบวนการกำหนดทิศทางของ อคส. พบว่า มีลักษณะของการกำหนดทิศทางจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) โดยมีการสัมภาษณ์และรวบรวมความคิดเห็นจากผู้บริหารระดับภารกิจ (Function Level) ไปจนถึงผู้บริหารระดับสูง (Executive Level) ซึ่งช่วยให้ทิศทางการดำเนินงานเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ ปัจจุบันยังมิได้มีการรับฟังความเห็นของผู้ปฏิบัติงานโดยตรงซึ่ง อคส. มีผู้ปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคที่มีแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกันไปตามบทบาทหน้าที่และบริบทเชิงพื้นที่ ดังนั้น หากมีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการมีส่วนช่วยในการให้ข้อมูลย้อนกลับสำหรับการกำหนดทิศทางดำเนินงานของ อคส. ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

ภายใต้ทิศทางที่กำหนดผ่านวิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมดังกล่าวข้างต้นนั้น อคส. ได้นำไปปรับใช้กับแผนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ ในการเพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานในการดำเนินงาน รวมทั้งคำนึงถึงแนวนโยบายของผู้ถืออำนาจรัฐ (Statement of Direction : SOD) ในรูปแบบของการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหาร อคส. ปี 2556-2559 ซึ่งสามารถสรุปแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวดังนี้



ที่มา : รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารองค์กรคลังสินค้า ปี 2556-2559
 ภาพประกอบที่ 2.17 แผนยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ขององค์กรคลังสินค้า

9.1.4 ผลประกอบการและสถานะการเงินของ อคส.

1) รายได้และกำไรลดลงโดยเฉพาะรายได้จากภารกิจหลักของ อคส. ภาพรวมรายได้จากการดำเนินงานขององค์การย้อนหลังตั้งแต่ปี 2550-2554 มีอัตราลดลงเฉลี่ย 77.43% ต่อปี นับแต่ปี 2550-2554 มีเพียงปี 2552 ที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากปี 2551 ถึงร้อยละ 530.60 ขณะที่ ผลการดำเนินงานในช่วงดังกล่าว มีผลขาดทุนในปี 2550-2551 และ 2553-2554 กล่าวคือในปี 2550 มีผลขาดทุน 96.25 ล้านบาทลดลงเหลือ 66.62 ล้านบาทปี 2551 คิดเป็นผลขาดทุนลดลงร้อยละ 30.78 ปี 2552 มีผลกำไรเพิ่มขึ้นจากปี 2551 คิดเป็นร้อยละ 530.55 สำหรับปี 2553 และปี 2554 มีผลขาดทุนเท่ากับ 247.06 และ 256.87 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2 แสดงอัตราการเพิ่มและการลดลงของกำไร ปีงบประมาณ 2550-2554

ปีงบประมาณ	รายได้รวม	รายจ่ายรวม	กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	อัตราการเพิ่ม/ลด
2550	342,052,904.26	438,308,451.15	(96,255,546.89)	
2551	1,401,068,473.00	1,467,693,326.93	(66,624,853.93)	(30.78)
2552	827,112,651.03	540,227,638.76	286,885,012.27	530.60
2553	219,302,045.97	466,364,490.10	(247,062,444.13)	(186.12)
2554	121,328,567.85	378,205,444.07	(256,876,876.22)	(3.97)
เฉลี่ย	582,172,928.42	658,159,870.20	(75,986,941.78)	77.43

หากพิจารณาประสิทธิภาพการหารายได้ขององค์การคลังสินค้าพบว่า โครงสร้างรายได้มีความผันผวน ตามทิศทางและนโยบายของภาครัฐด้านการสินค้าเกษตร ทั้งนี้เป็นผลมาจากรูปแบบการดำเนินกิจการของ องค์การคลังสินค้าเป็นการสนองต่อนโยบายของภาครัฐ โดยเฉพาะนโยบายด้านการเกษตรในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาล นโยบายด้านการเกษตรโดยเฉพาะการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรก็จะเปลี่ยนไป ทำให้ผลการดำเนินงานในแต่ละปีมีความผันผวนสูงมาก ในปีใดที่มีนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก องค์การ คลังสินค้าจะมีรายได้สูง ส่งผลให้องค์การคลังสินค้ามีผลกำไร (ปี 2544, ปี 2545, ปี 2549 และปี 2552) ในทางตรงข้ามปีใดที่รัฐบาลไม่ประกาศให้ดำเนินนโยบายดังกล่าว ผลการดำเนินงานขององค์การคลังสินค้าจะประสบปัญหาขาดทุน (ปี 2546 - ปี 2548,ปี 2550-2551 และ ปี 2554) โดยรายได้ในปีดังกล่าวส่วนมากมาจากรายได้จากการขายสินค้าเกษตรและการให้บริการคลังสินค้า (ตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.3 แสดงรายได้รวม รายจ่ายรวม กำไร (ขาดทุน) สุทธิ ปีงบประมาณ 2544-2554

ปี งบประมาณ	รายได้รวม	รายจ่ายรวม	กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	นโยบายจำนำ
2544	1,504,000,078.33	1,447,209,965.82	56,790,112.51	รับจำนำข้าวโพด, มันสำปะหลัง
2545	1,121,449,398.43	1,104,981,763.49	16,467,634.94	รับจำนำข้าวโพด, มันสำปะหลัง
2546	852,048,875.19	919,620,478.92	(67,571,603.73)	
2547	718,595,785.98	741,815,319.14	(23,219,533.16)	
2548	873,011,216.86	898,886,256.69	(25,875,039.83)	
2549	672,322,895.77	655,810,040.23	16,512,855.54	รับจำนำข้าวโพด, มันสำปะหลัง
2550	342,052,904.26	438,308,451.15	(96,255,546.89)	
2551	1,401,068,473.00	1,467,693,326.93	(66,624,853.93)	
2552	827,112,651.03	540,227,638.76	286,885,012.27	รับจำนำข้าวโพด, มันสำปะหลัง
2553	219,302,045.97	466,364,490.10	(247,062,444.13)	
2554	117,787,910.28	351,008,213.27	(233,220,302.99)	

ที่มา : งบกำไรขาดทุน องค์การคลังสินค้า ปีงบประมาณ 2544-2554

เมื่อวิเคราะห์แยกตามประเภทรายได้พบว่าตั้งแต่ปี 2550-2554 องค์การคลังสินค้ามีรายได้จากการดำเนินงานลดลงเฉลี่ย 53.04% ต่อปี เกิดจากรายได้จากนโยบายจำนำข้าวเปลือกและนโยบายเกี่ยวเนื่อง ปริมาณการลดลงสูงที่สุดที่เคยได้รับเป็นเงิน 572.99 ล้านบาท (ปี 2552) ลดลงเหลือ 2.02 ล้านบาท (2554) ขณะที่รายได้จากการซื้อสินค้าโภคภัณฑ์และกระสอบซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วย การจัดซื้อถุงยังชีพจาก ภาครัฐบาล ลดลงจากที่เคยมีรายได้สูงสุดในปี 2551 เป็นเงิน 1,127.20 ล้านบาท เหลือเพียง 28.80 ล้านบาทใน ปี 2554 ในขณะที่รายได้หลักซึ่งได้จากการขายข้าวและสินค้าเกษตร และการให้บริการคลังสินค้า มีรายได้ เฉลี่ยระหว่างปี 2550-2554 ปีละ 83.47 ล้านบาท และ 34.18 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 11.97 และร้อยละ 4.90 ของรายได้รวมตามลำดับ (ตารางที่ 2.4)

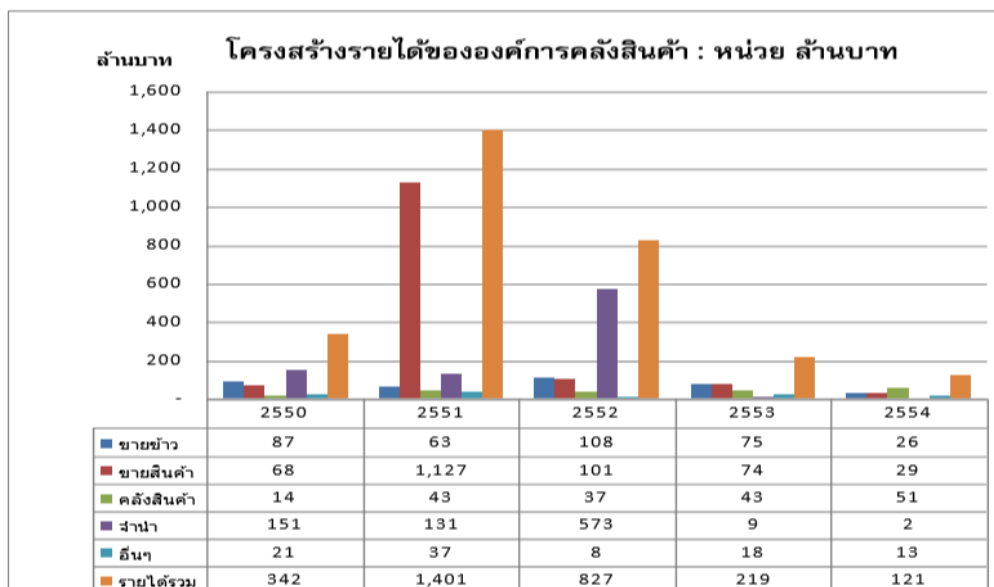
ตารางที่ 2.4 แสดงรายได้จากการดำเนินงานขององค์กรคลังสินค้า ปีงบประมาณ 2550-2554

ปีงบประมาณ	ขายข้าวใน และ ต่างประเทศ	ขายสินค้า โภคภัณฑ์ และ กระสอบ	คลังสินค้า	นโยบาย จํานำ	นโยบาย ด้านต่างๆ	รายได้รวม
2550	87.19	68.08	14.44	151.17	21.18	342.06
2551	63.25	1,127.20	42.62	131.24	36.76	1,401.07
2552	108.20	100.74	36.99	572.99	8.19	827.11
2553	75.22	74.01	42.65	9.11	18.30	219.30
2554	25.96	28.80	51.12	2.02	13.43	121.33
เฉลี่ย 50-54	83.47	342.51	34.18	216.13	21.11	697.38
สัดส่วน รายได้	11.97	49.11	4.90	30.99	3.03	100.00

จากโครงสร้างและแนวโน้มรายได้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสถานะการเงินที่สะท้อนผ่านรายได้ขององค์กรคลังสินค้า กำลังเผชิญปัญหาสำคัญ 3 ประการที่มีผลต่อความอยู่รอดขององค์กรในอนาคต นั่นคือ

ประการที่ 1 พึ่งพารายได้จากโครงการรับจํานำข้าวเปลือก

องค์กรคลังสินค้ามีส่วนรายได้จากดำเนินงานกิจกรรมหลักได้แก่ การขายสินค้าเกษตร และการให้บริการคลังสินค้า ระหว่างปี 2550-2554 คิดเป็น 16.87% ของรายได้จากการดำเนินงานรวม (ตารางที่ 2.4) และพึ่งพารายได้จากโครงการรับจํานำข้าวเปลือก โดยเฉลี่ยสูงถึง 30.99% รายได้จากการจัดซื้อสินค้าโภคภัณฑ์ ของส่วนงานราชการ 49.11% แสดงให้เห็นว่าองค์กรคลังสินค้ากำลังพึ่งพารายได้จากภายนอกชดเชยรายได้ จากผลการดำเนินงานหลักขององค์กรซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อสถานะการเงินขององค์กรหากไม่สามารถสร้างรายได้ ตามภารกิจหลักได้สูงขึ้น หากพิจารณาเฉพาะรายได้หลักที่องค์กรคลังสินค้าดำเนินการ โดยไม่รวมรายได้จากโครงการรับจํานำข้าวเปลือกพบว่า แท้จริงแล้วองค์กรคลังสินค้าได้ประสบกับสภาพขาดทุนมาตลอดถึงปัจจุบัน



ภาพประกอบที่ 2.18 โครงสร้างรายได้ขององค์การคลังสินค้า จำแนกตามประเภทรายได้ ปี 2550-2554

ฉะนั้น เพื่อเปลี่ยนแปลง โครงสร้างรายได้ขององค์กรให้พึ่งพารายได้หลักจากการดำเนินธุรกิจของ องค์การคลังสินค้าเองในสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น องค์การคลังสินค้า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินงานที่ช่วยให้ สามารถอยู่รอดได้โดยไม่ต้องพึ่งพารายได้จากภายนอกไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มรายได้ในธุรกิจเดิมโดยการเพิ่มกลุ่ม ลูกค้าเป้าหมาย เพิ่มประเภทของสินค้าและบริการ เพิ่มปริมาณการขายและการให้บริการหรือเข้าสู่ธุรกิจใหม่ที่สามารถชดเชยรายได้จากความเสียหายของรัฐ เปลี่ยนแปลงนโยบายด้านสินค้าเกษตรโดยยกเลิกนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก

ประการที่ 2 รายได้ประจำจากธุรกิจจำหน่ายสินค้าเกษตรซึ่งเป็นรายได้หลักมีแนวโน้มลดลง

รายได้จากกิจกรรมหลักในส่วนที่องค์กรคลังสินค้าดำเนินการเอง มีที่มาของรายได้จาก 2 ส่วน คือ

1) รายได้จากบริการคลังสินค้า ประกอบด้วยรายได้จากการให้บริการธุรกิจคลังสินค้าและบริการ เกี่ยวเนื่องได้แก่บริการท่าเทียบเรือ

2) รายได้จากจำหน่ายสินค้าเกษตร ประกอบด้วย รายได้จากการจำหน่ายข้าวสารและสินค้าโภคภัณฑ์ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ (ในระบบ G to G)

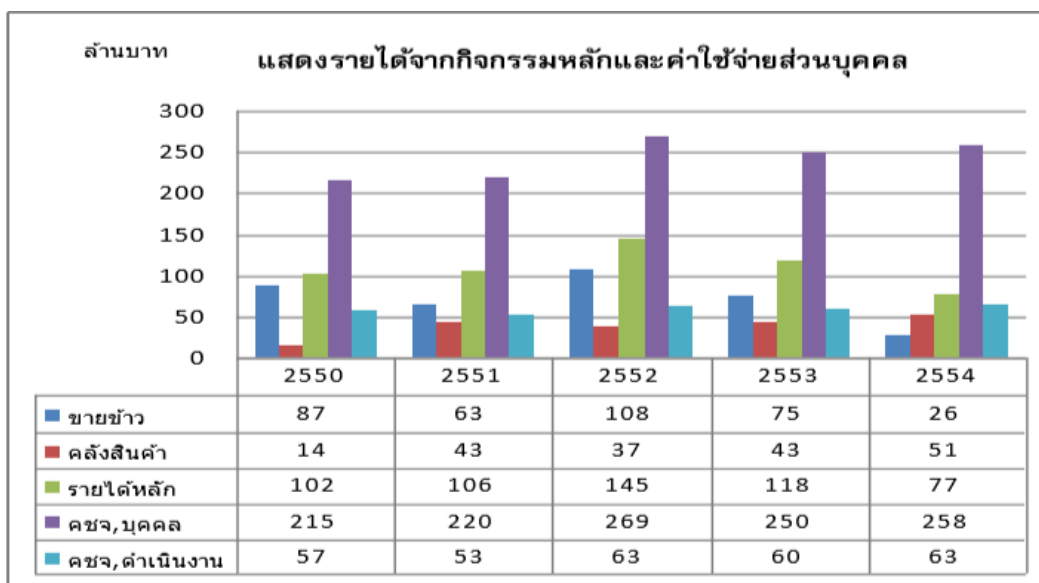
เมื่อวิเคราะห์รายได้จากการดำเนินกิจกรรมหลัก ตั้งแต่ปี 2550-2554 (ตารางที่ 2-3) พบว่ารายได้ส่วน ใหญ่ขององค์กรคลังสินค้ามาจากรายได้จากนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกของภาครัฐเฉลี่ยสูงถึง 30.9% ของ รายได้ทั้งหมดที่องค์กรคลังสินค้าดำเนินงาน และมีรายได้จากธุรกิจหลักในสัดส่วนเพียง 16.87% และเนื่องจากรายได้จากนโยบายภาครัฐมีความไม่แน่นอนและมี

อัตราลดลงเฉลี่ยต่อปีสูงถึง ร้อยละ 26.71 โดย ลดลงทุกปีตั้งแต่ปี 2553-2554 เพราะได้รับผลกระทบทางการเมือง ขณะที่กลุ่มธุรกิจหลักไม่สามารถดำเนินการ ได้เต็มที่เนื่องจากต้องจัดสรรบุคลากรที่มีอยู่ไปใช้ในการกิจสนองต่อภาครัฐ ในปีที่รัฐไม่มีนโยบายด้านการ แทรกแซงราคาจะไม่สามารถดำเนินการได้รวดเร็วเนื่องจากไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องทำให้ไม่สามารถ แข่งขันในตลาดซึ่งนับวันจะเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการมากยิ่งขึ้นและมีสภาพการแข่งขันรุนแรงขึ้น ประกอบกับ ผู้ค้ารายใหญ่ของประเทศคือ บริษัท ซีพีอินเตอร์เทรด จำกัด ซึ่งมีทุนดำเนินการและระบบการผลิต การตลาดที่มีศักยภาพสูงเข้ามาทำธุรกิจในด้านดังกล่าวอย่างจริงจัง ดังนั้น หากองค์กรคลังสินค้า ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบธุรกิจจากการพึ่งพารายได้จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือก มาสร้าง แหล่งที่มาของรายได้จากบริการใหม่ ไม่ว่าจะป็นรายได้จากการขยายธุรกิจที่ต่อเนื่องกับบริการ คลังสินค้า การรับซื้อและจำหน่ายพืชสินค้าเกษตรรูปแบบใหม่ การขยายตลาดข่าวสารขององค์กร คลังสินค้า มาทดแทนการลดลงของรายได้หลักเดิม และลดค่าใช้จ่ายรายการที่ไม่จำเป็นให้ เหมาะสมกับรายได้ ที่มีการเปลี่ยนแปลงลดลง มีความเป็นไปได้ว่า องค์กรคลังสินค้าจะประสบกับ สภาพขาดทุนสุทธิอย่างแท้จริง ระหว่างปี 2555 เป็นต้นไป

ประการที่ 3 ค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ที่ดำเนินงานในกิจกรรมหลัก

องค์กรคลังสินค้าเป็นองค์กรที่ให้บริการด้านธุรกิจคลังสินค้าของไทยในลักษณะองค์กร รัฐวิสาหกิจมา นานจึงมีขนาดและ โครงสร้างขององค์กรที่ใหญ่ เมื่อประสบปัญหาด้านรายได้ องค์กรคลังสินค้าได้พยายาม ดำเนินการประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ไม่สามารถทำได้อย่างเต็ม ประสิทธิภาพ เนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านการ ดำเนินงานส่วนใหญ่ เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนและ สวัสดิการของพนักงานและเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนสูงสุด ที่เพิ่มขึ้นทุกปี เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า สัดส่วนของรายจ่ายเกี่ยวกับพนักงานที่เพิ่มไม่พอเพียงกับรายได้จาก กิจกรรมหลักที่ได้รับ

เมื่อวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานขององค์กรคลังสินค้าในแต่ละปี พบว่า นอกจากต้นทุนการ ขายสินค้าและค่าใช้จ่ายการขายและบริการซึ่งมีความจำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจ เพื่อสร้างผลกำไรแล้ว ค่าเสื่อม ราคาจากสินทรัพย์ก็เป็นค่าใช้จ่ายอีกรายการหนึ่งที่มีสัดส่วนเฉลี่ย ร้อยละ 3.22 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมทั้งส่งผลให้กำไรสุทธิขององค์กรลดลงอย่างเล็ยง ไม่ได้และสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ สินทรัพย์ที่มีอยู่ การดำเนินธุรกิจหลัก ขององค์กรคลังสินค้านั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของสินทรัพย์เดิมซึ่งมีมูลค่าทาง บัญชีลดลง จึง จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของ Business Model ที่มุ่งพัฒนาและลงทุนที่ตอบสนอง ต่อ ความต้องการของตลาดเพื่อสร้างรายได้จากบริการใหม่ทดแทนบริการเดิม



ภาพประกอบที่ 2.19 แสดงรายได้จากกิจกรรมหลักและค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลในปี 2550-2554

9.1.5 กรอบแผนฟื้นฟูฐานะทางการเงินของ อคส. ปี 2555-2559 ภายใต้แผนฟื้นฟูฐานะการเงินและทบทวนบทบาทขององค์กรคลังสินค้า ปี 2555-2559 (ฉบับปรับปรุง)

เนื่องจากผลประกอบการของ อคส. ในช่วงเวลาที่ผ่านมารายรับส่วนใหญ่มาจากการรับจำหน่ายสินค้าเกษตร ดังนั้น หากไม่มีนโยบายด้านการจำหน่ายสินค้าเกษตรจะทำให้รายได้ของ อคส. ลดลงเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ผลประกอบการด้านคลังสินค้าและการจำหน่ายสินค้าเกษตรไม่สามารถดำเนินการในเชิงธุรกิจได้อย่างเต็มรูปแบบด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันกับภาคเอกชน ทำให้ อคส. มีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายประจำ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD) อคส. จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในการจัดทำแผนฟื้นฟูฐานะทางการเงินและทบทวนบทบาทของ อคส. ปี 2555-2559 โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) ทบทวนบทบาทและทิศทางขององค์กรในการดำเนินธุรกิจการค้าและโครงการตามนโยบายรัฐอย่างเป็นระบบ โดยสอดคล้องกับนโยบายรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาพร้อมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรตลาดเพื่อการเกษตร (อตก.)
- 2) ทบทวนบทบาทขององค์กรให้ชัดเจนทั้งในธุรกิจการค้าและการบริหารสินทรัพย์
- 3) ปรับปรุงฟื้นฟูฐานะทางการเงินให้แข็งแกร่ง ปรับโครงสร้างต้นทุน ค่าใช้จ่าย เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้โดยไม่เป็นภาระของภาครัฐ
- 4) เร่งปรับปรุงระบบข้อมูลเพื่อการบริหารการเงินบัญชีขององค์กร และบัญชีการ

ดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ให้มีข้อมูลเป็นปัจจุบัน ถูกต้องและผ่านการตรวจรับรองจาก สตง.

5) ปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพและปรับกระบวนการในการดำเนินงาน โดยเน้นคุณภาพและผลิตภาพทั่วทั้งองค์กร

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อคส. จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยโครงการ/แผนงานต่างๆ จำนวน 27 โครงการ/แผนงาน ดังนี้

(1) ด้านการเงิน (Financial Turnaround)

มุ่งเน้นการปรับปรุงระบบการเงินและบัญชีขององค์กรให้สามารถสร้างผลประโยชน์ทั้งด้านการเงินและการความคล่องตัวในการทำงานขององค์กร โดยกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ด้านการปรับปรุงระบบการเงินและบัญชีให้สามารถสร้างรายได้เพิ่มให้กับองค์กร

(2) ด้านการพัฒนาธุรกิจการค้า (Marketing Turnaround)

เพื่อพัฒนาด้านรายได้ขององค์กรให้มีโครงสร้างรายได้สามารถพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 5 ด้าน ได้แก่ 1) สร้างรายได้เพิ่มจากบริการใหม่ 2) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างรายได้เพื่อความยั่งยืนขององค์กร 3) สร้างรายได้เพิ่มจากธุรกิจเดิม 4) กำหนดบทบาทที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ทุ่มเทสรรพกำลังรองรับภารกิจที่ชัดเจน และ 5) กำหนดนโยบายการลงทุนโดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ของโครงการเป็นหลัก

(3) ด้านการปรับปรุงกระบวนการ (Internal Process Improvement Turnaround)

เพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ ยกระดับคุณภาพบริการ โดยกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 3 ด้าน ได้แก่ 1) พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเป็นระบบรองรับการพัฒนาในเชิงรุก 2) ยกระดับคุณภาพบริการ 3) ปรับปรุงและพัฒนาระบบการปฏิบัติงาน

(4) ด้านการบริหารจัดการองค์กร (Organization Turnaround)

มีการพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อองค์กรในรูปแบบบูรณาการที่ทำให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีและ เป็นที่ยอมรับและเป็นมิตรกับผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) รวมถึงการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ (Synergy) โดยกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 2 ด้าน ได้แก่ 1) พัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานภายในองค์กร 2) การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ (Synergy)

(5) ด้านการบริหารสินทรัพย์ (Asset Management Turnaround)

มุ่งที่จะนำสินทรัพย์ของ อคส. ไปสร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดขึ้นอย่างถาวร โดยกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 2 ด้าน ได้แก่ 1) พัฒนาสินทรัพย์ของ อคส. ให้เกิดมูลค่าเพิ่ม 2) จัดหาสถานที่และพัฒนาเป็นแหล่งรายได้เพิ่ม

เนื่องจากแผนฟื้นฟูฐานะทางการเงินฉบับปัจจุบันนั้น อคส. ได้ดำเนินการตามกรอบแนวทางตามแผนฟื้นฟูฐานะทางการเงินดังกล่าวมาแล้วระยะหนึ่ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทั้งในและต่างประเทศเช่น การที่ประเทศไทยก้าวสู่กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ดังนั้น เพื่อให้ อคส. มีทิศทาง เป้าหมายและกรอบในการดำเนินงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการกำหนดและออกแบบวิธีการทำงาน วิเคราะห์ข้อมูล และทบทวนจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารองค์กรของ อคส. ปี 2555-2559 เพื่อให้องค์กรคลังสินค้าสามารถบรรลุเป้าหมายหลักตามวัตถุประสงค์ของแผนฟื้นฟูฐานะทางการเงินได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

9.1.6 ผลการประเมินรัฐวิสาหกิจโดย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

ที่ปรึกษาฯ ได้ทำการรวบรวมผลการประเมินผลการดำเนินงานประจำปีบัญชี 2556 ของ อคส. ซึ่งเป็นผลการประเมินครั้งล่าสุด โดยการดำเนินการประเมินผลสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้มอบหมายให้ บริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด เป็นผู้ดำเนินการ ผลการประเมินผลการดำเนินงานประจำปีบัญชี 2556 ของ อคส. อยู่ที่ระดับคะแนน 3.0532 โดยมีการประเมินในหัวข้อหลัก ดังนี้

- 1) การดำเนินการตามนโยบาย
- 2) ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- 3) การบริหารจัดการองค์กร

จากผลการประเมินผลการดำเนินงานจะเห็นได้ว่า หัวข้อการประเมินที่ อคส. ได้รับคะแนนสูงสุดคือหัวข้อผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเกี่ยวกับตัวชี้วัดทางการเงินและตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน โดยมีผลคะแนนอยู่ที่ 4.1940 โดยตัวชี้วัดทางการเงินที่มีผลคะแนนอยู่ในระดับสูงที่ 5.0000 คือ ตัวชี้วัดที่ 2.1 กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานก่อนหักค่าเสื่อมราคา รายการตัดจ่ายบัญชี และดอกเบี้ยจ่าย (EBITDA) โดยมี EBITDA เท่ากับ 230.66 ล้านบาท และมีรายได้จากการดำเนินงาน เท่ากับ 5,861.49 ล้านบาท ในขณะที่ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน เท่ากับ 5,630.83 ล้านบาท ทั้งนี้ รายได้ส่วนใหญ่ของอคส. มาจากการจำหน่ายข้าวสารบรรจุถุงในประเทศ

สำหรับตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงินที่มีระดับคะแนนสูงที่ 5.0000 ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 2.4 การรับรองระบบ ISO 9001 ของระบบเอกสารและระบบคลังสินค้า โดย อคส. ได้ยื่นขอรับรองจำนวน 13 สำนัก 24 ระบบงานและได้รับการรับรองครบทั้งหมด ตัวชี้วัดที่ 2.5 การจัดทำรายงานประเมินผลการปฏิบัติงานโครงการ ชชก.ซึ่ง อคส. ได้จัดทำรายงานประเมินผลครบทั้ง 3 โครงการ ได้แก่ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2555/56 และโครงการแก้ไขปัญหาน้ำมันปาล์มและราคาผลปาล์มตกต่ำ ปี 2555/56 และตัวชี้วัดที่

2.7 การพัฒนาระบบใบประทวนอิเล็กทรอนิกส์ โดย อคส. สามารถออกไปประทวนอิเล็กทรอนิกส์ได้วันต่อวัน

อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานของ อคส. ที่มีผลคะแนนน้อยที่สุด คือ การดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการภายใน โดยมีระดับคะแนนอยู่ที่ 2.1100 โดยตัวชี้วัดที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับต่ำที่ 1.0000 ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 1.1 การดำเนินการเพื่อฟื้นฟูกิจการ โดยสามารถดำเนินการตามโครงการยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญในการฟื้นฟูกิจการ ได้แล้วเสร็จ 2 โครงการ จาก 5 โครงการ และดำเนินการโครงการอื่นๆ ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การบริหาร อคส. ได้แล้วเสร็จ 13 โครงการ จาก 16 โครงการ

ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การเภสัชกรรมเปลี่ยนนโยบายไม่เช่าคลังสินค้าทำให้โครงการพัฒนาการให้บริการคลังสินค้าและโลจิสติกส์ที่คลังขนบุรีถูกยกเลิก โครงการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ให้คุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจที่คลังราษฎร์บูรณะยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงประเภทและการใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการและวางแผนอัตราค่าคลังคนใหม่ ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน เนื่องจากต้องดำเนินการภายหลังการแก้ไข พรฎ. การจัดตั้งองค์การคลังสินค้า ผ่านความเห็นชอบจาก ครม. ข้อสังเกตหรือประเด็นปัญหาที่ได้จากการประเมินผลการดำเนินงาน สรุปได้ดังนี้

1) การดำเนินงานตามนโยบายรัฐที่มีความไม่แน่นอนสูง อคส. จึงควรเร่งปรับโครงสร้างการดำเนินงานให้สามารถดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์และมีรายได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และควรพิจารณาโครงสร้างอัตราค่าคลังให้เหมาะสมกับภารกิจ เนื่องจาก อคส. มีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงมาก

2) ปัญหาเรื่องความโปร่งใสและความถูกต้องของการรายงานข้อมูล รวมทั้งความล่าช้าในการจัดส่งเอกสารทางการเงินมายังส่วนกลาง ส่งผลให้การปิดบัญชีงบการเงินรวมของ อคส. ไม่เป็นไปตามแผน ดังนั้น อคส. ควรประสานกับ สตง. อย่างใกล้ชิด และเร่งดำเนินการปิดบัญชีให้แล้วเสร็จ รวมทั้งควรดำเนินการปรับปรุงบัญชีและแยกบัญชี (สินทรัพย์ รายได้ ค่าใช้จ่าย และเงินลงทุน) ตามประเภทธุรกิจโดยมีการจัดทำรายงานผลการปรับปรุงบัญชี ซึ่งแสดง cost center และ profit center รายผลิตภัณฑ์เพื่อให้สามารถมีข้อมูลทางการเงินไว้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร และเพื่อให้สามารถมุ่งเน้นการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ได้

3) ควรให้ความสำคัญในการบริหารสินทรัพย์ประเภทคลังสินค้าและที่ดิน เพื่อให้สามารถสร้างรายได้เพิ่มเติมที่ โดยควรพัฒนาคลังสินค้าให้มีมาตรฐาน มีศักยภาพที่จะแข่งขันกับเอกชน รวมทั้งพัฒนาที่ดินว่างเปล่าเพื่อสร้างรายได้เพิ่มแก่องค์กร

(2) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) (Marketing Organization for Farmers)

1) ความเป็นมา

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรพ.ศ. 2517 โดยรัฐบาลจ่ายเงินให้เป็นทุนประเดิมในการดำเนินงานห้าสิบล้านบาท (องค์การตลาด, 2557, หน้า 56)

2) วัตถุประสงค์หลัก

(1) ช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาดสินค้าเกษตร เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตร

(2) ช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการจัดหาและจำหน่ายปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพราคาเป็นธรรม และตรงตามเวลาที่ต้องการให้แก่เกษตรกร

(3) ช่วยเหลือเกษตรกร/สถาบันเกษตรกรในการเจรจา การจำหน่าย การตลาด และการเก็บรักษา ซึ่งผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร

(4) ดำเนินงานสนองนโยบายรัฐบาลในการพยุงราคาผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร

3) วิสัยทัศน์

“จัดการตลาดสินค้าเกษตรคุณภาพแบบครบวงจร”

4) ค่านิยม

(1) เพิ่มรายได้ให้เกษตรกร ด้วยระบบตลาดที่เน้นคุณภาพ

(2) มาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเกษตร

(3) สร้างความพึงพอใจให้ผู้ใช้บริการ

(4) การมีส่วนร่วม ชีดยุทธศาสตร์องค์กรเป็นหลัก

5) พันธกิจ

(1) ส่งเสริมให้เป็นองค์กรที่มีการบริหารตามหลักกำกับดูแลกิจการที่ดี

(2) สนับสนุนการพัฒนา ระบบตลาดสินค้าเกษตร โดยการส่งเสริมระบบตลาดกลางในระดับพื้นที่หรือชุมชน โดยเกษตรกรเป็นผู้รวบรวม และกระจายไปยังตลาดกลางภูมิภาคและระดับประเทศ เพื่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ และพัฒนา ระบบตลาดสินค้าเกษตรแบบเชื่อมโยงและต่อเนื่อง และช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับอาชีพเกษตรกร

(3) ส่งเสริมให้เป็นตลาดสดต้นแบบที่มีมาตรฐานอาหารปลอดภัย ใส่ใจสิ่งแวดล้อม

(4) สร้างตราสินค้า ออก. เพื่อให้เป็นสินค้าเกษตรมีความเป็นเอกลักษณ์ มีมาตรฐานความปลอดภัยตามหลักวิชาการ เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับผู้บริโภค

(5) ส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานปลอดภัยต่อผู้บริโภคเป็นเครื่องมือของรัฐในการสนองตอบงานตามนโยบายภาครัฐ

6) กลยุทธ์การดำเนินงาน

(1) เสริมสร้างประสิทธิภาพกลไกการตลาดเชิงรุกเพื่อสร้างเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร

(2) เสริมสร้างระบบตลาด สร้างโอกาสทางการตลาด และการกระจายสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

(3) ส่งเสริมการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยการพัฒนาระบบข้อมูลสินค้าเกษตรบนระบบออนไลน์

(4) พัฒนา/เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรในทุกๆ ด้าน

(5) เน้นการพัฒนาอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งและสร้างความยั่งยืนในองค์กร

(6) เตรียมความพร้อมในการเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล ดังนั้น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกการตลาดสินค้าเกษตร เชื่อมโยงเครือข่ายกับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการผลิต การจำหน่าย และจัดตั้งตลาดกลางเพื่อเป็นแหล่งกลางในการซื้อขายผลิตผลผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร โดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง ตลอดจนส่งเสริมการปรับปรุงคุณภาพมาตรฐาน การผลิตให้ตรงกับความต้องการของตลาด นอกจากนี้ได้ดำเนินการจัดหาปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาที่เป็นธรรมและดำเนินการแทรกแซงราคาผลิตผลทางการเกษตรตามนโยบายรัฐบาล

(3) การยางแห่งประเทศไทย (Rubber Authority of Thailand)

1) ความเป็นมา

การยางแห่งประเทศไทย(กยท.) เกิดจากการรวม 3 หน่วย ได้แก่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสวนยางและสถาบันวิจัยยาง โดยมีพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ณ วันที่ 14 กรกฎาคม 2558 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 15 กรกฎาคม 2558 มีวัตถุประสงค์ให้การยางแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบอย่างครบวงจร บริหารจัดการเกี่ยวกับเงินของกองทุน ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์

ยางพาราโดยจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย พัฒนา เผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับยางพาราและ
 ดำเนินการให้ระดับราคายางมีเสถียรภาพ รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปลูกทดแทนและการปลูก
 ใหม่ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางสถาบันเกษตรกรชาวสวนยาง ผู้ประกอบ
 กิจการยาง ด้านวิชาการ การเงิน การผลิต การแปรรูป การอุตสาหกรรม การตลาด การประกอบ
 ธุรกิจและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น บริหารโดย
 คณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย มีผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทย (องค์การสวนยาง, 2555,
 หน้า 78)

2) วิสัยทัศน์

“กยท. เป็นองค์กรชั้นนำระดับโลกในการบริหารจัดการยางพาราทั้งระบบ”

3) ค่านิยมองค์กร

R = Responsibility รับผิดชอบต่อตนเอง องค์กรและสังคม

A= Advance to Excellence ก้าวสู่ความเป็นเลิศทางธุรกิจ

O = Ownership ผูกพันเป็นเจ้าของร่วมกัน

T = Trust มีความน่าเชื่อถือ

4) วัตถุประสงค์

เป็นองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการยางพาราของประเทศทั้งระบบ
 อย่างครบวงจร บริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินของกองทุน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้
 ประเทศเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางพารา ส่งเสริมสนับสนุน และจัดให้มีการศึกษา
 วิเคราะห์วิจัย พัฒนา และเผยแพร่ข้อมูล และสารสนเทศเกี่ยวกับยางพารา ส่งเสริม สนับสนุน และ
 ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง สถาบันเกษตรกรชาวสวนยางและผู้ประกอบการกิจการยาง
 ด้านวิชาการ การเงิน การผลิต การแปรรูป การอุตสาหกรรมการตลาด การประกอบธุรกิจ และการ
 ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ดำเนินการให้ระดับราคา
 ยางพารามีเสถียรภาพ ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกทดแทนและการปลูกใหม่

5) พันธกิจ

บริหารจัดการองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ลดต้นทุน เพิ่มรายได้ให้เกิดความคุ้มค่า
 เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และตอบสนองสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งตอบสนองต่อผู้มีส่วน
 ได้ส่วนเสียทั้งระบบ ต่อเกษตรกร ขกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตเกษตรกรชาวสวนยาง
 สถาบันเกษตรกร สร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันเกษตรกรชาวสวนยางต่อผู้ประกอบการยาง
 ส่งเสริมการค้าให้มีความเป็นธรรม เพิ่มขีดความสามารถต่อประเทศ ส่งเสริมและสนับสนุนให้
 ประเทศเป็นศูนย์กลางการผลิตการค้าและนวัตกรรมด้านอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ยางที่เป็นมิตรต่อ

สิ่งแวดล้อมและสร้างกลไกรักษาเสถียรภาพราคาขาย

6) ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างรายได้จากการบริการและดำเนินธุรกิจ

กลยุทธ์ที่ 1 การประกอบธุรกิจจากทรัพย์สินที่มีอยู่เดิม

กลยุทธ์ที่ 2 การสร้างรายได้จากโอกาสในธุรกิจใหม่

กลยุทธ์ที่ 3 การลดค่าใช้จ่าย และปรับโครงสร้างหนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาทางพาราดลอดห่วงโซ่อุปทาน และห่วงโซ่คุณค่า

กลยุทธ์ที่ 1 การสร้างกลไกรักษาเสถียรภาพราคาขาย

กลยุทธ์ที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

กลยุทธ์ที่ 3 การยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การวิจัยและพัฒนาเพื่ออนาคต

กลยุทธ์ที่ 1 การส่งเสริม และพัฒนางานวิจัย

กลยุทธ์ที่ 2 การถ่ายทอดงานวิจัย

กลยุทธ์ที่ 3 การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวิจัยและพัฒนา

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการองค์กรเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

กลยุทธ์ที่ 1 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กลยุทธ์ที่ 2 การพัฒนาระบบสารสนเทศ

กลยุทธ์ที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กร

กลยุทธ์ที่ 4 การหลอมรวมเพื่อความเป็นหนึ่ง

(4) กรมการข้าว (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) Rice Department (Ministry of Agriculture and Cooperatives)

1) ความเป็นมา

มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ.1902 สมัยที่มีการบริหารแบบจตุสดมภ์ โดยมีขุนนางทำหน้าที่ดูแลการทำไร่นา และจัดเสบียงอาหาร โดยช่วงเวลาที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนชื่อและบทบาทหน้าที่จนมาเป็น กรมการข้าวในปี พ.ศ.2549

2) วิสัยทัศน์

เป็นองค์กรชั้นนำในการวิจัยและพัฒนาข้าว เสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิต ให้บริการที่เป็นเลิศ และสร้างความเข้มแข็งให้ชาวนาอย่างยั่งยืน

3) พันธกิจ

(1) ส่งเสริมสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และคุณภาพผลผลิตข้าว

- (2) พัฒนาศักยภาพชาวนา และองค์กรชาวนาให้เข้มแข็ง
- (3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิตข้าว และเครื่องจักรกลการเกษตร
- (4) ส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าข้าว ผลิตภัณฑ์แปรรูป และผลพลอยได้จากข้าว
- (5) วิจัยและพัฒนารูปแบบบูรณาการด้านการผลิต การแปรรูป และบรรจุภัณฑ์ข้าว

4) ประเด็นยุทธศาสตร์

- (1) การวิจัยและพัฒนาข้าวที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ
- (2) การเสริมสร้างการผลิตให้มีประสิทธิภาพ
- (3) การให้บริการวิชาการและสังคมที่เป็นเลิศ
- (4) การสร้างความเข้มแข็งแก่ชาวนาที่ยั่งยืน
- (5) การพัฒนาศักยภาพให้เป็นองค์กรชั้นนำ

5) วัฒนธรรมและค่านิยมหลักของกรมการข้าว (Core Value)

- RICE: R = Responsibility หมายถึง มีความรับผิดชอบต่อสังคม
 I = Integrity หมายถึง ยึดมั่นคุณธรรม ทำในสิ่งที่ถูกต้อง
 C = Credibility หมายถึง มีความน่าเชื่อถือ
 E = Excellence หมายถึง เป็นองค์กรที่มีความเป็นเลิศ

6) ภารกิจหลัก

- (1) ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะเพื่อจัดคน งบประมาณและยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องข้าว
- (2) ศึกษา วิจัย ทดลอง และพัฒนาเกี่ยวกับพันธุ์เทคโนโลยีการผลิต การอารักขาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและการแปรรูป และมาตรฐานข้าว
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พันธุกรรมและคุ้มครองพันธุ์ข้าว
- (4) ดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจสอบ และรับรองมาตรฐานข้าว
- (5) ดำเนินการผลิตและส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ข้าว
- (6) ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่ม การพัฒนาระบบการจัดการสินค้าข้าว การแปรรูปข้าวและผลิตภัณฑ์ และสนับสนุนการตลาดข้าว
- (7) ส่งเสริม สนับสนุน และถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต และการจัดการผลผลิตข้าว รวมทั้งอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับข้าว
- (8) ส่งเสริมสนับสนุน และเผยแพร่องค์ความรู้แก่ชาวนาผู้ประกอบการด้านข้าว
- (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการข้าวหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

7) เป้าประสงค์

- (1) กรมการข้าวได้องค์ความรู้และนวัตกรรม ตรงตามความต้องการของประเทศ สามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) ชาวนาและผู้ประกอบการ สามารถผลิตข้าว และผลิตภัณฑ์ข้าวได้เพิ่มขึ้น ทั้งปริมาณ คุณภาพ และมูลค่าด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง
- (3) ชาวนา ผู้ประกอบการ และประชาชน ได้รับการบริการข้อมูลและวิชาการ อย่างถูกต้อง ทันต่อสถานการณ์ และสามารถนำไปปฏิบัติได้
- (4) ชาวนาสามารถพึ่งตนเองในการผลิตและมีความสามารถบริหารจัดการ ผลผลิตที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพ
- (5) กรมการข้าวเป็นองค์กรที่มีระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัย ได้มาตรฐาน และมีบุคลากรที่มีสมรรถนะสูงในการทำงาน

(5) กรมวิชาการเกษตร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) Department of Agriculture (Ministry of Agriculture and Cooperatives)

1) ความเป็นมา

กรมวิชาการเกษตรได้รับการสถาปนาขึ้นเป็น หน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2515 แต่ก่อนที่จะมาเป็นกรมวิชาการเกษตรในปัจจุบัน หน่วยงานนี้มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน นับย้อนหลังไปเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2446 ได้มีการจัดตั้งกรมช่างไหมขึ้นในกระทรวงเกษตรราธิการซึ่งถือเป็นการกำเนิดกรมวิชาการเกษตร

พ.ศ. 2449 เปลี่ยนชื่อกรมช่างไหม เป็น กรมเพาะปลูก

พ.ศ. 2474 เปลี่ยนชื่อกรมเพาะปลูก เป็น กรมตรวจกสิกรรม

พ.ศ. 2476 เปลี่ยนชื่อกรมตรวจกสิกรรม เป็น กรมเกษตร

พ.ศ. 2478 เปลี่ยนชื่อกรมเกษตร เป็น กรมเกษตรและการประมง

พ.ศ. 2474 แยกกรมเกษตรและการประมงเป็น 2 กรม คือ กรมเกษตร และ กรมการประมง

พ.ศ. 2495 เปลี่ยนชื่อกรมเกษตร เป็น กรมการกสิกรรม

พ.ศ. 2496 ยกฐานะกองการข้าวและการทดลอง ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของกรมการกสิกรรม จัดตั้งเป็นกรมการข้าว แยกออกมาจาก กรมการกสิกรรม

พ.ศ. 2497 เปลี่ยนชื่อกรมการกสิกรรม เป็น กรมกสิกรรม

พ.ศ. 2515 รวมกรมการข้าว กับ กรมกสิกรรม สถาปนาเป็น กรมวิชาการเกษตร

2) วิสัยทัศน์

กรมวิชาการเกษตรเป็นองค์กรที่เป็นเลิศด้านการวิจัยและพัฒนาด้านพืช เครื่องจักรกลการเกษตร และเป็นศูนย์กลางรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรด้านพืชในระดับสากล บนพื้นฐานการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) ค่านิยม

ซื่อสัตย์ โปร่งใส งานวิจัยมีคุณภาพ วัฒนธรรม รักษากิจกรรม ทำงานอย่างมีเป้าหมาย และมุ่งผลสัมฤทธิ์

4) พันธกิจ

(1) สร้างและถ่ายทอดองค์ความรู้จากงานวิจัยด้านพืชและเครื่องจักรกลการเกษตร สู่กลุ่มเป้าหมาย

(2) กำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานระบบการผลิตและผลิตพันธุ์พืชและปัจจัยการผลิต พัฒนาระบบตรวจรับรองสินค้าการเกษตรด้านพืชให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

(3) อนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพด้านพืช แมลง และจุลินทรีย์

(4) กำกับ ดูแล และพัฒนากฎหมายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ

5) ภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งกรม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2557 ให้กรมวิชาการเกษตร มีภารกิจเกี่ยวกับพืช โดยศึกษา วิจัยและพัฒนาพืช เครื่องจักรกลการเกษตร และปัจจัยการผลิต ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร บริการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรองมาตรฐานสินค้าพืช รวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิต และผลิตภัณฑ์พืช เพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิตพืชเพื่อพัฒนาผลผลิตพืช ให้มีคุณภาพและปลอดภัยต่อผู้บริโภคตามมาตรฐานสากล และเพื่อให้บริการการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

6) อำนาจหน้าที่

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกักพืช กฎหมายว่าด้วยปุ๋ย กฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการควบคุมยาง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัย และพัฒนาวิชาการเกษตรด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพืช

(3) ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ และรับรองมาตรฐานสินค้า

พืช และให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิต และผลิตภัณฑ์พืช การบริการส่งออกสินค้าเกษตร และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(4) ให้บริการวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีการเกษตรแก่เจ้าหน้าที่เกษตรกร เอกชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมวิชาการเกษตร มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง และทิศทางในการปฏิบัติงานร่วมกันทุกระดับ ซึ่งแนวคิดหลักของยุทธศาสตร์มุ่งเน้นที่การพัฒนาการเกษตรไทยให้มั่นคงและยั่งยืน โดยเน้นสร้างองค์ความรู้ให้เกษตรกร เพื่อปรับตัวให้เท่าทันสถานการณ์ รวมถึงกรมวิชาการเกษตรยังเป็นศูนย์กลางการตรวจรับรองมาตรฐานในระดับสากล

การดำเนินการของกรมวิชาการเกษตร ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 4 ประเด็นดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1: มุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนาพืชและปัจจัยการผลิตที่สำคัญทางเศรษฐกิจโดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

ยุทธศาสตร์ที่ 2: มุ่งเน้นการสร้างและพัฒนาระบบมาตรฐานการผลิต

ยุทธศาสตร์ที่ 3: มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 4: มุ่งเน้นการพัฒนาองค์กรด้านการบริหารจัดการองค์กรที่มี

คุณภาพและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

(6) สำนักปลัดกระทรวงพาณิชย์

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในส่วนสินค้าเกษตรมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ และแปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนการปฏิบัติงาน จัดสรรทรัพยากร และบริหารราชการทั่วไปของกระทรวง เพื่อบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง โดยให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำข้อมูลเพื่อเสนอแนะรัฐมนตรี เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง

(2) พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวงและแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติงาน

(3) จัดทำและพัฒนาระบบข้อมูลเศรษฐกิจการค้า พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และเป็นศูนย์ข้อมูลกลางของกระทรวง

(4) ประสานการบริหารราชการ และปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และต่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการตรวจราชการ

(5) กำกับ แรงรัด ดัดตาม และประเมินผล รวมทั้งประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง

(6) จัดสรรและบริหารทรัพยากรของกระทรวง เพื่อให้เกิดการประหยัด คุ่มค่า และสมประโยชน์

(7) คู่มืองานประชาสัมพันธ์ การต่างประเทศ และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักงานปลัดกระทรวง หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในส่วนของสินค้าเกษตรนั้นเห็นได้ว่ามีเว็บไซต์เกษตรอินทรีย์ www.kasetin-c.com สุดยอด มีสินค้าจำหน่ายแล้วเกือบ 200 รายการ ทั้งพืชผัก ผลไม้ และผลิตภัณฑ์แปรรูป แกรมขยายดี มียอดสั่งซื้อเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง และเตรียมผลักดัน Platform นี้เป็นตลาดออนไลน์สำหรับสินค้าอินทรีย์ของจังหวัดอื่นๆ ต่อไป นอกจากนั้นยังได้เพิ่มช่องทางการจำหน่ายให้กับสินค้าเกษตรอินทรีย์อย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่ ได้เปิดตัวเว็บไซต์ www.kasetin-c.com ภายใต้โครงการเกษตรเพื่ออาหารสุขภาพวิถีล้านนา เพื่อเป็นช่องทางการตลาดใหม่ให้กับสินค้าเกษตรอินทรีย์ ที่จะสามารถทำให้สินค้าเกษตรอินทรีย์เข้าถึงผู้บริโภคได้ง่ายขึ้น รองรับวิถีชีวิตของผู้บริโภคยุคใหม่ที่เน้นการใช้เทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน

ทั้งนี้ ในปัจจุบันเว็บไซต์ www.kasetin-c.com มีสินค้าเกษตรอินทรีย์ ทั้งพืชผัก ผลไม้ และผลิตภัณฑ์แปรรูป ทั้งอาหาร และของใช้ประจำวันที่ผลิตจากวัตถุดิบอินทรีย์จำหน่ายเกือบ 200 รายการ โดยเป็นสินค้าที่ผลิตจากเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ ผู้ผลิตสินค้าชุมชนและท้องถิ่นนำมาจำหน่าย โดยหลังจากเปิดตัวเว็บไซต์อย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมามียอดการจำหน่ายสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังได้มีแผนที่จะผลักดัน Platform ดังกล่าว ให้เป็นตลาดออนไลน์สำหรับกลุ่มสินค้าเกษตรอินทรีย์ของระดับประเทศในภาพรวมทั้ง 77 จังหวัดต่อไป เพื่อเป็นช่องทางให้ผู้บริโภคเข้าถึงสินค้าเกษตรอินทรีย์จากจังหวัดต่างๆ ได้โดยง่าย และยังเป็นการช่วยสนับสนุนให้เกษตรกร และผู้เพาะปลูกสินค้าอินทรีย์ มีรายได้เพิ่มขึ้น”

นอกเหนือจากการเพิ่มช่องทางการจำหน่ายผ่านทางออนไลน์ กระทรวงพาณิชย์ยังมีแผนที่จะผลักดันให้คนเข้าไปเที่ยวและไปซื้อหาสินค้าเกษตรอินทรีย์ถึงพื้นที่เพาะปลูกด้วย โดยจะผลักดันให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว จะส่งเสริมและผลักดันให้คนเข้าไปเที่ยวชมวิถีชีวิตชาวบ้าน ไปดูการเพาะปลูก วิธีการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ ซึ่งจะทำได้ทำให้คนเข้าใจวิถีอินทรีย์มากขึ้น และเมื่อไปเที่ยวไปพักผ่อนแล้ว ยังสามารถเลือกซื้อสินค้าดีไม่ได้คิดมีกลับมาเป็นของฝาก หรือซื้อกลับมาบริโภค ซึ่งจะทำให้เกษตรกรที่ปลูกเกษตรอินทรีย์มีรายได้เพิ่มขึ้น

(7) กรมการค้าภายในประเทศ (Department of Internal Trade)

1) ความเป็นมา

กรมการค้าภายในสมัยแรกเริ่มนั้น มีภารกิจหลักคือมุ่งเน้นส่งเสริมการค้าภายในประเทศเป็นสำคัญ ทำหน้าที่ส่งเสริมการค้าของคนไทย และการค้าโดยทั่วไป สืบราคาและรายงานความเคลื่อนไหวของสินค้า อุปโภคบริโภคที่จำเป็นในการครองชีพ และแหล่งผลิตของสินค้านั้นๆ เพื่อใช้ประกอบการส่งเสริมและช่วยเหลือผู้ผลิตให้ขายได้ราคา รวมทั้งแก้ไขปัญหาการค้าอันกระทบกระเทือนถึงการครองชีพของประชาชน เนื่องจากระหว่างนั้นอยู่ในสมัยของสงคราม เศรษฐกิจในประเทศไม่เป็นปกติ การดูแลแก้ปัญหา สินค้าขาดแคลนและขึ้นราคาเป็นภาระหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งทุกหน่วยงานรวมทั้งกรมการค้าภายในต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาโดยใกล้ชิด และเมื่อหลังสิ้นสุดสงครามแล้วราคาสินค้าต่างๆ ได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งเป็นภาระของกรมการค้าภายในต้องจัดหาสินค้ามาป้อนร้านค้าให้เพียงพอ เพื่อตรึงราคามีให้สูงเกินสมควร ในปี พ.ศ. 2487- พ.ศ. 2495 กระทรวงพาณิชย์ได้ปรับปรุงจัดระเบียบการบริหารงานของหน่วยงานในสังกัด และโอนงานหลายอย่างมาให้กรมการค้าภายในดูแลรับผิดชอบ โอนงานของกรมควบคุมการค้าที่ถูกยุบเลิก มาจัดตั้งเป็นกองควบคุมการค้า และกองควบคุมข้าว อันทำให้ภารกิจของกรมการค้าภายในแต่เดิมเป็นงานส่งเสริม เพิ่มมาทำหน้าที่ควบคุมด้วยหลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจและสถานการณ์ในปี พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2542

