

## การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างภาครัฐบาล และภาคเอกชน

ปราณี จิตกรณกิจศิลป์\*

ข่าวคราวที่พบบันก่อนข้างบ่อยในขณะนี้ก็คือเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ซึ่งมีสิ่งสมควรให้ความสนใจก่อนการตัดสินใจว่าควรจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจดีหรือไม่ก็คือ การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน

ในการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นกระทำได้ยาก เนื่องจากกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับกาให้บริการ ทำให้วัดค่าหรือประเมินผลงานได้ยาก สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ได้ใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ<sup>1</sup> จะเห็นได้จากกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มผลผลิตประชาชาติโดยรวม (GNP) ประมาณ 10—20% ซึ่งหลายประเทศสามารถนำเข้าเงินตราต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังก่อให้เกิดแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ด้วย<sup>2</sup>

รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่มีวัตถุประสงค์พื้นฐานทางค้ำนเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางสังคมและการเมืองด้วย นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังมีคุณลักษณะอื่นอีกที่ทำให้รัฐวิสาหกิจแตกต่างไปจากองค์กรอื่นทั่วๆ ไปคือ รัฐวิสาหกิจจะคำนึงถึงการผสมผสานของวัตถุประสงค์ทั้งค้ำนเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเกิด

\*รองศาสตราจารย์ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ขึ้นทั้งในประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจประสบปัญหาในการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย

จากวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่มีเอกลักษณ์ของความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยรัฐบาลจะสนับสนุนในเรื่องของเงินทุนทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยรัฐบาลมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในฐานะเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของสังคม จากการที่รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ เช่น รัฐวิสาหกิจมีอำนาจผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งนอกจากจะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการบรรลุมติวัตถุประสงค์ทางค้ำสังคมและการเมืองด้วย

ในรายงานฉบับนี้มีทั้งหมด 7 ส่วน โดยในส่วนแรกจะเป็นการเกริ่นนำ-รัฐวิสาหกิจก่อน ส่วนถัดไป เป็นการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมา ส่วนที่ 3 กล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่ 4 ชี้ให้เห็นถึงความยากลำบากในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่ 5 เป็นการเปรียบเทียบการเป็นเจ้าของกิจการโดยภาครัฐบาลและภาคเอกชน ส่วนที่ 6 เกี่ยวกับการนำวิธีการทำงานอย่างเป็นระบบมาใช้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น และส่วนสุดท้ายจะเป็นบทสรุปของบทนี้

ก่อนที่จะศึกษาถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจนั้น เราควรจะเข้าใจถึงการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาเสียก่อน

## 2. การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมา

ความผิดพลาดทางการตลาดเกิดขึ้นได้ในรัฐวิสาหกิจ อันเนื่องมาจากนโยบายหลักของรัฐวิสาหกิจ 2 ข้อ คือ ข้อแรก นโยบายที่กฎหมายยอมให้รัฐวิสาหกิจมีสิทธิที่จะผูกขาดได้ อันเป็นเรื่องปกติที่พบเห็นกันในอเมริกา ข้อสอง นโยบายที่รัฐวิสาหกิจมีการ

พึ่งพาการผลิตของภาครัฐบาลมากเกินไป อันเป็นนโยบายที่ใช้กันมากในอังกฤษ ทวีปยุโรป และทวีปออสเตรเลีย

สำหรับข้อแรกนั้น รัฐบาลจะเป็นเจ้าของอุตสาหกรรม โดยขึ้นตรงต่อหน่วยงานต่างๆ ของราชการ แต่รัฐวิสาหกิจก็สามารถดำเนินงานเสมือนหนึ่งเป็นบริษัทที่มีการแข่งขัน\* นอกจากนี้นโยบายการผลิตของภาครัฐบาลที่ขาดความชัดเจนและมีที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานตามหลักเศรษฐศาสตร์ ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงความยากลำบากของการจัดการผลิตและทิศทางที่แน่นอนของรัฐวิสาหกิจด้วย

ส่วนข้อสองนั้น เนื่องจากการที่รัฐวิสาหกิจขึ้นตรงต่อรัฐบาลมากเกินไปทั้งในทำนองวัตถุประสงค์การมุ่งใจในการทำงาน ตลอดจนข้อจำกัดต่างๆ สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาแก่รัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น การที่รัฐวิสาหกิจเข้าผูกขาดอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นของประเทศ ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่ถูกระทบจากแรงกดดันของการแข่งขันจากภายในประเทศและระหว่างประเทศ เนื่องจากเปรียบเทียบมีผู้ขายผูกขาดเพียงรายเดียวเท่านั้น ดังนั้นผู้บริหารงานจึงไม่ต้องกังวลในเรื่องการตกงานเนื่องจากการที่กิจการรัฐวิสาหกิจถูกขายไปนอกจากนี้การที่รัฐวิสาหกิจจะเกิดการล้มละลายก็เป็นไปไม่ได้ เพราะอย่างน้อยที่สุดรัฐบาลก็ยังให้ความสนับสนุนช่วยเหลืออยู่แล้ว และนั่นก็หมายความว่า สภาพแรงงานก็จะมีอำนาจในการเจรจาทอรองกับรัฐวิสาหกิจมากขึ้น โดยไม่ต้องกลัวตกงานอันเนื่องจากรัฐวิสาหกิจล้มละลาย การที่รัฐวิสาหกิจไม่ได้รับแรงกระตุ้นจากแรงกดดันของภาวะการแข่งขันในตลาด ทำให้รัฐวิสาหกิจมีการผลิตอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้โดยรวมแล้วต้นทุนทางเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้น การที่รัฐวิสาหกิจไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการมุ่งแสวงหากำไรทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์ เช่น เกิดนโยบายการสร้างงานตามภูมิภาค ตามนโยบายการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล<sup>1</sup>

ในหัวข้อต่อไป จะกล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจ

\* เป็นหลักการซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่ง ของเทคนิคการผลิตที่ทำให้เกิดต้นทุนต่ำ โดยลงทุนด้วยค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และตั้งราคาสินค้าให้เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มทางสังคม

### 3. ปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจ

หลายปีที่ผ่านมาได้มีผู้เขียนถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจมากมาย เช่น เกิดภาวะการดำเนินงานขาดทุน ความสามารถในการผลิตที่ตกต่ำ ภาวะหนี้สินทั้งภายในและภายนอกประเทศ คุณภาพสินค้าและบริการที่ไม่ได้มาตรฐาน การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จุดอ่อนเหล่านี้จะพบเห็นอยู่ทั่วไป แม้กระทั่งในโลกที่กำลังพัฒนา เช่น สายการบินสิงคโปร์ เปโตรลีโอ บราซิล ซีอีโร (Petroleo Brasileiro) ธนาคารพาณิชย์แห่งชาติไต้หวัน และ Korean Steel รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จ แต่ตัวอย่างรัฐวิสาหกิจที่กล่าวข้างต้น นั้นเกิดปัญหาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น รัฐวิสาหกิจส่วนมากมีภาวะหนี้สินทางการเงินมากกว่าประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจสร้างให้แก่สังคมหลายเท่าตัว นั่นคือ ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับนั้นมีน้อยเมื่อเทียบกับการลงทุนอันมหาศาลของรัฐวิสาหกิจ