2) ภารกิจ และหน้าที่รับผิดชอบของกรมการค้าภายใน

หน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการของกรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2556 กำหนดให้กรมการค้าภายในมีภารกิจเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพการค้าภายในประเทศ โดยกำกับดูแล ส่งเสริม และพัฒนาการค้าภายในประเทศให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในระบบการค้าเสรี และผู้บริโภคได้รับการพิทักษ์ประโยชน์โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากฎหมายว่าด้วยการควบคุมโรคภัณฑ์กฎหมายว่าด้วยการค้าข้าวกฎหมายว่าด้วยมาตรการชั่งตวงวัดกฎหมายว่าด้วยคลังสินค้า ไซโลและห้องเย็น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดทำและประสานแผนปฏิบัติการราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบายและแผนปฏิบัติการราชการของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการราชการของกรม และดำเนินการเกี่ยวกับงานสถิติและประมวลผล พัฒนาระบบ และให้บริการข้อมูลสารสนเทศการค้าภายในประเทศ

(3) จัดระบบ ส่งเสริม และพัฒนาการค้า การตลาด และตลาดภายในประเทศให้ เกิดประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม

(4) จัดระเบียบและส่งเสริมระบบการค้าสินค้าเพื่อรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร

(5) ส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรมและป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทางการค้า

(6) จัดระบบราคาและปริมาณสินค้าให้เกิดความเป็นธรรม รวมทั้งส่งเสริมและ พัฒนาผู้บริโภคให้มบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์ของตนเอง

(7) จัดระบบและพัฒนาการชั่งตวงวัดในเชิงพาณิชย์

(8) จัดระเบียบเกี่ยวกับการค้าและการตลาด รวมทั้งกำกับ ตรวจสอบ และ ควบคุมการประกอบธุรกิจ

(9) พัฒนากฎหมาย กฎ และระเบียบ รวมทั้งดำเนินการเพื่อส่งเสริมการค้าให้ เป็นธรรม

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือ ตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3) วิสัยทัศน์

เศรษฐกิจการค้าในประเทศมีความเข้มแข็ง เป็นธรรม ขยายตัวได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5 ต่อปี

4) พันธกิจ

(1) ส่งเสริมและพัฒนาสินค้า ระบบและกลไกการตลาด เพื่อสร้างโอกาสและ ยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และ ผู้ประกอบการ

(2) ส่งเสริมและพัฒนาให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร วิสาหกิจชุมชนเป็น ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจท้องถิ่น

(3) ดูแลราคา ปริมาณ และการแข่งขันในสินค้าและบริการให้อยู่ในระดับที่ เหมาะสมเป็นธรรม

(4) พัฒนามาตรฐานการชั่งตวงวัดให้เทียบเท่าสากลและเป็นผู้นำในอาเซียน

(5) เสริมสร้างความรู้ให้แก่ประชาชนในการบริโภคสินค้าและบริการ รวมทั้ง การรักษาสิทธิประโยชน์ของตนเอง

(6) ส่งเสริมการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการด้วยนวัตกรรม และ เทคโนโลยี

(7) บริหารจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพบนหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี

5) ประเด็นยุทธศาสตร์

- (1) การพัฒนาตลาดและระบบการค้าสินค้าเกษตรให้มีประสิทธิภาพ
- (2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจท้องถิ่น
- (3) การสร้างความเป็นธรรม อำนวยความสะดวกทางการค้า และพิทักษ์ประโยชน์ของผู้บริโภค
- (4) การยกระดับมาตรฐานการชั่งตวงวัดไทยสู่มาตรฐานสากล
- (5) การพัฒนาระบบบริหารจัดการขององค์การ

6) เป้าหมาย

- (1) เกษตรกร สถาบันเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และผู้ประกอบการมีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น และสามารถแข่งขันได้
- (2) หน่วยเศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็ง สามารถสร้างมูลค่าทางการค้าเพิ่มขึ้น
- (3) ประชาชนได้รับประโยชน์จากราคาสินค้าและบริการที่อยู่ในระดับเหมาะสม และมีปริมาณเพียงพอครบถ้วน ถูกต้อง
- (4) การชั่งตวงวัดไทยได้รับการรับรองมาตรฐานสากลและมีบทบาทนำในอาเซียน
- (5) ระบบการบริหารจัดการองค์การเป็นไปตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีรวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

7) ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาและระบบการค้าสินค้าเกษตรให้มีประสิทธิภาพ

กลยุทธ์ที่ 1.1 ส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการตลาดและระบบโลจิสติกส์การค้า เพื่อสนับสนุนการเชื่อมโยงสินค้า รวบรวม และกระจายสินค้าในประเทศและภูมิภาค

กลยุทธ์ที่ 1.2 ขยายการจัดทำมาตรฐานทางการค้าของสินค้าเกษตรและส่งเสริมให้มีการซื้อขายสินค้าเกษตรที่มีมาตรฐานมากขึ้น

กลยุทธ์ที่ 1.3 สนับสนุนเกษตรกรและผู้ประกอบการในการใช้ประโยชน์จากระบบการค้าสมัยใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจท้องถิ่น

กลยุทธ์ที่ 2.1 พัฒนาศักยภาพและองค์ความรู้ด้านการของเกษตรกรและผู้ประกอบการสินค้าเกษตร

กลยุทธ์ที่ 2.2 ส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากด้วยการส่งเสริมและพัฒนาช่องทางการกระจายสินค้าและจำหน่ายสินค้าในระดับท้องถิ่น และภูมิภาค

กลยุทธ์ที่ 2.3 ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของผู้ผลิตสินค้าในการเข้าถึงนวัตกรรม เทคโนโลยีและระบบตลาดสมัยใหม่เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณฑ์

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเป็นธรรม อำนวยความสะดวกทางการค้า และพิทักษ์ประโยชน์ของผู้บริโภค

กลยุทธ์ที่ 3.1 กำกับดูแลราคาสินค้าและบริการอย่างเหมาะสม เป็นธรรม มีปริมาณเพียงพอ และปรับปรุงแนวทางเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการค้าและการตลาด

กลยุทธ์ที่ 3.2 พัฒนาประสิทธิภาพการค้ากับข้าว ตรวจสอบ และระบบการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและมาตรการที่กำหนด เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

กลยุทธ์ที่ 3.3 ติดตามและดูแลการค้าบริการให้ประกอบการอย่างมีมาตรฐาน และเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

กลยุทธ์ที่ 3.4 ส่งเสริมการลดค่าครองชีพให้กับประชาชน และสนับสนุนการจำหน่ายสินค้าในสถานการณ์ที่จำเป็น

กลยุทธ์ที่ 3.5 ยกกระดบบองค์กรกำกับการแข่งขันทางการค้าให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

กลยุทธ์ที่ 3.6 ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโดยใช้หลักคุณธรรม จริยธรรมและธรรมภิบาล รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคและสังคม และสนับสนุนองค์ความรู้เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการค้าให้ผู้ประกอบการธุรกิจ

กลยุทธ์ที่ 3.7 ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายผู้บริโภค และเผยแพร่องค์ความรู้ในการพิทักษ์ประโยชน์ของตนเองผ่านช่องทางการสื่อสารสมัยใหม่ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันให้ผู้บริโภค

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การยกระดับมาตรฐานการชั่งตวงวัดไทยสู่มาตรฐานสากล

กลยุทธ์ที่ 4.1 ยกกระดบบและพัฒนามาตรฐานการชั่งตวงวัดของประเทศไทย ให้ทันสมัย สอดคล้องกับมาตรฐานชั่งตวงวัดในระดับสากล

กลยุทธ์ที่ 4.2 ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจด้านชั่งตวงวัดมีความสามารถในการแข่งขัน และสร้างมาตรฐานวิชาชีพเฉพาะด้านของการชั่งตวงวัด

กลยุทธ์ที่ 4.3 ขยายของเขตการค้ากับดูแลเครื่องชั่งตวงวัดประเภทใหม่ที่มีความสำคัญในภาคการค้าและบริการในประเทศ

กลยุทธ์ที่ 4.4 ยกระดับมาตรฐานองค์กรและมีบทบาทสู่การกำหนดทิศทางนโยบายในองค์กรชั่งตวงวัดของอาเซียน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาระบบบริหารจัดการขององค์กร

กลยุทธ์ที่ 5.1 พัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางบนพื้นฐานหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Government)

กลยุทธ์ที่ 5.2 พัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและรองรับเศรษฐกิจดิจิทัล

กลยุทธ์ที่ 5.3 พัฒนาและปรับปรุง กฎหมาย ระเบียบ เพื่อการค้ากับดูแลและอำนวยความสะดวกทางการค้า

กลยุทธ์ที่ 5.4 ส่งเสริมการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐ

8) วิธีการช่วยเหลือเกษตรกร

ทางองค์กรได้มีการสนับสนุนเกษตรกรชาวนา ดังนี้

- ช่วงการเพาะปลูก ได้มีการลดต้นทุนการผลิตด้วยการปรับราคาปัจจัยการผลิต
- ช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิตออกสู่ตลาด จัดหารถให้เกษตรกรในช่วงที่ผลผลิตออกมาจำนวนมาก, ชดเชยดอกเบี้ยให้ผู้ประกอบการมีเงินทุนในการเก็บสต็อกช่วงที่ผลผลิตออกมาเป็นจำนวนมาก และจัดตลาดนัดข้าวเปลือกให้เกษตรกรมีทางเลือก จะขายกับใครก็ได้ที่ให้ราคาเหมาะสม

โควตาส่งออก

กรมการค้าภายใน เป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะไม่มีบทบาทในการดูแลและการส่งออกข้าวโดยตรง แต่ก็มีหน้าที่ดูแลควบคุมการส่งออกข้าวในขั้นต้น โดยเป็นผู้พิจารณาใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทค้าส่งไปจำหน่ายต่างประเทศที่กองส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร 2 กรมการค้าภายใน ก่อนจะมอบหมายขั้นตอนการจัดทำทะเบียนผู้ส่งออกข้าวไปยังกรมการค้าต่างประเทศ

9) ส่งเสริมพัฒนา แปรรูป และจัดเก็บ

ที่ผ่านมา เกษตรกรจะปลูกมันสำปะหลังและเก็บเกี่ยวเพื่อนำไปจำหน่ายให้กับผู้ประกอบการแปรรูปเป็นแป้งมันและมันเส้น จำหน่ายต่อไปยังตลาดทั้งภายในประเทศและส่งออก

โดยสัดส่วนการบริโภคในประเทศมีเพียงร้อยละ 30 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับการส่งออกต่างประเทศร้อยละ 70 ทำให้ตลาดต่างประเทศเป็นตัวกำหนดราคามันสำปะหลังและส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังถูกกดราคาดิ่งไปด้วย ดังนั้น โครงการแปรรูปมันสำปะหลังจึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ในการช่วยให้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง มีทิศทางในการปลูกมันที่สามารถนำไปสู่การเพิ่มมูลค่า และมีทางเลือกเพิ่มขึ้น

กรมการค้าภายใน จึงได้มอบหมายให้คณะอุตสาหกรรมเกษตรฯ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ทำการศึกษาวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ทำจากมันสำปะหลังชนิดหวาน คิดค้นวิธีที่จะลดพิษไซยาไนด์ในหัวมันสำปะหลัง ซึ่งพบว่าวิธีลดพิษสามารถทำได้ด้วยตัวเอง โดยการปอกเปลือก ล้างน้ำ แช่น้ำทิ้งไว้ หรือ การให้ความร้อน และจากการค้นคว้าวิจัย ได้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์จากมันสำปะหลังขึ้นมาเป็น 4 ผลิตภัณฑ์ สามารถบริโภคได้ ได้แก่ มินิวาฟเฟิลมันสำปะหลัง ไอศกรีมมันสำปะหลัง มันสำปะหลังกรอบ และมันสำปะหลังบด ภายใต้แบรนด์ CassaSweet ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันว่ามันสำปะหลังพันธุ์ชนิดหวาน สามารถแปรรูปไปเป็นผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อการบริโภคได้จริงและเกษตรกรรวมถึงผู้ประกอบการยังสามารถต่อยอดพัฒนาให้เป็นสินค้าของตัวเองได้อีกด้วย

นอกจากนี้ กระทรวงพาณิชย์ ยังได้นำองค์ความรู้เหล่านี้ไปเผยแพร่ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการปลูกมันสำปะหลังชนิดหวานเพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงการนำมันสำปะหลังมาแปรรูปเพื่อจำหน่ายในท้องตลาด โดยการจัดอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในพื้นที่ 3 จังหวัดนำร่อง ได้แก่ จ.กาญจนบุรี จ.นครราชสีมา และ จ.กำแพงเพชร ซึ่งได้รับความสนใจจากเกษตรกรเป็นอย่างมากซึ่งผู้เข้าร่วมเสวนาสามารถนำความรู้ที่ได้ไปต่อยอดได้ตั้งแต่กระบวนการผลิต การแปรรูป และการจัดจำหน่าย

(8) กรมการค้าต่างประเทศ (Department of Foreign Trade)

1) ความเป็นมา

เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พุทธศักราช 2485 กรมการค้าต่างประเทศถือกำเนิดขึ้นโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2484 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 5 พฤษภาคม พุทธศักราช 2485 ในรัชกาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล และเป็นช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยมีที่ทำการอยู่ชั้น 3 (ห้องกิตติยากรวรลักษณ์) อาคารกระทรวงพาณิชย์ ถนนสยามไชย เขตพระนคร

กรมการค้าต่างประเทศในยุคแรกแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 กอง ได้แก่ 1.สำนักงานเลขานุการ, 2.กองการค้าต่างด้าว, 3.กองเผยแพร่พาณิชย์ และ 4. กองควบคุมมาตรฐานสินค้าออก เพื่อทำหน้าที่ในบทบาทความรับผิดชอบหลัก 2 ประการคือ

(1) ทำหน้าที่เป็นสื่อระหว่างรัฐบาลกับพ่อค้า เพื่อให้พ่อค้าได้ร่วมมือกับรัฐบาล
ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะเป็นประโยชน์ในด้านการค้ากับต่างประเทศ

(2) ทำหน้าที่ให้ความรู้ และเรื่องราวข่าวสารในทางการค้ากับต่างประเทศแก่
บรรดาพ่อค้าทั้งปวง

นับจากวันเริ่มก่อตั้ง กรมการค้าต่างประเทศได้มีความเปลี่ยนแปลงและพัฒนา
หลายด้าน ทั้งในส่วนการเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำการและปรับปรุงโครงสร้างและแบ่งส่วนราชการ
ใหม่หลายครั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงาน และมีความสอดคล้องเหมาะสมกับ
สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของประเทศและสังคมโลก เป็นหน่วยงานหลักที่บริหารจัดการ และ
อำนวยความสะดวกทางการค้าต่างประเทศด้วยระบบดิจิทัล ภายใน 5 ปี

2) พันธกิจ

(1) ยกระดับการอำนวยความสะดวกทางการค้าโดยให้บริการด้วยระบบดิจิทัล
ที่มีประสิทธิภาพสูง

(2) พัฒนาศักยภาพการแข่งขันเชื่อมโยงกับระบบการค้าภูมิภาคและเวทีโลก

(3) ปกป้อง และรักษาผลประโยชน์สูงสุดทางการค้า

3) ภารกิจ

(1) ดำเนินการตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดระเบียบการบริหารการนำเข้า-ส่งออกสินค้า

(3) ดำเนินการปกป้อง และตอบโต้ทางการค้า

(4) แก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อกีดกันทางการค้า

(5) ส่งเสริมและกำกับดูแลมาตรฐานสินค้าส่งออก และนำเข้า

(6) พัฒนาการค้ารูปแบบใหม่ และทำการค้าตามนโยบายรัฐบาล และความตกลง
ทางการค้าระหว่างประเทศ

(7) ดำเนินการให้ได้มา และรักษาสิทธิประโยชน์ทางการค้า

(8) ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

4) ประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 Smart Enterprise อำนวยความสะดวก และส่งเสริมการใช้ประโยชน์
จากความตกลงทางการค้า

กลยุทธ์

(1) ยกระดับบริการด้วยระบบดิจิทัล

(2) สร้างเครือข่ายและขยายการค้าชายแดน/ผ่านแดน/ประเทศเพื่อนบ้าน

(3) ส่งเสริมการใช้สิทธิประโยชน์ทางการค้า
ยุทธศาสตร์ที่ 2 Smart Value เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และพัฒนาสินค้า
ตามกลไกตลาด

กลยุทธ์

- (1) เพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรสำคัญ
- (2) พัฒนามาตรฐานสินค้าสู่สากล
- (3) กำกับดูแล และจัดระเบียบสินค้า
- (4) บริหารข้อมูลตลอดห่วงโซ่คุณค่าสินค้า (Value Chain)

ยุทธศาสตร์ที่ 3 Smart Monitor สร้างความเข้มแข็ง และความเป็นธรรมทางการค้า
กลยุทธ์

- (1) พัฒนากลไกปกป้องทางการค้า
- (2) ปรับปรุงกฎหมายและมาตรการทางการค้าที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจยุคใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ 4 Smart Offices พัฒนาศักยภาพองค์กรเชื่อมโยงสู่สากล

กลยุทธ์

- (1) พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และฐานข้อมูลเป็นระบบดิจิทัล
- (2) พัฒนาองค์กร และบุคลากรรองรับ Thailand 4.0

5) การส่งออกสินค้าทางการเกษตร

การส่งออกสินค้าเกษตรไปยังต่างประเทศ โดยแบ่งเป็นหมวดหมู่ของสินค้าเกษตร

ดังนี้

(1) ข้าว

(1.1) ขอบเขตในการควบคุม

ข้าวเจ้าหรือข้าวเหนียว ทั้งที่เป็นข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวสาร ปลายข้าว
ข้าวนึ่ง และรำ แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากข้าว

(1.2) ระเบียบและหลักเกณฑ์การส่งออก

- รำข้าวและข้าวเปลือก ในหลักการไม่อนุญาตให้ส่งออก
- ข้าวชนิดอื่น อนุญาตให้ส่งออกได้โดยไม่จำกัดปริมาณ โดยผู้ส่งออกต้อง

ขออนุญาตเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติ
การค้าข้าว พ.ศ. 2489 ต่อกกรมการค้าภายใน และขึ้นทะเบียนเป็น “ผู้ส่งออกข้าว” ต่อกกรมการค้า
ต่างประเทศ

(2) กาแฟ

(2.1) ขอบเขตในการควบคุม

ผลกาแฟ เมล็ดกาแฟไม่ว่าจะคั่ว บด หรือแยกเอาสารกาแฟอื่นออกแล้วหรือไม่ก็ตาม และผลิตภัณฑ์ที่มีสิ่งสกัดหัวเชื้อและสิ่งเข้มข้นของกาแฟผสมอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 36.54

(2.2) ระเบียบและหลักเกณฑ์การส่งออก

- จัดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกกาแฟรับอนุญาต

- ต้องขออนุญาตส่งออก โดยจะอนุญาตให้ส่งออก 2 กรณี คือ

(1) กรณีส่งออกกาแฟที่ผลิตภายในประเทศ

(2) กรณีส่งออกกาแฟที่ผลิตจากเมล็ดกาแฟดิบที่นำเข้าจาก

ต่างประเทศ

- ต้องขอหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าตามข้อบังคับขององค์การกาแฟระหว่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์กาแฟซึ่งผลิตจากเมล็ดกาแฟดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศ

- ต้องรายงานปริมาณรับซื้อ ปริมาณการส่งออก ปริมาณคงเหลือและสถานที่เก็บกาแฟตามแบบรายงานที่กำหนดท้ายระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ส่งออกกาแฟไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2551 ต่อกองบริหารสินค้าข้อตกลงและมาตรการทางการค้า เป็นประจำทุกเดือนภายใน 7 วันทำการของเดือนถัดไป

(3) มันสำปะหลัง

(3.1) ขอบเขตในการควบคุม

- ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูปสภาพหัวมันสำปะหลัง ไม่ว่าจะมียุติกรรมแปรรูปหรือเป็นชิ้น แผ่น ก้อน แท่ง เม็ด หรือมีลักษณะอื่นใด แต่ไม่รวมถึง แป้งมันสำปะหลัง และกากมันสำปะหลัง

- แป้งมันสำปะหลัง หมายถึงแป้งมันทุกชนิด

(3.2) ระเบียบและหลักเกณฑ์การส่งออก

- ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

1. ผู้ส่งออกต้องเป็นผู้ที่ได้จดทะเบียนเป็นผู้ทำการค้าขาออกซึ่งสินค้ามาตรฐาน และต้องมีใบรับรองมาตรฐานสินค้ากำกับการส่งออกทุกครั้ง

2. ต้องขออนุญาตส่งออกทุกครั้ง

3. ในกรณีที่ส่งออกไปสหภาพยุโรป และต้องการใช้สิทธิภายใต้ โควตาภาษี ต้องยื่นขอหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า (Certificate of Origin: C/O) เพื่อให้ผู้นำเข้าของสหภาพยุโรปนำไปแสดงประกอบการผ่านพิธีการทางศุลกากร

4. ในกรณีที่ส่งออกไปยังประเทศที่มีความตกลง FTA กับไทย ต้องยื่นขอหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าตามแบบฟอร์มที่ไทยได้ทำความตกลงกับประเทศนั้นๆ เพื่อให้ผู้นำเข้านำไปแสดงประกอบการพิธีการทางศุลกากร

5. การพิจารณาอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกไปนอกราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามที่ระเบียบกระทรวงพาณิชย์กำหนดไว้ในแต่ละปี

แป้งมันสำปะหลัง

1. ผู้ส่งออกต้องเป็นผู้ที่ได้จดทะเบียนเป็นผู้ทำการค้าขาออกซึ่งสินค้ามาตรฐาน และการส่งออกสินค้าต้องมีใบรับรองมาตรฐานสินค้ากำกับทุกครั้ง

2. ในกรณีที่ส่งออกไปยังประเทศที่มีความตกลง FTA กับไทย ต้องยื่นขอหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าตามแบบฟอร์มที่ไทยได้ทำความตกลงกับประเทศนั้นๆ เพื่อให้ผู้นำเข้านำไปแสดงประกอบการพิธีการทางศุลกากร

3. ในกรณีของแป้งมันสำปะหลัง ตามพิกัดอัตราศุลกากร 1108.14.00 ที่ส่งออกไปสหภาพยุโรปและต้องการใช้สิทธิภายใต้โควตาภาษี ต้องยื่นขอหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า (Certificate of Origin: C/O) เพื่อให้ผู้นำเข้าของสหภาพยุโรปนำไปแสดงประกอบการผ่านพิธีการทางศุลกากร

(4) น้ำตาลทราย

(4.1) ขอบเขตในการควบคุม

น้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายแดง

(4.2) ระเบียบและหลักเกณฑ์การส่งออก

ต้องขออนุญาตส่งออก โดยจะอนุญาตตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- น้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว จะอนุญาตให้ส่งออกเฉพาะผู้ส่งออกที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นบริษัทส่งออกน้ำตาล

- น้ำตาลทรายแดงอัดแน่น หรืออัดแท่ง จะอนุญาตให้ส่งออกได้โดยไม่

จำกัดปริมาณ

(5) ผัก และผลไม้

ได้มีการแบ่งประเภทออกเป็นผัก และผลไม้ โดยมีพื้นที่ในการส่งออก และระเบียบการส่งออก

ขอบเขตในการควบคุม

- ลำไย ทุเรียน ลิ้นจี่ มังคุด มะม่วง ส้มโอ หน่อไม้ฝรั่ง จิง กระเจี๊ยบสด พริก ที่ส่งออกไปยังประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป

- ผักชีไทย ผักชีฝรั่ง ใบกระเพรา ใบโหระพา ผักแขยง ใบสะระแหน่ ผักแพรว ต้นหอม ผักคื่นชៃ ใบกุยชៃ ดอกกุยชៃ ชะอม ตะไคร้ ผักบุ้ง ผักแว่น ผักกระเฉด ใบบัวบก ใบชะพลู ผักโขมแดง ถั่วฝักยาว หน่อไม้ฝรั่ง พริกขี้หนู ผักปลั่ง ที่ส่งออกไปยังราชอาณาจักรนอร์เวย์ สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ และสหภาพยุโรป

โดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์การส่งออกดังนี้

- สินค้าผัก และผลไม้ ต้องมีหนังสือรับรองสารตกค้างของกรมวิชาการเกษตรไปแสดงต่อกรมศุลกากรเพื่อประกอบพิธีการส่งออกป็นราชอาณาจักร

- สินค้าผัก ต้องมีหนังสือรับรองการตรวจเชื้อจุลินทรีย์ Escherichia coli และ Salmonella ตามผลการตรวจสอบวิเคราะห์ของกรมวิชาการเกษตร หรือห้องปฏิบัติการของหน่วยงานอื่นที่กรมวิชาการเกษตรให้การรับรองไปแสดงต่อกรมศุลกากรเพื่อประกอบพิธีการส่งออกป็นราชอาณาจักร

(9) กรมทรัพย์สินทางปัญญา (Department of Intellectual Property)

กรมทรัพย์สินทางปัญญา มีภารกิจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เป็นทรัพย์สินทางปัญญาประเภทหนึ่งที่เกิดจากความเชื่อมโยงผลิตภัณฑ์ของบุคคลในชุมชนกับแหล่งธรรมชาติในท้องถิ่นนั้น ๆ มีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากแหล่งธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นจะต้องมีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นและตัวของผลิตภัณฑ์จะบ่งบอกถึงแหล่งกำเนิดหรือแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์อย่างชัดเจน

1) การคิดค้น

พระราชบัญญัติสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ชื่อสัญลักษณ์หรือเครื่องหมายที่แสดงแหล่งผลิตสินค้าที่จะนำมาขึ้นทะเบียนเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ โดยมีเงื่อนไขกำหนดไว้ ดังนี้

- เป็นชื่อ สัญลักษณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่เรียกหรือใช้แทนแหล่งภูมิศาสตร์และสามารถบ่งบอกว่าสินค้าที่เกิดจากแหล่งภูมิศาสตร์นั้น มีคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะเฉพาะ

- สินค้าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น ต้องมีความเชื่อมโยงกับแหล่งภูมิศาสตร์ คือพื้นที่ของประเทศเขต ภูมิภาค และท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงทะเล ทะเลสาบ แม่น้ำ เกาะภูเขา หรือพื้นที่อื่นทำนองเดียวกัน

- ไม่เป็นชื่อสามัญที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นชื่อที่ใช้เรียกขานสินค้าชนิดใดชนิด

หนึ่งที่จะใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น

- ไม่เป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือนโยบายของรัฐ

- กรณีเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของต่างประเทศจะต้องปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าได้รับการคุ้มครองและมีการใช้สืบเนื่องตลอดมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนในประเทศ

2) การจดทะเบียน

ผู้มีสิทธิยื่นขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ได้แก่

- ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและมีเขตรับผิดชอบครอบคลุมบริเวณแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้า

- บุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการค้าเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และมีถิ่นที่อยู่ในแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้า

- กลุ่มผู้บริโภคหรือองค์กรผู้บริโภคสินค้าที่ใช้บ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยปกติการยื่นขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จะมีการตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่หรือระดับจังหวัดขึ้นเพื่อตรวจสอบควบคุมคุณภาพสินค้าและประสานงานในการรวบรวมข้อมูลและการยื่นขอจดทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ผู้มีสิทธิยื่นคำขอขึ้นทะเบียนจะต้องจัดทำคำขอพร้อมทั้งนำร่างกำหนดมาตรฐานการผลิตสินค้าดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยยื่นต่อกรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัด การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการจัดทำคำขอสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จะต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะของสินค้าที่ใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

3) การคุ้มครอง

สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มีลักษณะแตกต่างจากทรัพย์สินทางปัญญาประเภทอื่น คือ เป็นสิทธิร่วมหรือสิทธิชุมชนไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เกิดจากสภาพสิ่งแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ เช่น สภาพดินฟ้าอากาศของแหล่งภูมิศาสตร์ และทักษะ ภูมิปัญญาของบุคคลในท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในแหล่งภูมิศาสตร์ที่ส่งผลให้สินค้านั้นมีคุณลักษณะเฉพาะ ดังนั้นผู้ผลิตและผู้ประกอบการที่อยู่ในสถานที่หรือแหล่งภูมิศาสตร์นั้นเท่านั้นจึงจะมีสิทธิผลิตสินค้าโดยใช้ชื่อทางภูมิศาสตร์ที่ขึ้นทะเบียนดังกล่าว สิทธิชุมชนนี้ไม่สามารถนำสิทธิที่ได้รับไปอนุญาตให้บุคคลอื่นใช้ได้ เฉพาะผู้ที่อยู่ในพื้นที่แหล่งภูมิศาสตร์ที่ขอขึ้นทะเบียนเท่านั้นที่มีสิทธิใช้ได้ อายุการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จะคงอยู่ตลอดไปไม่มีกำหนดระยะเวลา เว้นแต่เกิดเหตุที่ทำให้สถานการณ์เปลี่ยนแปลง เช่น สภาพภูมิอากาศ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่เปลี่ยนแปลงจนทำให้สินค้าที่ขึ้นทะเบียนไว้

มีคุณลักษณะแตกต่างจากเดิมเมื่อมีการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์แล้ว ผู้อื่นจะทำการละเมิดมิได้ ผู้ผลิตและผู้ประกอบการในพื้นที่เท่านั้นที่มีสิทธิผลิตสินค้าดังกล่าวโดยใช้ชื่อทางภูมิศาสตร์ได้ กฎหมายคุ้มครองมิให้ผู้อื่นกระทำการ โดยมิชอบ เช่น การใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เพื่อแสดงหรือทำให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่า สินค้าที่มีได้มาจากแหล่งภูมิศาสตร์ที่ระบุในคำขอขึ้นทะเบียนเป็นสินค้าที่มาจากแหล่งภูมิศาสตร์ดังกล่าว หรือการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่ทำให้เกิดความสับสนหรือหลงผิดในแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้า และในคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะอื่นของสินค้านั้น เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการรายอื่นนอกจากนี้ ผู้ที่ขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์แล้วสามารถดำเนินการขอใช้ตราสัญลักษณ์ GI ของไทยเพื่อติดเครื่องหมายดังกล่าวบนผลิตภัณฑ์ได้ โดยผู้ที่ขอใช้ตราสัญลักษณ์ GI ไทยได้นั้น จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่กำหนดไว้ และมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานสำหรับสมาชิก มีแผนการตรวจสอบควบคุมในระดับผู้ผลิต ซึ่งคณะทำงานระดับพื้นที่หรือจังหวัดจะเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมและทำการรับรองผลการตรวจสอบส่งให้พาณิชย์จังหวัด เพื่อดำเนินการขอตราสัญลักษณ์ GI จากกรมทรัพย์สินทางปัญญาต่อไป ตราสัญลักษณ์ GI ไทยมีอายุการคุ้มครอง 2 ปี ผู้ผลิตจึงต้องควบคุมคุณภาพสินค้าให้ได้มาตรฐานอย่างสม่ำเสมอ

4) การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์

การขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์และการขอใช้ตราสัญลักษณ์ GI เป็นการเพิ่มมูลค่าสินค้า และเป็นเครื่องมือส่งเสริมทางการตลาดที่น่าเชื่อถือ สร้างความมั่นใจต่อแหล่งที่มาของสินค้าให้กับผู้บริโภค และยังสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในพื้นที่ นอกจากนี้ กฎหมายหลักประกันทางธุรกิจยังเปิดให้ผู้ประกอบการสามารถนำสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ หรือตราสัญลักษณ์ GI ที่ได้รับการรับรองจากกรมทรัพย์สินทางปัญญามาใช้เป็นหลักประกันทางธุรกิจได้เช่นกัน

(10) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

องค์กรที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างและจัดให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหลักเกณฑ์และแนวทางดังกล่าวได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจตลอดมา อย่างไรก็ตามเมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546 ได้มีผลบังคับใช้และกำหนดให้องค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้นกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจึงได้ดำเนินการปรับปรุงหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดี

ในรัฐวิสาหกิจ โดยเทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจของ OECD ปี 2548 (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2005) และหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2549 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อให้หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจมีความเป็นสากลและรัฐวิสาหกิจสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ด้วยความสำคัญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ความเห็นชอบ “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจปี 2552” เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552 ตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเสนอ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติต่อไป

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังมุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการปรับปรุงขึ้นใหม่นี้จะเป็นกลไกสำคัญที่รัฐวิสาหกิจจะนำไปใช้ปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อให้เกิดกลไกและระบบการบริหารจัดการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ อันจะนำไปสู่การเป็นองค์กรภาครัฐที่มีความโปร่งใส มีความน่าเชื่อถือ สามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

สาระสำคัญของหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

หมวดที่ 1 การดำเนินการของภาครัฐในฐานะเจ้าของ

- ภาครัฐควรกำหนดแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ (Statement of Directions) ที่ชัดเจน โดยกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารสูงสุดควรยึดแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ และเผยแพร่แนวทางการพัฒนาต่อสาธารณชน (Statement of Corporate Intent)

- ภาครัฐควรให้อิสระในการดำเนินงานแก่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานประจำ

หมวดที่ 2 สิทธิและความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น

- เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นมีสิทธิร่วมในความเป็นเจ้าของ โดยควบคุมรัฐวิสาหกิจผ่านกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีหลักเกณฑ์การสรรหาอย่างโปร่งใสเพื่อทำหน้าที่แทนตน

- กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจไม่เกิน 3 แห่ง โดยนับรวมการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งและการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งกรรมการ และไม่ควรรองตำแหน่งเป็นกรรมการกำกับกิจการ (Regulator) ในรัฐวิสาหกิจสาขานั้นๆ ทั้งนี้หากแต่งตั้งอดีตผู้บริหาร สูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรพ้นจากตำแหน่งแล้วอย่างน้อย 1 ปี

- เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นทุกคนควรมีโอกาสและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

โดยมีสิทธิได้รับข้อมูลสารสนเทศอย่างเพียงพอ และทันเวลาเพื่อการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

หมวดที่ 3 ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อภาครัฐและประชาชน และควรจัดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนารองครุฑที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจและติดตามกำกับให้มีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดวิสัยทัศน์ของกิจการ และมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการ โดยควรติดตามผลการดำเนินงานของฝ่ายจัดการให้มีการปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นลายลักษณ์อักษร และทบทวน/ปรับปรุงจรรยาบรรณดังกล่าวให้ทันสมัยเป็นประจำ

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีมาตรการป้องกันกรณีที่กรรมการและผู้บริหารใช้ข้อมูลภายในเพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นในทางมิชอบ (Abusive Self-dealing)

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลของผู้บริหารสูงสุด โดยประเมินผลอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีภาวะผู้นำวิสัยทัศน์และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐวิสาหกิจและเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น โดยรวมและมีโครงสร้างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ โดยเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านที่เป็นประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจ และควรมีกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกในจำนวนที่มากพอเพื่อป้องกันการครอบงำ

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรประกอบด้วยกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกอย่างน้อยหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมด โดยกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกอย่างน้อยหนึ่งคนควรแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อกรรมการ รัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้น

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีคณะอนุกรรมการต่างๆ เช่น คณะอนุกรรมการสรรหา คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนคณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อช่วยศึกษาและกลั่นกรองงานตามความจำเป็น

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดบรรทัดฐานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอย่างมีหลักเกณฑ์ และประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตนเองเทียบกับบรรทัดฐานดังกล่าวเป็นระยะๆ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและทันเวลา เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ได้อย่างรอบคอบเที่ยงตรง

- ค่าตอบแทนของกรรมการควรกำหนดอย่างเป็นธรรม โปร่งใส โดยอ้างอิงความมีประสิทธิภาพทางด้านการปฏิบัติงาน และคุณสมบัติของกรรมการเป็นสำคัญตลอดจนควรจัดค่าตอบแทนให้อยู่ในลักษณะที่เปรียบเทียบกับได้กับกิจการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะทรัพย์สินหรือรายได้ใกล้เคียงกัน และมีลักษณะที่เชื่อมโยงได้กับผลปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

หมวดที่ 4 บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับการดูแลจากรัฐวิสาหกิจตามสิทธิที่มีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดนโยบายในการดูแลสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือท้องถิ่น

หมวดที่ 5 การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศและความโปร่งใส

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบงานสื่อสารกับบุคคลภายนอก เพื่อสื่อสารกับผู้ลงทุนและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ทั้งข้อมูลสารสนเทศทางการเงินและที่ไม่ใช่ทางการเงินอย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ครบถ้วน เพียงพอ สม่ำเสมอและทันเวลาและให้รัฐวิสาหกิจบันทึกข้อมูลดังกล่าวในระบบ GFMS-SOE ตามระยะเวลาที่กำหนด

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ซึ่งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติ หน้าที่และความรับผิดชอบ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เพื่อแต่งตั้งผู้สอบบัญชีที่มีความอิสระเข้ามาทำหน้าที่จัดทำและทบทวนรายงานทางการเงิน

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดตั้งหน่วยงานบริหารความเสี่ยงเพื่อจัดทำรายงานประเมินผลความเสี่ยง เสนอคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงเพื่อเสนอคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

หมวดที่ 6 จรรยาบรรณ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณ เพื่อให้กรรมการผู้บริหาร ฝ่ายจัดการ และพนักงานทุกคน ได้ทราบและนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยครอบคลุมถึงจรรยาบรรณของผู้บริหารที่มีต่อเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นพนักงาน ลูกจ้างและประชาชน คู่ค้าและ/หรือเจ้าหน้าที่และ/หรือลูกหนี้ คู่แข่งทางการค้า สังคมส่วนรวม และจรรยาบรรณของพนักงาน

ตลอดจนจรรยาบรรณของเจ้าของ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552, หน้า 5-7)

9.2 องค์กรบริหารจัดการสินค้าเกษตรภาคเอกชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

(1) บริษัท เวียดนามฟู้ด 2 จำกัด (Vietnam Southern Food Corporation 2)

1) ความเป็นมา

สำหรับ บริษัท เวียดนามฟู้ด 2 จำกัด (Vietnam Southern Food Corporation 2) หรือเรียกย่อว่า VINAFOOD 2 นั้นมีความเป็นมา คือ เป็นองค์กรที่รัฐเป็นเจ้าของ 100% โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้มติของนายกรัฐมนตรีเลขที่ 979 / QD - TTG ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2010 เพื่อวัตถุประสงค์ในการ สร้างความเชื่อมั่น, ความมั่นคงด้านอาหาร และการผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรของเวียดนามทั่วโลก ซึ่ง VINAFOOD 2 ได้กลายมาเป็นองค์กรผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดในเวียดนาม

ในปี 2009 นายกรัฐมนตรีออกมติเลขที่ 1544 / QD-TTG ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิรูป Vietnam Northern Food Corporation มาเป็น “บริษัทแม่ของบริษัทย่อย” (the parent company-the subsidiary company) และจัดตั้ง บริษัทแม่ของ Vietnam Northern Food Corporation ขึ้น ต่อมาในช่วงปลายปี 2009 นายกรัฐมนตรีสั่งการให้มีการควบรวมกิจการของ Salt Corporation ซึ่งดำเนินการภายใต้การดูแลของ กระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบท เข้าร่วมร่วมกับ Vietnam Northern Food Corporation

ในปี 2010 นายกรัฐมนตรีออกมติหมายเลข 982/QD-TTG ซึ่งระบุให้มีการเปลี่ยนแปลงจาก บริษัทแม่ของ Vietnam Northern Food Corporation กลายมาเป็นหนึ่งในบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ และในเวลา ต่อมา ปี 2011 นายกรัฐมนตรีออกมติหมายเลข 609 / QD-TTG เพื่อรับรองกฎบัตรขององค์กรและการดำเนินงานของ Vietnam Northern Food Corporation

ปัจจุบันบริษัท ฯ ประกอบไปด้วย 39 หน่วยงานสมาชิกของบัญชีอิสระ (มีกิจกรรมในรูปแบบ ของบริษัทร่วมหุ้นและบริษัทร่วมทุน), 12 หน่วยงานขึ้นอยู่กับ Vietnam Northern Food Corporation และ ระบบการจัดเก็บเกลือแห่งชาติที่มีพื้นที่การดำเนินงานทั่วประเทศ ทั้งนี้งานหลักของบริษัท คือ การส่งออก และนำเข้าอาหาร, การมีส่วนร่วมในการบริโภคอาหารและสินค้าจากเกษตรกร, การซื้อและการบริโภคเกลือ เพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดในประเทศ และสร้างความมั่นใจในเรื่องความปลอดภัยทางอาหารแห่งชาติ

2) วิสัยทัศน์ / พันธกิจ

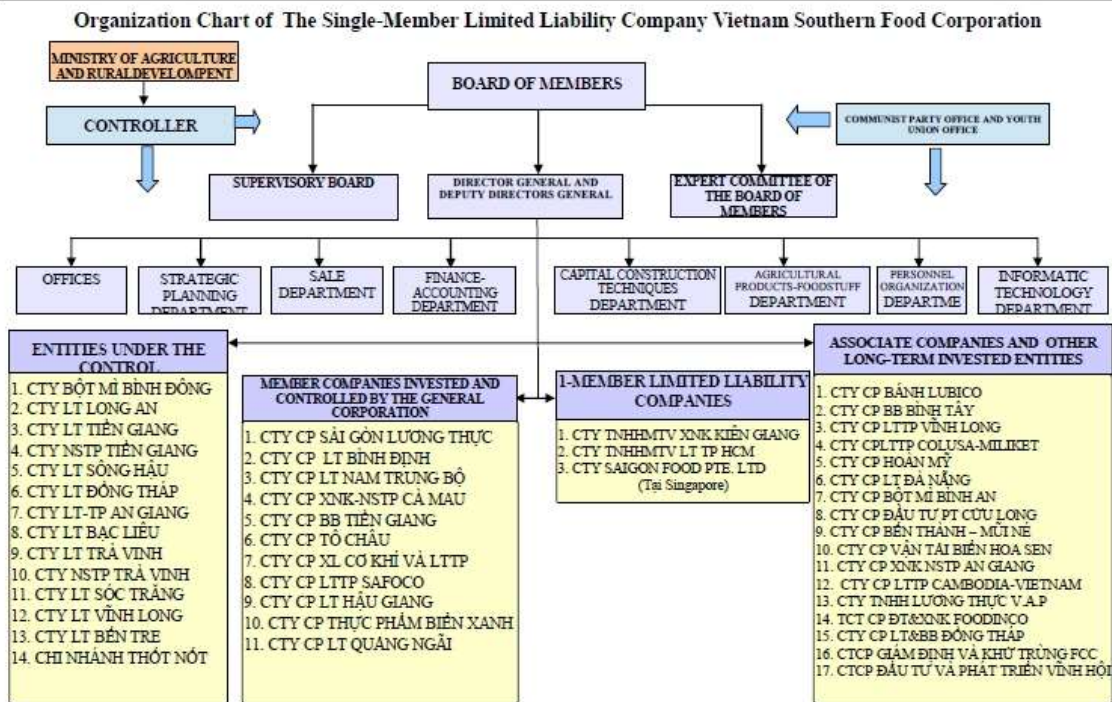
ภายในปี 2020 VINAFOOD จะเป็นหน่วยการผลิตที่ดำเนินการนำเข้าและการส่งออก อาหาร รวมถึงการผลิตเกลือในระยะแรกของเวียดนาม โดยการที่จะเป็นหน่วยงานที่มีการผลิตหลายภาคส่วนของประเทศได้นั้น องค์กรจึงได้รับบทบาทนำในการมีส่วนร่วมในการพัฒนากลยุทธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3) โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างบริษัทมหาชน บริษัท เวียดนามฟู้ด 2 จำกัด (Vietnam Southern Food Corporation 2)



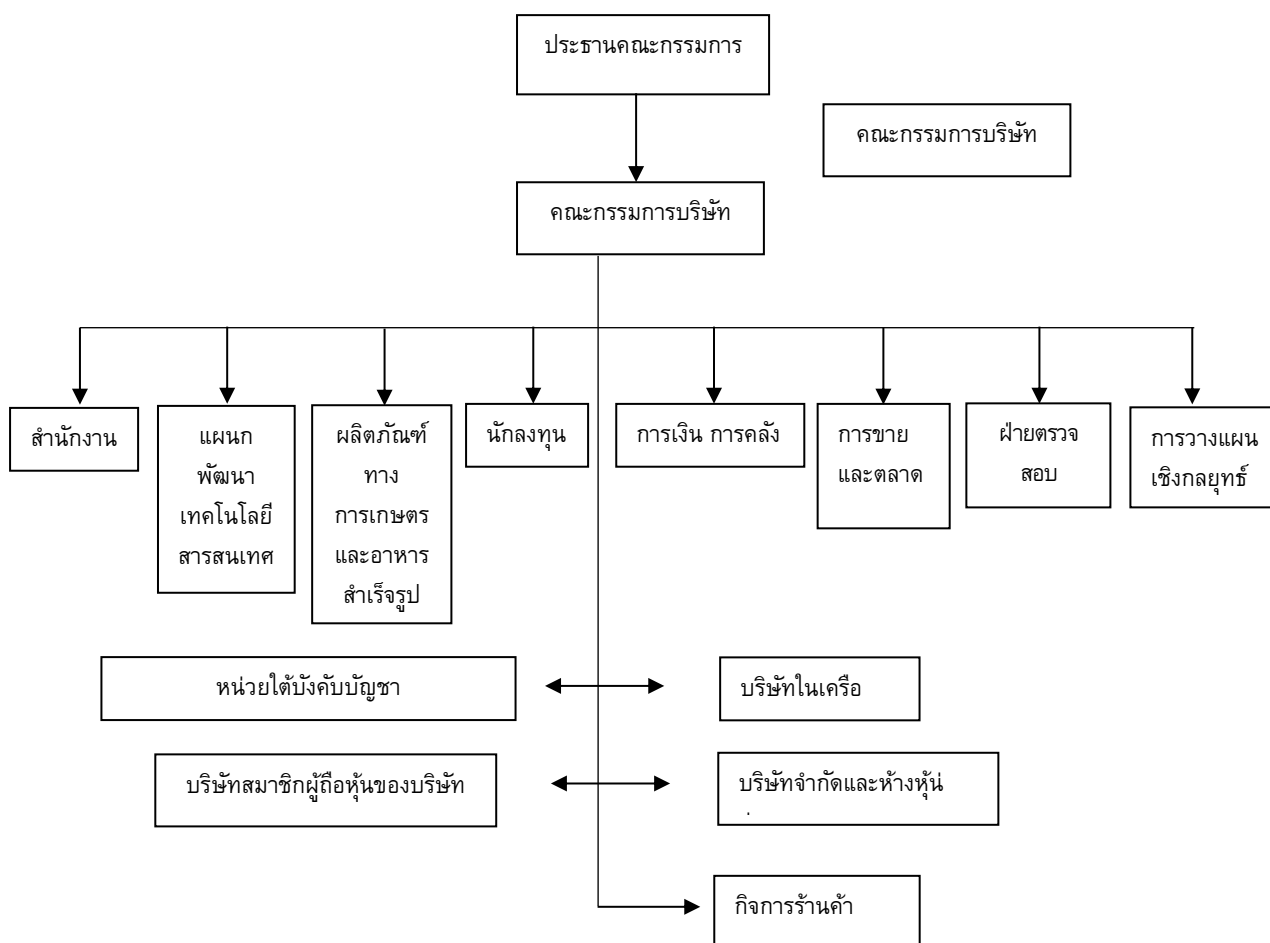
PROSPECTUS



Nguồn: VINAFOOD II

ภาพประกอบที่ 2.20 โครงสร้างบริษัทมหาชน บริษัท เวียดนามฟู้ด 2 จำกัด (Vietnam Southern Food Corporation 2)

โครงสร้างบริษัทภายใน บริษัท เวียดนามฟู้ด 2 จำกัด (Vietnam Southern Food Corporation 2)



ภาพประกอบที่ 2.21 โครงสร้างบริษัทภายใน บริษัท เวียดนามฟู้ด 2 จำกัด

(Vietnam Southern Food Corporation 2)

ที่มา: VINAFOODII Prospectus IPO2018

4) การดำเนินงาน

VINAFOOD 1 นั้นประกอบไปด้วย 39 หน่วยงานสมาชิกของบัญชีอิสระ (มีกิจกรรมในรูปแบบของบริษัทร่วมหุ้นและบริษัทร่วมทุน), 12 หน่วยงานขึ้นอยู่กับ Vietnam Northern Food Corporation และระบบการจัดเก็บเกลือแห่งชาติที่มีพื้นที่การดำเนินงานทั่วประเทศ ทั้งนี้งานหลักของบริษัท คือ การส่งออกและนำเข้าอาหาร, การมีส่วนร่วมในการบริโภคอาหารและสินค้าจากเกษตรกร, การซื้อและการบริโภคเกลือเพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดในประเทศ และสร้างความมั่นใจในเรื่อง

ความปลอดภัยทางอาหารแห่งชาติ

ส่วน VINAFOOD 2 จะเป็นการส่งออกข้าวและผลิตภัณฑ์การเกษตรอื่นๆ ซึ่ง VINAFOOD 2 เป็นเจ้าของเครื่องจักรสถานที่ผลิตและคลังสินค้าที่มีความจุรวมประมาณ 1.8 ล้านตัน ที่ให้บริการสำหรับการจัดเก็บ, คำนินการ และการส่งออกสินค้าเกษตรที่ตั้งอยู่ในหลายจังหวัดโดยเริ่มจาก จังหวัด Danang มาจนถึงจังหวัด Ca Mau และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง

นอกเหนือจากข้าวที่เป็นผลิตภัณฑ์หลักแล้ว VINAFOOD 2 ยังได้ประมวลผลและส่งออกสินค้า เกษตรอื่น ๆ เช่น มันสำปะหลังมันเส้น ซึ่งกำลังการผลิตโดยเฉลี่ยของบริษัทในการจัดซื้อจัดจ้าง, การคำนินการและการส่งออกอาจสูงถึง 5 ล้านตันต่อปีซึ่งจะถูกส่งออกไปยังประเทศในเอเชีย, ตะวันออกกลาง, แอฟริกา, อเมริกา, ยุโรปตะวันออกและบางประเทศในสหภาพยุโรป

ปัจจุบันนี้มีการดำเนินงานภายใต้รูปแบบของ " บริษัทแม่ของบริษัทย่อย" (the parent company-the subsidiary company) ประกอบไปด้วย 7 หน่วยงาน คณะกรรมการกำกับดูแล, กลุ่ม ผู้เชี่ยวชาญจากสมาชิกสภา, สำนักงานคณะกรรมการพรรค (the Party Committee Office), สำนักงานสหภาพการค้า (the Trade Union Office), สำนักงานคอมมิวนิสต์ โฮจิมินห์ (the Office of Ho Chi Minh Communist Youth Union) และ 44 บริษัทย่อยซึ่งตั้งอยู่ห่างจากเมืองดานัง (Danang) เรื่อยมาจนถึงจังหวัด Ca Mau และในต่างประเทศ

(1) การเกษตรด้านอาหารและการแปรรูปสินค้า

นอกเหนือจากการส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศเวียดนามแล้ว VINAFOOD 2 ยังมีประสิทธิภาพ ในการลงทุนเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สำหรับการบริโภคภายในประเทศ, การส่งออกอาหาร เกษตรและอาหารทะเล

โรงงานแป้งสาธิตสองแห่งที่มีพร้อมด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเครื่องจักรจากยุโรปซึ่งมีกำลังการผลิตรวมในการผลิตแป้งสาธิต 1.100 ตันต่อวัน ซึ่งนับเป็นการจัดสรรปริมาณแป้งสาธิต สำหรับบริโภคภายในประเทศ ส่วนใหญ่เป็นตลาดที่มีเครื่องหมายการค้าที่มีชื่อเสียง เช่น Sailboat, Vegetable, Swans and Lotus เป็นต้น

นอกจากนี้ โรงงานผลิตเส้นก๋วยเตี๋ยวยังมาพร้อมด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยของญี่ปุ่นมีกำลังการผลิตรวม 40.000 ตันต่อปี อีกทั้งโรงงาน SAFOCO ที่ผลิตกระดาศข้าว, มังคะโรนี, บะหมี่, ขนมหวาน ฯลฯ ก็มีกำลังการผลิตต่อปีถึง 10.000 ตันซึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวขายดีในตลาดภายในประเทศเช่นเดียวกับในตลาดยุโรปตะวันออกและรัสเซีย และสุดท้ายโรงงานแปรรูปปลา กะตักในจังหวัด Kien Giang ก็สามารถส่งออกสินค้าไปยังเกาหลีใต้, ไต้หวัน, จีน ฯลฯ อีกด้วย

ตารางรายชื่อ บริษัท ในเครือ บริษัท ย่อย บริษัท ร่วมของ บริษัท เวียดนามฟู้ด 2 จำกัด (Vietnam Southern Food Corporation 2) ณ วันที่ 31 มีนาคม 2015



PROSPECTUS

Table 1: List of affiliates, subsidiary companies, associate companies of the General Corporation at 31/03/2015