มีหลายคนที่พยายามค้นหาสาเหตุของความล้มเหลวในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น การที่รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน บางครั้งก็เกิดการขัดแย้งกันเอง มีการแทรกแซงทางการเมือง มีการควบคุมขั้นตอนการบริหารมากกว่าการมองถึงผลผลิตที่ได้รับการขัดแย้งระหว่าง SOEs\* และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในเรื่องของบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ การมีการจ้างงานมากเกินไปจนความจำเป็น และสาเหตุอื่น ๆ อีกมากมายซึ่งจะไม่ขอชี้แจงรายละเอียดในที่นี้<sup>5</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายเลย ซึ่งเราจะได้ศึกษาต่อไป

### 4. ความยากในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นสิ่งที่ยาก แต่เราก็สามารถวัดได้โดยใช้ระบบการควบคุมเป็นเกณฑ์ เพราะระบบการควบคุมจะชี้ให้เห็นว่าองค์กรนั้น ๆ ได้ดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง

\* SOEs—State Owned Enterprises

กับระดับผลผลิตที่ต้องการ ถ้าผลผลิตที่วัดได้ไม่เป็นไปตามระดับที่กำหนดไว้ กลไกการควบคุมจะชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนวัตถุประสงค์หรือเปลี่ยนกระบวนการผลิต เพื่อให้ได้ผลผลิตตามที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบของระบบการควบคุมที่ใช้วัดได้ที่ดีที่สุดนั้น จะต้องสามารถวัดผลผลิตให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรมากที่สุด

การวัดผลกำไรทางสังคมจะยากกว่าการวัดผลกำไรของภาคเอกชน เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ประการแรก ในเรื่องการบันทึกรายได้ค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจนั้น บางรายการนั้นจะมีการบันทึกรายการทางบัญชีตามที่ปฏิบัติกันมาตามรายการที่เกิดขึ้นจริง แต่บางรายการซึ่งถือเป็นกำไรทางอ้อม หรือต้นทุนทางอ้อม ก็จะไม่มีการบันทึกบัญชีแต่อย่างใด เช่น ค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจที่ต้องการกระตุ้นบทบาททางสังคม เช่น การกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค แม้ว่าจะมีการบันทึกรายการทางบัญชีแต่ก็เป็นกำไรในตัวเงินเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงกำไรที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจว่าเป็นเท่าไร จึงทำให้มีการวัดผลกำไรทางสังคมได้ยาก

กำไรตัวหนึ่งซึ่งจะพอกพูนให้กับผู้ลงทุนก็คือ วัตถุประสงค์ในการก่อประโยชน์ให้เกิดแก่ผู้ถือหุ้นให้มากที่สุดในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งสามารถวัดได้ในรูปของกำไรทางบัญชี เมื่อสามารถวัดวัตถุประสงค์ได้ จึงต้องมีการกำหนดเป้าหมายให้ผู้บริหารอย่างชัดเจน เพื่อวัดว่าผลผลิตที่ได้ั้นบรรลุเป้าหมายจริง แต่การตั้งวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้นมีปัญหาบ่อย ๆ ในการหาเกณฑ์การวัดที่เหมาะสม ซึ่งอาจมีเกณฑ์มากมายแต่เกณฑ์เหล่านั้นอาจไม่เหมาะสมก็ได้

ปัญหาในการประเมินผลงานนี้เกิดขึ้นบ่อย ๆ กับองค์กรต่าง ๆ ที่มีได้หวังผลกำไร ซึ่งการวัดความสำเร็จในการให้บริการทำได้ยากตลอดเวลา เช่น การวัดผลประโยชน์ทางสังคมจะวัดได้ยากมาก ถึงแม้จะมีการวิเคราะห์กำไรและต้นทุนทางสังคมแล้วก็ตาม การที่เราไม่สามารถประเมินผลผลิตที่ได้ออกมาอย่างชัดเจนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในการควบคุมการผลิต

วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ควรเป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างกว้าง ๆ โดยทั่วไปไม่ใช่เป็นวัตถุประสงค์ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อกลุ่มคนเพียงกลุ่มหนึ่งหรือเฉพาะเจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ขณะที่รูปแบบเครื่องมือต่าง ๆ ทางนโยบายเศรษฐกิจอาจจะมีผลกระทบต่อธุรกรรมทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป แต่รัฐวิสาหกิจก็ถูกใช้作为เครื่องมือให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หนึ่งโดยเฉพาะ หรือถูกนำมาเพื่อแก้ปัญหาการเมืองหรือแก้ปัญหาทางสังคมโดยเฉพาะ จากการใช้รัฐวิสาหกิจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นย่อมหมายความว่า เป็นไปไม่ได้ที่รัฐวิสาหกิจจะมีวัตถุประสงค์แบบกว้าง ๆ สำหรับแต่ละกรณี การที่จะตอบคำถามว่าวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจคืออะไร ต้องมีการวิเคราะห์ในเรื่องของ 1) โครงสร้าง 2) ผลการดำเนินงาน 3) ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการของรัฐวิสาหกิจที่ใช้อธิบายผลการดำเนินงาน และปฏิกิริยาที่โต้ตอบกลับมาในการอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นจะต้องวิเคราะห์โครงสร้างรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ เพราะโครงสร้างดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงจุดประสงค์ของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนผลการดำเนินงาน ต้องมีการวิเคราะห์ในทุก ๆ ด้านตามที่รัฐวิสาหกิจกำหนดไว้ ในการตัดสินผลการดำเนินงานนั้น ต้องมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ส่วนกำหนดนโยบายของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่เคยปรากฏคำว่าประสิทธิภาพเลย ไม่มีการกำหนดโครงสร้างต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพเหมือนภาคเอกชน ถ้าประสิทธิภาพไม่ใช่วัตถุประสงค์ของภาคเอกชน แล้วทำไมเราควรคาดหวังประสิทธิภาพเป็นจุดหมายหนึ่งของภาครัฐบาล และคำว่าประสิทธิภาพนั้นมีเนื้อหาที่แท้จริงว่าอย่างไร ประสิทธิภาพนั้นไม่ใช่จุดมุ่งหมาย แต่เป็นเพียงเงื่อนไขเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายเท่านั้น ในภาคเอกชนคำว่าประสิทธิภาพจะถูกอธิบายในแง่ที่ว่าคือการบริหารเพื่อให้ได้มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (net present value) ของกิจการมากที่สุด ซึ่งในภาครัฐบาลจะไม่ได้มองในแง่ไหน ในสังคมประชาธิปไตยสิทธิของผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจจะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไปตามชุดรัฐบาลที่เปลี่ยนไป จึงทำให้ผู้บริหารของรัฐเปรียบเสมือนมาบริหารรัฐวิสาหกิจเพียงชั่วคราวเท่านั้น