No.	Name of companies	Address	Type of company	State-owned capital percentage (%)
I	PARENT COMPANY			
1	Office of the General Corporation	42 Chu Mạnh Trinh, Dist 1, Bến Nghé Ward, HCM City	Single-Member LLC	100
2	Binh Dong wheat Flour Company	277A Bến Bình Đông, Dist. 8, HCM City	Branch of the General corporation	100
3	Long An Food company	10 Cừ Luyên, Ward 5, Tân An Town, Long An Province	Branch of the General corporation	100
4	Tiền Giang Food Company	256 KP2, Ward 10, My Tho City, Tien Giang Province	Branch of the General corporation	100
5	Tien Giang Agricultural Product and Food Company	Bình Hòa Hamlet, Hòa Hưng Commune, Cái Bè District, Tien Giang Province	Branch of the General corporation	100
6	BenTre Food Company	26 Hùng Vương, Ward 1, Ben Tre City, Ben Tre Province	Branch of the General corporation	100
7	Vinh Long Food Company	23 Hùng Đạo Vương, Ward 1, Vinh Long City, Vinh Long Province	Branch of the General corporation	100
8	Trà Vinh Food Company	102 Trần Phú, Trà Vinh Town, Trà Vinh Province	Branch of the General corporation	100
9	Tra Vinh Agricultural Product and Food Company	Vinh Yên Hamlet, Long Đức Commune, Trà Vinh Town, Trà Vinh Province	Branch of the General corporation	100
10	Song Hau Food company	Trà Nóc Industrial Zone, Cần Thơ	Branch of the General corporation	100
11	So Trang Food company	76 Lê Duẩn, Khóm 1, Ward 3, Sóc Trăng City, Sóc Trăng Province	Branch of the General corporation	100
12	Bac Lieu Food company	A13/150 Võ Thị Sáu, Bạc Liêu City, Bạc Liêu Province	Branch of the General corporation	100
13	Dong ThapFood company	531 National Road 30, Mỹ Tân Commune, Cao Lãnh City, Đồng Tháp Province	Branch of the General corporation	100

14	An Giang Food and Foodstuff company	6 Nguyễn Du, Long Xuyên City, An Giang	Branch of the General corporation	100
15	Branch of the Single-Member Limited Liability Company - Vietnam Southern Food Corporation Limited – in Thốt Nốt	Area of Thới Hòa 1, Thới thuận Ward, Thốt Nốt, Cần Thơ City	Branch of the General corporation	100
II SINGLE-MEMBER LIMITED LIABILITIES COMPANIES				
1	Ho Chi Minh City Food Company Ltd	57 Nguyễn Thị Minh Khai, District 3, HCM City	Single-Member LLC	100
2	Kien Giang Export-Import company Ltd.	85 Lạc Hồng, Vĩnh Lạc Ward, Rạch Giá City, Kiên Giang Province	Single-Member LLC	100
3	SAIGON FOOD PTE. LTD. (Saigon Food Company Ltd.)	6 Temasek Boulevard, 29 th Floor, Suntec Tower Four, Singapore	Single-Member LLC	100
III JOINT STOCK COMPANIES IN WHICH THE GENERAL CORPORATION HAS THE INFLUENCE				
1	Saigon Food Joint Stock Company	265 Điện Biên Phủ, District 3, Tp. HCM	Joint Stock company	51,00
2	Southern Central Food Joint Stock Company	76 Trần Hưng Đạo, Phan Thiết City, Bình Thuận Province	Joint Stock company	66,27
3	Safoco Food Food Joint Stock Company	7/13 Kha Vạn Cân, P. Linh Tây, Thủ Đức District, HCM City	Joint Stock company	51,30
4	Tien Giang Packing Materials Food Joint Stock Company	Trung Lương Quarter, Ward 10, Mỹ Tho City, Tiền Giang Province	Joint Stock company	60,00
5	Agricultural Product Export-Import Food Joint Stock Company	969 Lý Thường Kiệt, Cà Mau City	Joint Stock company	62,05
6	To Chau Food Joint Stock Company	1553 National Road 30, Ward 1, Cao Lãnh City, Đồng Tháp Province	Joint Stock company	65,40
7	Binh Dinh Food Food Joint Stock Company	557 Trần Hưng Đạo, Quy Nhơn City, Bình Định Province	Joint Stock company	51,00
8	Mechanics Construction and Foodstuff Joint Stock Company	29 Nguyễn Thị Bảy, Ward 6, Tân An City, Long An Province	Joint Stock company	60,00
9	Hau Giang Food Joint Stock Company	869 Trần Hưng Đạo, Ward, Vị Thanh Town, Hậu Giang Province	Joint Stock company	53,28
10	Bien Xanh Food Stuff Joint Stock Company	Khóm 1, Duyên Hải Town, Trà Vinh Province	Joint Stock company	63,47
11	Quang Ngãi Food Joint Stock Company	96 Ngô Quyền, Nguyễn Nghiêm Ward, Quảng Ngãi City, Quảng Ngãi Province	Joint Stock company	51,00
IV OTHER ASSOCIATED AND LONG-TERM INVESTED COMPANIES				
1	Binh Tay Packaging Joint Stock Company	413 Kinh Dương Vương, An Lạc Ward, Bình Tân District, HCM	Joint Stock Company	31,80

		City		
2	Lubico Joint Stock Company	50G Bến Phú Định, Ward 16, District 8, HCM City	Joint Stock Company	20,38
3	Colusa Miliket Foodstuff JSC	1230 Kha Vạn Cân, Linh Trung Ward, Thủ Đức District, HCM City	Joint Stock Company	30,72
4	Vinh Long Food-Foodstuff Joint Stock Company	38 Đường 2/9, Vinh Long Town, Vinh Long Province	Joint Stock Company	40,00
5	Hoan My Joint Stock Company	2C Lê Quý Đôn, District 3, HCM City	Joint Stock Company	30,00
6	Ben Thanh- Mui Ne Joint Stock Company	Quarter 4, Mũi Né Ward, Phan Thiết City, Bình Thuận Province	Joint Stock Company	35,17
7	Da Nang Food Joint Stock Company	16 Lý Thường Kiệt Street, Đà Nẵng City	Joint Stock Company	29,91
8	Lotus Shipping Joint Stock Company	108 Nguyễn Công Trứ, District 1, HCM City	Joint Stock Company	47,21
9	Cambodia – Vietnam Food-Foodstuff Joint Stock Company (CAVIFOODS)	30 Pasteur, Phnom Penh City – Cambodia	Joint Stock Company	37,00
10	V.A.P Food Company Ltd	Ward 2, Kiến Tường Town, Long An Province	Joint Stock Company	45,00
11	Cuu Long Investment and Development Joint Stock Company	561 Kinh Dương Vương, An Lạc Ward, Bình Tân District, Ho Chi Minh City	Joint Stock Company	25,00
12	An Giang Agricultural Products and Foodstuff Export-import Joint Stock Company(Afiex)	25/40 Trần Hưng Đạo Street, Long Xuyên City, An Giang Province	Joint Stock Company	20,52
13	Binh An Wheat Flour Joint Stock Company	2623 Phạm Thế Hiển Street, Ward 7, Hồ Chí Minh City	Joint Stock Company	19,92
14	Foodinco Investment and Trading Joint Stock Group	Road No. 2, Hòa Khánh Industrial Zone, Hòa Khánh Bắc Ward, Liên Chiểu District, Đà Nẵng City.	Joint Stock Company	14,86
15	Dong Thap Food and Packaging Joint Stock company	National Road 30, Group 11, Ward 11, Cao Lãnh City, Đồng Tháp Province	Joint Stock Company	19,72
16	FCC Control and Fumigation Joint Stock Company	45 Đinh Tiên Hoàng, Bến Nghé Ward, District 1, HCM City	Joint Stock Company	6,00
17	Vinh Hoi Investment and Development Joint Stock Company	01-05 Trần Hưng Đạo Street, d Nguyễn Thái Bình War, Dist. 1, HCM City	Joint Stock Company	8,80

ภาพประกอบที่ 2.22 ตารางรายชื่อ บริษัท ในเครือ บริษัท ย่อย บริษัท ร่วมของ VINAFOOD 2

ณ วันที่ 31 มีนาคม 2015

ที่มา: VINAFOODII Prospectus IPO2018

(2) สนับสนุนกิจกรรมการผลิตและธุรกิจในประเทศ

VINAFOOD 2 ปัจจุบันนี้มีโรงงานผลิตจำนวนมากเพื่อใช้ในการผลิตและกิจกรรมทางธุรกิจซึ่ง VINAFOOD 2 ยังเป็นเจ้าของซูเปอร์มาร์เก็ตที่ขายผลิตภัณฑ์ของตนเองมากกว่า 20,000 ร้านและมี 130 ร้านที่จะความสะดวกสบายจากจังหวัด Danang ถึงจังหวัด Ca Mau นอกจากนี้ VINAFOOD II ลงทุนในด้าน โรงแรมและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเชื่อมโยงกับระบบโรงแรมในโฮจิมินห์ซิตี้, Ben Tre จังหวัด Tra Vinh และรีสอร์ทใน Mui Ne ที่จังหวัด Binh Thuan

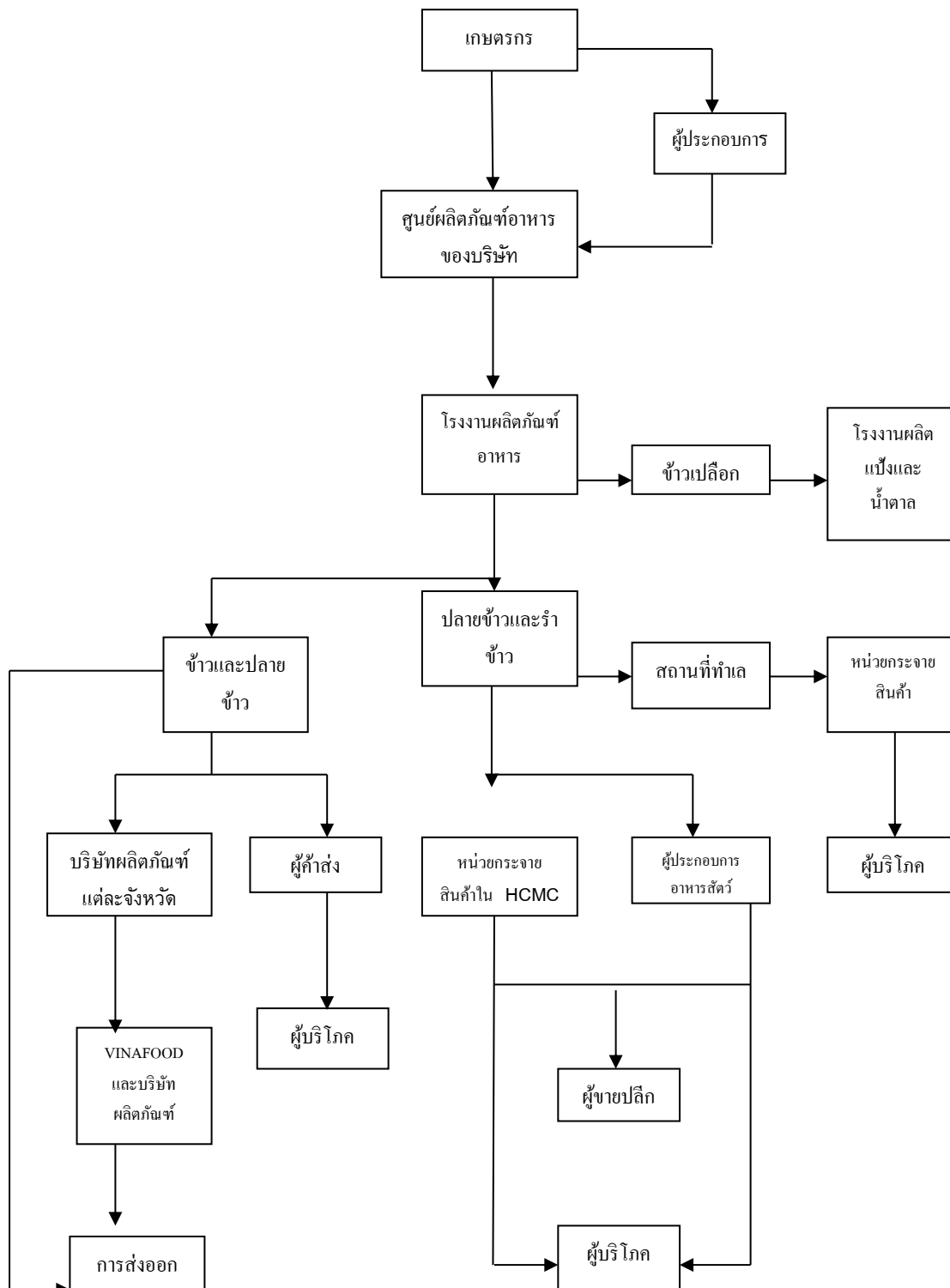
(3) ช่องทางตลาด (Market Channel)

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนตลาดที่เกี่ยวข้องในระบบการตลาดข้าวมีความซับซ้อนมาก เนื่องจากเกษตรกร, ผู้ประกอบการ, ค้าส่งค้าปลีก, เจ้าของโรงสี และผู้ส่งออก ต่างมีการติดต่อซึ่งกันและกัน และรับผิดชอบในการดำเนินการ, จัดเก็บคลังข้าว, การส่งออก และการกระจายข้าวภายในประเทศ

ช่องทางตลาดแรก ระบุโดยสถาบันเทคโนโลยีหลังการเก็บเกี่ยว (Post-Harvest Technology Institute: PHTI, 1999) คือ ช่องทางตลาดแบบยังชีพหรือช่องทางตลาดในท้องถิ่น โดยเกษตรกรจะนำข้าวเปลือกไปที่โรงสีข้าวในท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ ส่วนข้าวสารนั้นจะขายทั้งในตลาดท้องถิ่น หรือคืนกลับให้แก่เกษตรกรเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการดำรงชีวิต

ช่องทางตลาดที่สอง สะท้อนให้เห็นถึงห่วงโซ่ข้าวที่ข้าวนั้นกระจายไปทั้งสำหรับตลาดในประเทศและต่างประเทศ แต่โดยหลักแล้วมุ่งเน้นไปสู่ตลาดต่างประเทศ

โครงสร้างการบริหารจัดการสินค้าเกษตรและธุรกิจต่อเนื่อง
 ORGANIZATION CHART FOOD CORPORATION SOUTHERN (Vinafood2)



ภาพประกอบที่ 2.23 โครงสร้างการบริหารจัดการสินค้าเกษตรและธุรกิจต่อเนื่อง

ในช่องทางนี้เกษตรกร มีปฏิสัมพันธ์ทางตรงหรือทางอ้อมกับบริษัทอาหารในระดับจังหวัด โดยเกษตรกรจะขายข้าวโดยตรงให้กับตัวแทนของบริษัทอาหารหรือแก่ผู้ประกอบการภาคเอกชน จากนั้นตัวแทนเหล่านั้นจะจัดเก็บข้าวเปลือกและขายให้บริษัทผู้ผลิตอาหารในระดับจังหวัดเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ ทั้งนี้บริษัทอาหารในระดับจังหวัดได้ผลิตข้าว ทั้งข้าวเต็มเมล็ด, ข้าวหัก และรำ สำหรับสองช่องทางตลาดที่แยกต่างหาก คือ ตลาดส่งออก และตลาดในประเทศ ทั้งนี้ข้าวสำหรับตลาดส่งออกต่างประเทศจะถูกส่งไปยังบริษัทผู้ผลิตอาหาร ระดับจังหวัดอื่นๆ เช่น บริษัทอาหารทั่วไปในภาคเหนือ (General Food Company in the North: VINAFOOD 1), บริษัทอาหารทั่วไปในภาคใต้ (General Food Company in the South: VINAFOOD 2) หรือส่งออกโดยตรงไปยังตลาดต่างประเทศ ขึ้นอยู่กับสภาพตลาดและภาวะผูกพันตามสัญญา โดยข้าวที่จำหน่ายในตลาดในประเทศนั้นจะจำหน่ายให้กับผู้ค้าส่งภาคเอกชนที่ขายให้กับผู้บริโภครายย่อยและหน่วยงานอื่นๆ ที่ใช้ข้าวเพื่อวัตถุประสงค์ด้านอาหาร ส่วนผลผลิตที่เหลือจากการผลิต เช่น รำ และ แกลบ จะขายให้กับผู้ผลิตและรัฐวิสาหกิจด้านอิฐ และน้ำตาล ตามลำดับ

5) นโยบายรัฐบาลและแผนในการบริหารจัดการคลังสินค้าเกษตรและธุรกิจต่อเนื่องรัฐบาลเวียดนามให้ความสำคัญกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตข้าวเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นหน่วยผลิตพื้นฐานของข้าวเวียดนาม ทั้งในด้านของการรักษาพื้นที่เพาะปลูกข้าว การปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์ข้าว และการลดต้นทุนการผลิต ดังนี้

(1) การรักษาพื้นที่เพาะปลูกข้าว

รัฐบาลเวียดนามมีนโยบายรักษาพื้นที่เพาะปลูกข้าวให้อยู่ที่ 3.8 ล้านเฮกตาร์ นับจากปี 2009 จนถึงปี 2020 ซึ่งในพื้นที่ปลูกข้าว 3.8 ล้านเฮกตาร์ จะต้องมียระบบชลประทานที่สามารถปลูกข้าวได้ 2 ฤดูหรือมากกว่าเป็นจำนวน 3.2 ล้านเฮกตาร์ และสามารถผลิตข้าวได้ปีละ 41 – 43 ล้านตันข้าวเปลือก

นอกจากนี้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องหาวิธีในการลดต้นทุนการผลิต เพื่อให้การผลิตข้าวของเวียดนามได้รับผลกำไรสูงกว่าปัจจุบัน 2.5 เท่าภายในปี 2020 รวมทั้งหามาตรการจูงใจให้เกษตรกรคงพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกข้าวไม่ให้เปลี่ยนเป็นสวนอุตสาหกรรม สนามกอล์ฟ หรือธุรกิจอื่นๆ ที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าการทำเกษตรกรรม สำหรับพื้นที่ที่เป็นภูเขา ยังคงให้การสนับสนุนการทำนาแบบขั้นบันไดเพื่อเพิ่มพื้นที่ปลูกข้าว สร้างความมั่นคงทางด้านอาหารในเขตพื้นที่ห่างไกล

(2) การปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์ข้าว

จากความต้องการเพิ่มผลผลิตข้าวให้เพียงพอต่อการบริโภคของประชากรในประเทศสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก รวมทั้งสร้างเสถียรภาพให้แก่ราคาข้าว

เวียดนามทั้งในประเทศและต่างประเทศ รัฐบาลเวียดนามจึงมีนโยบายผลักดันให้มีการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ดีเพื่อการบริโภคและการส่งออก โดยรัฐบาลเวียดนามพยายามที่จะตอบสนองความต้องการของตลาดโลกที่เน้นคุณภาพข้าว ส่งผลทำให้หน่วยงานรัฐฯ เร่งการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพขึ้น ได้แก่ พันธุ์หน้างยาง (Nang Nhang) พันธุ์หน้างเฮือง (Nang Huong) และพันธุ์ตำซวม (Tam Xoan) ซึ่งเป็นข้าว "คุณภาพเยี่ยม" ของเวียดนามที่เรียกว่า "Vietnamese Premium Rice" ซึ่งจะพบว่าเหมือนข้าวหอมมะลิของไทย เพียงแต่ไม่มีกลิ่นหอมเท่านั้นรวมทั้งพัฒนาระบบชลประทาน เพื่อยกระดับคุณภาพข้าวเวียดนามให้มีผลผลิตต่อไร่สูงขึ้นซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณการส่งออกข้าวคุณภาพดี และตอบสนองความต้องการของตลาดโลก โดยเฉพาะข้าว 5% 10% และ 15%

(3) นโยบายลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิต

รัฐบาลเวียดนามได้ดำเนินการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตที่เรียกว่า นโยบาย ลด 3 เพิ่ม 3 มาตั้งแต่ปี 2006 และเป็นโครงการที่แพร่หลายโดยทั่วไปในเวียดนาม โดยเฉพาะทางภาคใต้ โดยโครงการดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรทำนาแบบถูกวิธี นั่นคือลด 3 ประกอบด้วย ลดปริมาณการใช้เมล็ดพันธุ์ให้เหมาะสม, การลดการใช้ปุ๋ยเคมี และการลดการใช้ยาปราบศัตรูพืชและวัชพืช ส่วน เพิ่ม 3 ประกอบด้วย การเพิ่มผลผลิต, การเพิ่มคุณภาพ และเพิ่มผลกำไรแต่เนื่องจากช่วงหลังเกษตรกรมักจะหว่านข้าวหนาแน่นมากทำให้เกิดโรคและแมลงระบาด จึงต้องใช้ปุ๋ยและสารเคมีมากขึ้น ทำให้ต้นทุนสูง และในบางครั้งผลผลิตมากแต่ต้นทุนสูงทำให้ผลตอบแทนที่ได้มีอัตราค่าเมื่อเทียบกับการลงทุน ดังนั้นจึงส่งเสริมให้ลดความหนาแน่นในการหว่านข้าวเพื่อให้โรคและแมลงน้อยลง ใช้สารเคมีน้อยลง ต้นทุนก็ต่ำลง ผลกำไรจึงสูงขึ้น รวมทั้งใช้ปุ๋ยให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับความต้องการของพืชหรือพื้นที่เพาะปลูก โดยกระทรวงการคลังเวียดนามกำลังร่างโครงการเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการสร้างเสถียรภาพให้กับตลาดข้าวในประเทศ โดยจะมีมาตรการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรหลายด้านเช่น ให้การอุดหนุนดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อซื้อวัตถุดิบเครื่องมือและอุปกรณ์ในการผลิต เสนอให้รัฐบาลยกเว้นลดภาษีและค่าธรรมเนียม เพื่อเป็นการช่วยเหลือบางส่วนในการลดต้นทุนปัจจัยการผลิตสำหรับการผลิตสินค้าเกษตร และเสนอให้มีการตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการผลิตและส่งออกข้าว ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความมีเสถียรภาพด้านราคาข้าวในระยะยาวเป็นต้น

(4) นโยบาย 30%

รัฐบาลเวียดนามมีนโยบายช่วยให้เกษตรกรได้มีกำไรอย่างน้อย 30% ของต้นทุนการผลิต โดยเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2553 นาย Nguyen Tan Dung นายกรัฐมนตรีของเวียดนามได้ประกาศขอให้ส่วนกลางและคณะกรรมการประชาชนจังหวัดต่างๆ กำหนดราคาข้าวเปลือกที่จะขายให้กับพ่อค้าคนกลาง เพื่อให้เกษตรกรได้กำไรอย่างน้อย 30% โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลัง

และกระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบท ในการประกาศระเบียบและแนวทางการคำนวณต้นทุนการผลิต เพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดราคาข้าวเปลือก นอกจากนี้บริษัทผู้ส่งออกข้าวต้องมีแผนในการเชื่อมโยงกับพ่อค้าคนกลางเพื่อรับซื้อข้าวจากเกษตรกรตามราคาที่กำหนด นอกจากนี้รัฐบาลเวียดนามยังมีเป้าหมายให้ได้กำไรเพิ่มขึ้นเป็น 2.5 -3%

(5) นโยบายการสร้างเสถียรภาพให้กับตลาดข้าวภายในประเทศ

กระทรวงการคลังเวียดนามกำลังร่างโครงการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการสร้างเสถียรภาพให้กับตลาดข้าวในประเทศ โดยมีมาตรการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรหลายด้าน เช่น ให้การอุดหนุนดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อซื้อวัตถุดิบ เครื่องมือและอุปกรณ์ในการผลิต เสนอให้รัฐบาล ยกเว้น/ลดภาษี และค่าธรรมเนียม เพื่อเป็นการช่วยเหลือบางส่วนในการลดต้นทุนปัจจัยการผลิตสำหรับการผลิตสินค้าเกษตร และเสนอให้มีการตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการผลิตและส่งออกข้าว ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความมีเสถียรภาพด้านราคาข้าวในระยะยาว เป็นต้น

(6) นโยบายการส่งออก

นับตั้งแต่เวียดนามเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)¹ กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าของเวียดนาม (Ministry of Industry and Trade: MOIT) ได้มอบหมายให้สมาคมอาหารเวียดนาม (Vietnam Food Association: VFA) ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดราคาส่งออกข้าวขั้นต่ำ (Minimum Export Price: MEP) หรือ "ราคาเดียว" ที่ขายให้กับต่างประเทศ (ไม่ต้องไปตัดราคากันเองในตลาดโลก) ที่สมาชิกผู้ส่งออกจะต้องทำสัญญาซื้อขายกับต่างประเทศ และทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรโควตาในการส่งออกข้าวให้แก่ผู้ส่งออกในแต่ละราย นอกจากนี้เวียดนามได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการส่งออกและค้าข้าวฉบับใหม่ (มีผลบังคับใช้ 1 มกราคม 2010)

โดยกำหนดให้บริษัทส่งออกต้องมีคลังและไซโลเก็บข้าวขนาด 5,000 ตัน (ภายในต้นเดือนกันยายน 2010) และมีโรงสีที่สามารถสีข้าวได้อย่างต่ำ 10 ตันต่อชั่วโมงเป็นของตนเอง โดยบริษัทส่งออกรายใดที่ไม่สามารถส่งออกข้าวได้ 12 เดือนติดต่อกัน จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตส่งออกข้าว ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าเวียดนามจะมีข้าวเพียงพอสำหรับการส่งออกและยกระดับความสามารถในการแข่งขัน อย่างไรก็ตามข้อกำหนดดังกล่าวอาจทำให้บริษัทส่งออกรายขนาดเล็กประสบปัญหาและต้องปิดกิจการไปบางส่วน

นอกจากนี้เวียดนามได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการส่งออกและค้าข้าวฉบับใหม่ (มีผลบังคับใช้ 1 มกราคม พ.ศ. 2553) โดยกำหนดให้บริษัทส่งออกต้องมีคลังและไซโลเก็บข้าวขนาด 5,000 ตัน (ภายในต้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2553) และมีโรงสีที่สามารถสีข้าวได้อย่างต่ำ 10 ตันต่อชั่วโมง เป็นของตนเอง โดยบริษัทส่งออกรายใดที่ไม่สามารถส่งออกข้าวได้ 12 เดือนติดต่อกัน จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้ส่งออกข้าว ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าเวียดนามจะมีข้าว

เพียงพอสำหรับการส่งออก และยกระดับความสามารถในการแข่งขัน อย่างไรก็ตามข้อกำหนดดังกล่าวอาจทำให้บริษัทส่งออกขนาดเล็กประสบปัญหาและต้องปิดกิจการไปบางส่วน

(7) นโยบายความร่วมมือด้านค้าข้าวกับต่างประเทศ

เพื่อต้องการส่งออกข้าวให้ได้ในปริมาณมาก รัฐบาลเวียดนามได้มีนโยบายร่วมมือด้านข้าวกับประเทศเพื่อนบ้านในหลากหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ด้านความร่วมมือระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา เวียดนามได้ตั้งบริษัทร่วมทุนด้านข้าวกับกัมพูชา ชื่อว่า บริษัท “Cambodian - Vietnam Food Company : Cavifoods” เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2552 ซึ่งจะเป็นการร่วมทุนระหว่าง SouthernFood Corporation (VINAFOOD 2) ถือหุ้น 37% บริษัทพัฒนาและการลงทุนกัมพูชา (Investment and Development Company of Cambodia: IDCC) ถือหุ้น 33% และ บริษัท Green Trades ของกัมพูชา ถือหุ้น 30% เพื่อทำธุรกิจข้าวแบบครบวงจรในกัมพูชา โดยเน้นการลงทุนด้านกระบวนการผลิต การเก็บรักษาและการส่งข้าวออก รวมถึงการสร้างโรงสีข้าวไซโลเก็บข้าวและโรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ข้าวต่างๆ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม นอกจากนี้บริษัทได้จัดตั้งคลังสินค้าในต่างประเทศจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ ฟิลิปปินส์ แทนซาเนีย กานา และแอฟริกาใต้ อีกทั้งยังมีแผนที่จะก่อตั้งบริษัทร่วมทุนด้านอาหารกับพม่าอีกด้วย

(8) นโยบายการพัฒนาการเกษตรชนบทเวียดนาม

เวียดนามได้มียุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรชนบท ปีพ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2563 เพื่อวางทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาการผลิตด้านการเกษตรของประเทศในอีก 10 ปีข้างหน้า โดยการผลิตข้าวนั้นเวียดนามมีเป้าหมายที่จะพัฒนากรรมวิธีการผลิตข้าวให้มีความทันสมัย สร้างความมั่นคงทางด้านอาหารให้กับประเทศ เสริมสร้างความสามารถการแข่งขันในการส่งออก ซึ่งนโยบายที่รัฐบาลเวียดนามจะนำมากำหนดใช้ จะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน และอยู่บนพื้นฐานความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร โดยเฉพาะการจัดสรรที่ดินและเครื่องมือให้แก่ชาวนา การกำหนดนโยบายและมาตรการใหม่ ๆ ที่ช่วยเสริมสร้างการผลิตสินค้าและระบบกลไกตลาด

(9) นโยบายช่วยเหลือเกษตรกร โดยการจัดตั้งโครงการสินเชื่อเกษตรกรและโครงการประกันภัย

มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในเวียดนาม ให้ได้รับความคุ้มครองการขาดทุนหากผลผลิตตกต่ำอันเป็นผลมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย และพายุไต้ฝุ่น และในปีพ.ศ. 2553 บริษัท Swiss Reinsurance Company Ltd (Swiss Re) ได้เปิดตัวโครงการประกันภัย ซึ่งพัฒนาร่วมกับบริษัท Vietnam Agribank Insurance Joint Stock Company (ABIC) โดยโครงการประกันภัยครอบคลุมถึงการปล่อยสินเชื่อให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวใน 10 จังหวัด ของเวียดนาม และมีโอกาสขยายโครงการไปทั่วประเทศในอนาคตซึ่งข้อตกลงระบุว่า

ABIC ซึ่งเป็นบริษัทประกันที่อยู่ภายใต้การดูแลของ Agribank ซึ่งเป็นธนาคารเพื่อการเกษตร เวียดนาม และเป็นผู้ปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตรรายหลักของประเทศจะคุ้มครองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่เป็นลูกค้าของ Agribank ที่ไม่สามารถชำระเงินกู้ได้เนื่องจากผลผลิตตกต่ำ โดย ABIC จะโอนความเสี่ยงผ่านการประกันภัยต่อไปยัง Swiss Re และบริษัท Vietnam National Reinsurance Company (Vina Re) โดยที่ผ่านมา Agribank ได้ปล่อยสินเชื่อให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว 5 ล้านครัวเรือนทั่วประเทศเวียดนาม ซึ่งโครงการประกันภัยนี้จะช่วยให้ Agribank มีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในการลดผลกระทบจากการที่เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้คืนได้เนื่องจากผลผลิตตกต่ำ ซึ่งโครงการประกันภัยนี้มีความสำคัญมาก เมื่อพิจารณาจากในอดีตที่ผลผลิตทางการเกษตรที่เสียหายมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 5 ของจีดีพีของประเทศเวียดนาม จะเห็นได้ว่ารัฐบาลเวียดนามได้เตรียมพร้อมในทุกด้าน เพื่อผลักดันให้ข้าวเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญโดยมีเป้าหมายที่จะยึดพื้นที่ "เบอร์หนึ่งข้าวโลก" ให้ได้ในเร็ววัน

6) จุดแข็ง และปัญหา/อุปสรรคที่มีผลต่อการพัฒนา

(1) จุดแข็ง

การทำตลาดข้าวของเวียดนามแบบ “ทีมเดียว” และรุกตลาดข้าวคุณภาพรัฐบาล หาดตลาดแบบ G to G ผ่าน Vinafood ซึ่งการทำตลาดของเวียดนามจะเข้าไปในทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ คือ รัฐบาล ผู้ส่งออก และเกษตรกร โดยรัฐบาลเป็นผู้นำในการทำตลาดกับต่างประเทศ แบบ G to G โดยผ่านทางสมาคมอาหารเวียดนาม (Vietnam Food Association: VFA) ที่มีสมาชิกประมาณ 205 บริษัท ส่วนบริษัทผู้ส่งออกข้าวของเวียดนามที่มีขนาดใหญ่มี 2 บริษัท คือ VINAFOOD 1 และ VINAFOOD 2 ซึ่งทั้ง 2 บริษัทมีสัดส่วนในการส่งออกข้าวมากถึง 70 เปอร์เซ็นต์ของการส่งออกข้าวทั้งหมดของเวียดนาม ส่วนที่เหลืออีก 30 เปอร์เซ็นต์เป็นของผู้ส่งออกอื่น ๆ

(2) ความอุดมสมบูรณ์ของสภาพพื้นดินและความพร้อมของระบบชลประทาน เวียดนามยังมีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ย 3 ปี 52 - ปี 54 เวียดนามมีผลผลิตต่อไร่ประมาณ 853 กก. ต่อไร่ ซึ่งเป็นผลผลิตต่อไร่ที่สูงเป็นอันดับ 4 ของเอเชีย รองจากเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน และสูงเป็นอันดับ 1 ของอาเซียน ในขณะที่ไทยผลิตได้ 447 กก. ต่อไร่ เป็นอันดับที่ 13 ของเอเชีย และอันดับที่ 7 ของอาเซียนสาเหตุสำคัญที่ทำให้เวียดนามมีผลผลิตต่อไร่สูง เนื่องจากพื้นที่ปลูกข้าวของเวียดนามส่วนใหญ่ร้อยละ 54 อยู่บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง (Mekong River Delta) และอีกร้อยละ 17 อยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำแดง (Red River Delta) ซึ่งแหล่งปลูกข้าวทั้งสองแหล่งมีความอุดมสมบูรณ์ของสภาพพื้นดินและความพร้อมของระบบชลประทานอย่างมาก โดยจังหวัดที่สำคัญในการผลิตข้าวของเวียดนามคือ จังหวัดเกิ่นเทอ อันยาง ดงทัป บักเลียว ก่าเมา ซึ่งทั้งหมดอยู่บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง และในบางปีจังหวัดเหล่านี้สามารถผลิตข้าวได้ถึง 1.2 ตันต่อไร่

อีกทั้งการทุ่มงบประมาณในการวิจัยข้าวของเวียดนามก็เป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ที่สูงขึ้น

(3) ด้านต้นทุนการผลิต

เวียดนามมีต้นทุนการผลิตข้าวที่ต่ำกว่าไทยถึงร้อยละ 51 เนื่องจากค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่า และส่วนมากมักใช้แรงงานในครัวเรือน สาเหตุก็เพราะที่นาส่วนใหญ่มีขนาดเล็กไม่เอื้อต่อการใช้เครื่องจักร นอกจากนี้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่สูงกว่ามากโดยเวียดนามมีต้นทุนการผลิตข้าวเฉลี่ยตันละ 5,151 บาท ขณะที่ไทยมีต้นทุนการผลิตข้าวเฉลี่ยตันละ 7,776 บาท ซึ่งจากต้นทุนการผลิตข้าวที่ต่ำกว่า รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีของโรงสีหลายแห่งยังมีข้อจำกัดในการอบเพื่อลดความชื้นของข้าวให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการสีข้าวให้ได้คุณภาพสูงประกอบกับการขนส่งที่นิยมใช้ทางเรือซึ่งประหยัดกว่าส่งผลให้ราคาส่งออกข้าวของเวียดนามต่ำกว่าไทยอย่างชัดเจน

ผลผลิตข้าวเวียดนามปี 2554 สูงสุดในรอบ 10 ปี สำนักงานสถิติเวียดนามรายงานว่ามี 2554 ผลผลิตข้าวเวียดนามมี 42.3 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 2.3 ล้านตัน และสูงสุดในรอบ 10 ปี เนื่องจากพื้นที่ปลูกเพิ่มขึ้นจากราคาที่สูงใจ และสำหรับปี 2555 และปี 2556 ผลผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย เนื่องจากราคาข้าวที่ปรับลดลงจากการแข่งขันด้านราคากับข้าวอินเดีย

จากกราฟจะพบว่าต้นทุนการผลิตของไทยสูงกว่าเวียดนามเกือบเท่าตัว บวกกับนโยบายการรับจำนำข้าวในราคาสูงของรัฐบาลชุดนางสาวยิ่งลักษณ์ทำให้ราคาข้าวไทยสูงขึ้นกว่าประเทศเพื่อนบ้านมาก



ข้อมูลผลผลิตต่อไร่ : รศ.สมพร อิศวิลานนท์

ภาพประกอบที่ 2.24 ต้นทุนการผลิตข้าว ของประเทศไทยและเวียดนาม

(4) ปัญหาอุปสรรค : ปัญหาหนี้ VINAFOOD 2

Vietnam Southern Food Corporation Limited (VINAFOOD 2) ซึ่งเป็นหนึ่งในสองบริษัทอาหารที่ใหญ่ที่สุดของเวียดนามกำลังเผชิญกับปัญหาหนี้สินรวมจำนวนมหาศาลกว่า 1 ล้านล้าน VND หรือ 46.6 ล้านเหรียญ เนื่องจากภาระดำเนินงานของบริษัทย่อยที่ไม่ประสบผลสำเร็จตามสถิติที่เผยแพร่ โดย Nhiep Cau Dau Tu ของเดือนมีนาคมปีนี้ บริษัทย่อย 19 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 44 แห่งของ VINAFOOD 2 ขาดดุลในปี 2014 ซึ่งบริษัทย่อยสองสาขาที่ทำให้เกิดการสูญเสียที่ใหญ่ที่สุดนั้นคือ บริษัทอาหาร Tra Vinh และ บริษัท TRAVIFACO เป็นจำนวนเงินรวม 164.66 พันล้าน VND (7.67 ล้านเหรียญ) และ 134.52 พันล้าน VND (6.27 ล้านเหรียญ) ตามลำดับ

เหตุผลหนึ่งที่ทำให้บริษัทสูญเสียเงินจำนวนมากนี้คือความล้มเหลวในการเพาะพันธุ์ปลา Tra โดย VINAFOOD 2 สูญเสียเงินไปกว่า 927 พันล้าน VND (432 ล้านเหรียญ) เนื่องจากการผสมพันธุ์ที่สิ้นเปลืองและกระบวนการส่งออกของปลา Tra นอกจากนี้ อีกเหตุผลหนึ่งสำหรับอธิบายการขาดดุลที่เกิดขึ้นนั้นมาจากการให้กู้ยืมระหว่างบริษัทย่อยซึ่งสร้างขึ้นอย่างต่อเนื่องสร้างความสูญเสียมูลค่ากว่า 100 พันล้าน VND (4.66 ล้านเหรียญ)

ปัญหาต่อมาคือการที่ VINAFOOD 2 ผลิผลามลงนามในสัญญาการส่งออกข้าวในราคาที่ต่ำ โดยปีที่ผ่านมา VINAFOOD 1 และ VINAFOOD 2 ชนะการเสนอราคาในการส่งออกข้าวรวม 800,000 ตันไปยังฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม บริษัทที่รับช่วงต่อต่างก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการตามสัญญาเพราะกลัวขาดทุนเนื่องจากราคาต่ำเกินไป ด้วยเหตุนี้จึงเป็นผลให้ VINAFOOD 2 ต้องดำเนินการตามสัญญาด้วยตัวเองและขาดทุนถึง 23.2 ล้านเหรียญ ซึ่งบริษัทย่อยบางแห่ง อย่างเช่น บริษัทอาหาร Hau Giang, บริษัท Vinh Long และบริษัท Dong Thap ต่างก็ประสบปัญหาที่คล้ายกัน

แม้ว่า VINAFOOD 2 จะเป็นองค์กรของรัฐเต็มรูปแบบที่ประกอบไปด้วยบริษัทย่อย 44 แห่งและจนถึงขณะนี้ VINAFOOD 2 ได้เป็นผู้ส่งออกข้าวที่ใหญ่ที่สุดในเวียดนาม แต่บริษัทกลับต้องเผชิญกับปัญหาการล้มละลายซึ่งรัฐบาลจะขอให้มีการซื้อขายหลักทรัพย์ในช่วง 2014 – 2015

ในเดือนมีนาคม VINAFOOD 1 ได้ยุบบริษัทย่อยเป็นจำนวนมาก เช่น บริษัทร่วมหุ้น (Joint Stock Company: JSC) Hanoi-Nam Dinh Beer, บริษัทร่วมหุ้น Southern Salt Company and Northeast Food และในเดือนกุมภาพันธ์ Vinafood1 ก็ได้เดินหน้ายุบบริษัทย่อยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น บริษัทร่วมหุ้น Ha Son Binh Food, บริษัทร่วมหุ้น Song Hong Food, บริษัทร่วมหุ้น Hai Duong VINAFOOD 1 และ บริษัทร่วมหุ้น Nam Dinh Food.

(2) บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited)

1) ความเป็นมา

บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited) ก่อตั้งขึ้นในปี 1889 ในเมือง Lyallpur ซึ่งกลายเป็นเมืองไฟซาลาบาด (Faisalabad) ของปากีสถานในปัจจุบัน โดยเริ่มดำเนินการในฐานะบริษัทสินค้าเกษตรประเภท ธัญพืช, ฝ้าย และน้ำมัน ก่อนจะเปลี่ยนเป็นการดำเนินธุรกิจสินค้าเกษตรประเภทข้าวบาสมัติ (Basmati) เพียงอย่างเดียวในปี 1947 และเริ่มส่งออกข้าวและเป็นที่รู้จักในตลาดโลกในปี 1970 ถึง 1980 เป็นต้นมา บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited) เป็นบริษัทส่งออกข้าวบาสมัติที่ใหญ่ที่สุดในอินเดียที่มีสายการผลิตข้าวถึง 20 แบรินด์ในเครือ ยกตัวอย่างเช่น Doon, Unity, Al Bustan หรือข้าวแบรินด์ India Gate ซึ่งถือเป็นสินค้าหลักที่ทำรายได้และสร้างชื่อเสียงให้แก่บริษัท

2) วิสัยทัศน์

เพื่อรักษาและพัฒนาชื่อเสียงของข้าวบาสมัติให้ดียิ่งขึ้น บริษัท ได้มีการผลักดันให้เกษตรกรได้มีส่วนในการนำวิธีการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาบูรณาการในการเขตรและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีการประมวลผลข้าวระดับ โลกเพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานด้านอุตสาหกรรมเพื่อสินค้าและการบริการที่มีคุณภาพ

3) พันธกิจ

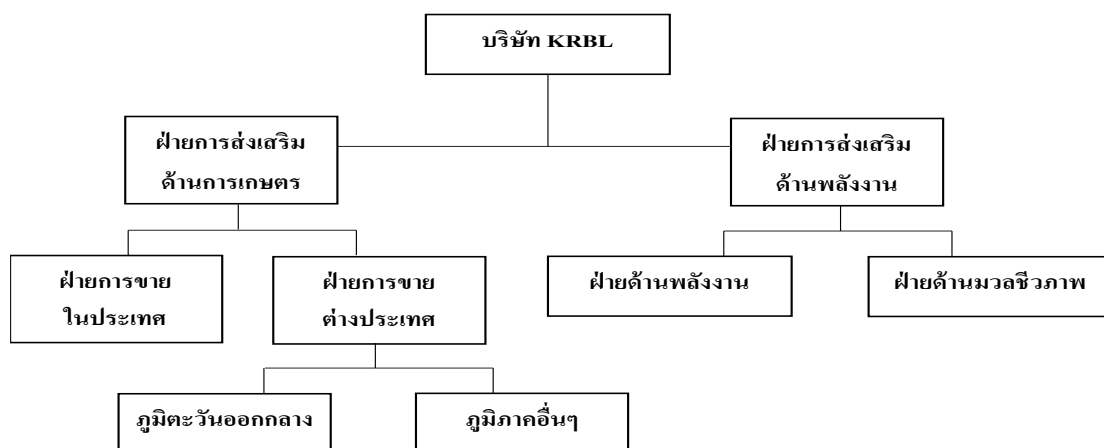
ในฐานะที่เป็นผู้ส่งออกข้าวบาสมัติอันดับหนึ่งของโลก บริษัทมีพันธกิจในการส่งมอบสินค้าที่มีคุณภาพแก่ผู้บริโภค ด้วยสภาพแวดล้อมของการทำงานที่มีความเป็นมืออาชีพช่วยบ่มเพาะทักษะการทำงานของพนักงานให้สมบูรณ์แบบ นอกจากนี้การเติบโตและความเข้มแข็งทางการเงินอย่างเข้มแข็งของบริษัทได้สร้างมูลค่าให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

4) การดำเนินงาน

บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited) ยังถือเป็นบริษัทข้าวแห่งแรกของอินเดียที่มีการดำเนินการผลิตแบบเป็นห่วงโซ่การผลิต (product chain) ที่ครบวงจร กล่าวคือ นอกจากจะเป็นผู้ส่งออกแล้ว บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited) ยังเป็นผู้ผลิตข้าวโดยอาศัยการทำเกษตรพันธสัญญา (contract farming) กับเกษตรกร ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าว บริษัทจะให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ และให้ความรู้แก่เกษตรกรทุกขั้นตอน ตั้งแต่การแจกจ่ายเมล็ดข้าวที่มีคุณภาพ การใช้เทคโนโลยีในการปลูก การจัดหาปุ๋ยที่มีคุณภาพ รวมถึงการจัดสัมมนาเกี่ยวกับการจัดการทั้งก่อนและหลังการเก็บเกี่ยว อีกทั้งบริษัทยังมีการประกันราคาขั้นต่ำให้แก่เกษตรกรอีกด้วย นอกจากนี้ บริษัทยังเป็นเจ้าของโรงสีข้าวขนาดใหญ่ที่มีกำลังการผลิตสูงซึ่งตั้งอยู่ในแคว้นปัญจาบ (Punjab) และแคว้นอุตตรประเทศ (Uttara Pradesh) ซึ่งเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการเพาะปลูก

ข้าวบาสมัติของประเทศ หลังจากนั้น บริษัทจะนำเอาข้าวที่เก็บเกี่ยวได้นั้น ไปเก็บที่คลังเก็บสินค้าของบริษัทซึ่งมีกำหนดเวลาไม่นานเกินกว่า 1 ปี โดยควบคุมความสะอาดเป็นมาตรฐานสำคัญ ซึ่งปัจจุบัน คลังสินค้าของ บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited)สามารถรองรับข้าวได้ถึง 6 ล้านเมตริกซ์ตัน (MT) ซึ่งมีมูลค่ากว่า 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินการของบริษัทที่ยึดหลักความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อสังคมรวมถึงครอบครัวของชาวนาถือเป็นจุดเด่นของบริษัทแห่งนี้

โครงสร้างการบริหารจัดการสินค้าเกษตรของบริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited)



ภาพประกอบที่ 2.25 โครงสร้างการบริหารจัดการสินค้าเกษตรของบริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited)

ที่มา: บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited), ออนไลน์

5) จุดแข็งและโอกาส

(1) บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited)ถือเป็นผู้ส่งออกข้าวบาสมัติรายใหญ่ที่สุดของโลกซึ่งส่งออกไปยังหลายภูมิภาคทั่วโลก อาทิ เอเชีย, ตะวันออกกลาง, ยุโรป, สหรัฐอเมริกา, แคนาดา และแอฟริกา และเป็นบริษัทที่มีการดำเนินงานและมีประสบการณ์ในด้านนี้กว่า 129 ปี และชื่อเสียงของแบรนด์ที่แข็งแกร่งทำให้ บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited) เป็นผู้นำระดับโลกในตลาดข้าวบาสมัติ ทีมผู้บริหารที่แข็งแกร่งและมีความมุ่งมั่นที่ผู้บริหารที่มีความมุ่งมั่นและมีประสบการณ์ที่มีความสามารถในการขับเคลื่อน บริษัท ในเส้นทางการเติบโตในทุกสถานะตลาด ผู้บริหารระดับสูงที่แข็งแกร่งได้รับความช่วยเหลือจากทีมงานที่ทุ่มเททุ่มเทและมี

ความสามารถเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ของ บริษัท

(2) บริษัทมีเครือข่ายเกษตรกรสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งและผู้แทนจำหน่ายที่แข็งแกร่งติดต่อการทำฟาร์ม (จัดหาเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพสูงความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีที่สุดและอำนวยความสะดวกในการจัดหาปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพ) รับรองคุณภาพที่สม่ำเสมอเครือข่ายซัพพลายเชนที่แข็งแกร่งช่วยให้ผลิตภัณฑ์สามารถเข้าถึงผู้ค้าปลีกในอินเดียได้ทันเวลาเพื่อหลีกเลี่ยงการสต็อก

(3) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา (Research & Development) ของบริษัทมีการดำเนินการร่วมกับสถาบันวิจัย, มหาวิทยาลัยทางการเกษตร รวมถึงนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับข้าวบาสมาดี เพื่อการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวบาสมาดีให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งความสามารถของห่วงโซ่คุณค่าแบบรวมและการวิจัยและพัฒนาความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อความทันสมัยของการดำเนินงานและห่วงโซ่อุปทานนอกเหนือจากการมีอยู่ในห่วงโซ่คุณค่าทั้งหมดช่วยให้สามารถควบคุมต้นทุนและคุณภาพได้ จิตความสามารถด้านการวิจัยและพัฒนาที่ล้ำสมัยช่วยในการพัฒนาเมล็ดพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูงและยังมีนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ข้าวเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่เปลี่ยนแปลงไป

(4) บริษัท เคอาร์บีแอล จำกัด (KRBL Limited) เป็นเจ้าของโรงสีขนาดใหญ่ที่มีความสามารถในการผลิตถึง 195 เมตริกซ์ตัน (MT) ต่อชั่วโมง อีกทั้งการผลิตข้าวของบริษัทอาศัยเครื่องจักร 100 % ตลอดสายการผลิต ส่งผลให้การผลิตข้าวนั้นสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา

(5) บริษัทมีการควบคุมคุณภาพทำให้มั่นใจได้ว่าสินค้าข้าวนั้นสะอาดตามมาตรฐานและมาตรฐานคงที่ อีกทั้งบริษัทยังมีการพัฒนาโดยการนำเอาเทคโนโลยีที่โรงงานนำไปสู่การประหยัดจากขนาดและการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ การลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกอัตโนมัติขนาดใหญ่สำหรับการจัดเก็บและคลังสินค้าช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเก็บรักษาข้าว

(6) บริษัทมีกระบวนการพัฒนาคุณภาพเมล็ด อีกทั้งบริษัทยังจัดตั้งพื้นที่ 300 เฮกเตอร์ (741 เอเคอร์) เพื่อเป็นฟาร์มเมล็ดพันธุ์ข้าว และมีนักวิทยาศาสตร์และหน่วยงานของรัฐเข้ามาดูแลเมล็ดพันธุ์ก่อนจะส่งต่อไปยังเกษตรกร

(7) บริษัทสามารถเพิ่มมูลค่าให้แก่สิ่งที่เหลือจากการผลิตข้าว เช่นพลังงานในหม้อต้ม (boiler) ที่ได้จากแกลบ และน้ำมันประกอบอาหารซึ่งทำจากรำข้าว ทำให้ไม่สูญเสียสิ่งใดจากการผลิต อีกทั้งการลงทุนเชิงกลยุทธ์ในแหล่งพลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมการลงทุนเชิงกลยุทธ์ในความสามารถในการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อให้อุ่นใจว่ามีแหล่งจ่ายพลังงานที่สม่ำเสมอในราคาที่ต่ำกว่าสำหรับการผลิตอย่างต่อเนื่อง

(8) วิวัฒนาการของไลฟ์สไตล์และการตั้งค่างของผู้บริโภคการเพิ่มความใส่ใจด้านสุขภาพและการรับรู้แบรนด์ในส่วนของผู้บริโภคกำลังผลักดันความต้องการข้าวที่มีตราสินค้าข้ามเครือข่ายร้านค้าปลีกสมัยใหม่ และการขยายตลาดทั่วโลกและการบริโภคที่เพิ่มขึ้นมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในความต้องการทั่วโลกโดยเฉพาะในภูมิภาคตะวันออกกลางสำหรับข้าวบาสมัติ ขอบเขตความนิยมที่เพิ่มขึ้นและการรับรู้เกี่ยวกับคุณสมบัติที่มีคุณภาพสูง

6) ปัญหา/อุปสรรค

(1) ปริมาณน้ำฝนที่ลดลงและสภาพภูมิอากาศที่ไม่เอื้ออำนวยอาจส่งผลกระทบต่อทางลบต่อการปลูกและการผลิตข้าว ส่งผลทำให้พืชเสียหาย และมีแนวโน้มที่จะเกิดโรคพืชที่สามารถทำลายพืชผลได้

(2) เงินทุนหมุนเวียนสูงการลงทุนขนาดใหญ่ในเมืองหลวงและเวลาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับอายุขัยของข้าวเพื่อเพิ่มและรักษาคุณภาพทำให้เป็นอุตสาหกรรมเงินลงทุนหมุนเวียนสูง

(3) การสูญเสียสินค้าคงคลังความผันผวนของราคาตลาดข้าวอาจนำไปสู่การสูญเสียสินค้าคงคลัง

(4) การแข่งขันจากส่วนที่ไม่มีการรวบรวมกันแม้จะมีแนวโน้มล่าสุดของการเพิ่มความพึงพอใจสำหรับผลิตภัณฑ์แบรนด์ผู้เล่นที่ไม่มีการจัดระเบียบการดำเนินงานที่มีอัตรากำไรต่ำ และคิดเป็นสัดส่วนเกือบ 40-45% ของตลาด Basmati แต่ก็ยังเป็นภัยคุกคามต่อผู้เล่นที่มีการจัด การไม่รวมผลิตภัณฑ์ข้าวกล้องใน GST ได้รวมสถานการณ์ต่อไป

(5) การชะลอตัวทางเศรษฐกิจและความผันผวนของสกุลเงินการคุกคามของสงครามภาษีศุลกากรเริ่มต้นขึ้นโดยรัฐบาลสหรัฐฯ ประกอบกับความตึงเครียดทางภูมิศาสตร์ทางการเมืองในอิหร่านรัสเซียและอื่น ๆ และความผันผวนอย่างมากของการประเมินมูลค่าการแลกเปลี่ยนสกุลเงิน และการลดลงอย่างรวดเร็วของมูลค่าการแลกเปลี่ยนของเงินรูปีเมื่อเทียบกับดอลลาร์และสกุลเงินหลักอื่น ๆ ในช่วงไม่กี่เดือนที่ผ่านมาและการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิหร่านอย่างรุนแรงคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อทางลบต่อการนำเข้าของอินเดีย การขาดดุลและกระชับขึ้นของอัตราเงินเพื่อและอัตราดอกเบี้ยของธนาคาร . สิ่งนี้จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโดยรวมรวมถึงอุตสาหกรรมข้าวด้วย