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือรัฐบาลที่ค่อนข้างยืดหยุ่น ดังนั้นรัฐบาลมักจะให้รัฐวิสาหกิจบรรลุวัตถุประสงค์ภายในระยะสั้น ๆ เท่านั้น เช่น การสร้างรถไฟ นอกจากนี้จะมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในเรื่องของผู้โดยสารและค่าโดยสารแล้ว การสร้างรถไฟยังมีบทบาทสำคัญต่อการวางแผนและการพัฒนาตามภูมิภาคและท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายทางเทคโนโลยี รวมทั้งยังมีบทบาทสำคัญต่อสถานการณ์ทางการเมืองในยุโรปและสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ตลอดจนยังมีบทบาทก่อนนโยบายในหน่วยงานอื่น ซึ่งทำให้ต้องมีการเปรียบเทียบกัน เช่น ในระยะสั้นควรเลือกการสร้างรถไฟหรือมุ่งทางด้านการเกษตรหรือเหมืองแร่ เป็นต้น ในความเป็นจริงวัตถุประสงค์ที่ตั้งขึ้นจะเป็นไปได้มากมายหลายทางมันขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐวิสาหกิจว่า จุดมุ่งหมายที่แท้จริงนั้นได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในระดับที่ยอมรับภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองนั้น ๆ ถ้าเสถียรภาพทางการเมืองไม่มั่นคงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอาจจะไม่ราบรื่นและเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย และที่สำคัญต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของการแทรกแซงทางการเมือง<sup>6</sup>

ในหัวข้อต่อไปจะมีการเปรียบเทียบการเป็นเจ้าของกิจการโดยภาครัฐบาลและภาคเอกชน

## 5. การเปรียบเทียบการเป็นเจ้าของกิจการโดยภาครัฐบาลและภาคเอกชน

ในการพิจารณาระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ว่าจะให้ฝ่ายใดเป็นผู้ดำเนินงานนั้นจำเป็นต้องพิจารณาทั้งประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและต้นทุนของการแทรกแซงรวมทั้งความเป็นไปได้ที่การแทรกแซงจะบังเกิดผล<sup>7</sup>

ในกรณีภาครัฐบาล จะเน้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นก็คือการจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดเป็นไปอย่างประหยัด ขณะที่ภาคเอกชนตลาดจะเป็นผู้กำหนดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพภายในกิจการ ประสิทธิภาพแบบนี้เป็นที่รู้จักกันในแง่ของ

<sup>6</sup> การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึงสิ่งที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคในราคาซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนของการจัดหา

“ประสิทธิภาพด้านเทคนิค” หรือ “ประสิทธิภาพในการผลิต” ซึ่งหมายถึง การทำให้ต้นทุนต่ำสุดในระดับผลผลิตที่กำหนดไว้ ประสิทธิภาพในการผลิตของรัฐวิสาหกิจจะพิจารณาถึงเงื่อนไขของความเป็นเจ้าของ หรือการแข่งขัน ซึ่งถ้านำไปปฏิบัติจะคำนึงถึงเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การผลิตไม่มีประสิทธิภาพด้วย
2. แรงกระตุ้นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เกิดจากความรู้สึกที่ว่ารัฐวิสาหกิจไม่สามารถทำให้ต้นทุนต่ำสุดได้

การจัดการในภาครัฐบาลไม่สามารถทำให้ต้นทุนต่ำสุดได้ เพราะเหตุผล 2 ประการคือ

1. ไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการทำอะไร รัฐวิสาหกิจไม่สามารถทำให้เกิดต้นทุนต่ำสุดได้ จึงไม่สามารถทำให้เกิดกำไรสูงสุดได้ ในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐวิสาหกิจจึงไม่มีแรงจูงใจให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต เพราะไม่ว่าฐานะการเงินจะเป็นอย่างไร รัฐบาลจะเป็นผู้คอยช่วยเหลือสนับสนุนอยู่เสมอ
2. รัฐวิสาหกิจกำหนดวัตถุประสงค์ซึ่งบางครั้งขัดแย้งกัน โดยให้ความสำคัญกับการทำให้ต้นทุนต่ำสุดน้อย และที่สำคัญก็คือ รัฐบาลตั้งใจและสามารถเข้าไปจัดการโดยตรงในกิจการของรัฐบาล เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ไม่ใช่เพื่อการค้า แต่เพื่อเหตุผลทางการเมือง

ประสิทธิภาพในการผลิตสามารถพิจารณาได้ 2 แนวทาง คือ

1. ปัจจัยการผลิต (input) จำนวนหนึ่งในปริมาณต่ำสุดจะต้องสามารถก่อให้เกิดผลผลิตออกมาได้ในระดับหนึ่ง โดยที่องค์ประกอบอื่นๆ คงที่



2. บัณฑิตการผลิตรายใช้ในส่วนที่ต้นทุนต่ำสุด ซึ่งสามารถกำหนดบัณฑิตการผลิตรายจากราคา โดยที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการผลิต

รัฐวิสาหกิจมักจะไม่สามารถทำตามแนวทางในข้อ 1 ได้ เพราะใช้คนและเงินทุนจำนวนมาก ทำให้การใช้บัณฑิตการผลิตรายไม่ประหยัด ค่าใช้จ่ายของแรงงานในรัฐวิสาหกิจอาจจะเพิ่มขึ้น เพราะมีการใช้แรงงานไม่เต็มที่ เนื่องจากมีแรงงานมากเกินไป และมีการให้ผลตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ ที่มากเกินไปกว่าที่จะใช้ค่าแรงเป็นต้นทุนในการแข่งขัน

ส่วนภาคเอกชนจะเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง เกี่ยวกับการตัดสินใจดำเนินการและจะดำเนินการไปตามที่เอกชนต้องการ ภาคเอกชนจะมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนโดยเน้นที่ความสามารถในการทำกำไร และมีตัวชี้วัดการดำเนินงานที่ชัดเจน ซึ่งพิจารณาได้จากราคาหุ้นของบริษัทคนในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนไม่ใช่ว่าจะมีประสิทธิภาพด้านการผลิตสูงสุดเสมอ แรงจูงใจและเงื่อนไขของการจัดการภายใต้ธุรกิจเอกชนอาจจะไม่มีเท่าที่ควร เพราะขาดการแข่งขันในตลาดสินค้าและขาดการควบคุมของเจ้าของกิจการ การขาดการควบคุมของเจ้าของกิจการเป็นลักษณะของธุรกิจขนาดใหญ่สมัยใหม่ ซึ่งมีเจ้าของธุรกิจ คือผู้ถือหุ้นจำนวนมาก แต่การควบคุมกิจการอยู่ที่กลุ่มบริหารกลุ่มเล็ก สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ (ความพยายามที่จะทำให้ผลตอบแทนของผู้ถือหุ้นสูงสุด อาจไม่ใช่สิ่งที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้บริหารสูงสุดได้) ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เงินเดือนของฝ่ายบริหารมีสหสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับขนาดของธุรกิจ มากกว่าความสามารถในการทำกำไร จึงเป็นไปได้ว่าการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของธุรกิจน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

การบริหารงานที่ดีของกิจการนั้น ไม่สามารถตอบได้ว่าผลประโยชน์จะตกกับผู้ถือหุ้นหรือผู้บริหาร แต่การบริหารที่ดีจะช่วยให้อโอกาสของการเกิดล้มละลายเป็นไปได้น้อย ทั้งนี้จึงมีความสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจภาครัฐบาลและภาคเอกชน

### 5.1 การเป็นเจ้าของกิจการโดยภาครัฐบาล (Public Ownership)

จากการสำรวจของ Borchering et al, ในปี 1982 (ศึกษามากกว่า 50 ครั้ง จาก 5 ประเทศ) ได้รายงานไว้ว่า “สิ่งที่ค้นพบในการศึกษาส่วนใหญ่... ประกอบด้วยข้อสังเกตที่ว่าธุรกิจของรัฐบาลมีต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่า” (หน้า 134)<sup>10</sup>

การที่ความสามารถในการทำกำไรและความสามารถในการผลิตต่ำ เป็นผลมาจากการวางโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจมีการดำเนินงานไม่เต็มประสิทธิภาพ ตลอดจนเกิดจากความยุ่งยากของสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานและเครื่องจักรถูกใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ และมีการบำรุงรักษาที่ไม่ดี รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ใช้เครื่องจักรที่เก่าและล้าสมัย ทำให้เกิดปัญหาการบำรุงรักษามากขึ้น นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการทดแทนการปรับปรุงคุณภาพ การปรับความสมดุล ตลอดจนการทำให้ทันสมัยอีกด้วย

รัฐวิสาหกิจมักจะมีสินค้าคงคลังของวัตถุดิบ และสินค้าสำเร็จรูปที่มีมูลค่าสูง และปริมาณสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิต ตลอดจนมีอัตราส่วนการหมุนเวียนสินค้าคงคลังต่ำ สินค้าคงคลังหลายรายการล้าสมัย หรือมีคุณภาพต่ำ คุณภาพที่เสื่อมลงนั้นบ่อยครั้งเป็นผลมาจากการเก็บรักษาไม่ดี และการหมุนเวียนของสต็อกสินค้ามีต่ำ การที่สินค้าคงคลังหลายรายการล้าสมัยนั้น เป็นผลมาจากการจัดซื้อที่ไม่ดี และไม่เหมาะสม หรือการผลิตสินค้าไม่สอดคล้องกับปริมาณความต้องการที่แท้จริง และข้อกำหนดทางเทคนิคที่ตลาดต้องการ

บ่อยครั้งที่คุณภาพสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจมักไม่ค่อยแน่นอนและต่ำกว่ามาตรฐานในระดับระหว่างประเทศ ทำให้ยากแก่การขาย วัตถุดิบถูกใช้อย่างสูญเปล่า และมีผลผลิตต่ำกว่าการคาดการณ์ปกติ ส่วนกิจการที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าการผลิตอาจจะผลิตได้ในระดับสูง แต่สินค้าสำเร็จรูปก็ไม่สามารถขายได้ เพราะไม่มีตลาดรองรับสินค้า

บางครั้งวิธีการทำงานก็ไม่ดี จุดอ่อนที่ปรากฏให้เห็นเป็นประจำ คือ มีการเคลื่อนย้ายมากเกินไป ซึ่งมีสาเหตุมาจากการจัดตั้งโรงงานไม่เต็มประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความล้มเหลวใน

การประสานงานระหว่างเครื่องจักร ทำให้การทำงานไม่ราบรื่นและเกิดความล่าช้าตามมา นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมของงานที่ไม่มีความจำเป็นด้วย เกิดการขาดความชำนาญและวิธีการที่เหมาะสมในการทำงาน อันเนื่องมาจากไม่มีการฝึกอบรม หรือมีการฝึกอบรมที่ไม่มีคุณภาพ มีระบบการควบคุมดูแลที่ไม่ดี ขาดการวางแผน ขาดการจูงใจและใช้กันมากเกินไป สิ่งต่างๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่เหมาะสม ซึ่งทำให้เกิดผลในทางลบเพิ่มขึ้น เช่น การหยุดงานสูงและอัตราการเปลี่ยนงานสูงในทุกระดับของการทำงาน

นอกจากนี้ยังมีการตลาดและการกระจายสินค้าที่ไม่ดี ทำให้ยังมีการดำเนินของกิจการ กิจการส่วนใหญ่ล้มเหลวในการพัฒนากลยุทธ์ทางการตลาด นโยบายด้านราคาตั้งอยู่บนฐานของต้นทุนเฉลี่ย ซึ่งไม่มีการวิเคราะห์ต้นทุนของสินค้าหรือกำไรของสินค้าที่จะเพิ่มเข้าไป สถานการณ์นี้จะรุนแรงขึ้น ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดราคา โดยไม่มีความพยายามที่จะนำราคาที่กำหนดมาเปรียบเทียบกับโครงสร้างต้นทุนของสินค้า หรือของกิจการ

ปัญหาอื่น ๆ ที่มักจะเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจ ก็คือ ชนิดของสินค้ามีมากเกินไปและไม่เหมาะสมสำหรับตลาด นอกจากนี้บ่อยครั้งที่การจัดการเงินสดมีจุดอ่อน ทำให้ระยะเวลาของการให้เครดิตแก่ลูกค้ายาวนานขึ้น การจัดการเงินสดที่ไม่ดีได้นำไปสู่วิกฤตการณ์ของเงินสด และปัญหาสภาพคล่อง

รัฐวิสาหกิจในประเทศที่กำลังพัฒนามักจะเกิดการสูญเสียทรัพยากร ในอัตราที่สูงโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งเป็นผลทำให้มูลค่าส่วนเพิ่มเบื้องต้นต่ำ ทำให้เกิดผลตอบแทนในทางลบแก่เงินลงทุน

ตารางที่ 1 เป็นการสรุปปัญหาหลักของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 กลุ่ม เช่น ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกิจการและความสัมพันธ์กับรัฐบาลและปัญหากระบวนการจัดการ<sup>11</sup>

## ตารางที่ ๑ : สรุปปัญหาชนิดต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ

### กลุ่มที่ ๑

#### ทรัพยากรมนุษย์

- ขาดคนงานและช่างฝีมือที่มีคุณวุฒิเพียงพอ
- เกิดปัญหาในการจูงใจคนให้ทำงาน (เช่น ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายค่าตอบแทน)
- ขาดความชำนาญในการจัดการ
- มีนโยบายด้านการฝึกอบรมให้มีความสามารถในการจัดการไม่ได้
- การจ้างงานตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ มากกว่าพิจารณาความรู้ความสามารถ
- ขาดความยืดหยุ่นในการจัดสรรคนงานตามความสามารถที่แท้จริง

### กลุ่มที่ ๒

#### วัตถุประสงค์ของกิจการและความสัมพันธ์กับรัฐบาล

- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจการไม่ชัดเจน กลุ่มเครือและขัดแย้งกัน
- เกิดความไม่ชัดเจนในความรับผิดชอบต่อรัฐบาล: นาน ๆ ครั้งที่จะพบเห็นการควบคุมอย่างเป็นทางการของการดำเนินงานของกิจการอย่างชัดเจน
- การประเมินผลการดำเนินงานของกิจการมีความยุ่งยาก: บนพื้นฐานของกำไร หรือสวัสดิการสังคม
- มีความกักกันในการจัดการจากนักการเมือง
- เกิดความล้มเหลวในการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
- รัฐบาลเข้มงวดมากเกินไป มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการของรัฐวิสาหกิจ

### กลุ่มที่ ๑

#### กระบวนการจัดการ

- ขาดแคลนทรัพยากร (เงิน คน ฯลฯ)
- เกิดความผิดพลาดในการประสานงานและการวางแผน เพราะระดับของสายการบังคับบัญชามีมาก
- นโยบายราคาไม่มีประสิทธิภาพนำไปสู่การล้มละลาย และการกู้เงินของรัฐบาลจำนวนมาก
- คำจำกัดความเรื่องความรับผิดชอบในการจัดการไม่ชัดเจน
- การวางแผนไม่ถูกต้อง เพราะผู้ตัดสินใจไม่หิวไวกาไว
- ประสิทธิภาพต่ำและมาตรฐานการปฏิบัติงานต่ำ

#### 5.2 การเป็นเจ้าของกิจการโดยภาคเอกชน (Private ownership)

โครงสร้างในการทำงานของภาคเอกชน ดูเหมือนจะมุ่งเน้นที่จะสร้างกำไรมากกว่าส่วนของภาครัฐบาล<sup>12</sup> ภาคเอกชนจะเน้นในเชิงพาณิชย์มากกว่าที่ภาครัฐบาลกระทำ ทำให้ภาคเอกชนมีการควบคุมทางการเงินมากกว่าภาครัฐบาล<sup>13</sup>

เรื่องที่จะกล่าวต่อไปนี้ เราจะกล่าวถึง ข้อดี และข้อเสีย หากให้เอกชนดำเนินงานแทนภาครัฐบาล

##### 5.2.1 ข้อดีของการให้เอกชนดำเนินงานแทนรัฐบาล

- 1) อาจทำให้ต้นทุนลดลงหรือก่อให้เกิดการดำเนินงานที่ดีกว่า

ทั้งนี้เพราะการแข่งขันจะนำมาซึ่งการพยายามลดต้นทุน ทำให้ต้นทุนลดลงแก่บริการที่ได้รับยังคงเท่าเดิม หรืออาจทำให้มีผลการดำเนินงานที่ดีกว่า แม้ต้นทุนจะเท่ากัน

- 2) ก่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน

สำหรับงานบริการทางสาธารณูปโภคบางประเภท มีความจำเป็นต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น หากจ้างเอกชนดำเนินงานแทน ภาค

เอกชนสามารถจัดหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติที่ดี มีความชำนาญในการดำเนินงานได้ตามที่ต้องการ ทั้งนี้เนื่องจากเอกชนสามารถประมูลงานหรือสร้างงาน เพื่อใช้บุคลากรเหล่านั้น ให้คุ้มกับค่าจ้างซึ่งถ้าเป็นภาครัฐบาลหากจ้างบุคลากรที่เชี่ยวชาญทำแล้วจะไม่คุ้มค่า จะเห็นว่าในท้ายที่สุดภาคเอกชนก็จะนำไปสู่การบริการที่ดีกว่าหรือต้นทุนที่ต่ำกว่า

### 3) หลีกเลี่ยงภาระต้นทุนตอนเริ่มต้นที่สูงมาก

การให้ภาคเอกชนดำเนินงานแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการใหม่ ๆ จะทำให้ภาครัฐบาลไม่ต้องลงทุนตอนเริ่มต้นมาก ๆ สำหรับการเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ ตลอดจนการฝึกอบรมบุคลากรภายใต้ข้อตกลงที่ว่า ผู้ดำเนินงานภาคเอกชนจะเป็นฝ่ายลงทุน

### 4) ทำให้เกิดความยืดหยุ่นอย่างมากในการปรับเปลี่ยนขนาดโครงการ

การให้ภาคเอกชนดำเนินงาน จะทำให้เกิดความยืดหยุ่นหรือความคล่องตัวในการเพิ่ม หรือลดขนาดของโครงการ โดยไม่ต้องเจรจาต่อรองกับทางฝ่ายพนักงานในภาครัฐบาลหรือสหภาพแรงงาน

### 5) ทำให้เกิดแรงจูงใจหรือเกณฑ์สำหรับเปรียบเทียบ

ในงานบริการบางด้าน ภาครัฐบาลอาจดำเนินงานเองบางส่วนและว่าจ้างเอกชนดำเนินงานบางส่วน ซึ่งแน่นอนย่อมมีความแตกต่างระหว่างงานที่ภาครัฐบาลดำเนินงานกับงานที่ภาคเอกชนทำ ความแตกต่างนี้จะทำให้เห็นชัดเจนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

### 6) ทำให้เห็นสภาพการดำเนินงานได้เด่นชัดขึ้น

การให้ภาคเอกชนดำเนินงานแทน จะทำให้ภาครัฐบาลสามารถแบ่งงานประจำวันที่ต้องทำจากการวางแผนและการประเมินผลงาน ทำให้รัฐบาลสามารถมองเห็นสภาพและผลการดำเนินงานได้เด่นชัดขึ้น และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานปัจจุบัน ตลอดจนการขยายและการลดขนาดโครงการ

### 7) ทำให้การบริหารงานดีกว่าเดิม

เมื่อว่าจ้างเอกชนดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารของรัฐสามารถทุ่มเทความสนใจให้กับการวางแผน และการตรวจสอบมากกว่าการจัดการงานประจำวัน ขณะเดียวกัน ผู้รับเหมาภาคเอกชนก็สามารถทุ่มเทให้ความสนใจกับปัญหาในงานประจำวัน ซึ่งการทำงานอย่างนี้ จะก่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน ของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาลจะทำให้การบริหารงานดีขึ้นมาก

### 8) ช่วยให้ข้อมูลในการจัดการดีขึ้น

การว่าจ้างให้ภาคเอกชนดำเนินงานแทนจำเป็นต้องมีเอกสารต่าง ๆ ที่ต้องตกลงร่วมกัน นอกจากนี้ยังต้องมีเอกสารที่ภาคเอกชนต้องแสดงรายงานการปฏิบัติงานในแต่ละระยะ เพื่อให้ฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือรัฐบาลเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งกระบวนการนี้สามารถช่วยให้เกิดข้อมูลในกันต่าง ๆ อย่างมากมาย ซึ่งถ้าให้ภาครัฐบาลเป็นฝ่ายจัดทำเองจะไม่ก่อให้เกิดระบบควบคุม และจะไม่ได้ข้อมูลเหมือนการว่าจ้างเอกชนทำ

## 5.2.2 ข้อเสียของการให้เอกชนดำเนินงานแทนรัฐบาล

### 1) ต้นทุนอาจสูงขึ้น

การว่าจ้างภาคเอกชนทำนั้น ต้นทุนที่รัฐบาลต้องจ่าย ประกอบด้วยต้นทุนในการบริหารของภาครัฐบาล และกำไรของผู้รับเหมา ดังนั้น การจ้างภาคเอกชนดำเนินงานเพื่อบริการต่อสาธารณชน อาจทำให้ต้นทุนแพงกว่าการที่รัฐบาลจัดทำเอง

### 2) อาจทำให้ผลในการบริการต่อสาธารณชนไม่ดีเท่าที่ควร

ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของบริษัทในภาคเอกชนคือการทำกำไรให้สูงสุด ดังนั้น บริษัทอาจขายสินค้าและบริการในคุณภาพและราคาไม่เหมาะสม

3) อาจทำให้การดำเนินงานมีโอกาสพลาดหรือล้มเหลว หากผู้รับเหมาไม่สามารถทำงานให้สำเร็จได้ ผู้รับเหมาซึ่งเป็นภาคเอกชน จะต่างจากภาครัฐบาลตรงที่บริษัทนั้นอาจล้มละลายหรือหยุดการดำเนินงาน ซึ่งถ้าภาครัฐบาลไม่เตรียมแผนสำรองอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้

4) ไม่มีหลักประกันเพียงพอที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าเอกชนที่ได้รับคัดเลือกผ่านการแข่งขันที่ดีพอ ทั้งนี้ได้ทราบแล้วว่า การแข่งขันทำให้ได้รับบริษัทที่มีคุณภาพเข้ามาดำเนินงาน แต่สำหรับงานบริการบางประเภท ตัวอย่างเช่น งานป้องกันอัคคีภัยจะมีบริษัทน้อยมากที่สามารถรับงานบริการประเภทนี้ ดังนั้นอาจ不会有บริษัทที่มีคุณภาพดีพอที่จะมารับงานที่รัฐบาลว่าจ้างได้

5) ลดความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง เพราะที่สัญญาที่ร่างขึ้นจะระบุอย่างแน่ชัด ดังนั้น รัฐบาลจึงเปรียบเสมือนถูกผูกมัดบางส่วน ซึ่งทำให้รัฐบาลไม่มีความสามารถตอบสนองอย่างรวดเร็ว ถ้าเกิดมีการเปลี่ยนแปลงบางอย่างต่องานบริการที่จำเป็น ยิ่งไปกว่านั้นการเจรจาต่อรองใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงสัญญาเป็นงานที่ยากและทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูงมาก

6) ทำให้การควบคุมต่องานบริการขั้นสุดท้ายลดลง ทั้งนี้เพราะว่าเป็นการยากที่จะร่างสัญญาและบังคับให้การดำเนินงานเป็นไปตามสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานที่เน้นถึงปริมาณและคุณภาพของสินค้าและบริการขั้นสุดท้าย ทำให้รัฐบาลอาจสูญเสียหรือไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานในระยะต่างๆ ในการผลิตหรือจัดสร้างสินค้าและบริการ<sup>14</sup>

## 6. แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของภาครัฐบาลอย่างมีระบบ

สถาบันเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (The International Development Institutions) อันเป็นสถาบันหนึ่งเสมือนธนาคารโลก (The World Bank) และองค์การ



ระดับชาติอื่น ๆ ได้สนับสนุนความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของภาครัฐบาล โดยใช้แนวทางริเริ่มต่าง ๆ เป็นต้นว่า

1) จุดเน้นสิ่งแรกที่ธนาคารโลกแนะนำก็คือ การวางนโยบายทางเศรษฐกิจให้ดีกว่าเดิม แต่มีปัญหาคือ นโยบายที่ได้ร่างไว้ย่ำแย่ต่างกับแนวทางที่จะนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติให้ได้ในระดับมหภาคในประเทศกำลังพัฒนา ในอดีตธนาคารโลกได้เน้นเนื้อหาของนโยบายมากเกินไป แทนที่จะเน้นที่วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติและวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบาย

2) จุดที่สองที่ต้องการพิจารณาก็คือ การตรวจสอบจนเข้าใจให้ถ่องแท้ว่า องค์การที่ภาครัฐบาลเป็นเจ้าของนั้นในเนื้อแท้กำลังทำอะไรอยู่ และทำไมจึงต้องเป็นเจ้าขององค์การนั้น ถ้ามีทัศนคติแล้วว่า รัฐบาลควรลดบทบาทของตนเองในระดับใด ๆ ก็ตาม รัฐบาลสามารถหาทางออกได้อย่างมากมาย ตั้งแต่การขายทอดให้เอกชนดำเนินงานแทนจนถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เช่น การปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการจัดโครงสร้างใหม่ ๆ ดังที่ใช้กันในประเทศที่ก้าวหน้า เช่น เม็กซิโก ฮังการี

3) ขอบข่ายที่สามที่ควรพิจารณาก็คือ การปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การต่าง ๆ ในภาครัฐบาล

4) ขอบข่ายที่สี่ก็คือ การเพิ่มผลิตภาพ ของภาครัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากการพยายามสร้างการเจริญเติบโตในการจ้างงาน และพัฒนางานด้านบริการกับชุมชนเมืองแล้ว จะพบว่างานที่ควรทำต่อไปคือ การปรับปรุงผลิตภาพในงานบริการแก่ชุมชนเมือง

5) ขอบข่ายสุดท้ายที่จะพิจารณาก็คือ เรื่องของโครงสร้างการจูงใจในการทำ งานทั้งหมด ซึ่งกำหนดจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของภาครัฐบาล ตลอดจนการแทรกแซงโดยรัฐ โครงสร้างการจูงใจนี้มีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรม และในส่วนของ การค้าการแทรกแซงในเรื่องการตั้งราคา หรือเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับราคามีความสำคัญ การที่รัฐเข้ามาจัดการเรื่องการค้าในหลายๆ ด้าน ก็เพื่อที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าหน่วยงาน

ทางศุลกากร และหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาตต่าง ๆ ได้ดำเนินหน้าที่ในทางที่เหมาะสมที่จะทำให้เศรษฐกิจดำเนินไปด้วยดี ขณะเดียวกันก็พยายามกำหนดขอบเขตในการตั้งราคาของสินค้าหลักและสินค้านำเข้า<sup>15</sup>

การประเมินเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มาจากหลายๆ แนวคิด บางส่วนมาจากความต้องการในด้านประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนมาจากความผูกพันของนักเศรษฐศาสตร์ และบางส่วนมาจากการมองถึงสิทธิส่วนบุคคล และความยุติธรรมของสังคม ซึ่งสะท้อนถึงความผูกพันของสิทธิเสรีนิยมสมัยใหม่

### 8.1 การเน้นที่ผลงานเป็นเกณฑ์

วิธีการหนึ่งในการ ประเมินการทำงาน ของสถาบันหนึ่ง ๆ อาจทำได้ โดยการคาดหวังถึงความสามารถในการจัดสรรและกระจายสินค้าและบริการ<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตาม ความสลับซับซ้อนในวัตถุประสงค์และความไม่สามารถวัดผลงานออกมา ทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนาระบบการควบคุมที่เหมาะสม ระบบการควบคุมที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ดีควรจะช่วยให้กระบวนการในการแปลงวัตถุประสงค์ขององค์การไปเป็นจุดมุ่งหมาย (goal) สำหรับผู้บริหารแต่ละบุคคลทำได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยลดความคลุมเครือต่าง ๆ ตลอดจนทำให้เกณฑ์ที่ใช้ ในการตัดสินใจมีความชัดเจนขึ้น ตัวอย่างเช่น กำหนดกลุ่มของวัตถุประสงค์และรายละเอียดที่ผู้บริหารแต่ละคนต้องทำให้สำเร็จ จะช่วยให้เขาเอาใจใส่ต่อวัตถุประสงค์ตามลำดับที่สำคัญ และพยายามที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งหมดในระดับที่น่าพอใจได้<sup>17</sup>

ในขณะที่วัตถุประสงค์มีความซับซ้อนมากขึ้น ระบบควบคุมก็เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นเพื่อช่วยลดความสลับซับซ้อนในการตัดสินใจ ทั้งนี้ จึงจำเป็นต้องขยายวัตถุประสงค์ใหญ่ให้เป็นจุดมุ่งหมายย่อยๆ อย่างชัดเจน แล้วนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการตัดสินใจและการประเมินผลงาน<sup>18</sup>

### 6.1.1 การกระจายผลลัพธ์ที่ได้

ในการพิจารณาการกระจายรายได้พิจารณาได้ 3 ประเด็น คือ

- 1) มีความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้มากน้อยเพียงใด
- 2) ผลของการกระจายรายได้ที่เกิดขึ้นจริง มีมากกว่าหรือน้อยกว่าที่รัฐบาลตั้งไว้
- 3) การกระจายรายได้นั้นได้กระจายไปถึงกลุ่มใดบ้าง กลุ่มใดได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นและควรจะทำนึ่งให้มากถึงผลการกระจายรายได้ว่ากระจายไปยังกลุ่มใด

### 6.1.2 แนวคิดสร้างสรรค์

การค้นพบสิ่งใหม่ๆ และแนวความคิดสร้างสรรค์ที่สำคัญ จะช่วยเพิ่มความระมัดระวังในการใช้ทรัพยากรภายในประเทศ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต) โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนช่วยให้มีการผลิตสินค้าและบริการที่ยังไม่เคยมีมาก่อนเลย

### 6.1.3 การกระจายโอกาส

ในสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เราจะให้ความสนใจเกี่ยวกับความสามารถของคนในชาติที่จะเปลี่ยนแปลงสถานภาพของพวกเขา ตลอดจนโอกาสที่จะปรับปรุงความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ระบบที่ต้องการต้องเป็นระบบที่สร้างโอกาสให้แก่ผู้ที่มีความสามารถในการที่จะคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ

## 6.2 เกณฑ์ที่พิจารณาจากกระบวนการผลิต

กฎเกณฑ์เหล่านี้จะครอบคลุมถึงความคิดเห็นของเราที่มีต่อการตัดสินใจ โดยจะเน้นที่คุณสมบัติของกระบวนการต่างๆ ที่ให้แก่แต่ละแห่งทำการตัดสินใจ

### 6.2.1 ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ

ในการประเมินผลนั้น จะพิจารณาจากสัดส่วนของการใช้ทรัพยากรของสังคมไปเพื่อให้สามารถทำการตัดสินใจได้ ต้นทุนเหล่านี้จะพิจารณาครอบคลุมไปทั้งทรัพยากรธรรมชาติ เวลา และพลังงานที่แต่ละคนใช้ไปในแต่ละส่วน

สำหรับองค์กรที่ใช้ทรัพยากรของสังคมเพื่อประกอบการตัดสินใจในปริมาณที่มากพอสมควร อาจจะไม่เป็นที่ต้องการ ถึงแม้ว่าจะมีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมและใช้ทรัพยากรที่เหลืออย่างสร้างสรรค์ก็ตาม

### 6.2.2 อิทธิพลที่มีผลต่อการตัดสินใจ

เกณฑ์ข้อนี้เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่สำคัญของแต่ละคนและผลประโยชน์โดยรวมซึ่งจะได้อาจมาจากการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ที่รับรู้ว่าจะเป็นอย่างไร

### 6.2.3 การตอบสนองต่อสิ่งที่เปลี่ยนแปลง

ถ้าลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละคนเปลี่ยนแปลงไป หรืออุปสงค์ของชุมชนเปลี่ยนแปลงไป หรือเกิดวิวัฒนาการใหม่ ๆ หรือมีการค้นพบใหม่ ๆ ทางเทคโนโลยีเกิดขึ้น หรือสภาพเหตุการณ์ภายนอกเปลี่ยนแปลงไป การตัดสินใจและผลที่ได้ออกมาจะต้องสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที<sup>19</sup>

รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนย่อยหรือระบบย่อยระบบหนึ่งในระบบที่ซับซ้อน ดังนั้นผลการดำเนินงานทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่ง จะไม่ได้ถูกกำหนดจากการกระทำหรือการดำเนินงานภายในของรัฐวิสาหกิจนั้นเท่านั้น ผลการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จนั้น จะขึ้นอยู่กับการประสานงานระหว่างส่วนย่อยอื่นๆ ในระบบเดียวกัน รวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนให้ทันกับแรงกดดันจากภายนอกที่จะเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่นอกเหนือการควบคุมโดยตรงของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อให้สามารถปรับปรุงผลการดำเนินงานของแต่ละองค์การ ผู้บริหารจะต้องสามารถกำจัดหรือพยายามทำให้แรงกดดันทางก้านลบลดลง และสามารถเพิ่มแรงผลักดันในทางบวกให้เกิดขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ

สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น จะไม่มีรูปแบบที่แน่นอนเพียงรูปแบบเดียว ระบบที่เหมาะสมสำหรับแต่ละประเทศ แต่ละพื้นที่ จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่นธรรมชาติของระบบการเมือง และปรัชญาในการพัฒนาของรัฐบาลแต่ละยุค ระบบ

การบริหารงานราชการ บทบาทและประสิทธิผลในการทำงาน จำนวน ขนาด และอัตราการเติบโตของรัฐวิสาหกิจ ลักษณะของตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดระหว่างประเทศ ถ้าเกี่ยวข้องกับสอดคล้องกับแหล่งวัตถุดิบ และความสามารถในการหาเงินทุน ตลอดจนคุณลักษณะเฉพาะของแรงงานและอื่น ๆ

ในการพิจารณาวางแผนสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพ ให้เกิดขึ้นในแต่ละรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบจากภายนอกด้วย และสิ่งที่สำคัญมากที่สุดก็คือ วัฒนธรรมในการบริหารงาน และประสบการณ์ของผู้บริหารมืออาชีพว่าจะมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งมักจะต้องพึ่งพาผู้บริหารงานในหน่วยงานราชการ ทำให้ผู้บริหารงานในรัฐวิสาหกิจเองไม่มีอิสระในการบริหารงาน

โปรแกรมที่สมบูรณ์แบบสำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานระบบรัฐวิสาหกิจ จะประกอบด้วยวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการคือ

1. เพื่อกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อย่างสมเหตุสมผล
2. เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีลักษณะที่ชัดเจน เข้าใจง่ายและเห็นบทบาทที่ชัดเจนในการที่จะติดต่อกัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ ในระบบ
3. เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานภายใน และสภาพแวดล้อมในการทำงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจ
4. เพื่อปรับปรุงทรัพยากรบุคคลภายในระบบให้มีคุณภาพสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารองค์การและบุคคลที่จะทำงานสนับสนุนเขา<sup>30</sup>

จากการอภิปรายที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้สรุปได้ว่าไม่มีคำตอบที่ง่ายและชัดเจนสำหรับคำถามที่ว่า “เราจะสามารถวัดประสิทธิผลในการทำงานของรัฐวิสาหกิจได้อย่างไร”<sup>31</sup>

## 7. บทสรุป

Richard Pryke ได้เปรียบเทียบกิจการที่ให้บริการสามแบบในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นกิจการที่ดำเนินงานโดยรัฐและเอกชน คือสายการบิน เรือเฟอร์รี่และโฮเวอร์กราฟท์ ตลอดจนการขายเครื่องใช้แก๊สและไฟฟ้า แต่ผลงานที่ Pryke ทำการวิเคราะห์แสดงภาพให้เห็นว่า หากให้เอกชนทำจะทำได้ดีกว่า โดย Pryke สรุปว่า รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีการบริหารที่ไม่ดี โดยมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ จุดอ่อนในเรื่องของการจ่ายคืนผลประโยชน์ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ

ดังนั้นจึงไม่เป็นเรื่องที่ยากเลย ถ้าจะกล่าวว่า รัฐวิสาหกิจที่ Pryke ทำการศึกษา นั้นเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพ<sup>22</sup> อุตสาหกรรมที่เป็นของรัฐบาลจะทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องของการใช้เงินทุน และการใช้แรงงาน ยกตัวอย่างเช่น สายการบินอังกฤษ (British Airways) ใช้เครื่องบินของเขาได้มีประสิทธิภาพน้อยกว่า Bcal (British Caledonian) ในปี 1980 สายการบินอังกฤษจะใช้เครื่องบินได้ประมาณ 6.8 ชั่วโมงบิน/วัน ในขณะที่ Bcal มีเวลาบินประมาณ 8.2 ชั่วโมงบิน/วัน ซึ่งมีค่ามากกว่าประมาณ 21% และผลผลิตต่อแรงงานของ Bcal ก็สูงกว่า เพราะที่สามารถผลิตจำนวนตันกิโลเมตรต่อแรงงานคนได้สูงกว่าสายการบินอังกฤษ ถึง 15% และสามารถบรรทุกได้สูงกว่าถึง 6% (load tonne kilometres)

ในระหว่างปี 1980 สายการบินอังกฤษขาดทุนประมาณ 180 ล้าน (ณ โครงสร้างต้นทุนในขณะนั้น) ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินของธุรกิจสายการบินถึงหนึ่งปี โดยมีผลกำไรมากกว่าจุดคุ้มทุนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้นในการเปรียบเทียบสายการบินอังกฤษ กับ Bcal อย่างชัดเจนในระยะสั้นนั้น แสดงให้เห็นว่า สายการบินอังกฤษมีสัดส่วนของการทำกำไรต่ำกว่าของสายการบิน Bcal จากการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของสายการบินทั้ง 2 นั้น และได้แสดงให้เห็นว่า สายการบินอังกฤษ มี profit turnover 1% ในขณะที่ของ Bcal มีค่า 7.3%<sup>23</sup>

นอกจากนี้จากการศึกษาต้นทุน และประสิทธิภาพในการผลิตกระแสไฟฟ้า และส่งจ่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในสหรัฐอเมริกา ได้ข้อสรุปว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง บัณฑิตการผลิตที่ใช้กับผลผลิตที่ได้ออกมา แสดงให้เห็นว่า มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าที่ภาคเอกชนดำเนินงาน (Yunker, 1975<sup>24</sup>; Mayer, 1975<sup>25</sup>; Pescatrice and Trapani, 1980<sup>26</sup>) แต่ในทางตรงข้าม จากการศึกษาผลการดำเนินงานของการประปาในสหรัฐอเมริกานั้น (Crain and Zardkoochi, 1978<sup>27</sup>) เห็นว่า ต้นทุนต่อหน่วยของภาครัฐบาลสูงกว่า อย่างไรก็ตามในความคิดเห็นจากการวิเคราะห์ของผู้แต่ง พบว่า วิธีการที่ใช้ในการบริหารของการประปาของเอกชนก็ยังไม่มี เนื่องจากการลงทุนที่มากเกินไปและเป็นการลงทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วย โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า การขาดทุนเนื่องจากผลการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นเกิดขึ้น เนื่องจากการใช้แรงงานที่ไม่คุ้มค่าในภาครัฐบาล

องค์กรรัฐบาลอาจจะจำเป็นต้องจ่ายเงินให้กับบัณฑิตการผลิตในราคาที่สูง เพราะว่ามันเป็นของสาธารณะ ซึ่งไม่มีอะไรเป็นแรงกดดันให้ผู้บริหารต้องทำการต่อรองราคาเช่นเดียวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแคนาดา ซึ่งการจ่ายค่าจ้างและเงินเดือนให้กับคนที่ทำงานในภาครัฐบาลสูงกว่าในภาคเอกชน

## B. References

- <sup>1</sup>Powell, V.; *Improving Public Enterprise Performance : Concepts and Techniques*. Prepared within the INTERMAN Project with the financial support of the UNDP Inter-Regional Programme, Geneva : International Labour office, Management Development Series No. 22, 1987; p. 1
- <sup>2</sup>Shirley, M.M.; *Managing State-Owned Enterprises*, World Bank Staff Working Paper No. 577, Washington D.C., 1983
- <sup>3</sup>Powell, V.; *op. cit.*; p. 5
- <sup>4</sup>Domberger, S. & Piggott, J.; "Privatization Policies and Public Enterprise A Survey", *Economic Record* 64, 1986, p. 147
- <sup>5</sup>Moesen, W.; "Privatization in Belgium : From Reports Policy", *Colloquium : Privatization in the European Community : A Comparative Perspective*, Maastricht : EIPA, 10-11 December 1987, p. 26-27.
- <sup>6</sup>Menon, K.; and Umapathy, S.; "Control Systems for State Owned Enterprises : A conceptual Framework" *Annals of Public and Co-Operative Economy*, Vol. 58, No. 3 July-September, 1987.
- <sup>7</sup>Backhans, J.; *The Best Practice is not Good Enough* (Dissusant's comments offered on Pierre Pestieau's paper: Measuring the Performance of Public Enterprises : A Must in Times of Privatization) Rijksuniversiteit Limburg : Faculty of Economics and Business Administration, The Netherlands, 1987, p. 1-3.
- <sup>8</sup>Sappington, D.M.; & Stiglitz, J.E., "Privatization, Information and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, 1984, p. 580.
- <sup>9</sup>Domberger, S. & Piggott, J.; *op. cit.*; p. 147-149.
- <sup>10</sup>Borcherding et al.; *Budget and Bureaucrats*, Durham, N.C. : Duke university Press, 1977, p.134.
- <sup>11</sup>Powell, V.; *op. cit.*; p. 17-19.
- <sup>12</sup>Millward, R.; "The Comparative Performance of Public and Private Ownership", in Kay J.; Mayer, C.; and Thompson, D.; (14), 1986, p. 136.
- <sup>13</sup>Kay, J., Mayer, C.; Thompson, D.; *Privatization & Regulation : the UK Experience*, Oxford : Clarendon Press, 1986, p. 10.
- <sup>14</sup>Fisk, D.; Kiesling, H.; and Muller, T.; *Private Provision of Public Services : An Overview*, Washington D.C. : The Urban Institute, May 1978, p. 6-9



<sup>15</sup>The American Consortium for International Public Administration under a grant from the United States Agency for International Development, *op. cit.* : p. 77.

<sup>16</sup>For an interesting discussion of these issues, see Robert E. Goodin, "Vulnerabilities and Responsibilities : An Ethical Defense of the Welfare State," *American Political Science Review*, 79 (3) : 775-787.

<sup>17</sup>Menon, K.; & Umapathy, S.; *op. cit.*; p. 293.

<sup>18</sup>*Ibid.*; p. 300.

<sup>19</sup>Chamberlin, J. R.; and Jackson, J. E.; "Privatization as Institutional Choice", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol, 6, No. 4, p. 593-594.

<sup>20</sup>Powell, V.; *op. cit.* ; p. 19-21.

<sup>21</sup>*Ibid.* ; p. 56.

<sup>22</sup>Pryke, R.; "The Comparative Performance of Public and Private Enterprise", in Kay, J.; Mayer, C. & Thompson D.; *op. cit.* ; p. 13-14.

<sup>23</sup>*Ibid.* ; p. 105, 108-109.

<sup>24</sup>Yunker, J. A.; "The Economic Performance of Public and Private Enterprise : The Case of US Electric Utilities", *Journal of Economics and Business*, Vol. 28, No. 1, 1975.

<sup>25</sup>Meyer, R. A.; "Publicly Owned Versus Privately Owned Utilities : A Policy Choice", *Review of Economics and Statistics*, November, 1975.

<sup>26</sup>Pescatrice, D. R. and Trapani, J. M., III; "The Performance and Objectives of Public and Private Utilities Operating in the United States", *Journal of Public Economics*, Vol. 13. no. 2, 1985, P. 259-276.

<sup>27</sup>Crain, W.M. and Zardkoohi, A.; "A test of the Property Rights Theory of the Firm : Water Utilities in the United states", *Journal of Law and Economics*, XXI, 1978.