(7) การแข่งขันทางการค้าจากประเทศปากีสถานการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อการปกครองของอินเดียในตลาดโลกบาสมัติ

(3) บริษัท ซี.พี. อินเตอร์เทรด จำกัด และ บริษัท ข้าว ซี.พี. จำกัด

1) ความเป็นมา

ซีพีเอฟจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2521 ในนาม “บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหารสัตว์ จำกัด” ด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 5 ล้านบาท โดยเริ่มมีรายได้จากการจำหน่ายอาหารสัตว์บก ในเขต 9 จังหวัดภาคใต้ในปี 2524 และต่อมาในปี 2530 ได้เริ่มขยายธุรกิจไปสู่การเลี้ยงสัตว์บก โดยมีเป้าหมายที่จะดำเนินธุรกิจหลักขณะครบวงจรมากขึ้น ในปี 2531 ซีพีเอฟเริ่มดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในด้านการผลิตและจำหน่ายอาหารกุ้ง การเพาะเลี้ยงกุ้ง และการแปรรูปกุ้งเพื่อการส่งออก

ในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการปรับโครงสร้างทางธุรกิจในกลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์ โดยซีพีเอฟได้เข้าซื้อบริษัทที่ดำเนินธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมด้านการเลี้ยงสัตว์ และการแปรรูปเนื้อสัตว์ของเครือเจริญโภคภัณฑ์ เข้ามาอยู่ภายใต้การบริหารงานของซีพีเอฟ การปรับโครงสร้างทางธุรกิจในครั้งนี้เสร็จสมบูรณ์ในช่วงต้นปี 2542 ซึ่งมีผลทำให้ซีพีเอฟเป็นแกนนำในการดำเนินธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมของเครือเจริญโภคภัณฑ์ในประเทศไทย และเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการดำเนินธุรกิจและเป้าหมายหลักของบริษัทที่มุ่งเน้นผลิตอาหารที่มีคุณภาพสู่ตลาดทั่วโลก ซีพีเอฟจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น “บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน)” ในเดือนธันวาคม 2542 ภายใต้โครงสร้างใหม่นี้ ทำให้ซีพีเอฟมีการดำเนินธุรกิจครอบคลุมไปทั่วทุกภาคของประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 ธุรกิจหลักคือ ธุรกิจสัตว์บก และธุรกิจสัตว์น้ำ ซึ่งทั้ง 2 ธุรกิจนี้มีการดำเนินงานในลักษณะครบวงจร โดยเริ่มจากการผลิตและจำหน่ายอาหารสัตว์ การเพาะพันธุ์สัตว์ การเลี้ยงสัตว์ และอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารจากเนื้อสัตว์ ทั้งนี้ บริษัท ซี.พี. อินเตอร์เทรด จำกัด และ บริษัท ข้าว ซี.พี. จำกัด เป็นบริษัทร่วมค้าภายใต้การดูแลของเครือเจริญโภคภัณฑ์ ตั้งขึ้นเมื่อปี 2522 โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อดำเนินการค้าระหว่างประเทศ ทั้งการนำเข้าและส่งออกสินค้าหลากหลายประเภท

2) วิสัยทัศน์

ด้วยวิสัยทัศน์ที่มุ่งสู่การเป็น “ครัวของโลก” บริษัทให้ความสำคัญและทุ่มเทกับการวิจัยและพัฒนาในทุกๆ ขั้นตอนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์อาหารที่สอดคล้องกับความพึงพอใจและพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา พร้อมทั้งยึดมั่นในนโยบายการดำเนินธุรกิจหลักขณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและช่วยเหลือดูแลสังคมอย่างต่อเนื่อง

3) พันธกิจ

ซีพีเอฟดำเนินธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมและอาหารแบบครบวงจรเพื่อนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพในด้านคุณค่า รสชาติ และความปลอดภัย สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ โดยซีพีเอฟมุ่งมั่นดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมุ่งเน้นการเติบโตขององค์กรอย่างยั่งยืนและสร้างผลตอบแทนให้ผู้ถือหุ้นได้อย่างเหมาะสม

4) การดำเนินงาน

ธุรกิจของเครือเจริญโภคภัณฑ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศได้แตกกิ่งก้านครอบคลุมหลากหลายประเภทกิจการ อาทิ ธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมและอาหาร การตลาดและการจัดจำหน่าย โทรคมนาคม เวชภัณฑ์ ธุรกิจการเงิน อุตสาหกรรมชิ้นส่วนและยานยนต์ ธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ในทุกๆ ประเทศที่เครือเจริญโภคภัณฑ์เข้าไปลงทุน อยู่บนพื้นฐานของหลักการ 3 ประโยชน์แห่งความยั่งยืน คือ ประเทศชาติ ประชาชน และบริษัทฯ ซึ่งเป็นปรัชญาในการดำเนินธุรกิจ (Business Philosophy) ของทุกบริษัทฯ ในเครือเจริญโภคภัณฑ์ทั่วโลก จึงทำให้เครือเจริญโภคภัณฑ์ได้รับความไว้วางใจ ความเชื่อมั่น และได้รับโอกาสทั้งจากภาครัฐ และประชาชนท้องถิ่น รวมถึงบริษัทพันธมิตรในแต่ละประเทศเสมอมา กิจการในต่างประเทศ (International Operations) มีฐานการดำเนินธุรกิจใน 16 ประเทศ คือ ประเทศไทย กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินเดีย บังกลาเทศ ปากีสถาน ตุรกี ใต้หวัน สิงคโปร์ จีน และ รัสเซีย

นอกจากนี้ยังมีการส่งออกไปกว่าร้อยประเทศทั่วโลก ร่วมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานในประเทศต่างๆ สร้างรายได้รวมกว่า 13,000,000 ล้านบาท ได้แก่ 13 กลุ่มธุรกิจ ที่เครือเจริญโภคภัณฑ์ลงทุนทั้งในไทยและต่างประเทศ ประกอบด้วย

- (1) กลุ่มธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมและอาหาร
- (2) กลุ่มธุรกิจการตลาดและการจัดจำหน่าย
- (3) กลุ่มธุรกิจโทรคมนาคม
- (4) กลุ่มธุรกิจเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยและ ผลิตภัณฑ์อารักขาพืช
- (5) กลุ่มธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ
- (6) กลุ่มธุรกิจพืชครบวงจร
- (7) กลุ่มธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
- (8) กลุ่มธุรกิจพลาสติก
- (9) กลุ่มธุรกิจสัตว์เลี้ยง
- (10) กลุ่มธุรกิจการค้าวัตถุดิบอาหารสัตว์
- (11) กลุ่มธุรกิจยานยนต์และอุตสาหกรรม(เงิน)

(12) กลุ่มธุรกิจการเงินและการธนาคาร(เงิน)

(13) กลุ่มธุรกิจเวชภัณฑ์(เงิน)

กลุ่มธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ (บริษัท ซี.พี. อินเตอร์เทรด จำกัด และ บริษัท ข้าว ซี.พี. จำกัด)

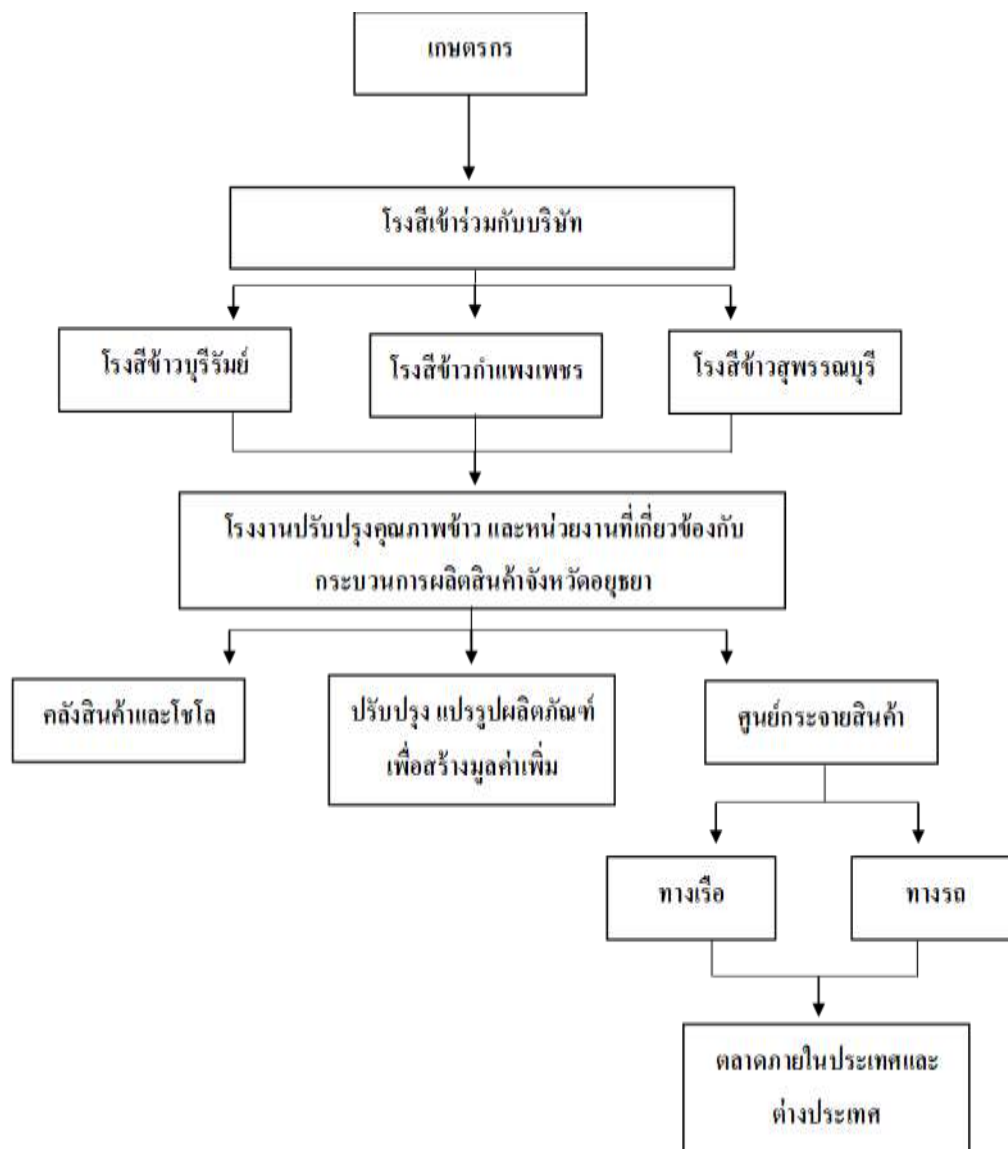
บริษัท ซี.พี. อินเตอร์เทรด จำกัด และ บริษัท ข้าว ซี.พี. จำกัด ในเครือเจริญโภคภัณฑ์ให้ความสำคัญตั้งแต่การคัดสรรวัตถุดิบคุณภาพ มีโรงสีเพื่อรับวัตถุดิบจากเกษตรกรโดยตรง 3 แห่ง คือ โรงสีบุรีรัมย์ โรงสีกำแพงเพชร โรงสีสุพรรณบุรี และยังมีโรงสีพันธมิตรรวมกว่า 30 แห่ง มีโรงงานปรับปรุงคุณภาพข้าว 2 แห่ง คือ โรงงานข้าววังแดงและโรงงานข้าวนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งได้นำเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีมาตรฐานระดับโลกมาใช้ จึงนับเป็นโรงงานข้าวที่ทันสมัยที่สุดในภูมิภาค ดำเนินการตั้งแต่การคัดสายพันธุ์ กระบวนการผลิต การควบคุมคุณภาพ ตลอดจนการตรวจสอบที่เข้มข้นและสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ทุกขั้นตอน ทำให้ได้สินค้าที่มีคุณภาพสูงตามมาตรฐานสากล

(1) โครงการข้าวนครหลวงหรือโรงงานปรับปรุงคุณภาพข้าวนครหลวงแบบครบวงจร ตั้งอยู่บนพื้นที่ 270 ไร่ ด้วยสถาปัตยกรรมการออกแบบอาคารโดดเด่น เมื่อมองจากด้านบนจะเห็นเป็นรูปทรงเมล็ดข้าวงดงาม ส่วนภายในอาคารโรงงานได้ลงทุนติดตั้งเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีกำลังการผลิตวันละ 3,600 ตัน/วัน หรือกว่า 1,080,000 ตัน/ปี ข้าวที่ผลิตได้จากโรงงานแห่งนี้จะส่งออกตลาดต่างประเทศ 80% ของกำลังการผลิตทั้งหมด หรือกว่า 120 ประเทศทั่วโลก

(2) สำหรับโครงการท่าเรือขนส่งสินค้าครบวงจร ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนแรกท่าเรือชายฝั่ง (coast port) ในพื้นที่ 14 ไร่ ความยาวหน้าท่า 276 เมตร ระดับความลึกหน้าท่า 4.5 เมตร รองรับเรือบรรทุกตู้คอนเทนเนอร์และเรือสินค้าทั่วไปขนาดความยาวประมาณ 50 เมตร กินร่องน้ำลึกสูงสุด 3.5 เมตร รั้งได้พร้อมกันครั้งละ 5 ลำ ส่วนที่สองไอซีดีในพื้นที่ 80 ไร่ ใช้เป็นสถานที่ตรวจปล่อยสินค้าโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากร

(3) โครงการภาพยนตร์โฆษณาข้าวตราฉัตรความยาว 1 นาที จะออกสู่สายตาประชาชน นอกจากการลงทุนในประเทศไทยแล้ว บริษัทยังได้มีการลงทุนในต่างประเทศ โดยปัจจุบันได้มีการลงทุนในหลายประเทศทั่วโลก เช่น ตุรกี สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป มาเลเซีย เวียดนาม อินเดีย เดนมาร์ก และสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น เพื่อดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรม โดยเป็นการลงทุนทั้งในส่วนที่จะใช้เป็นฐานการผลิตและส่วนที่จะใช้เป็นช่องทางในการจัดจำหน่ายสินค้าที่ผลิตและส่งออกไปจากบริษัทในกลุ่มซีพีเอฟ

โครงสร้างการบริหารจัดการสินค้าเกษตรของ
บริษัท ซี.พี. อินเตอร์เทรด จำกัด และ บริษัท ข้าว ซี.พี. จำกัด (กลุ่มธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ)



ภาพประกอบที่ 2.26 โครงสร้างการบริหารจัดการสินค้าเกษตรของบริษัท ซี.พี. อินเตอร์เทรด จำกัด
และ บริษัท ข้าว ซี.พี. จำกัด

ที่มา: บริษัท ซี.พี. อินเตอร์เทรด จำกัด และ บริษัท ข้าว ซี.พี. จำกัด

10. งานวิจัยเกี่ยวข้อง

10.1 งานวิจัยเกี่ยวข้องภายในประเทศ

ชลลดา ปิ่นเพชร (2555) ศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อนำเกษตรกรพันธะสัญญามาใช้ส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เกษตรพันธะสัญญาตามทฤษฎีถูกนำมาใช้เพื่อรักษาระดับการส่งออกและระดับราคาของสินค้า แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการทำเกษตรพันธะสัญญาเป็นสัญญาที่ถูกกำหนดโดยแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งมีอำนาจต่อรองเหนือกว่า ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสัญญา ก่อให้เกิดปัญหาเกษตรกรมีหนี้สินจากการทำเกษตรกรรม และรายได้ไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป

เมื่อมีการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทำให้ปลอดภาษีนำเข้า ย่อมส่งผลให้มีการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมประเภทเดียวกับสินค้าเกษตรของประเทศไทย ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันก็มีมาตรการไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรม เมื่อสินค้าประเภทเดียวกันเข้ามาในประเทศไทย จากปัญหาดังกล่าวพบว่า ควรมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองการทำเกษตรพันธะสัญญาโดยเฉพาะ และกำหนดแบบของสัญญามาตรฐานของประเทศไทยและกฎหมายแม่แบบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติตาม ควรมีหน่วยงานที่ใช้อำนาจปกครองในการใช้อำนาจควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อคู่สัญญา

เมื่อมีสัญญาที่เป็นธรรมแล้วจึงนำสัญญาดังกล่าวมาใช้ส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรเพื่อให้สามารถจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรออกไปยังประเทศที่ไม่สามารถผลิตสินค้าเกษตรได้ และส่งเสริมให้นักลงทุนของประเทศไทยนำเข้าเกษตรพันธะสัญญาไปลงทุนยังประเทศอื่นในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งสินค้าเกษตรบางประเภทไม่สามารถผลิตได้ในประเทศไทย หรือผลิตได้แต่ไม่เพียงพอใช้ในประเทศ ไม่ต้องซื้อผลผลิตทางการเกษตรที่ราคาแพงตามราคาตลาดโลก และส่งเสริมให้คนไทยประกอบธุรกิจบริการจัดหาคู่ค้าในการทำเกษตรพันธะสัญญา

คมกฤษ สุวดี (2538) ศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า: ศึกษากรณีข้าวและยางพารา ประชากรของประเทศส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และบางส่วนประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเกษตร หรือประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรที่สำคัญได้แก่ ข้าวและยางพารา อย่างไรก็ตามปัญหาของสินค้าที่เกิดขึ้นคือ ราคาสินค้าดังกล่าวมีความผันผวนสูงทำให้เกิดความเสี่ยงทางด้านราคาแก่เกษตรกรและผู้ประกอบการอื่นๆ แนวทางประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ การจัดระบบให้มีการวางแผนการผลิตและกำหนดราคาสินค้าล่วงหน้า เช่นการทำ สัญญาซื้อขายล่วงหน้าสำหรับสินค้าดังกล่าว ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าที่เป็นระบบ นอกจากนี้การซื้อขายสินค้า

เกษตรล่งหน้าที่สำคัญสองประเภทคือ ข้าวและยางพารา ยังประสบปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ในการซื้อขายข้าวล่งหน้า

ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงเกษตรราธิการ เรื่องห้ามตกข้าวแก่ชวานา จ.ศ. 1239 และพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 สำหรับสินค้าข้าวและพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2481 สำหรับสินค้ายางพาราเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการซื้อขายสินค้าล่งหน้าทั้งสองประเภท จากการศึกษาพบว่า การแก้ไขกฎหมายทั้งสามฉบับไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การพัฒนาระบบการซื้อขายสินค้าเกษตรล่งหน้า เพราะปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาระบบการซื้อขายสินค้าเกษตรล่งหน้ามิได้มีเพียงปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ตามกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นแต่เพียงประการเดียว แต่ยังมีปัญหาการเข้ามามีบทบาทในระบบการซื้อขายสินค้าล่งหน้าขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตลอดจนประเด็นนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีต่าง ๆ ดังนั้นจึงเห็นสมควรให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่งหน้าทั้งระบบ โดยอาจมีโครงสร้างทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้คือ การจัดองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการซื้อขายสินค้าล่งหน้า องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสินค้าล่งหน้า เช่น ตลาด สำนักหักบัญชีนายหน้า สมาคมเกี่ยวเนื่องกับธุรกิจซื้อขายสินค้าล่งหน้า ตลอดจนการดำเนินงานของตลาดซื้อขายสินค้าล่งหน้าการกระทำที่ไม่เป็นธรรมใน การซื้อขายสินค้าเกษตรล่งหน้า เป็นต้น

ณัฐชนันท์ ฤทธิชัย (2554) ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีต่อผลการปฏิบัติราชการของกรมการขนส่งทางบก มีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบผลกระทบของการพัฒนาคุณภาพการบริหาร จัดการภาครัฐที่มีต่อผลการปฏิบัติราชการของกรมการขนส่งทางบก โดยใช้แบบสอบถามเป็น เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารสำนักงานขนส่งจังหวัด จำนวน 75 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์สหสัมพันธ์แบบพหุคูณ การวิเคราะห์การถดถอยอย่างง่าย และการถดถอยแบบพหุคูณ ซึ่งการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้ถูกกำหนดให้เป็นตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์และผลกระทบต่อผลการปฏิบัติราชการ ผลการวิจัยพบว่า

1) การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการนำ องค์กร ไม่มีความสัมพันธ์ และผลกระทบกับผลการ ปฏิบัติราชการโดยรวมและรายด้าน

2) การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการ วางแผนเชิงกลยุทธ์ มี ความสัมพันธ์และผลกระทบเชิงบวกกับผลการปฏิบัติราชการโดยรวมและ รายด้าน ได้แก่ ด้าน ประสิทธิภาพ และด้านคุณภาพการให้บริการ

3) การพัฒนาคุณภาพการบริหาร จัดการภาครัฐ ด้านการมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย มีความสัมพันธ์และผลกระทบเชิงบวก กับผลการปฏิบัติราชการ ด้านประสิทธิผล และ

ด้านคุณภาพการให้บริการ

4) การพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ มีความสัมพันธ์และ ผลกระทบเชิงบวกกับผลการปฏิบัติราชการ ด้านประสิทธิภาพ และด้านประสิทธิผล

5) การพัฒนา คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล มีความสัมพันธ์และผลกระทบ เชิงบวกกับผลการปฏิบัติราชการ ด้านประสิทธิภาพ และด้านคุณภาพการให้บริการ

6) การพัฒนา คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการจัดกระบวนการ มีความสัมพันธ์ และผลกระทบเชิงบวก กับผลการปฏิบัติราชการ ด้านคุณภาพการให้บริการ และด้านการพัฒนาองค์กร และ

7) การพัฒนา คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านผลลัพธ์การดำเนินการ มีความสัมพันธ์ และผลกระทบเชิง บวกกับผลการปฏิบัติราชการ ด้านประสิทธิภาพ และด้านประสิทธิผล โดยสรุป การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีความสัมพันธ์และผลกระทบเชิง บวกกับผลการปฏิบัติราชการ ยกเว้น ด้านการนำ องค์กร ซึ่งกรมการขนส่งทางบก ควรนำ ข้อเสนอที่ได้จากการ วิจัยครั้งนี้ไปใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง เพื่อให้การพัฒนา คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุเป้าหมายอย่างมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เสริมสร้างคุณภาพการให้บริการ และก่อให้เกิดการพัฒนาองค์กรอย่าง ยั่งยืนต่อไป คำ สำคัญ: การบริหารจัดการภาครัฐ, ผลการปฏิบัติราชการ, กรมการขนส่งทางบก

ศุสสดี สัตยมานะ (2529, หน้า 18) สรุปลักษณะสำคัญโดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ มีกฎหมายหรืออำนาจ (Authority) บางอย่างรองรับ โดยกำหนด ขอบเขต อำนาจ หน้าที่และการดำเนินการอย่างชัดเจน มีฐานะเป็นนิติบุคคล กิจการส่วนใหญ่ ดำเนินการทางเศรษฐกิจ บริหารงานในรูปคณะกรรมการ บุคลากรในองค์การมิได้มีฐานะเป็น ข้าราชการ แต่อาจมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นองค์การที่ได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลและอาจใช้รายได้ของตนมาเป็นทุนหมุนเวียนได้ สามารถกู้ยืมเงินจากรัฐหรือหน่วยงาน ต่างประเทศ โดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน รวมทั้งอาจออกพันธบัตรขายแก่ประชาชนเพื่อนำมาเป็น ทุนหมุนเวียนสำหรับดำเนินการได้

ศุภกานต์ อัครชัยพาณิชย์ (2544) ได้ทำการศึกษาต้นทุนกิจกรรมสำหรับผู้ประกอบการ ขนส่งสินค้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ต้นทุนกิจกรรม ต้นทุนการให้บริการ และ ต้นทุนที่เกิดจากลูกค้าแต่ละรายได้อย่างถูกต้อง โดยใช้ข้อมูลจากผู้ประกอบการรายหนึ่งที่ทำเนิ นธุรกิจด้วยการรวบรวมสินค้าในเขตชานเมืองกรุงเทพฯ ไปส่งยังปลายทางที่ต่างจังหวัดโดย

ทำการศึกษารอบคลุมกิจกรรมที่เกิดขึ้นในแผนกธุรการ แผนกคลังสินค้า และแผนกขนส่ง โดย การศึกษานี้ได้เสนอ โครงสร้างแบบจำลองต้นทุนกิจกรรม แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ทรัพยากร กิจกรรม และสิ่งที่จะคิดต้นทุนตามลำดับ ทำให้ได้ทราบข้อมูลที่แท้จริงในแต่ละกิจกรรมได้อย่างถูกต้อง

เพ็ญ เกตรศรี (2556) ศึกษาเรื่อง โครงการเพิ่มศักยภาพการแปรรูป และจำหน่ายสินค้า เกษตรปลอดภัยแบบครบวงจร กิจกรรมส่งเสริมการแปรรูป และจำหน่ายข้าวปลอดภัย สรุปรวมของการดำเนินโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตการแปรรูป และจำหน่ายสินค้าเกษตร ปลอดภัยแบบครบวงจร (กิจกรรมส่งเสริมการแปรรูป และจำหน่ายข้าวปลอดภัย) จะสามารถเอื้อ ประโยชน์ให้กับบรรดาสมาชิกสหกรณ์เป็นการส่งเสริมและพัฒนาให้สมาชิกสหกรณ์มีความรู้ ทักษะและความชำนาญสามารถผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของ ผู้บริโภคทั้งภายในและต่างประเทศทำให้เกิดความยั่งยืนในระบบการผลิตสินค้าเกษตรและคุณภาพ สิ่งแวดล้อมสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตได้เนื่องจากสหกรณ์มีโรงสีรองรับเพื่อแปรรูป ข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ผลผลิตของสมาชิกสหกรณ์สามารถสนองตอบความต้องการผู้บริโภคได้ อย่างแท้จริงและทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นความเป็นอยู่ดีขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการนำปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิตของสมาชิกและในระบบสหกรณ์เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังสามารถแนะนำให้สหกรณ์ที่มีศักยภาพแต่ขาดแคลนเงินทุนสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับ ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากงบพัฒนาจังหวัด หรืองบประมาณจากส่วนอื่นที่นอกเหนือจาก กรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อก่อให้เกิดเป็นประโยชน์ต่อสหกรณ์และบรรดาสมาชิกได้อย่างแท้จริง

สุภาภรณ์ พวงชมพู (2554) ศึกษาเรื่องการบริหารจํานำและการประกันราคาผลผลิตทาง การเกษตร การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรของรัฐบาลทั้งการรับจํานำและการประกันราคามี ลักษณะที่เหมือนกันที่เป็นการพยุงราคา หรือประกันราคาขึ้นต่ำให้แก่เกษตรกร เพื่อช่วยเพิ่มให้มี รายได้เพิ่มขึ้น ระบบการจํานำสินค้าเกษตรแบบเดิมก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ค่าใช้จ่าย บริหารจัดการ และการขาดทุนจากการขายผลผลิต แต่การประกันราคาขึ้นต่ำสินค้าเกษตรจะ มุ่งเน้นให้ประโยชน์แก่เกษตรกรโดยตรง และรัฐบาลก็จะสามารถทราบภาระของการประกันจาก การจ่ายเงินตรงแก่เกษตรกรเมื่อสิ้นสุดฤดูกาลผลิต เงินค่าชดเชยที่จ่ายให้แก่ชาวนาโดยตรงก็จะไม่มี การรั่วไหลไปยังโรงสี พ่อค้าคนกลางหรือผู้ส่งออก เหมือนอย่างที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ชาวนาทุกคน จะได้รับการคุ้มครองจากมาตรการประกันรวมทั้งชาวนาที่ไม่เคยมีผลผลิตข้าวเหลือขายในตลาด อย่่างไรก็ตาม ถ้าหากรัฐบาลไม่มีการตรวจสอบควบคุมที่ดีก็จะให้ผลที่ไม่แตกต่างกับการรับจํานำ เช่นกัน

มัชฌิมนต์ แสงรุ่งสว่าง (2547) ศึกษาเรื่อง การศึกษาโครงข่ายตลาดและความเชื่อมโยง ของตลาดกลางข้าวและพืชไร่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

การกระจายตัวและที่ตั้งของตลาดกลางข้าวและพืชไร่ ศึกษาโครงข่ายตลาดข้าวของ ตลาดกลางข้าว และพืชไร่ ศึกษาความเชื่อมโยงในด้านที่ตั้งและโครงข่ายตลาดระหว่างตลาดกลางข้าวและพืชไร่ใน ภาคตะวันออกเฉียงตอนบน และเสนอแนะในการพัฒนาตลาดและโครงข่ายตลาดของตลาดกลางข้าว และพืชไร่ในภาคตะวันออกเฉียงตอนบน ซึ่งประกอบด้วยจังหวัด นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา และ สระแก้ว โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากการสำรวจ และจากกลุ่มตัวอย่าง 5 กลุ่ม ประกอบด้วย เกษตรกรทำนา ผู้ประกอบการตลาดกลางข้าวและพืชไร่ ผู้จัดการสหกรณ์การเกษตร ผู้ประกอบการโรงสีข้าว และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ในด้านที่ตั้งและการกระจายตัวของตลาดกลางข้าวและพืชไร่ในภาค ตะวันออกตอนบน ที่ตั้งตลาดกลางมีศักยภาพในด้าน โครงข่ายคมนาคมโดยพื้นที่เป็นประตูเชื่อม เชื่อมโยงระหว่างภาคตะวันออกเฉียงตอนบน ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่ชายฝั่งทะเล ตะวันออกและเชื่อมออกสู่ประเทศกัมพูชาประชาธิปไตย จากที่ตั้งพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มทำให้มี ศักยภาพเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญ นอกจากนี้สภาพที่ตั้งตลาดกลางแต่ละแห่งยังมีสถานที่ กว้างขวางการคมนาคมเข้าออกได้โดยสะดวก ในขณะที่พบปัญหาในด้านการตลาดที่มีแหล่งรับซื้อ อื่นตั้งอยู่ใกล้ที่ตั้งตลาดกลาง ปัญหาด้านการบริหารงานของตลาดกลางโดยตลาดกลางทำการค้าขาย ข้าวเองซึ่งไม่ได้เป็นลักษณะของตลาดกลางที่แท้จริง ปัญหาด้านขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล ปัญหาด้านการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการจำหน่ายผลผลิต และปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสาร

ส่วนการกระจายตัวของตลาดกลางข้าวและพืชไร่ พบว่า ในภาคตะวันออกเฉียงตอนบนมี ตลาดกลางข้าวและพืชไร่ จำนวน 3 แห่ง กระจายตัวอยู่ในจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี และ ฉะเชิงเทรา ตลาดกลางข้าวและพืชไร่จังหวัดนครนายก ตั้งอยู่ใกล้กับตลาดกลางข้าวและพืชไร่ จังหวัดฉะเชิงเทราในระยะทางน้อยกว่า 30 กิโลเมตร ซึ่งต่ำกว่าที่กรมการค้าภายในกำหนด ทำให้มี พื้นที่ขอบเขตตลาดทับกันที่อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา อำเภอบ้านสร้าง จังหวัด ปราจีนบุรี และเขตหนองจอก กรุงเทพฯ ทำให้ใน พื้นที่ที่มีปริมาณผลผลิตไม่เพียงพอในการเข้าสู่ ตลาดกลาง ในด้านโครงข่ายตลาดทั้งสามตลาด พบว่า โครงข่ายตลาดข้าวเปลือกที่เข้าสู่ ตลาดกลาง ประกอบด้วย ตลาดระดับท้องถิ่นและตลาดระดับภูมิภาค ส่วนโครงข่ายตลาดข้าวที่กระจายออกจาก ตลาดกลาง ประกอบด้วย ตลาดระดับท้องถิ่น ตลาดระดับภูมิภาค และตลาดระดับประเทศ โดย ข้าวเปลือกส่วนใหญ่สามารถเข้าสู่ตลาดระดับภูมิภาคได้โดยตรงโดยไม่ผ่านตลาดระดับท้องถิ่นหรือ ตลาดในระดับท้องถิ่นและโครงข่ายตลาดไม่ได้เป็นไปตามลำดับของตลาดตามทฤษฎีชุมชน ศูนย์กลาง เนื่องจาก ในพื้นที่มีเส้นทางคมนาคมสะดวกและมีกลุ่มผู้รับซื้อกระจัดกระจายอยู่ โดยทั่วไปซึ่งสามารถส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดที่ใหญ่ได้โดยไม่จำเป็นต้องผ่านตลาดระดับเล็กก่อน

ในด้านความเชื่อมโยงของตลาดกลางข้าวและพืชไร่ใน ภาคตะวันออกเฉียงตอนบน พบว่า ตลาดกลางข้าวและ พืชไร่มีความเชื่อมโยงกันในด้านกายภาพโดยมีโครงข่ายคมนาคมที่สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้โดยสะดวก ส่วนในด้านโครงข่ายตลาด ตลาด กลางข้าวและพืชไร่จังหวัดนครนายกและตลาดกลางจังหวัดฉะเชิงเทรามีความเชื่อมโยงกันในด้านโครงข่ายตลาดโดยมีตลาดกลุ่มเกษตรกร และโรงสีข้าวเป็นผู้ขายกลุ่มเดียวกันและมีกลุ่มผู้ส่งออกซึ่งเป็นผู้รับซื้อกลุ่มเดียวกันเนื่องจากตลาดตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน ส่วนตลาดกลางข้าวและ พืชไร่จังหวัดปราจีนบุรีไม่มีความเชื่อมโยงด้านโครงข่ายตลาดกับตลาดกลางข้าวและพืชไร่ทั้ง 2 แห่ง เนื่องจากตลาดตั้งอยู่ห่างไกลกัน

จากผลการศึกษา ควรมีการพัฒนาตลาดกลางข้าวและพืชไร่จังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทราให้มีการบริการแก่เกษตรกร ด้านการจำหน่ายปัจจัยการผลิต พัฒนาตลาดกลางข้าวและพืชไร่จังหวัดปราจีนบุรีให้เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนและขนถ่ายสินค้าในระดับ ภาค และสนับสนุนให้มีการเชื่อมโยงตลาดโดยให้ตลาดกลางข้าวและพืชไร่จังหวัดปราจีนบุรีเป็นแหล่งรวบรวมผลผลิตโดยตลาดกลางข้าวและ พืชไร่จังหวัดนครนายกและตลาดกลางข้าวและพืชไร่จังหวัดฉะเชิงเทราเข้าไปรับซื้อผลผลิตเพื่อส่งออกต่างประเทศ และภาครัฐควรให้การ สนับสนุนในการจัดตั้งตลาดกลาง

พรสุดา เชี่ยวชาญพานิชย์ (2540) ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาที่ตั้งศูนย์กลางและโครงข่ายเพื่อการส่งออกผลไม้ ในภาคตะวันออกเฉียง กำหนดที่ตั้งศูนย์กลางและโครงข่ายเพื่อการส่งออกผลไม้ ในภาคตะวันออกเฉียงจากพื้นที่ 55 อำเภอ 8 กิ่งอำเภอ ใน 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง นครนายก จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี และสระแก้ว โดยศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการส่งออกสินค้าเกษตร ทฤษฎีฐานเศรษฐกิจ แนวคิดเกี่ยวกับจุดอ่อนของผลผลิตทางการเกษตร ทฤษฎีการเลือกที่ตั้งกิจกรรมทางการเกษตร การเลือกที่ตั้งเพื่อลดค่าขนส่ง การประหยัดจากการกระจุกตัว และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับศูนย์กลางการส่งออกผลไม้ เพื่อกำหนดเป็นปัจจัยที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ที่ตั้งศูนย์กลางและโครงข่ายที่เหมาะสม ทั้งหมด 9 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านแหล่งผลิตผลไม้หรือวัตถุดิบ ปัจจัยด้านการคมนาคม ปัจจัยด้านตลาดกลางซื้อขายผลไม้ ปัจจัยด้านการบริการสื่อสาร โทรคมนาคม ปัจจัยด้านการบริการสาธารณสุข โภค ปัจจัยด้านการรวมกลุ่มสถาบันเกษตรกรพ่อค้าหรือผู้ส่งออก ปัจจัยด้านการบริการห้องเย็น บริการบรรจุหีบห่อ และบริการขนส่ง ปัจจัยด้านการบริการของรัฐ และปัจจัยด้านสถาบันการเงินการธนาคาร การวิเคราะห์เพื่อกำหนดที่ตั้งศูนย์กลางและโครงข่ายเพื่อการส่งออกผลไม้ ได้ใช้วิธีการต่างๆ คือ 1) การจัดลำดับความสำคัญของปัจจัย ใช้วิธีการทางสถิติ Average Percentage Weighting 2) การคำนวณค่ามาตรฐาน (Standard Score) เพื่อปรับฐานข้อมูล และ 3) การกำหนดที่ตั้งศูนย์กลางและโครงข่าย จากค่ามาตรฐานที่คำนวณได้ นำมาจำแนกอำเภอต่างๆ ออกเป็นกลุ่ม ประกอบกับการใช้

มาตรฐาน และหลักเกณฑ์สำหรับศูนย์กลางและโครงข่ายแต่ละประเภท มาพิจารณาร่วมด้วย ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ที่ตั้งศูนย์กลางและโครงข่ายเพื่อการส่งออกผลไม้ ในภาคตะวันออกที่เหมาะสม มีดังนี้ "ศูนย์กลางการส่งออกผลไม้" ที่ให้บริการในลักษณะครบวงจร ควรจัดตั้ง 2 ศูนย์ คือ อำเภอท่าใหม่ กำหนดให้เป็นศูนย์กลางการส่งออกผลไม้ประเภททุเรียน มังคุด และเงาะ อำเภอ บางคล้า กำหนดให้เป็นศูนย์กลางการส่งออกผลไม้ประเภท มะม่วง และส้มโอ "จุดส่งออก" ที่ให้บริการในลักษณะจุดบริการเคลื่อนที่ ควรจัดตั้งทั้งหมด 6 จุด คือ อำเภอเมืองระยอง อำเภอแกลง อำเภอขลุง อำเภอเมืองตราด อำเภอเมืองปราจีนบุรี และอำเภอศรีราชา "ท่าส่งออก" ทางอากาศควรส่งออกที่สนามบินอู่ตะเภา ทางน้ำควรส่งออกที่ทำเรือน้ำลึกแหลมฉบัง และทำเรือน้ำลึกสัตหีบ ทางบกให้มีการบริการโดยภาคเอกชน ภายในศูนย์กลางการส่งออกผลไม้ และ "ศูนย์ประสานงานการส่งออก" ควรใช้หน่วยงานของรัฐ 4 แห่ง ได้แก่ ศูนย์พัฒนาการผลิตและควบคุมศัตรูพืชและผลไม้เพื่อการส่งออก อำเภอเมืองจันทบุรี และสำนักงานการค้าต่างประเทศ ณ ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ อำเภอศรีราชา ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการส่งออก

นภคกุล อุคตวิศวกุล (2548) ศึกษาเรื่อง การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย กระบวนการก่อตัวของนโยบาย และผลกระทบที่เกิดจากรูปแบบการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย โดยประยุกต์ใช้แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายของคิงดอน แนวคิดการกำหนดนโยบายของ ไดร้ แวมสเลย์ และซาล และการวิเคราะห์ผลกระทบจากรูปแบบการกำหนดนโยบาย เป็นกรอบในการศึกษา นโยบาย มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

โดยการศึกษาในครั้งนี้กำหนดขอบข่ายไว้ที่ การเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนด นโยบาย และผลกระทบจากกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีต่อสาระของนโยบาย โดยใช้ช่วงเวลาในช่วงการจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปี พ.ศ. 2538 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร

การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารราชการ สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ และการสัมภาษณ์ ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย พบว่า กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองมีอิทธิพลสำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย ภายใต้การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร และอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มี ต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยส่วนราชการหรือฝ่ายบริหารเป็นตัวกลางระหว่างภาคเอกชนซึ่งรับแนวทางด้านมาตรฐานจากประเทศคู่ค้าและเป็นตัวกลางระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับฝ่ายการเมือง หรือคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและ

อาหาร โดยองค์การระหว่างประเทศจะมีบทบาทสำคัญเพราะมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ส่วนราชการจึงใช้อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศในการผลักดันความต้องการของ ตนต่อฝ่ายการเมือง และองค์การระหว่างประเทศก็ใช้ส่วนราชการในการผลักดันให้ฝ่ายการเมืองยอมรับ มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงระหว่างประเทศจนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายออกมา ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารในประเทศไทยกลายเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองของส่วนราชการเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยบทบาทของส่วนราชการจะโดดเด่นได้มากนอกจากการที่ส่วนราชการจะมีลักษณะเฉพาะทางวิชาการแล้ว ยังเกิดจากความไม่จริงใจของฝ่ายการเมืองเนื่องจากได้รับประโยชน์จากการประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะไปแล้ว และยังเกิดจากการที่องค์การระหว่างประเทศได้รับประโยชน์ไปแล้วจากการที่รัฐบาลยอมรับในมาตรฐานตามความตกลงระหว่างประเทศ การศึกษานโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยนี้ นำมาสู่ข้อค้นพบใน 3 ประการสำคัญคือ

1) ประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเป็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญอย่างมากในประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเด็นดังกล่าวถูกองค์การระหว่างประเทศส่งผ่านและถ่ายทอดแนวคิดนโยบายมายังประเทศที่กำลังพัฒนา ผ่านการประชุมสัมมนาขององค์การระหว่างประเทศ จนพัฒนากลายเป็นประเด็นสำคัญในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนาได้

2) การก่อตัวของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทยเป็นไปตามตัวแบบผู้นำที่ส่วนราชการเป็นตัวแทนในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระดับองค์การระหว่างประเทศ และเป็นตัวกลางระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร เนื่องจากส่วนราชการใช้อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศในการผลักดันความต้องการของ ตนต่อฝ่ายการเมือง และองค์การระหว่างประเทศก็ใช้ส่วนราชการในการผลักดันให้ฝ่ายการเมืองยอมรับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารตามความตกลงระหว่างประเทศจนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายออกมา ซึ่งสามารถอธิบายได้โดย "ตัวแบบส่วนราชการในฐานะตัวกลางในการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบาย" ที่การศึกษานี้ได้พัฒนาขึ้น

3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการก่อตัวของนโยบายตามตัวแบบที่ส่วนราชการเป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายกลายเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองของส่วนราชการเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่อันเกิดจากการที่ส่วนราชการมีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ รวมทั้งฝ่ายการเมืองไม่จริงใจเนื่องจากได้รับประโยชน์จากการประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะไปแล้ว และองค์การระหว่างประเทศก็ได้รับประโยชน์ไปแล้วจากการ

ที่รัฐบาลยอมรับในมาตรฐานตามความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งท้ายที่สุดก็ไม่สามารถที่จะรับรองได้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะสะท้อนผลประโยชน์สาธารณะได้

10.2 งานวิจัยเกี่ยวข้องต่างประเทศ

Osborne and Gaebler (1992) ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐไว้ในหนังสือ “การประดิษฐ์รัฐบาลใหม่” หรือ “Reinventing Government” ว่าระบบราชการแบบเดิมเป็นระบบการบริหารงานที่สร้างปัญหามากกว่าแก้ปัญหา ซึ่งระบบราชการมีปัญหาใหญ่สองด้านด้วยกัน คือระบบราชการมีกฎระเบียบที่ไม่สมเหตุผลผลและข้าราชการขาดแรงจูงใจ ดังนั้นควรแก้ไขด้วยการกระจายอำนาจ และเพิ่มแรงจูงใจตามวิธีของภาคธุรกิจ และที่สำคัญระบบราชการหรือรัฐบาลต้องปรับบทบาทใหม่ด้วยการ

- 1) เป็นรัฐบาลที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกมากกว่าการปฏิบัติ
- 2) เป็นรัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ
- 3) เป็นรัฐบาลที่มุ่งการแข่งขัน
- 4) เป็นรัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจ
- 5) เป็นรัฐบาลที่มุ่งปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- 6) เป็นรัฐบาลที่เน้นลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ
- 7) เป็นรัฐบาลที่มีลักษณะของผู้ประกอบการ
- 8) เป็นรัฐบาลที่มองอนาคตได้ล่วงหน้า
- 9) เป็นรัฐบาลที่กระจายอำนาจ

10) เป็นรัฐบาลที่มุ่งกลไกตลาด ซึ่งทั้งหมดเป็นความพยายามในการนำหลักการการบริหารของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงคุณภาพการบริการสาธารณะและทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจสูงสุด

Miquela (2001) ได้ทำการวิเคราะห์ต้นทุนที่สำคัญของบริษัทที่ให้บริการด้านโลจิสติกส์ (Third Party Logistics) โดยใช้วิธีระบบต้นทุนกิจกรรม เพื่อศึกษากิจกรรมที่สำคัญส่วนใหญ่ของบริษัทในฐานะที่เป็นผู้ช่วยกระจายสินค้า ทั้งในส่วนของกิจกรรมในคลังสินค้า และกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดส่ง โดยเน้นการศึกษากิจกรรมในการกระจายสินค้าไปยังผู้รับสุดท้าย ที่ไม่ใช่ลูกค้าของบริษัท โดยลูกค้าของบริษัท คือผู้ที่ฝากส่งสินค้าให้แก่ผู้รับ จากปัจจัยตัวผลักดันต้นทุน เกี่ยวกับ โภชนาการ การตลาด สภาพแวดล้อม วิชาชีพ สุขภาพและความปลอดภัย ตลอดจนการจัดการทรัพยากรบุคคลสนับสนุนหลักการดังกล่าวข้างต้น

Pirttila and Hautaniemi (1994) ได้ศึกษาถึงการนำต้นทุนฐานกิจกรรมมาศึกษาในการบริหารการกระจายสินค้าโลจิสติกส์ในบริษัทกรณีศึกษาแห่งหนึ่ง โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการรับ

สินค้าจากฝ่ายผลิตภายในคลังสินค้า จนกระทั่งส่งออก แต่ไม่รวมต้นทุนที่เกิดจากการขนส่ง โดยให้เหตุผลว่าไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ ทั้งนี้ วิธีการศึกษาจะแสดงรายละเอียดของการนำเอาระบบต้นทุนฐานกิจกรรมมาใช้ในแต่ละขั้นตอน เปรียบเทียบกับการใช้ระบบต้นทุนเดิม ผลการศึกษาพบว่าระบบต้นทุนเดิมไม่สามารถนำมาใช้ได้ หากมีปัจจัยอื่นๆ เข้ามาประกอบ อาทิเช่น มูลค่าผลิตภัณฑ์ วิธีการขนย้ายผลิตภัณฑ์ และช่องทางในการกระจายสินค้า เป็นต้น แต่ระบบการคำนวณต้นทุนตามกิจกรรม จะสามารถให้ข้อมูลต้นทุนที่แม่นยำมากยิ่งขึ้น

Roth and Sims (1991) ได้เสนอการนำประโยชน์ของระบบต้นทุนกิจกรรมมาประยุกต์ใช้กับการบริหารคลังสินค้า และการกระจายสินค้า โดยวางรูปแบบการวิเคราะห์กิจกรรมไว้ 4 ลำดับตามระดับกิจกรรมที่ทำให้เกิดต้นทุน โดยมีการคำนวณต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม การบริหารคลังสินค้าและการกระจายสินค้าได้ 8 ประเภทคือ การรับสินค้าการจัดเก็บการเตรียมการส่งสินค้า การทำรายการสินค้าคงคลัง การนำส่งสินค้า การเปลี่ยนหีบห่อการเปลี่ยนบ้านสินค้าใหม่ และต้นทุนในส่วนอื่นๆ ซึ่งการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า ข้อมูลต้นทุนกิจกรรมจากระบบต้นทุนกิจกรรมในคลังสินค้าได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายบริหาร โดยหากเป็นคลังสินค้าสาธารณะ จะใช้ข้อมูลนี้เป็นหลักในการคิดค่าใช้จ่ายบริการจากลูกค้า ในกรณีเป็นคลังสินค้าเอกชน ข้อมูลเหล่านี้จะจำเป็นสำหรับการหากิจกรรมที่ใช้ทรัพยากรมากเกินไป เพื่อนำไปสู่การแก้ไขให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารควรใช้ข้อมูลของกิจกรรมเพื่อลดต้นทุน ด้วยการลดจำนวนครั้งในการทำกิจกรรม หรือเป็นการลดต้นทุนต่อหน่วยการทำกิจกรรม

Pejanovic, Radovan และ Njegomir, Vladimir (2011) เสนอการศึกษาเกี่ยวกับความเสี่ยงในด้านการเกษตรและวิธีการในการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยนำเสนอทั้งในรูปแบบที่เข้าใจง่ายและแบบองค์รวม ซึ่งผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าความเสี่ยงทางการเกษตรทั้งหมดสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แหล่งที่มา คือ มาจากกระบวนการหรือกฎระเบียบ, มาจากตลาดและมาจากกระบวนการผลิต ส่วนวิธีการบริหารจัดการความเสี่ยงนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของความเสี่ยงแตกต่างกันไป หลังจากพิจารณาแล้วผู้เขียนพบว่าการบริหารจัดการความเสี่ยงนั้นไม่จำเป็นต้องนำไปใช้ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อลดอันตรายที่อาจเกิดขึ้นเพียงอย่างเดียว แต่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อสร้างโอกาสทำกำไรได้อีกด้วย ความเข้าใจและการประยุกต์ในการบริหารจัดการความเสี่ยงนี้เองที่สามารถช่วยให้เกษตรกรมีความยั่งยืนและสามารถประกอบธุรกิจให้ประสบความสำเร็จได้ในระยะยาว

Huang, Thomson, Hoffmann, Lan, Fritz (2013) ศึกษาถึงการพัฒนาของอากาศยานไร้คนขับที่จะสร้างโอกาสให้แก่การบริหารจัดการสินค้าเกษตร โดยบทความนี้นำเสนอภาพรวมของการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของเทคโนโลยี UAV สำหรับการจัดการการผลิตทางการเกษตรและแนวโน้มความต้องการในอนาคต งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้เขียนมองว่าอากาศยานไร้คนขับ หรือ

(Unmanned Aerial Vehicles: UAV) ได้รับการพัฒนามากขึ้นในปัจจุบันและสามารถนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการจัดการการผลิตทางการเกษตรได้ ยกตัวอย่างเช่นการเข้าถึงพื้นที่ เมื่อเทียบกับเครื่องบินที่มีคนขับแล้วนั้น UAV สามารถใช้ในพื้นที่การเกษตรขนาดเล็กที่ระดับความสูงต่ำกว่าเครื่องบินปกติในการดำเนินการจัดการพื้นที่การเกษตรขนาดเล็กได้อย่างมีความแม่นยำ UAV ยังสามารถปฏิบัติการในสถานที่ที่เครื่องบินปีก (fixed-wing aircrafts) หรือเครื่องบินปีกหมุน (rotary-wing aircrafts) ไม่สามารถใช้งานได้ รวมไปถึงการนำไปใช้งานด้านการเกษตร เช่น การใช้ปุ๋ยและสารเคมีที่จำเป็น, การตรวจสอบสุขภาพลักษณะของพืช

Ran Lu-Rong และ Han Dan (2014) ได้ทำการสำรวจโดยอ้างอิงจากข้อมูลการสำรวจของผู้ประกอบการ 405 แห่งใน 7 จังหวัด โดยเป้าหมายของการวิจัยคือการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่นโยบายทางการคลัง งานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่า ยิ่งเกษตรกรเข้าใจระบบของนโยบายด้านการคลังมากเท่าไร ความเข้มแข็งทางการผลิตสินค้าเกษตรก็ยิ่งมีเพิ่มมากขึ้น โดยระดับของการอุดหนุนสินค้าเกษตรให้กับเกษตรกรและการผลิตทางการเกษตรและการจัดการไม่ได้มีผลกระทบอย่างมีนัยยะสำคัญอะไร

Huang, Yu และ Huang (2012) มองว่ารัฐบาลจีนได้พยายามปรับตัวเพื่อปรับปรุงชีวิตของชาวนา ส่งผลให้การวางแผนดำเนินงาน รวมถึงการสร้างศูนย์กระจายสินค้าเกษตรด้วยระบบโลจิสติกส์กลายเป็นประเด็นสำคัญของโครงการ New Countryside Construction ของจีน ในปัจจุบันงานวิจัยนี้อาศัยทฤษฎีและวิธีการของการตีความรูปแบบโครงสร้าง (Interpretative Structure Model : ISM) เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบโลจิสติกส์สำหรับการตั้งศูนย์กระจายสินค้าเพื่อการเกษตร โดยงานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยหลักของรูปแบบโลจิสติกส์สำหรับศูนย์กระจายสินค้าการเกษตร และระบุความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้งหมดรวมถึงให้คำแนะนำและความเหมาะสมของที่ตั้งศูนย์กระจายสินค้าการเกษตร

Yu Hang และ Zhang Kai (2010) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการประเมินด้านโลจิสติกส์สำหรับสินค้าสดทางเกษตรผ่านชุดของระบบการประเมินผลการดำเนินงานของการกระจายโลจิสติกส์ที่เหมาะสมกับสินค้าเกษตรสดใหม่ โดยผลการศึกษาพบว่าในแง่ของการลดค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่ายบรรจุภัณฑ์และการจัดจำหน่ายเทคโนโลยีการประมวลผลของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรสด ควรได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่าย และควรนำเอาเทคโนโลยีขั้นสูงและ อุปกรณ์โลจิสติกส์อัตโนมัติมาประยุกต์ใช้ควบคู่ไปด้วย

Hua Jiang และ Jing Yang (2014) ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องและข้อเสียของมาตรฐานการจัดหมวดหมู่ของ ABC Classification ในการจำแนกสินค้าคงคลัง โดยการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดการสินค้าคงคลังของผู้ประกอบการสินค้าเกษตรสดในเมือง Handan เป็นตัวอย่าง และ

ขึ้นอยู่กับลักษณะของสินค้าเกษตรสด และประยุกต์ใช้วิธีการจัดหมวดหมู่ที่มีการปรับปรุงขึ้นบนพื้นฐานของ ABC Classification และวิธีการเชิงกลยุทธ์หลายคุณลักษณะ (multi-attribute strategic method) งานวิจัยนี้ได้ศึกษาวิธีการจัดหมวดหมู่ของการจัดการสินค้าคงคลังเพื่อลดต้นทุนโลจิสติกส์ของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรสด