

รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

STATE ENTERPRISE OF THAILAND IN THE ORGANIZATIONAL ECONOMISTS'
PERSPECTIVE



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Common Course

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ
โดย	นายภัทรพงศ์ สาลักษณ์
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุฑะ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตังทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

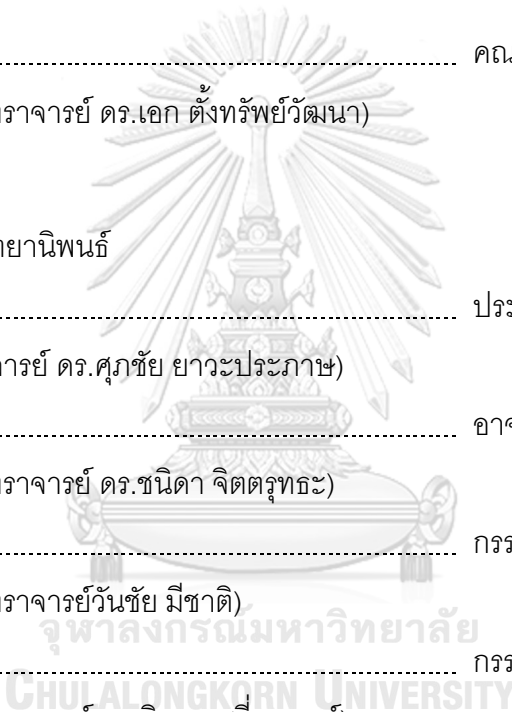
..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุฑะ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์)



ภัทรพงศ์ สาลักษณ์ : รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร. (STATE ENTERPRISE OF THAILAND IN THE ORGANIZATIONAL ECONOMISTS' PERSPECTIVE) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ชนิดา จิตตรุทตะ

การศึกษาขององค์กรรัฐวิสาหกิจไทยในอดีตโดยมากมักเป็นการศึกษาผ่านกรอบแนวคิดและกระบวนการทัศน์ของระบบราชการและระบบขนาดใหญ่ ซึ่งได้รับอิทธิพลและแนวคิดจากทฤษฎีระบบ (System Theory) เป็นสำคัญ จึงส่งผลให้รัฐวิสาหกิจไทยถูกวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการดำเนินงานและผลประกอบการแต่เพียงมิติเดียว จนนำไปสู่วาทกรรมที่กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจไทยว่าเป็นองค์กรขนาดใหญ่แต่ไร้ศักยภาพ ขาดความคล่องตัว เพราะฉะนั้นแล้ว ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษารัฐวิสาหกิจไทยในยุคปัจจุบันผ่านมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ (Theory of The Firm) ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (transaction cost) ตัวการ-ตัวแทน (agency) และโครงสร้างทางธุรกรรม (structure of transaction) เพื่ออธิบายถึงรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ที่มีความสามารถในการดำเนินธุรกรรมและประสานผลประโยชน์ระหว่างตัวการตัวแทน อันจะนำไปสู่การสร้างกำไรจากผลประกอบการ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องไม่ประสบกับภาวะขาดทุน จนต้องพึ่งพาการอุดหนุนและงบประมาณจากภาครัฐ รวมไปถึงการมีจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในทุกภาคส่วน ทั้งภายนอกและภายในองค์กร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา	รัฐศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต
	
ปี	2562	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก
การศึกษา	

5681359624 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: Economic Organization Theory, Thoery of The Firm, Transaction Cost Theory, Agency Theory, State Enterprises of Thailand

Pattarapong Salakshna : STATE ENTERPRISE OF THAILAND IN THE ORGANIZATIONAL ECONOMISTS' PERSPECTIVE. Advisor: Assoc. Prof. Chanida Jittaruttha, Ph.D.

In the Past, an analysis of Thailand's State-Owned Enterprises generally concentrated on conceptual frameworks and a paradigm of government bureaucracy which had influenced on the system theory concept only. This case was based on overall operation and performance which was an only side to be measured as to the efficiency and effectiveness of the State-Owned Enterprises. Thus, this leads to discourse that says "Thailand's State-Owned Enterprises are large but without potential and are lacking in mobility strategy"

In order to explore these issues in the present, this thesis is going to analyze the State-Owned Enterprise information, provided by the authorities and state officials in the form of interviews and questions answered. Questioning issues where based on Theory of The Firm, Transaction Cost, Agency and Structure of Transaction. The State Owned Enterprises that perform well, will have an operational capability to make a profit (Net Profit Margin) avoiding a negative profit margin, or at least that can be considered necessary to maintain government expenses. Moreover, State-Owned Enterprise should have the economic ethics to provide good governances of both internal and external organizations.

Field of Study:	Political Science	Student's Signature
	
Academic	2019	Advisor's Signature
Year:	

กิตติกรรมประกาศ

ดุชนีนิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลงได้ก็ด้วยเพราะความอนุเคราะห์จากท่านทั้งหลาย นับตั้งแต่ รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทตะ ผู้เป็นทั้งครูและอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งคอยช่วยเหลือและเมตตา ข้าพเจ้ามาตลอดการทำดุชนีนิพนธ์ อาจารย์เป็นดังผู้จุดประกายและเป็นผู้นำทางแกศิษย์เสมอมา และขอกราบขอบพระคุณประธานกรรมการสอบ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และ คณะกรรมการสอบ อันประกอบไปด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์ และรอง ศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ รวมไปถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ซึ่งบรรดาคณาจารย์ทุกท่านดังรายนามนี้ ได้เมตตาในการให้ข้อเสนอแนะ ความเห็น และช่วยปรับแก้ดุชนีนิพนธ์ฉบับดังกล่าว ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นทั้งในทางวิชาการและ ภาควิปฏิบัติ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อดุชนีนิพนธ์ของข้าพเจ้า

ขอขอบพระคุณ บรรดาคณะผู้บริหารทุกท่านจากทุกหน่วยงาน ทั้งจากสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งบรรดาผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ได้อนุเคราะห์และกรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อตอบคำถาม งานวิจัย และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะและภาควิชาทุกท่าน ที่มีส่วนในการช่วยเหลือดำเนินงานตาม ขั้นตอน จนทำให้ดุชนีนิพนธ์แล้วเสร็จ รวมไปถึงกัลยาณมิตร อันได้แก่ ดร.แสงโสม กออุดม และ ดร. ชาย ไชยชิต รวมไปถึงบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกเป็นอันมาก ซึ่งข้าพเจ้าไม่อาจกล่าวถึงได้หมด

ท้ายที่สุดคือกำลังใจจากครอบครัว ที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันในการทำดุชนี นิพนธ์ครั้งนี้ นับตั้งแต่นางสรวลสรรร แป้นสุวรรณ ผู้เป็นมารดา ที่คอยอบรมพ่่าสอนแก่ข้าพเจ้าอยู่เสมอ ตลอดจน แพทย์หญิง นันทิดา สาลักษณ์ ผู้เป็นภรรยา ที่ทำหน้าที่เป็นทั้งแพทย์ประจำตัวและ คูซิวิต ซึ่งคอยช่วยส่งเสริมแนวคิดและให้กำลังใจ ตลอดระยะเวลาการทำดุชนีนิพนธ์อันยาวนาน จน ล่วงกาลผ่านพ้นลงไปได้ด้วยดี และขอขอบใจ ด.ช.เอกพีชี สาลักษณ์ ที่เป็นพลังใจให้ข้าพเจ้าได้มู มาณะจนเป็นผลสำเร็จ

ภัทรพงศ์ สาลักษณ์

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	6
1.3 ข้อสมมติพื้นฐาน	6
1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	7
1.5.2 ขอบเขตด้านเวลา	7
1.5.3 ขอบเขตด้านสถานที่.....	7
1.6 นิยามศัพท์ในการศึกษา.....	7
1.7 ประโยชน์ที่ได้รับ	10
1.8 ลำดับการนำเสนอ	11
บทที่ 2	13
ทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	13

2.1	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ	13
2.1.1	แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ.....	14
2.2	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ.....	19
2.2.1	แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ.....	20
2.2.2	คุณลักษณะที่สำคัญของหน่วยทางธุรกิจ.....	23
2.3	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน.....	27
2.3.1	แนวทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน	28
2.3.2	แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน.....	30
2.3.2.1	สมมุติฐานทางพฤติกรรม (Behavioral Assumptions)	31
2.3.2.2	ความสัมพันธ์ระหว่างระบบตลาด ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน และระบบ กลุ่ม	33
2.3.2.3	การดำเนินธุรกรรมอย่างมีธรรมาภิบาลผ่านโครงสร้างทางธุรกรรมเชิงระบบ	36
2.3.2.4	การบูรณาการในแนวตั้ง (Vertical integration) และการกำหนดโครงสร้าง ทางธุรกรรมที่หลากหลาย	41
2.3.2.5	องค์การที่มีรูปแบบผสม (Hybrid Forms of Organization)	44
2.3.2.6	วิสาหกิจข้ามชาติ (The Multinational Enterprise)	45
2.3.3	ข้อวิพากษ์ของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Criticism of Transaction Cost Theory)	47
2.4	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน.....	51
2.4.1	แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน.....	51
2.4.1.1	ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน (Agency Relationship).....	52
2.4.1.2	การมอบอำนาจตามหน้าที่ (Delegating Authority)	54
2.4.1.3	ความไม่ลงรอยระหว่างกันทางเป้าหมาย (Goal Disagreement)	56

2.4.1.4 การกำกับติดตามธุรกรรมการดำเนินงาน (Monitoring).....	58
2.4.1.5 การสร้างความผูกพันและแรงจูงใจ (Bonding and Incentive).....	61
2.4.1.6 จริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์สำหรับตัวการตัวแทน	63
2.4.2 ข้อวิพากษ์ของทฤษฎีตัวการตัวแทน	64
2.5 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์	66
2.5.1 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกับแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์	67
2.5.2 การเชื่อมโยงแนวคิดทางแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์กับทฤษฎี เศรษฐศาสตร์องค์การ	68
2.6 เอกสารที่เกี่ยวข้อง	72
2.7 ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างโดยสังเขป	75
2.8 บทสรุปการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับดัชนีนิพนธ์	77
2.9 กรอบแนวคิดการวิจัย	80
บทที่ 3	81
วิธีดำเนินการศึกษา	81
3.1 การศึกษาค้นคว้าทางด้านเอกสาร (Documentary Research).....	81
3.2 การศึกษาภาคสนาม (Field Study).....	83
3.3 การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	84
3.4 ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการดำเนินงานวิจัย.....	86
3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล.....	87
3.5.1 แบบสัมภาษณ์สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในฐานะตัวการ	87
3.5.2 แบบสัมภาษณ์การประสานครหลวง ในฐานะตัวแทน.....	93
3.5.3 แบบสัมภาษณ์บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ในฐานะตัวแทน.....	98
3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล	104

3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล	107
3.7.1 การวิเคราะห์ด้านเอกสาร.....	107
3.7.2 การวิเคราะห์แบบสัมภาษณ์	109
บทที่ 4	116
บทวิเคราะห์ผลการศึกษารองคํการรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา.....	116
4.1 การวิเคราะห์องคํการรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษาโดยอาศัยปัจจัยจากทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ 118	
4.1.1 ปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการค้าเนงงาน (Transaction Cost).....	118
4.1.1.1 สัญญา (contract).....	119
4.1.1.2 บทวิเคราะห์เรื่องสัญญาขององคํการรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา	121
4.1.1.3 การกำกับติดตาม (monitoring)	126
4.1.1.4 บทวิเคราะห์เรื่องการกำกับติดตามขององคํการรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา 128	
4.1.2 สรุปผลการวิเคราะห์ปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการค้าเนงงาน.....	141
4.1.3 ปัจจัยตัวการตัวแทน (Agency)	142
4.1.3.1 ตัวการ (principles).....	143
4.1.3.2 บทวิเคราะห์เรื่องตัวการขององคํการรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา	144
4.1.3.3 ตัวแทน (agents).....	147
4.1.3.4 บทวิเคราะห์เรื่องตัวแทนขององคํการรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา.....	148
4.1.4 สรุปผลการวิเคราะห์ปัจจัยตัวการตัวแทน.....	149
4.1.5 โครงสร้างทางธุรกรรม (Structure of Transaction).....	154
4.1.5.1 ระบบตลาด (market).....	155
4.1.5.2 บทวิเคราะห์เรื่องระบบตลาดขององคํการรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ...	157
4.1.5.3 ระบบลำดับชั้นการค้าเนงงาน (bureaucracy).....	166

4.1.5.4 บทวิเคราะห์เรื่องลำดับชั้นการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็น กรณีศึกษา	167
4.1.6 สรุปผลการวิเคราะห์ปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรม.....	170
4.2 สรุปผลการวิเคราะห์องค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษาโดยอาศัยปัจจัยจากทฤษฎี หน่วยทางธุรกิจ.....	173
4.3 ข้อจำกัดของผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา	178
บทที่ 5	180
บทสรุป	180
5.1 ข้อสรุปผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยตามคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ	182
5.1.1 ข้อสรุปการศึกษาปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน	184
5.1.2 ข้อสรุปการศึกษาปัจจัยตัวการ – ตัวแทน.....	185
5.1.3 ข้อสรุปการศึกษาปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรม.....	186
5.2 อภิปรายผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยตามคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ	187
5.2.1 อภิปรายการศึกษาปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน	188
5.2.2 อภิปรายการศึกษาปัจจัยตัวการ – ตัวแทน	191
5.2.3 อภิปรายการศึกษาโครงสร้างทางธุรกรรม.....	192
5.3 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	194
5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ.....	194
5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ	197
5.4 บทส่งท้าย	201
ภาคผนวก.....	207
แบบสัมภาษณ์.....	208

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ตัวแปรที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในมุมมองของ นักเศรษฐศาสตร์รองคณาธิการ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	208
คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ตัวแปรที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในมุมมองของ นักเศรษฐศาสตร์รองคณาธิการ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: การปราบปรามคหหลวง.217	
คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ตัวแปรที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในมุมมองของ นักเศรษฐศาสตร์รองคณาธิการ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: บริษัท วิทยุการบินแห่ง ประเทศไทย จำกัด	227
บรรณานุกรม.....	236
ประวัติผู้เขียน.....	263

“รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร”
(State Enterprise of Thailand in The Organizational Economists' Perspective)

บทที่ 1

บทนำ

คู่มือฉบับนี้ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร” เป็นงานวิจัยที่มุ่งเน้นศึกษาขององค์กร ผ่านมุมมองของนักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กร โดยมีกรอบทฤษฎีหลักอยู่ที่ ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ (Theory of The Firm) อันมีองค์ประกอบภายในประกอบไปด้วย ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้า (Transaction Cost Theory) และทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory) ซึ่งเป็นการศึกษาขององค์กรในลักษณะหน่วยทางธุรกิจ (firm) ที่แต่เดิมนักวิชาการได้ศึกษาองค์กรในภาคเอกชน แต่สำหรับภายในงานวิจัยชิ้นดังกล่าวนี้ จะมุ่งเข้าไปยังกรณีศึกษาได้แก่ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาคูณลักษณะเฉพาะของหน่วยทางธุรกิจที่ปรากฏอยู่ในองค์กร นั้นเอง

สำหรับเนื้อหาและรายละเอียดของบทนำทั้งหมดประกอบไปด้วยแปดส่วน ดังนี้ ส่วนแรก ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ส่วนที่สอง คำถามการวิจัย ส่วนที่สาม ข้อสมมติพื้นฐาน ส่วนที่สี่ วัตถุประสงค์ของการวิจัย ส่วนที่ห้า ขอบเขตของการวิจัย ส่วนที่หก นิยามเชิงปฏิบัติการ ส่วนที่เจ็ด ประโยชน์ที่ได้รับ และส่วนสุดท้าย ลำดับการนำเสนอ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพิจารณาถึงลักษณะขององค์กรในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความพยายามที่จะใช้องค์ความรู้ในศาสตร์และสาขาวิชาเพียงสาขาวิชาหนึ่งสาขาวิชาใด มาอธิบายถึงลักษณะขององค์กรได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม เห็นจะกลายเป็นเรื่องที่ยากสำหรับบริบทโลก ในยุคปัจจุบัน เนื่องด้วยองค์กรทุกประเภททั่วโลกล้วนอยู่ในสภาวะระบบเปิด (Open System) ซึ่งมีการไหลเวียนของสภาพแวดล้อมอันมีลักษณะเป็นพลวัต (J. Barney, 1991) ดังคำอุปมาที่ว่า “ไม่มีองค์ความรู้ในสาขาใดเพียงหนึ่งเดียวที่จะสามารถอธิบายได้ทุกสิ่ง และในทำนองเดียวกันทุกอย่าง ย่อมสามารถอธิบายได้ ไม่ว่าจะโดยองค์ความรู้ในสาขาใดก็ตาม”¹ นั้น ความพยายามของ

¹ “No single academic field can encompass it, nor can any afford to ignore it.” อ้างใน (J. Barney, 1991)

นักทฤษฎีองค์การในการเข้าใจถึงธรรมชาติและรูปแบบขององค์การ ได้ส่งผลให้นักทฤษฎีองค์การในแต่ละยุคแต่ละสมัยพัฒนาตัวแบบ (models) ต่าง ๆ ขึ้น เพื่ออธิบายถึงลักษณะร่วมหรือลักษณะต่างขององค์การ จนสามารถจัดหมวดหมู่สำหรับทำความเข้าใจ และใช้ในการอธิบายเพื่อสร้างและพัฒนาองค์ความรู้สืบต่อไปในอนาคต ดังปรากฏให้เห็นถึงการแบ่งทฤษฎีองค์การออกเป็นสี่ยุค (Hatch & Cunliffe, 2014) ได้แก่ ยุคคลาสสิก ยุคสมัยใหม่ ยุคตีความ และยุคหลังสมัยใหม่

ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ (Organizational Economics Theory) ซึ่งถือเป็นทฤษฎีองค์การในยุคสมัยใหม่ และนับเป็นอีกหนึ่งทฤษฎีที่มีความเป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary) และเปิดกว้างทางแนวคิด ในการเลือกหยิบใช้องค์ความรู้จากศาสตร์และสาขาวิชาด้านต่าง ๆ เพื่ออธิบายถึงคุณลักษณะขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นธุรกรรม การดำเนินงาน ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรม เป็นต้น โดยมีได้มีลักษณะแยกขาดเป็นเอกเทศออกจากสิ่งแวดล้อมดังแนวคิดของทฤษฎีองค์การในยุคคลาสสิก (S. H. William, Julia, & Todd, 1990) แต่กลับมีความผันแปรตามสภาพแวดล้อมอย่างเห็นวามแน่นอน เช่นเดียวกับระบบนิเวศวิทยาของธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ซึ่งมีมิติของความซับซ้อน (complexity) และมีความผันผวน (flux) สูง จนทำให้องค์ความรู้ของทฤษฎีองค์การต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย (Grandori, 2013) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก้าวเข้ามาของวิทยาการเทคโนโลยีสารสนเทศ ดิจิตอล และนวัตกรรมสมัยใหม่ ได้ส่งผลต่อตัวแบบในการศึกษาและการสร้างตัวเลือกเพื่อใช้ในระดัของการวิเคราะห์ (levels of analysis) ทั้งในระดับภาพรวม (macro) ระดับกลาง (meso) และในระดับย่อย (micro) (Williamson, 1993) ทั้งนี้ เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงและภาพรวมขององค์การ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจในธรรมชาติที่แท้จริงขององค์การแต่ละประเภทได้เป็นอย่างดี

ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา นักเศรษฐศาสตร์ได้พยายามขยายขอบเขตและปรากฏการณ์ที่ใช้ในการศึกษา (Joseph A. Schumpeter, Moss, & History of Economics, 1996) ด้วยการคงลักษณะความแม่นยำในการให้เหตุผลของวิชาเศรษฐศาสตร์ ขณะเดียวกันก็ละทิ้งสมมติฐานของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกแบบดั้งเดิม (traditional neoclassical) ด้วยการรับเอาองค์ความรู้จากศาสตร์และสาขาวิชาด้านต่าง ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างหลากหลาย อาทิ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ ชีววิทยา เป็นต้น สำหรับใช้เป็นแนวทางในวิเคราะห์และต่อยอด เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการขยายขอบเขตและสร้างชุดของคำอธิบาย เพื่อศึกษาถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์การ (Clegg, Hardy, & Nord, 1996) ดังปรากฏประเด็นข้อโต้แย้งในเรื่องการบรรจบกันขององค์ความรู้ ระหว่างสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์สาขาอื่น ๆ ได้ปรากฏมี

หลักฐานให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงการศึกษาเกี่ยวกับองค์การ ดังที่ไมเคิลและวิลเลียม (Michael & William, 1976) ได้คาดการณ์เอาไว้ว่า การปฏิวัติภายในทฤษฎีองค์การจะเกิดขึ้นในไม่ช้า ด้วยแรงขับเคลื่อนจากกรอบแนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นักเศรษฐศาสตร์ได้เพิ่มความสนใจ และมุ่งประเด็นการศึกษาไปยังทฤษฎีองค์การ จนสามารถพัฒนาตัวแบบและกรอบแนวคิด และกลายมาเป็นต้นกำเนิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ (Demsetz, 1997) ซึ่งถือเป็นกระบวนทัศน์ของการศึกษาและวิจัยองค์การที่สำคัญ และนับได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างยิ่งต่อการสร้างความเข้าใจถึงธรรมชาติ และวัตถุประสงค์ขององค์การ รวมทั้งยังช่วยขยายขอบเขตและสร้างนิยามใหม่ อันแสดงถึงหน่วยทางธุรกิจ (firm) ซึ่งถือเป็นคุณลักษณะเฉพาะขององค์การในทางเศรษฐศาสตร์ จนนำไปสู่การฟื้นคืนกลับมาของทฤษฎีโครงสร้างนิยม (Functionalism Theory) ตลอดจนการปรับกรอบแนวคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นสำคัญภายในทฤษฎี (Bratton, 1989) ดังจะได้อธิบายถึงในบทต่อ ๆ ไป

เพราะฉะนั้น นักเศรษฐศาสตร์องค์การจึงมุ่งแสวงหาถึงคำอธิบายของหน่วยทางธุรกิจในฐานะหน่วยของการวิเคราะห์ ซึ่งมีความสามารถในการลดต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction Cost) ได้มากกว่าระบบตลาดที่มีอยู่แต่เริ่มเดิมที (R. H. Coase, 1937) ด้วยการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างทางธุรกรรม ของหน่วยทางธุรกิจตามหลักธรรมาภิบาล (governance structure) รวมไปถึงการกำหนดขอบเขต (boundary) ที่ชัดเจนของหน่วยทางธุรกิจในการดำเนินธุรกรรม (Oliver, 2002b) อันจะส่งผลต่อขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติภายในองค์การ รวมถึงความอยู่รอดของหน่วยทางธุรกิจในระบบตลาด สำหรับการนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การไปใช้เพื่ออธิบายถึงองค์การต่าง ๆ ตามคุณลักษณะเฉพาะของหน่วยทางธุรกิจ ปรากฏผลว่าทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การมีความสามารถในการอธิบายองค์การภาคเอกชนเสียเป็นส่วนใหญ่ (Oliver, 1998a) โดยสามารถระบุถึงคุณลักษณะต่าง ๆ ของหน่วยทางธุรกิจได้เป็นอย่างดี ดังนี้ (Oliver, 1999) ในขณะที่เมื่อนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ มาใช้อธิบายองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การรัฐวิสาหกิจกลับปรากฏผลว่า ไม่มีตัวแบบใดในทางทฤษฎี ที่สามารถอธิบายถึงคุณลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจ ในฐานะหน่วยทางธุรกิจได้ตามบริบทในปัจจุบัน (Peng, Bruton, Stan, & Huang, 2016) เพราะแท้ที่จริงแล้ว ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ (Theory of The Firm) ย่อมมีความสามารถในการอธิบายถึงลักษณะขององค์การทุกชนิด ที่ดำเนินธุรกรรมผ่านตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ (economic actor)² ได้เป็นอย่างดี

² ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง บัณฑิตเอกชนหรือกลุ่มที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต อันประกอบไปด้วย ที่ดิน แรงงาน ทุน และการเป็นผู้ประกอบการ โดยตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จะเป็นผู้ใช้ปัจจัยการผลิตเพื่อ

ดังนั้น แม้ว่าลักษณะของหน่วยทางธุรกิจที่โดดเด่น ภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่ใช้ระบบตลาดเป็นพื้นฐานในการแลกเปลี่ยนทางสังคม มักจะได้แก่หน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน (Goldeng, Grünfeld, & Benito, 2008) แต่อย่างไรก็ตาม องค์การรัฐวิสาหกิจซึ่งมีคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจที่เข้มแข็ง ก็ปรากฏอยู่ในระบบตลาดได้ด้วยเช่นเดียวกัน และถึงแม้ว่ากระแสต่อต้านองค์การรัฐวิสาหกิจ โดยภาครัฐที่มีแนวนโยบายตามแนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ซึ่งต้องการแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจ (privatization) (Wang & Judge, 2012) ให้หมดไป แต่จากหลักฐานเชิงประจักษ์ ตลอดระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา (Dewenter & Malatesta, 2001; Gupta, 2005; Millward, 2005) ได้แสดงให้เห็นว่าองค์การรัฐวิสาหกิจมิได้มีปริมาณที่ลดลงแต่ประการใด หน้าที่ยังกลับมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น (Farazmand, 1999; Huang & Dean-Leung, 2015; Song, 2018) ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจได้มีการปฏิรูปขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน ธุรกิจ ขนาดโครงสร้างผังบริหาร และประเภทของบุคลากรภายในองค์การ อันจะส่งผลให้ธุรกิจการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพ และเทียบเคียงได้กับคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน แต่ถึงกระนั้น ภายใต้บริบทความสลับซับซ้อนของต้นทุนธุรกิจ การดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกิจ ภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ อันมีความแตกต่างไปจากหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน และหน่วยทางธุรกิจในภาคส่วนอื่น ๆ ก็ยังขาดคำอธิบายที่ชัดเจนในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ขององค์การ อันแสดงถึงคุณลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจ ที่แตกต่างไปจากมุมมองของทฤษฎีอื่น ๆ โดยทั่วไป ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงเป็นที่มาของสภาพปัญหา และถือเป็นจุดเริ่มต้นของงานวิจัย ที่ผู้วิจัยต้องการแสวงหาคำตอบ ผ่านกรณีศึกษา องค์การรัฐวิสาหกิจไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจไทยมีเอกลักษณ์เฉพาะ อันเหมาะสมกับการเป็นกรณีศึกษา เมื่อเทียบเคียงกับกรอบและแนวคิดของทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ และการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจโดยเปรียบเทียบ ระหว่างคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในภาครัฐและภาคเอกชน (Bratton, 1989; R. H. Coase, 1988c; Richard M. Cyert & Hedrick, 1972; Joskow, 1975;

สร้างผลประโยชน์ของตนให้เกิดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นแล้ว ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จึงเป็นได้ตั้งแต่บุคคลทั่วไป บริษัทห้างร้านทั้งขนาดเล็กและใหญ่ องค์การภาครัฐ หรือแม้แต่ประเทศชาติโดยรวม ซึ่งโดยปกติแล้วตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์มักจะมีพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล (rational) จึงสามารถวิเคราะห์และตัดสินใจธุรกิจต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ตนได้อยู่เสมอ ซึ่งตามสมมติฐานของนักเศรษฐศาสตร์ขององค์การนั้น ไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมดังกล่าว ซ้ำยังกล่าวถึงข้อจำกัดเชิงเหตุผลของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ที่มีเหตุผลมากเกินไปจนทำให้การวิเคราะห์ตัดสินใจไม่สมเหตุสมผล (Homo economicus) (O. Hart, 1989)

Oliver, 2002b) โดยเริ่มจากการศึกษาถึงพฤติกรรมของหน่วยทางธุรกิจผ่านทางสัญญา (contract) อันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันในฐานะตัวการกับตัวการ ซึ่งประกอบไปด้วย คณะรัฐมนตรี กระทรวงเจ้าสังกัด และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ที่มีแนวนโยบายและกำกับติดตามองค์การรัฐวิสาหกิจในมิติที่แตกต่างกัน รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวการกับตัวแทน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการมอบอำนาจทางปกครองของภาครัฐในฐานะตัวการ ไปสู่องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน ภายใต้การกำกับติดตามโดยตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ที่มีอำนาจตามหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินธุรกรรม

เพราะฉะนั้น เมื่อนำองค์การรัฐวิสาหกิจไทยมาคิดเป็นกรณีศึกษา จะพบว่าองค์การรัฐวิสาหกิจที่มีคุณสมบัติเด่นใกล้เคียงกับคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในทางทฤษฎี จะต้องมีส่วนประกอบสามประการ กล่าวคือ ประการแรก องค์การรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะต้องไม่ประสบกับภาวะของการขาดทุน อันจะทำให้สูญเสียอิสระในการบริหารและการจัดการภายในหน่วยทางธุรกิจ ประการที่สอง องค์การรัฐวิสาหกิจจะต้องไม่ใช่บริษัทที่จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งดำเนินธุรกรรมแข่งขันภายใต้กลไกระบบตลาดเหมือนกับหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน ประการสุดท้ายอันถือเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจ นั่นคือ จะต้องดำเนินธุรกรรมในลักษณะของการผูกขาด (monopoly) ซึ่งเกิดขึ้นจากการมอบอำนาจโดยภาครัฐ และส่งผลให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์เฉพาะที่ไม่ปรากฏในหน่วยทางธุรกิจอื่น ๆ เป็นการทั่วไป เมื่อเทียบเคียงกับหน่วยทางธุรกิจในภาครัฐและภาคเอกชน

จากการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวในข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้เลือก การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ขึ้นเป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งมีองค์ประกอบอันเหมาะสม ต่อการอธิบายถึงคุณลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ดังจะเห็นได้จากเนื้อหาและรายละเอียดของสัญญาที่องค์การรัฐวิสาหกิจถูกกำหนดให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อตกลง รวมไปถึงตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจไทย ซึ่งมีมิติของความสัมพันธ์อันหลากหลาย จนนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ และด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง การศึกษารัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยทางธุรกิจภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ จึงเป็นงานวิจัยที่ควรศึกษาและแสวงหาให้ได้มาซึ่งคำตอบ อันจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไปในอนาคต

1.2 คำถามการวิจัย

“องค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ มีคุณลักษณะอย่างไร โดยศึกษากรณี การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด”

1.3 ข้อสมมติพื้นฐาน

“คุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย ประกอบไปด้วย ต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรม ซึ่งถือเป็นหน่วยงานธุรกิจภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ”

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาถึงองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในลักษณะของหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ด้วยการทดสอบข้อเสนอของทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน และทฤษฎีตัวการตัวแทน เพื่ออธิบายถึง ต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กรณีศึกษา ระหว่างการประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

2) เพื่อนำบทวิเคราะห์และข้อสรุปผลที่ได้รับจากการศึกษา มาเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์ ปรับใช้ และสร้างความเข้าใจ เพื่อพัฒนาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยงานธุรกิจ ด้วยการทดสอบข้อเสนอทางการศึกษาของทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎี ต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน และทฤษฎีตัวการตัวแทน เพื่ออธิบายถึง ต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กรณีศึกษา ระหว่างการประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อศึกษาถึงคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย ในฐานะหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ โดยมีกรณีศึกษา ได้แก่ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างแนวทาง ในการทำความเข้าใจขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย ผ่านมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ด้วยการทดสอบข้อเสนอของทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎี ต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน

และทฤษฎีตัวการตัวแทน เพื่ออธิบายถึงต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กรณีศึกษาระหว่างการประปานครหลวง และบริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นสำคัญ สำหรับขอบเขตของการวิจัยจะแบ่งออกสามด้าน ดังนี้

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษารัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณี การประปานครหลวง และ บริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด มีขอบเขตเนื้อหาที่อยู่ภายใต้กรอบและแนวคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ โดยมีทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจเป็นกรอบแนวคิดหลักในการอธิบายถึงคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย ร่วมกันกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน และทฤษฎีตัวการตัวแทน เพื่ออธิบายถึงปัจจัยในการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจ อันประกอบไปด้วย ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรม โดยอาศัยกรณีศึกษา การประปานครหลวง และ บริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นตัวสนับสนุนขอบเขตด้านเนื้อหา

1.5.2 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษารัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณี การประปานครหลวง และ บริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด มีขอบเขตด้านเวลานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 – 2562 ซึ่งนับเป็นระยะเวลาที่ผู้วิจัยได้รับอนุมัติให้ออกภาคสนาม เพื่อทำการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลสำหรับการทำวิทยานิพนธ์

1.5.3 ขอบเขตด้านสถานที่

การศึกษารัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณี การประปานครหลวง และ บริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด มีขอบเขตด้านสถานที่อยู่ในอาณาบริเวณที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของการประปานครหลวง และ สำนักงานใหญ่ของ บริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น

1.6 นิยามศัพท์ในการศึกษา

1.6.1 องค์การรัฐวิสาหกิจไทย (State Enterprise of Thailand) ตามนิยามของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) หมายถึงองค์การที่เข้าข่ายลักษณะหนึ่งลักษณะใดในสามหัวข้อ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560b) ดังต่อไปนี้ ข้อแรก

องค์การของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ข้อสอง บริษัท จำกัด หรือบริษัท (มหาชน) จำกัด ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อแรก มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50 และข้อสาม บริษัท จำกัด หรือ บริษัท (มหาชน) จำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตามข้อแรกหรือข้อสอง หรือรัฐวิสาหกิจตามข้อแรกและข้อสอง มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50 โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น สำหรับองค์การรัฐวิสาหกิจในงานวิจัยชิ้นนี้จะกล่าวถึงการประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เท่านั้น

1.6.2 หน่วยทางธุรกิจ (firm) (R. H. Coase, 1937; Demsetz, 1983; Oliver, 2002b) หมายถึง องค์การที่มีธุรกรรมการค้าดำเนินงานโดยมีศูนย์กลาง (nexus) ทำหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนชุดของสัญญาชุดต่าง ๆ รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรให้เพียงพอต่อส่วนปฏิบัติการ และมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การภายนอกอื่น ๆ ตามแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้โครงสร้างทางธุรกรรมที่มีธรรมาภิบาล ได้แก่ ระบบตลาด ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน และระบบกลุ่ม ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการที่เป็นผู้มอบอำนาจ และตัวแทนเป็นผู้รับมอบอำนาจ เพื่อดำเนินธุรกรรมและตัดสินใจแทนตัวการ ตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา และตามแต่สภาวะการณ์แวดล้อมที่มีลักษณะผันแปร

1.6.3 ต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน (transaction cost) (Argyres & Zenger, 2012; Walker & Weber, 1984; Williamson, 1993) หมายถึง ต้นทุนในการแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยทางธุรกิจที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม และแยกออกจากกันกับหน่วยอื่น ๆ อย่างเด็ดขาด (entities) โดยอาศัยความรู้ ทักษะ ทรัพยากร เครื่องมือ วิธีการ และกระบวนการ ของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ เข้ามาใช้ในการดำเนินธุรกรรม โดยต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานจะอยู่นอกเหนือไปจากต้นทุนที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งแบ่งได้ออกเป็นสามประเภท ได้แก่ ต้นทุนจากการแสวงหาข้อมูล (information cost) ต้นทุนจากการเจรจาต่อรอง (bargaining cost) และต้นทุนจากการบังคับใช้ (enforcement cost) ให้เกิดผลตามสัญญา โดยต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานจะวัดจากค่าใช้จ่าย ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามสัญญาของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ภายในหน่วยทางธุรกิจ ร่วมกับการวัดจากค่าใช้จ่ายในการกำกับติดตาม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตัวการ จากการดำเนินธุรกรรมของตัวแทน

1.6.4 ตัวการ - ตัวแทน (agency) (Michael & William, 1976; Shapiro, 2005) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ อันเกิดขึ้นจากสมมติฐานที่ว่า มนุษย์ต่างมีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล (bounded rationality) สนใจแต่ในผลประโยชน์ส่วนตน (self -

interests) และมีแนวโน้มที่จะฉกฉวยโอกาส (opportunism) จนนำไปสู่ประเด็นปัญหาสำคัญภายในหน่วยทางธุรกิจ ได้แก่ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล ที่ปรากฏให้เห็นเวลาทำสัญญา และปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพ ในฐานะปัจจัยที่ช่วยผลักดันให้เกิดกระบวนการธรรมาภิบาลขึ้น ภายใต้ธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน จึงหมายรวมถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจ จากตัวการผู้ตัวแทน ภายใต้ฐานคิดที่ว่า ทั้งสองฝ่ายต่างก็จะเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์สูงสุด (utility maximizers) เพื่อตนเอง เพราะฉะนั้น ตัวการจึงสร้างกลไกการกำกับติดตามขึ้น เพื่อตรวจสอบและประเมินผลต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานของตัวแทน ผ่านการกำกับติดตามหน่วยทางธุรกิจ

1.6.5 โครงสร้างทางธุรกรรม (structure of transaction) หมายถึง ตัวแบบของหน่วยทางธุรกิจที่ใช้สำหรับการแลกเปลี่ยนทางธุรกรรม ภายใต้ความสลับซับซ้อนของข้อมูลข่าวสาร และการตัดสินใจ โดยจะแสดงให้เห็นถึงบทบาท หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างกัน ของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ผ่านนิติกรรมสมมติ (legal friction) อันหมายรวมถึงสัญญาประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยทางธุรกิจมีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน จากการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่ต่ำที่สุด อันจะก่อให้เกิดกำไรและผลประโยชน์สูงสุด สำหรับโครงสร้างทางธุรกรรมในทางทฤษฎีประกอบไปด้วย ระบบตลาด ระบบลำดับชั้นการค้าดำเนินงาน และระบบกลุ่ม (G. O. William, 1980) ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้จะกล่าวถึงแต่เพียงระบบตลาด และระบบลำดับชั้นการค้าดำเนินงาน เท่านั้น

1.6.6 ระบบตลาดที่ประสบกับภาวะล้มเหลว (market failure) (Howard, 1983) หมายถึง ระบบตลาดที่ไม่สามารถแลกเปลี่ยนธุรกรรมการค้าดำเนินงานได้ ตามเงื่อนไขปกติของกลไกราคา (price mechanism) อันจะส่งผลให้ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ไม่สามารถแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันได้ ทั้งนี้ สาเหตุหลักสี่ข้อที่ทำให้ระบบตลาดประสบกับภาวะล้มเหลวมีดังนี้ (Williamson, 1995) ข้อแรก การผูกขาด (monopoly) ข้อสอง สินค้าและบริการสาธารณะ (public goods) ข้อสาม ผลกระทบภายนอก (externality) และข้อสี่ สารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ หรือการรับรู้สารสนเทศที่ไม่เท่าเทียมกัน (imperfect information or asymmetric information) และภายใต้สถานการณ์ที่ระบบตลาดประสบกับสภาวะล้มเหลว องค์การรัฐวิสาหกิจจะกลายเป็นหน่วยทางธุรกิจที่แสดงบทบาทและหน้าที่ ด้วยการเป็นกลไกการแลกเปลี่ยนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน แทนที่ระบบตลาดที่หยุดชะงักลง (Oliver, 1999)

1.6.7 แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD) (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562c) หมายถึง ความคาดหวังของภาครัฐในฐานะผู้ถือหุ้น ที่

มีต่อองค์การรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ของประเทศ ยุทธศาสตร์กระทรวงเจ้าสังกัด วัตถุประสงค์การจัดตั้ง ภารกิจและบทบาทของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน เพื่อให้ภาครัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำกับติดตามองค์การรัฐวิสาหกิจได้อย่างชัดเจนและมีทิศทาง รวมทั้งยังสามารถใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การรัฐวิสาหกิจ ให้มีความสอดคล้องกันกับนโยบายและยุทธศาสตร์ประเทศ และสำหรับคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ยังสามารถนำแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ ไปใช้เพื่อการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานองค์การรัฐวิสาหกิจได้อีกด้วย สำหรับองค์การรัฐวิสาหกิจในงานวิจัยชิ้นนี้จะกล่าวถึงการประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เท่านั้น

1.7 ประโยชน์ที่ได้รับ

1) ทำให้ทราบถึงคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะของหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ผ่านการทดสอบข้อเสนอของทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน และทฤษฎีตัวการตัวแทน เพื่ออธิบายถึงต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กรณีศึกษาระหว่างการประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

2) ทำให้เกิดความเข้าใจถึงคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะของหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ผ่านการทดสอบข้อเสนอของทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน และทฤษฎีตัวการตัวแทน เพื่ออธิบายถึงต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กรณีศึกษาระหว่างการประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

3) ทำให้เกิดการประยุกต์และนำไปศึกษาถึงคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย ในฐานะของหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ผ่านการทดสอบองค์การรัฐวิสาหกิจไทยอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือกรณีศึกษา การประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

1.8 ลำดับการนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ เป็นการกล่าวถึงภาพรวมของดัชนีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” ซึ่งจะเป็นการฉายภาพกว้างของงานวิจัยในเบื้องต้น อันเป็นการปูพื้นฐานก่อนการนำเสนอในบทต่อ ๆ ไป

บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เป็นการกล่าวถึงกรอบ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับดัชนีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” ซึ่งจะเป็นการอธิบายถึงกรอบ แนวคิด และทฤษฎี ที่ผู้วิจัยเลือกนำมาใช้ภายในงานวิจัยโดยละเอียด

บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา เป็นการกล่าวถึงวิธีวิทยาที่ใช้สำหรับศึกษาดัชนีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” โดยมีองค์ประกอบของการศึกษาค้นคว้าทางด้านเอกสาร การลงภาคสนาม การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ข้อจำกัดในการดำเนินงานวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 บทวิเคราะห์ผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา เป็นการอธิบายและแปลผลเพื่อแสดงความหมายของข้อมูลโดยละเอียด อันมีที่มาจากการค้นคว้าเอกสารและการลงภาคสนามผ่านการสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถาม กึ่งโครงสร้าง ตลอดจนการวิเคราะห์และสรุปผลที่เกิดขึ้นจากงานวิจัย

บทที่ 5 บทสรุป เป็นการกล่าวถึงการอภิปรายผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาดัชนีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามงานวิจัยชิ้นนี้ อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางวิชาการและแนวทางการศึกษาในอนาคตต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว บทนำของดัชนีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” เปรียบได้กับบทซูโรงเพื่อให้เห็นภาพรวมของการแสดง โดยเริ่มจากการอธิบายถึงประวัติของตัวละครต่าง ๆ และความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงลำดับและตอนที่่จะเกิดขึ้นในการแสดง ดังนั้น เมื่อมองย้อนกลับมายังงานวิจัยชิ้นดังกล่าวนี้ ก็ จะเห็นภาพขององค์การรัฐวิสาหกิจ ที่ประกอบไปด้วยคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจ โดยมี คำอธิบายถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และ โครงสร้างทางธุรกรรม ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการแสวงหาคำตอบให้กับงานวิจัย ภายใต้มิติของขอบเขต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบริบทที่ชัดเจนของงานวิจัย และสุดท้ายจึงกล่าวถึงประโยชน์อันพึงจะได้รับ ซึ่งจะช่วยต่อยอดผลในทางวิชาการต่อไป และเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ

งานวิจัยอย่างลึกซึ้ง จึงขอกล่าวถึงการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 เป็นลำดับถัดไป



บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ดุชนีพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร” นั้น เป็นการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจผ่านทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ (Theory of The Firm) ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction Cost Theory) และทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory) โดยอาศัยการอธิบายผ่านกรณีศึกษาจากรัฐวิสาหกิจไทย ได้แก่ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ภายใต้แนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ (Ethical Economy) เพื่อขยายขอบเขตของการศึกษาสำหรับนำไปใช้อธิบายลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยที่พึงประสงค์ต่อไปในอนาคต

เบื้องต้นจึงเป็นการทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎี งานวิจัย ผลการศึกษา และเอกสารที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของดุชนีพนธ์ สำหรับใช้เพื่อกำหนดขอบเขตและอาณาบริเวณที่ต้องการศึกษา โดยลำดับการนำเสนอจะเริ่มต้นจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กรในฐานะต้นทางของการศึกษา อันจะนำไปสู่การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจในฐานะหน่วยวิเคราะห์ของงานวิจัย ซึ่งประกอบไปด้วยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน ลำดับต่อมาจึงเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งกลายเป็นสิ่งที่หน่วยทางธุรกิจในยุคปัจจุบันต้องให้ความสำคัญ และนำไปบูรณาการประยุกต์ใช้กับทุกมิติภายในองค์กร และลำดับการนำเสนอในหัวข้อสุดท้ายจึงเป็นการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างโดยสังเขป ตามด้วยบทสรุปการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับดุชนีพนธ์ และกรอบแนวคิดวิจัย

2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กร

การศึกษาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กร (Economic Organization Theory) โดยมากมักจะเป็นการตั้งคำถามต่าง ๆ ต่อสิ่งที่เกิดขึ้นภายในระบบตลาด คุณสมบัติและลักษณะเฉพาะของหน่วยทางธุรกิจ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในหน่วยทางธุรกิจ หลังจากนั้นจึงพยายามแสวงหาคำตอบผ่านการบูรณาการแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ในลักษณะของสหวิทยาการเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีองค์ความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีองค์กรเป็นพื้นฐาน ในการสร้าง

ชุดของคำอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (J. B. Barney & Hesterly, 2006; Charles, 1986; Grandori, 2013; Knight, 1965; Williamson, 1986) และจากความเป็นสหวิทยาการของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การนี้เอง จึงทำให้นักเศรษฐศาสตร์และนักทฤษฎีองค์การกล่าวถึงความสลับซับซ้อน และยากต่อการนำไปใช้อธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง (Nelson & Winter, 1974, 2002) แต่อย่างไรก็ตาม ความสลับซับซ้อนของการศึกษาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การกลับไม่ใช่เรื่องของการคำนวณหรือการวิเคราะห์ในเชิงตัวเลข แต่เป็นลักษณะของนามธรรม (abstract) ที่เกิดขึ้นจากการสร้างทฤษฎีของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ (Williamson, 1986) ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะนักเศรษฐศาสตร์องค์การมีความต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจ อาทิ การวัดผลงาน การตรวจสอบ ติดตาม กำกับ และประเมินผล ความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายของตัวการหลัก การรักษาประโยชน์ของตัวการที่เป็นเสียงส่วนน้อยหรือชายขอบ และที่สำคัญที่สุดคือการสร้างแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ (Dickey & Smith, 1993; Francis & Lawrence, 2013; French, 1995) ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์องค์การมุ่งมรรคผลในทางปฏิบัติ มากกว่าแค่การปรากฏอยู่ในตำราหรือเป็นคำแนะนำในทางทฤษฎี

การศึกษาองค์การผ่านการประยุกต์ใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ด้านพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง หรือแม้แต่ประวัติศาสตร์เป็นอย่างมาก (J. A. Schumpeter, 1934; Joseph A. Schumpeter et al., 1996) ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจโลกมีการเปลี่ยนแปลงบริบทตลอดเวลาทุกยุคทุกสมัย ส่งผลให้การวิเคราะห์สถานการณ์ในอดีตไม่อาจใช้ได้จริงกับสถานการณ์ในปัจจุบัน หรือแม้แต่นำไปแก้ไขปัญหาลักษณะเดียวกันต่อไปในอนาคต (Rugina, 1986) แต่อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การซึ่งได้รับหลักแนวคิดและทฤษฎีกระแสหลักมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ นับตั้งแต่แนวคิดและทฤษฎีในสำนักเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม (orthodox) ไปจนถึงแนวคิดและทฤษฎีในสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (neoclassical) ก็ยังคงประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานอันเป็นลักษณะโดยทั่วไป (Chandler Jr, 1992; Oliver, 1991b) ดังจะได้บรรยายดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการวิเคราะห์องค์การด้วยหลักการวิเคราะห์จุดดุลยภาพ (equilibrium) ภายใต้สมมติฐานการบริหารและการจัดการองค์การเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด โดยอาศัยกรอบทฤษฎีและตัวแบบ (model) เป็นเครื่องพิสูจน์สมมติฐาน (Jacobson, 1992; Nelson & Winter, 1974, 2002) ดังนั้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การจึงเป็น

เรื่องของการคิดเพื่อวิเคราะห์องค์การ ซึ่งมีจุดร่วมกันอยู่สองประการ กล่าวคือ ประการแรกความสนใจในระยะยาวเกี่ยวกับองค์การ โดยความสนใจของนักเศรษฐศาสตร์องค์การจะแตกต่างไปจากนักเศรษฐศาสตร์ ตรงที่นักเศรษฐศาสตร์จะมุ่งศึกษาเรื่องของโครงสร้าง หน้าที่ และการทำงานของกลไกตลาด แต่ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์องค์การจะมุ่งศึกษาเรื่องของโครงสร้างทางธุรกรรม หน้าที่ และการดำเนินงานของหน่วยทางธุรกิจ (Davis & Stout, 1992; Goldeng et al., 2008; Howard, 1983) ประการที่สอง นักเศรษฐศาสตร์องค์การต่างให้ความสนใจกับความสัมพันธ์ภายใต้สถานการณ์ที่มีการแข่งขันระหว่างกันขององค์การเป็นพิเศษ แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์องค์การจะศึกษาองค์การภายใต้เงื่อนไขของฝ่ายเดียว (monopoly) (Steven & Oliver, 2011) ก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์องค์การมีความเชื่อว่าการแข่งขันจะพึงเกิดขึ้นในท้ายที่สุด จึงให้ความสนใจกับกระบวนการที่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการแข่งขัน ภายใต้สถานการณ์ของตลาดที่มีฝ่ายเดียว ดังตัวอย่างเช่นทฤษฎีการทำลายตลาด (Contestable Market Theory) (Brätland, 2004; Holler, 1985) ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะสำหรับนักเศรษฐศาสตร์องค์การแล้ว การแข่งขันอันดุเดือดขององค์การ ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างและแสวงหาความสำเร็จ เพราะไม่ว่าจะเป็นสถาบัน กลุ่ม หรือปัจเจกชน ล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายของตนภายในองค์การด้วยกันทั้งสิ้น

สำหรับการวิเคราะห์องค์การในรูปแบบอื่น ๆ อาทิ ตัวแบบนิเวศประชากร (Population Ecology Model) ซึ่งกล่าวถึงการพัฒนาองค์การเพื่อการแข่งขัน หรือการพัฒนาองค์การเพื่อให้ทันกับความซับซ้อนของหน่วยทางธุรกิจสมัยใหม่ (Hannan & Freeman, 1993) ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependency Theory) ซึ่งกล่าวถึงการตอบสนองขององค์การต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในด้านทรัพยากร (Benson, 1978) เป็นต้น หรือแม้กระทั่งประเด็นเรื่องของการอยู่รอดขององค์การ ก็นับเป็นความสนใจของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การด้วยเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Theory) ซึ่งกล่าวถึงความอยู่รอดขององค์การภายใต้ความชอบธรรม (legitimacy) (DiMaggio & Powell, 1983) กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าสาขาวิชาของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การมีความเปิดกว้าง และไม่อาจแยกออกไปเป็นเอกเทศได้เลยจากวรรณกรรมต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในทฤษฎีองค์การ อย่างไรก็ตาม การมุ่งความสนใจไปที่การแข่งขันตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์องค์การ กลับไม่ได้ทำให้ความร่วมมือระหว่างกันของหน่วยทางธุรกิจต่าง ๆ หดไป ดังเช่น ความร่วมมือกันภายในหน่วยทางธุรกิจ (intra – firm cooperation) ซึ่งปรากฏอยู่ในทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory) (Manuel & Anil K, 1999; Michael & William, 1976; Shapiro, 2005) และความร่วมมือระหว่างหน่วยทางธุรกิจ (inter – firm cooperation) อันประกอบไปด้วย การสมคบคิด (tacit collusion) หรือพันธมิตร

ทางกลยุทธ์ (strategic alliance) เป็นต้น เพราะฉะนั้น ประเด็นเรื่องความร่วมมือกันจึงถือเป็นประเด็นสำคัญ โดยเป็นการศึกษาถึงการตอบสนองที่ได้ผล และมีความเป็นไปได้ขององค์การต่อภัยคุกคาม (threat) อันเกิดจากการแข่งขันระหว่างกัน (Kogut, 1988)

ดังนั้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การนอกจากจะศึกษาและให้ความสำคัญกับการดำเนินธุรกรรมของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะของกลุ่มและปัจเจกชนแล้ว ยังได้ขยายแนวคิดและทฤษฎีมุ่งไปยังหน่วยในการวิเคราะห์ไปยังองค์การ หรือที่นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การเรียกหน่วยในการวิเคราะห์ลักษณะนี้ว่าหน่วยทางธุรกิจ (firm) ซึ่งในการศึกษาหน่วยทางธุรกิจก็ได้อาศัยแนวคิดและทฤษฎีเดียวกันกับการศึกษาตัวแสดงอื่น ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์ (Richard M. Cyert & Hedrick, 1972; Michael & William, 1976; Oliver, 2002b) กล่าวคือ การแสวงหากำไรสูงสุด การศึกษาถึงพฤติกรรม และการจัดการภายในหน่วยทางธุรกิจ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การตั้งเป้าเพื่อศึกษาถึงต้นกำเนิดของหน่วยทางธุรกิจ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกรรม ระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ทั้งภายนอกและภายใน จึงนำไปสู่การก่อตัวของวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกันกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ที่มีการเพิ่มจำนวนและขยายขอบเขตออกไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากจัดกลุ่มแนวคิดและกรอบทฤษฎีของนักวิชาการสำนักต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน (J. B. Barney, & Ouchi, W. G. (Eds.), 1988; J. B. Barney & Hesterly, 2006; Peng et al., 2016) จะสามารถแบ่งแนวคิดและทฤษฎีที่เป็นกระแสหลักของทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ (Theory of the Firm) ไว้ได้ ดังนี้

1) ทฤษฎีสถิติกรรมสิทธิ (Property Rights Theory) (Bel, 2018; Friesner & Rosenman, 2002; Holden, 2017; Jongwook & Mahoney, 2005) ซึ่งกล่าวถึงความเป็นเจ้าของและกรรมสิทธิในทรัพย์สิน อันถือเป็นทุนในทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญสำหรับการแลกเปลี่ยนระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ และเนื่องจากตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ขาดความสามารถในการเขียนสัญญาให้สมบูรณ์ รวมไปถึงขาดตัวกลางในการรวมรวบทรัพยากรระหว่างกัน จึงเป็นเหตุให้เกิดหน่วยทางธุรกิจขึ้นเพื่อกระทำหน้าที่ดังกล่าว นั่นเอง

2) ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transactions Cost Theory) (R. H. Coase, 1937, 1988a, 1988b, 1988c; G. R. Jones & Charles, 1988; Oliver, 1979, 1998b, 1999, 2010) ซึ่งกล่าวถึง ธุรกรรมการดำเนินงานภายใต้หน่วยทางธุรกิจ อันมีที่มาจากสถานการณ์ที่ระบบตลาดเกิดความไม่แน่นอน และการฉกฉวยโอกาสระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ กลายเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น หน่วยทางธุรกิจจึงกลายเป็นตัวกลางของการแลกเปลี่ยน

ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าระบบตลาด ผ่านความสามารถในการครอบครองเทคโนโลยี ความคงเส้นคงวา และการก่อให้เกิดความประหยัดต่อขนาดขึ้นจากการดำเนินธุรกรรม

3) ทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory) (Eugene & Michael, 1983; Jiang & Peng, 2011; Michael & William, 1976; Moe, 2012; Shapiro, 2005; Vickers, 1985) ซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและตัวแทน โดยตัวแทนย่อมไม่ยังประโยชน์และเป้าหมายสูงสุดให้กับตัวการ อีกทั้งตัวแทนยังเป็นผู้ครอบครองข้อมูลและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ เพราะฉะนั้น ตัวแทนจึงมีทั้งแรงจูงใจและแนวโน้มที่จะฉกฉวยโอกาส เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตน ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานธุรกิจในฐานะศูนย์กลางของสัญญาระหว่างตัวการและตัวแทน จึงเกิดขึ้นเพื่อสร้างกลไกที่มีธรรมาภิบาล สำหรับควบคุมตัวแทนให้ดำเนินธุรกรรมบนพื้นฐานผลประโยชน์ของตัวการ

4) ทฤษฎีการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Theory) (Anderson, 1982; Jongwook & Mahoney, 2005; Kim & Mahoney, 2010; Storchevoi, 2015) ซึ่งกล่าวถึงการบริหารทรัพยากรภายในหน่วยงานธุรกิจ ตามแนวคิดต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ซึ่งหน่วยงานธุรกิจจะต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อผลิตสินค้าและบริการอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร ภายใต้การวางแผนเชิงธุรกิจ ที่มีการอาศัยเทคนิควิธีและกลยุทธ์ เพื่อสนับสนุนเป้าหมายสูงสุดขององค์กร

5) ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource-based Theory) (Jay B. Barney, 1996; Conner & Prahalad, 1996; Esteve-Pérez & Mañez-Castillejo, 2008; Kauppila, 2015) ซึ่งกล่าวถึงความจำเป็นของหน่วยงานธุรกิจในการอาศัยทรัพยากร ที่มีทั้งลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะ อันจะนำไปสู่ข้อจำกัดในการผลิตสินค้าและบริการ จนบางครั้งหน่วยงานธุรกิจจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยตัวแสดงอื่น ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นต่อการผลิตสินค้าและบริการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดสรรจากภายนอก ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อแสวงหาและจัดสรรทรัพยากรภายในองค์กร

6) ทฤษฎีความร่วมมือระหว่างกัน (Theory of the Corporation) (Donaldson & Preston, 1998; Herbst & PrüFer, 2016) ซึ่งกล่าวถึงการก่อตัวหรือประสานผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานธุรกิจกับตัวแสดงอื่น ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์โดยอาศัยทางเลือกในการตัดสินใจ และผลประโยชน์สูงสุดของตัวแสดง เป็นหนึ่งในปัจจัยนำเข้าภายในหน่วยงานธุรกิจ อันจะส่งผลต่อรูปแบบและวิธีการที่ตัวแสดงเลือกใช้ในการดำเนินธุรกรรม อาทิ การร่วมทุน (joint venture) การกระจายหน่วยงานธุรกิจในลักษณะสาขา (franchise) เป็นต้น

เพราะฉะนั้น การศึกษาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การภายใต้แนวคิดของทฤษฎีองค์การและพฤติกรรมองค์การ (Adelstein, 2010; R. M. Cyert, Dill, & March, 1958; Richard M. Cyert & Hedrick, 1972; R. M. Cyert & March, 1955) จึงก่อให้เกิดการวิเคราะห์ที่ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ในหลายระดับพร้อมกัน และระดับในการวิเคราะห์ที่ส่วนใหญ่มักจะเป็นประเด็นภายใต้หัวข้อต่าง ๆ อาทิ พฤติกรรมของปัจเจกชนและกลุ่ม ความสัมพันธ์ภายในระหว่างกลุ่มกับองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับตัวแสดงอื่นภายนอกองค์การ และความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับองค์การ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสาขาวิชาที่เป็นพื้นฐานของหน่วยในการวิเคราะห์จึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในสาขาวิชาจิตวิทยา สาขาวิชาจิตวิทยาสังคม สาขาวิชาสังคมวิทยา หรือแม้แต่ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ รวมไปถึงการผนวกเอาสาขาวิชามานุษยวิทยามาใช้ (Alchian & Demsetz, 1972b; Silverman, 1970; Williamson, 1986) เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม และปรากฏการณ์ต่าง ๆ จำนวนมากที่เกิดขึ้นภายในองค์การ แต่ถึงกระนั้น ก็นับเป็นเรื่องยากอย่างยิ่งที่จะหาความสัมพันธ์ของปัจจัยในระดับต่าง ๆ ได้จากงานวิจัยชิ้นเดียวกัน ทั้งนี้เป็นเพราะในแต่ละระดับของการวิเคราะห์ ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาแตกต่างกันไป และมีเนื้อหาบางส่วนที่ทับซ้อนกัน ซึ่งการทับซ้อนกันของสมมุติฐานและแนวคิดของตัวทฤษฎี ย่อมก่อให้เกิดความแตกต่างกันตามพื้นฐานของแต่ละสาขาวิชา (J. B. Barney, & Ouchi, W. G. (Eds.), 1988; Charles, 1986; Oliver, 1990) ดังนั้น การพัฒนากรอบความคิดให้เป็นหนึ่งเดียว และสามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์หลากหลายระดับร่วมกันได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการบูรณาการทางทฤษฎี บนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่แตกต่างกันและหลากหลายเข้าไว้ด้วยกัน

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ คุณลักษณะพิเศษของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การจึงสามารถแก้ไขปัญหาคความแตกต่างของปัจจัย ซึ่งเกิดจากความหลากหลายของสหสาขาวิชาต่าง ๆ ได้ โดยอาศัยการเลือกปัจจัยที่มีอยู่และนำไปจัดระดับของการวิเคราะห์ให้เหมาะสม หลังจากนั้นจึงกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันที่ (S. H. William et al., 1990) เพื่อแสวงหาแนวทางในการศึกษาถึงลักษณะธรรมชาติของหน่วยทางธุรกิจ (Ronald H. Coase, 2009; Oliver, 1979; G. O. William, 1980; Williamson, 1993) โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการดำเนินงานที่เกิดขึ้นภายใน นอกจากนี้ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างภาษาสากล (universal language) ผ่านการอุปมาอุปมัยจากแนวคิดและกรอบทฤษฎีต่าง ๆ (Demsetz, 1988; Kim & Mahoney, 2010; Oliver, 1991a) อาทิ ศูนย์กลางของสัญญา นิติกรรมสมมติ ทูมมนุษย์ที่มีลักษณะเฉพาะ เป็นต้น จนนำไปสู่การสร้างแนวคิดและกรอบทฤษฎีที่เป็นสากลในทาง

เศรษฐศาสตร์ อาทิ สิทธิกรรมสิทธิ์ ตัวการตัวแทน ต้นทุนธุรกรรมการค้าเป็นงาน เป็นต้น ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์องค์การได้สร้างคำเหล่านี้ขึ้นจากการวิเคราะห์หน่วยทางธุรกิจ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งภายนอกและภายใน (R. H. Coase, 1988b, 1988c)

เพราะฉะนั้น การนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การไปศึกษาหน่วยทางธุรกิจสามารถชี้เป้าและขจัดความกำกวม อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการช่วยเติมเต็มคำอธิบายให้กับทฤษฎีองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบายถึงสาเหตุของการก่อตัวของหน่วยทางธุรกิจ ทั้งนี้ เป็นเพราะนักเศรษฐศาสตร์องค์การมีแนวคิดที่ว่า องค์การคือเหตุการณ์หรือกระบวนการที่ถูกจัดวางขึ้นภายใต้รูปแบบที่ดำเนินอยู่เป็นปกติ และมีลักษณะของโครงสร้างปรากฏออกมาให้เห็น ยกตัวอย่างเช่น การแลกเปลี่ยนผ่านระบบตลาด (Burrell & Morgan, 2016, 2019) ซึ่งเป็นรูปแบบที่สามารถพบได้โดยทั่วไปและเกิดขึ้นเป็นปกติ รวมไปถึงยังสามารถแสดงให้เห็นถึงการจัดวางตามเหตุการณ์ทางสังคม หรือตามหัวข้อที่ต้องการวิเคราะห์และศึกษาอีกด้วย เช่นเดียวกันกับโครงสร้างภายในของหน่วยทางธุรกิจ ที่ถูกจัดวางและใช้เป็นหัวข้อในการวิเคราะห์รูปแบบ เพื่อใช้ศึกษาเหตุการณ์ กระบวนการ และโครงสร้างตามลักษณะที่เป็นแบบแผน จนสามารถสร้างชุดของคำอธิบายหรือคาดคะเนปรากฏการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

กล่าวโดยสรุปแล้ว จากการทบทวนวรรณกรรมทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การที่เกี่ยวข้องกับคุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” ได้แสดงให้เห็นภาพรวมของการศึกษาองค์การ ผ่านกรอบแนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ อันเป็นการปูพื้นฐานถึงต้นกำเนิดของหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงหน่วยการผลิตลักษณะหนึ่ง ที่ทำหน้าที่แลกเปลี่ยนภายในระบบตลาด และจากการขยายขอบเขตการศึกษาทางทฤษฎี โดยอาศัยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ร่วมกันกับการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ ประกอบไปด้วย ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าเป็นงาน และทฤษฎีตัวการตัวแทน อันจะนำไปสู่คุณลักษณะเฉพาะของหน่วยทางธุรกิจ สำหรับนำไปใช้เพื่อศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทย ที่อยู่ภายใต้กรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ต่อไป

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ

ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ (Theory of the Firm) ถือเป็นทฤษฎีกระแสหลักที่มีการกล่าวถึงกันอย่างมากมายโดยนักวิชาการทั้งจากสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีองค์การ (Bratton, 1989; R. H. Coase, 1937; Richard M. Cyert & Hedrick, 1972; Demsetz, 1983) ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยทางธุรกิจ (firm) ถือเป็นแนวคิดในยุคปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

ขององค์การสมัยใหม่ (O. Hart, 1989) โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญซึ่งกล่าวถึงหน่วยทางธุรกิจ ในฐานะกลไกทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำหน้าที่ดำเนินธุรกรรมและรวบรวมทรัพยากร แทนการแลกเปลี่ยนแต่เดิมที่กระทำผ่านระบบตลาดได้เพียงอย่างเดียว (Williamson, 1986) ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจยังประกอบไปด้วยการเปลี่ยนแปลงและความสลับซับซ้อนที่มีความหลากหลาย (W. R. Scott, 2007) จึงยิ่งทำให้การศึกษาหน่วยทางธุรกิจภายใต้กรอบแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์องค์การมีความน่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมุ่งอธิบายถึงคุณลักษณะและศักยภาพในการดำเนินธุรกรรมที่เหนือกว่าตัวแสดงอื่น ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์ (Önday, 2016; Pacala, 2012; Teece, 2014b) สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ที่ใช้ในการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีของการประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีลำดับการนำเสนอสองหัวข้อ ประกอบด้วย หัวข้อแรก แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ และหัวข้อที่สอง คุณลักษณะที่สำคัญของหน่วยทางธุรกิจ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ

การศึกษาหน่วยทางธุรกิจแรกเริ่มเดิมทีเป็นการศึกษาหน่วย (unit) ทางเศรษฐกิจที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยของการผลิต (production function) สินค้าและบริการ หรือที่ไม่เคิล (Michael & William, 1976) โคล (Ronald, 1998) และวิลเลียมสัน (Oliver, 2000) เรียกหน่วยของการผลิตดังกล่าวว่าผู้ประกอบการ (entrepreneur) ทางธุรกิจ แต่สำหรับหน่วยทางธุรกิจในความหมายที่แท้จริงและถือเป็นกรอบแนวคิดในงานวิจัยขึ้นดังกล่าวนี้ ซึ่งตามสมมติฐานทางทฤษฎีได้กำหนดคุณสมบัติให้แตกต่างไปจากหน่วยของการผลิตหรือผู้ประกอบการทางธุรกิจโดยทั่วไป (Oliver, 2002b; Peng et al., 2016; Steven & Oliver, 2011; Zingales, 2017) กล่าวคือหน่วยทางธุรกิจมิได้ดำเนินธุรกรรมในฐานะหน่วยของการผลิตชนิดหนึ่งภายในระบบตลาด แต่หน่วยทางธุรกิจจะดำเนินธุรกรรมผ่านการสร้างข้อตกลงระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทางเศรษฐศาสตร์โดยอาศัยกลไกของระบบตลาดเพื่อระดมและจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการสำหรับการผลิตสินค้าและบริการแทน จากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้นักวิชาการมีความเข้าใจถึงการคงอยู่ของหน่วยทางธุรกิจแตกต่างกัน โดยส่วนมากต่างมุ่งอธิบายถึงหน่วยทางธุรกิจในฐานะตัวแสดงสำคัญ ภายใต้การแลกเปลี่ยนภายในระบบตลาด ดังปรากฏในงานของนักเศรษฐศาสตร์อย่างสมิท (Smith, 2014) ซึ่งอธิบายถึงหน่วยทางธุรกิจในลักษณะขององค์การที่

จัดสรรผลประโยชน์ด้วยวิธีการแบ่งงานกันทำ (division of labour) โดยอาศัยความชำนาญชำนาญ (specialisation) ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกรรม เพราะฉะนั้นแล้ว หน่วยทางธุรกิจจึงดำรงคงอยู่ได้เพราะความร่วมมือและแรงจูงใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากตัวแสดงที่มีความชำนาญเป็นการเฉพาะเจาะจง ในขณะที่โคส (R. H. Coase, 1937, 1988c) ได้อธิบายถึงการคงอยู่ของหน่วยทางธุรกิจในฐานะตัวแสดงหลักที่มีบทบาทเฉกเช่นเดียวกันกับตลาด ด้วยเหตุเพราะความสามารถในการลดต้นทุนธุรกรรมการค้า (transaction cost) อันเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการผ่านกลไกราคาภายในระบบตลาด ซึ่งต้นทุนดังกล่าวเกิดจากการแสวงหาข้อมูลข่าวสาร การเจรจาต่อรอง และการซื้อสินค้าและบริการในระยะสั้นโดยไม่มีการทำสัญญา เพราะฉะนั้นแล้ว การศึกษาหน่วยทางธุรกิจของโคสจึงอาศัยต้นทุนธุรกรรมการค้าเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการยุคใหม่อย่างออสตรัม (Ostrom, 2015) ซึ่งศึกษาหน่วยทางธุรกิจในฐานะชุดของสัญญา (set of contracts) ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมทรัพยากร (common resource pool) สำหรับใช้ในการดำเนินธุรกรรมให้กับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ การให้คำนิยามจำกัดความแก่หน่วยทางธุรกิจ จึงกลายเป็นเรื่องยุ่งยากและก่อให้เกิดความสับสนระหว่างกันในหมู่นักวิชาการ ดังนั้น เพื่อเป็นการสะดวกต่อการให้คำนิยามของหน่วยทางธุรกิจ สิ่งแรกที่ต้องพิจารณา คือ ระบบเศรษฐกิจในฐานะแนวทางปฏิบัติทั่วไป ซึ่งอาร์เธอร์ (Brian Arthur, Ermoliev, & Kaniovski, 1987) ได้อธิบายถึงลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่มีความสามารถในการดำเนินธุรกรรมได้ด้วยตัวของตัวเอง ดังจะเห็นได้จากการดำเนินธุรกรรมของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในระบบเศรษฐกิจโลกยุคปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะเป็นเอกเทศและไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบจากศูนย์กลางหนึ่งศูนย์กลางใด (hegemon) (McKeown, 1983) ดังนั้น ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จึงมีอิสระในการดำเนินธุรกรรมอย่างเต็มที่โดยปราศจากการบังคับด้วยโครงสร้างหนึ่งโครงสร้างใด ประการต่อมาคือการพิจารณาถึงระบบอุปสงค์และอุปทานของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ (Adelstein, 2010) ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความจำเป็นในการผลิตสินค้าและบริการ และขอบเขตของกิจกรรมทางเศรษฐศาสตร์ โดยอิงจากอุปสงค์ของตัวแสดงที่อยู่ในฐานะผู้บริโภค และอุปทานของตัวแสดงที่อยู่ในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งกระบวนการที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นไปโดยอัตโนมัติจนกว่าจะถึงจุดดุลยภาพ (equilibrium) ภายใต้ความยืดหยุ่นและการตอบสนองระหว่างกัน (Charles, 1986) เพราะฉะนั้น อาร์เธอร์ (Brian Arthur et al., 1987) จึงถือว่าระบบเศรษฐกิจมีความร่วมมือกันโดยอาศัยกลไกราคาและสังคม จน

กลายเป็นระบบที่มีชีวิต และหน่วยทางธุรกิจเองก็ไม่ได้เป็นเพียงแค่องค์การในฐานะวัตถุหรือสิ่งประดิษฐ์ (artifact) ตามที่นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เข้าใจกัน

เพราะฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงหน่วยทางธุรกิจในฐานะหนึ่งในปัจจัยการผลิตที่สำคัญ (Knight, 1965) ซึ่งโดยนับเป็นสถานที่ที่ก่อให้เกิดการปะทะสังสรรค์และประสานความร่วมมือทั้งจากภายนอกและภายใน โดยอาศัยการเคลื่อนไหวของกลไกราคาที่มีลักษณะแปรผันตามการผลิต (Oliver, 1991a) สำหรับความร่วมมือจากภายนอกจะเกิดขึ้นโดยผ่านชุดของสัญญา (Ostrom, 2015) และความร่วมมือภายในจะเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกรรมภายใต้การประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่อยู่ในฐานะผู้ประกอบการ หรือหากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว หน่วยทางธุรกิจก็คือรูปแบบหนึ่งของทางเลือกในการประสานความร่วมมือด้านการผลิตที่เกิดขึ้นภายในระบบตลาด (J. A. Schumpeter, 1934) นั่นเอง อย่างไรก็ตาม แนวคิดและการนิยามหน่วยทางธุรกิจของนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกต่างได้รับข้อวิจารณ์ ในเรื่องของการให้ความสนใจและการมองย้อนกลับเข้าไปยังภายในหน่วยทางธุรกิจ (J. B. Barney, & Ouchi, W. G. (Eds.), 1988; H. Simon, 2007) ซึ่งจะช่วยสร้างความร่วมมือและประสานข้อขัดแย้ง ด้วยการระบุถึงปัญหา สาเหตุ และความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจ (intra – firm conflict) เพราะในความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกแบบดั้งเดิม (Casson, 1982; Nelson & Winter, 1974; J. A. Schumpeter, 1934) มองว่าเป็นเรื่องพื้นวิสัยที่หน่วยทางธุรกิจจะจัดการกับความขัดแย้งภายในที่เกิดขึ้น อีกทั้งหลักการพื้นฐานดั้งเดิมของหน่วยทางธุรกิจก็คือการแสวงหากำไรสูงสุด (profit maximization) แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

แต่แท้จริงแล้ว หน่วยทางธุรกิจมีพฤติกรรมในทางตรงกันข้ามกับสมมติฐานดังกล่าวข้างต้น ดังเช่นที่ โอกูชิ (G. O. William, 1980) ได้กล่าวถึงหน่วยทางธุรกิจเอาไว้ว่า หน่วยทางธุรกิจไม่ได้คำนึงถึงแต่เพียงกำไรสูงสุดที่จะพึงได้รับ หรือแม้กระทั่งโอกาสในการอยู่รอดของหน่วยทางธุรกิจภายในระบบตลาดแต่เพียงอย่างเดียว ในทางกลับกันหน่วยทางธุรกิจกลับมีพฤติกรรมที่เลือกจะมองย้อนกลับเข้าไปภายใน (หน่วยทางธุรกิจ) เพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดการกับความขัดแย้ง และสร้างปฏิสัมพันธ์ที่พึงประสงค์ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการดำเนินธุรกรรมภายในหน่วยทางธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ การขยายขอบเขตการวิจัยเรื่องความขัดแย้งภายในหน่วยทางธุรกิจ ด้วยการศึกษารูปแบบและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้สหสาขาวิทยาการเริ่มต้นขึ้นโดยกลุ่มนักวิชาการมหาวิทยาลัยคาร์เนกี - เมอร์ลอน (Carnegie – Mellon) (Richard M. Cyert & Hedrick, 1972; R. M. Cyert & March, 1955) ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวได้ข้อสรุปผลที่ช่วยให้ความขัดแย้งภายในหน่วยทางธุรกิจยุติลง ด้วยการอธิบายถึงเป้าหมายของหน่วย

ทางธุรกิจในลักษณะใหม่ซึ่งไม่ได้มีลักษณะเฉพาะตายตัวเสมอไป (O. D. Hart, 1988) โดยเป้าหมายของหน่วยทางธุรกิจสามารถก่อตัวขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลา ภายใต้การแสวงหาความร่วมมือ และการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างสมาชิกด้วยกันภายในองค์กร ผ่านการสร้างกลไกควบคุมพื้นฐาน (basic mechanism) (Oliver, 2000, 2005a, 2005b; G. O. William, 1980) อันได้แก่ ระบบลำดับชั้น (bureaucracies) และกลุ่ม (clans) เป็นต้น ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวที่เกิดขึ้นนับเป็นพื้นฐานทางทฤษฎีที่สำคัญของหน่วยทางธุรกิจ และยังสามารถช่วยแยกทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กรออกเป็นองค์ความรู้อีกสาขาหนึ่ง นอกเหนือไปจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีองค์กร ภายใต้ความเป็นสหวิทยาการที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ

กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ย่อมจะทำให้ทราบถึงบทบาทและขอบเขตของหน่วยทางธุรกิจ ในฐานะตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญภายในระบบเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากการถกเถียงถึงตำแหน่งแห่งที่ของหน่วยทางธุรกิจภายในระบบตลาด ซึ่งเป็นได้ทั้งหน่วยในการผลิตและตัวกลางในการแลกเปลี่ยน ดังนั้น การทำความเข้าใจหน่วยทางธุรกิจซึ่งมีคุณสมบัติอันหลากหลายและแตกต่างกันไปตามรูปแบบและโครงสร้างทางธุรกิจ จึงนำไปสู่การศึกษาคุณลักษณะสำคัญของหน่วยทางธุรกิจในหัวข้อต่อมา ซึ่งจะเป็นต้นทางของการศึกษาและทำความเข้าใจองค์กรรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ อันมีเอกลักษณ์และความโดดเด่นแตกต่างไปจากองค์กรโดยทั่วไป

2.2.2 คุณลักษณะที่สำคัญของหน่วยทางธุรกิจ

การศึกษาและทำความเข้าใจหน่วยทางธุรกิจผ่านระบบตลาด ได้ปรากฏคุณลักษณะที่สำคัญของหน่วยทางธุรกิจให้เห็นอย่างเด่นชัด ภายใต้สถานการณ์ที่ระบบตลาดเกิดภาวะล้มเหลวหรือชะงักงัน (Oliver, 2005a; Williamson, 1995) ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยทางธุรกิจยังสามารถดำเนินธุรกรรมต่อไปได้ โดยอาศัยการรวบรวมทรัพยากรซึ่งแต่เดิมดำเนินการภายใต้กลไกราคา แต่ในสภาวะที่ระบบตลาดเกิดภาวะล้มเหลว หน่วยทางธุรกิจสามารถรวบรวมทรัพยากรผ่านการกำหนดทิศทางจากผู้มีอำนาจตัดสินใจภายใน ดังนั้น คุณสมบัติประการแรกของหน่วยทางธุรกิจจึงเป็นการดำเนินธุรกรรมผ่านโครงสร้างที่มีรูปแบบ (de Jong, 2016; Oliver, 1999, 2000) ซึ่งถึงแม้ว่าต้นทุนของการทำสัญญาและการแลกเปลี่ยนผ่านระบบตลาดจะต่ำกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับการทำสัญญาและการแลกเปลี่ยนผ่านหน่วยทางธุรกิจ แต่หน่วยทางธุรกิจก็ยังคงเป็นตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญภายในระบบตลาดอยู่ดี จากบทบาทของหน่วยทางธุรกิจในการเป็นศูนย์กลางของสัญญาและการแลกเปลี่ยน (O. D. Hart, 1988) ส่งผลให้

คุณสมบัติประการต่อมาของหน่วยทางธุรกิจคือความสัมพันธ์กันตามสัญญา ซึ่งไม่เพียงแต่แค่เฉพาะความสัมพันธ์ภายในระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงความสัมพันธ์ภายนอกหน่วยทางธุรกิจระหว่างตัวแสดงอื่น ๆ อาทิ ผู้จัดหาวัตถุดิบ ลูกค้า หรือแม้แต่ธนาคารผู้ให้เครดิต เป็นต้น (Oliver, 1979, 2002a) ดังนั้น สิ่งที่ตามมาจากรูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงใดก็ตามตามสัญญาภายในหน่วยทางธุรกิจ จึงก่อให้เกิดต้นทุนของ (การเป็น) ตัวการตัวแทน และการติดตามตรวจสอบ ภายในองค์การขึ้น ทั้งนี้ ต้นทุนตัวการตัวแทนสามารถเกิดขึ้นได้กับความสัมพันธ์ทุกระดับ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ ดังที่ไม่เคิลและวิลเลียม (Michael & William, 1976) ได้กล่าวถึงองค์การส่วนใหญ่ซึ่งถูกนิยามว่าเป็นนิติกรรมสมมติ (legal fictions) (Michael & William, 1976; Stanley, 1966) กล่าวคือ องค์การเปรียบเสมือนเป็นศูนย์กลางเพื่อตอบสนองต่อชุดของความสัมพันธ์เชิงสัญญาชุดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นท่ามกลางปัจเจกชนจำนวนมากภายในองค์การ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ อาทิ เมือง มลรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การภาคเอกชนที่ดำเนินการในเชิงธุรกิจ องค์การไม่แสวงหากำไร อาทิ มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล มูลนิธิ หรือแม้แต่องค์กรร่วมที่มีหลากหลายวัตถุประสงค์ (mutual organization) อาทิ ธนาคาร บริษัทประกัน และองค์การรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

สำหรับคุณสมบัติสำคัญประการที่สามของหน่วยทางธุรกิจ ได้แก่ ความสามารถในการประสานความร่วมมือ (corporate) ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในองค์การ (Barnard, 1971; McNally, 2018; W. Richard Scott & Blau, 2003) แบ่งออกเป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากเจตจำนงส่วนตัว (Howard, 1983) ซึ่งถือเป็นรูปแบบอย่างง่ายของนิติกรรมสมมติ โดยอาศัยหน่วยทางธุรกิจเป็นศูนย์กลางของความสัมพันธ์เชิงสัญญา อีกทั้งยังเป็นเวทีสำหรับการกำหนดข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรอง เพื่อแสวงหา รวบรวม และแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างกันภายในองค์การ นอกจากนี้ การประสานความร่วมมือระหว่างกันของตัวแสดงภายในองค์การ ยังแสดงถึงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ด้านปัจจัยการผลิตและทรัพยากรต่าง ๆ ภายในองค์การอีกด้วย นอกจากนี้ หน่วยทางธุรกิจยังประกอบไปด้วยการประสานความร่วมมืออันเกิดจากตัวแสดงภายนอก (W. Richard Scott & Blau, 2003) ซึ่งมักจะเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาอย่างเป็นทางการที่มีข้อกำหนดและเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนอย่างเคร่งครัด และถือเป็นนิติกรรมสมมติที่มีความสลับซับซ้อนและหลากหลาย โดยมากมักเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าของปัจจัยการผลิตอันประกอบไปด้วย วัตถุดิบ แรงงาน ทุนนำเข้า และผู้บริโภค (Oliver, 1993a) เพื่อสร้างกลุ่มผลประโยชน์และอาศัยความได้เปรียบจากการประสานความร่วมมือสำหรับการแข่งขันและกีดกันตัวแสดงอื่นให้ออกไปจากส่วนแบ่งภายในระบบตลาด ดังนั้น เมื่อ

ผนวกเอาการประสานความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกของหน่วยทางธุรกิจเข้าไว้ด้วยกัน ก็จะไปสู่การศึกษาถึงพฤติกรรมของหน่วยทางธุรกิจ (Grandori, 2001; Michael & William, 1976; H. Simon, 2007) ซึ่งเป็นกระบวนการที่สร้างจุดสมดุลของการตกลงผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ (Bratton, 1989; Smith, 2014; Williamson, 2005) อันเกิดจากการปะทะสังสรรค์ระหว่างตัวแสดงปัจเจกชนภายในองค์กร ที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนสูงสุด และมักมีความขัดแย้งและความสลับซับซ้อนในฐานะมนุษย์ทางเศรษฐศาสตร์ (economic man) ในทางหนึ่ง กับตัวแสดงเจ้าของปัจจัยการผลิตที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด จากผลประกอบการของหน่วยทางธุรกิจในอีกทางหนึ่ง นั่นเอง

จากการศึกษาถึงพฤติกรรมของหน่วยทางธุรกิจ ผ่านการทบทวนวรรณกรรมทางเศรษฐศาสตร์ จึงทำให้ทราบได้ว่าทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจถูกนับรวมอยู่ภายใต้ทฤษฎีของตลาด (Theory of Markets) (Anderson, 1982) โดยหน่วยทางธุรกิจมีความสำคัญในฐานะเป็นเพียงตัวแสดงหนึ่งของระบบตลาดดังที่เคยกล่าวมาแล้ว รวมทั้งยังเปรียบเทียบกับกล่องดำ (black box) เช่นเดียวกับทฤษฎีระบบ (Michael & William, 1976) ที่มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออก แต่กลับไม่ได้ให้ความสนใจกับกระบวนการภายในซึ่งส่งผลต่อการผลิตสินค้าและบริการ อีกทั้งยังไม่ได้ให้ความสนใจกับตัวแสดงในฐานะสิ่งมีชีวิตซึ่งมิได้มุ่งหวังกำไรสูงสุดเสมอไป แต่อย่างไรก็ตาม กลับปรากฏว่าไม่มีทฤษฎีใดที่สามารถอธิบายถึงการนำเอาความขัดแย้งระหว่างเจตจำนงของปัจเจกชน ไปสู่จุดลงตัวที่ทุกฝ่ายพึงพอใจในผลประโยชน์ร่วมกันได้ (Oliver, 2002a, 2002b) ซึ่งข้อจำกัดของทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจที่ไม่สามารถอธิบายถึงกระบวนการภายในที่มีลักษณะเป็นกล่องดำ ได้นำไปสู่ประเด็นข้อถกเถียงในเรื่องความรับผิดชอบของหน่วยทางธุรกิจ (Eugene & Michael, 1983; Wang & Judge, 2012) ระหว่างการแบ่งส่วนของเจ้าของการควบคุมออกจากกัน หรือประเด็นการตัดสินใจของตัวแสดงในการเลือกทำตามความพึงพอใจ (satisficing) แทนที่การทำตามผลประโยชน์สูงสุดของตน ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิม

จนนำไปสู่คุณลักษณะสำคัญประการสุดท้ายของหน่วยทางธุรกิจ ได้แก่ กลไกการบังคับใช้ทางสัญญา (contract enforcement mechanisms) ซึ่งถือเป็นวิธีการหนึ่งในการบริหารสัญญา เพื่อใช้สำหรับการกำหนดข้อตกลงในการแลกเปลี่ยน และการต่อรองซึ่งความได้เปรียบทางผลประโยชน์ระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ (Benson, 1978; Eugene & Michael, 1983; O. D. Hart, 1988; Oliver, 1979) โดยอาศัยการแสวงหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองหรือกลุ่มผลประโยชน์ของตนสามารถเข้าถึงข้อมูล และทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นซึ่งมี

ส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการผลิตสินค้าและบริการของหน่วยทางธุรกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดของสัญญาซึ่งไม่ว่าจะเขียนให้มีความสลับซับซ้อนเพียงใด ผลปรากฏก็ยังคงเป็นเพียงสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (incomplete contract) อยู่ดี ดังเช่นที่วิลเลียมสัน (Oliver, 2002a, 2002b) ได้อธิบายถึงต้นทุนของการดำเนินธุรกรรมภายในระบบตลาด ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นหากการดำเนินธุรกรรมมีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น และทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินธุรกรรมเป็นสินทรัพย์ที่มีลักษณะเฉพาะ (asset specificity) เพราะฉะนั้น การแลกเปลี่ยนส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินธุรกรรมผ่านหน่วยทางธุรกิจ (Oliver, 1991b, 2007, 2010) และนั่นคือเหตุผลในการดำรงคงอยู่ของหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งจะต้องอาศัยสัญญาเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกรรม และสำหรับรูปแบบและวิธีการบังคับใช้ทางสัญญาภายในหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้การยอมรับเงื่อนไขทางสัญญาระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ (Davis & Stout, 1992; Oliver, 1979) โดยมากมักจะเป็นการกำหนดรางวัล (reward) หรือบทลงโทษ (penalty) สำหรับตัวแทนซึ่งถูกดำเนินการโดยตัวการ แต่ทั้งนี้ ภายใต้แนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ (Dickey & Smith, 1993; French, 1995) ซึ่งกล่าวถึงหน่วยทางธุรกิจในฐานะตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่ต้องการรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงและภาพลักษณ์ตามข้อตกลงและบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนในสังคม อันจะส่งผลต่อการดำเนินธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจภายในระบบตลาด จึงทำให้การกำกับ ติดตาม ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ของหน่วยทางธุรกิจ ต้องกระทำโดยกลุ่มบุคคลที่สาม (third party) จึงจะก่อให้เกิดการยอมรับ และสามารถบังคับใช้การให้รางวัลและบทลงโทษภายในหน่วยทางธุรกิจได้ตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่ระบุเอาไว้ในสัญญา

กล่าวโดยสรุปแล้ว หน่วยทางธุรกิจจึงสามารถนิยามได้โดยสามนัย กล่าวคือนัยแรก หน่วยทางธุรกิจในฐานะหน่วยของการผลิตสินค้าและบริการ (R. M. Cyert et al., 1958; J. A. Schumpeter, 1934) ซึ่งถือเป็นตัวแสดงทั่วไปชนิดหนึ่งภายในระบบตลาด และดำเนินกิจกรรมโดยผู้ประกอบการ ผู้จัดการ หรือเจ้าของกิจการ นัยที่สอง หน่วยทางธุรกิจในฐานะศูนย์รวมของกลุ่มผลประโยชน์ (Alchian & Demsetz, 1972a) ซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของตัวแสดงปัจเจกชน ที่มีความมุ่งหวังในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน (self-interest) แต่มีข้อจำกัดในด้านทรัพยากร จึงได้ก้าวเข้าสู่หน่วยทางธุรกิจด้วยการเข้าเป็นสมาชิก และอาศัยการรวมตัวกันเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันระหว่างกันกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น นัยที่สาม หน่วยทางธุรกิจในฐานะองค์การทางกฎหมาย (legal entity) (Chandler Jr, 1992; Michael & William, 1976; Oliver, 1999; G. O. William, 1980) ซึ่งกล่าวถึงขอบเขตของหน่วยทางธุรกิจในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจ และการดำเนินกิจกรรมในทางกฎหมาย ดังปรากฏภายใต้โครงสร้างในลักษณะของ

ระบบราชการและองค์การรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ จึงช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงลักษณะโดยทั่วไปของหน่วยทางธุรกิจ ที่ดำเนินธุรกรรมการแลกเปลี่ยนอยู่ภายในระบบตลาด แต่ในยามที่ตลาดประสบกับสภาวะล้มเหลว หน่วยทางธุรกิจจะกลับเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจในฐานะตัวแสดงหลัก โดยจะเป็นตัวช่วยในการฟื้นฟูสภาวะเศรษฐกิจโดยรวม จนกระทั่งกลไกราคาภายใต้ระบบตลาดเสรี สามารถกลับมาทำงานได้เป็นปกติอีกครั้ง สำหรับคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจที่สามารถดำเนินธุรกรรม ภายใต้สภาวะที่ระบบตลาดประสบความล้มเหลว ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ จนนำไปสู่การศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมถึงคุณลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแตกต่างไปจากหน่วยทางธุรกิจในภาครัฐและภาคเอกชน

2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน

ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานนับเป็นทฤษฎีที่สำคัญสำหรับการศึกษาหน่วยทางธุรกิจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานจัดเป็นทฤษฎีองค์การในยุคสมัยใหม่ (ชนิดา, 2560) ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยผลงานของหน่วยทางธุรกิจจะถูกประเมินจากการใช้ทรัพยากรในการดำเนินธุรกรรม นอกจากนี้ ต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน (Transaction Cost) ยังถูกกำหนดให้เป็นหน่วยวิเคราะห์ของหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้บริบทของทฤษฎีองค์การ อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญต่อการนำไปปรับใช้ภายในงานวิจัยและงานสอน จนทำให้เกิดการทำนายแนวคิดและกรอบทฤษฎีองค์การในยุคคลาสสิก ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดอาณาบริเวณและตำแหน่งแห่งที่ของศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้องกันกับองค์การ (Argyres & Zenger, 2012; Zenger, Felin, & Bigelow, 2011) ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาขอบเขตขององค์การ (organizational boundary) ซึ่งในอดีตมักไม่มีการกำหนดขอบเขต หรือระบุอย่างชัดเจนว่าอาณาบริเวณใดคือกรอบการศึกษาภายนอกหรือภายในองค์การ (Argyres & Zenger, 2012; B. D. Jones, 1999; Zenger et al., 2011) หรือการศึกษาช่วงระยะเวลาในการแลกเปลี่ยนตามสัญญา (Oliver, 1979) ซึ่งในอดีตมักสนใจแค่เพียงการดำเนินธุรกรรมระยะสั้นตามที่ระบุเอาไว้ในสัญญา เมื่อมองย้อนกลับมาถึงผลในทางปฏิบัติที่แม้ว่าสัญญาจะสิ้นสุดลง แต่การแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยทางธุรกิจกลับมีลักษณะต่อเนื่องภายใต้ปฏิบัติสัมพันธ์ในระยะยาว อันเป็นผลให้หน่วยทางธุรกิจเลือกประสานความร่วมมือระหว่างกัน แทนการแข่งขันประหัตประหารตามอย่างแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิม การเปลี่ยนแปลงรากฐานของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานจึงส่งผลกระทบต่อแนวคิดเกี่ยวกับหน่วยทางธุรกิจ

เพราะฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงรากฐานของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ซึ่งได้พัฒนามาจากแนวคิดร่วมสมัยสองประการ ได้แก่ เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics: NIE) (Oliver, 2000; Ronald, 1998) และเศรษฐศาสตร์องค์การสมัยใหม่ (New Economics of Organization) (Bratton, 1989) ซึ่งการผนวกเอาแนวคิดทั้งสองประการเข้าไว้ในกรอบทางทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ย่อมจะช่วยส่งเสริมให้หน่วยงานธุรกิจมีพลังในการอธิบายองค์การยุคปัจจุบันได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม ยกตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์องค์การในระดับมหภาคผ่านการศึกษารูทกรรมการดำเนินงาน (Heugens, 2005; H. Simon, 2007) ซึ่งเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม และการจัดข้อขัดแย้งภายในกลุ่ม โดยอาศัยทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานมาเป็นแนวทางในการอธิบายและดำเนินการจัดข้อขัดแย้ง ผ่านการศึกษาต้นทุนของการจัดทำสัญญาและการเจรจาต่อรองภายในหน่วยงานธุรกิจ เป็นต้น สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน สำหรับใช้ศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ประกอบไปด้วยเนื้อหาจำนวนสามหัวข้อ ได้แก่ ข้อแรก แนวทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ข้อสอง แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน และข้อสุดท้าย ข้อวิพากษ์ของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Criticism of Transaction Cost Theory) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 แนวทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน

จากข้อจำกัดของทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจในเรื่องการอธิบายถึงกระบวนการภายในของหน่วยงานธุรกิจ หรือที่นักวิชาการเรียกกันว่ากล่องดำ (black box) (Williamson, 1993) จึงเป็นที่มาของการศึกษาตัวแสดงภายในองค์กรโดยอาศัยทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมุ่งเป้าไปที่แนวคิดพื้นฐานเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ (human nature) (Smith, 2014) และประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์ (W. R. Scott, 2007; W. Richard Scott & Blau, 2003) ซึ่งไนท์ (Knight, 1965) นับเป็นผู้ริเริ่มในการนำธุรกรรมการดำเนินงาน (transaction) เข้ามาใช้เพื่อเป็นหน่วยวิเคราะห์แทนหน่วยงานธุรกิจ อันจะนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างทางธุรกรรมที่มีธรรมาภิบาลภายในระบบเศรษฐกิจ บนพื้นฐานของการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมด้วยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การศึกษาด้านทุนธุรกรรมการดำเนินงานจึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ และทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เป็นรากฐานสำคัญ ในการศึกษาองค์ประกอบภายในขององค์การด้วยวิธีการจัดโครงสร้างทางธุรกรรม (Kaufman, 2008) โดยแบ่งหน่วยงานตามลักษณะ

ของภารกิจ (functional based approach) ซึ่งหน่วยงานที่ถูกกำหนดขึ้นจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการผลิต ถ่ายโอน และแลกเปลี่ยนทรัพยากร และเทคโนโลยีที่กระจุกกระจายอยู่ในองค์กร ประกอบกับการพิจารณาถึงขีดความสามารถซึ่งเกิดจากความแตกต่างกันของโครงสร้างภายในองค์กร จะช่วยทำให้เข้าใจถึงการประสานผลประโยชน์ และการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภายในหน่วยงาน อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและกำหนดโครงสร้างขึ้นใหม่ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การศึกษาถึงวิธีการและวัตถุประสงค์ในการประสานผลประโยชน์จึงถือเป็นหัวใจของการศึกษา เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (Oliver, 1998a, 2000; W. R. Scott, 2007) ดังปรากฏให้เห็นอยู่ในการศึกษาโครงสร้างภายในองค์กรยุคปัจจุบัน ซึ่งได้มีการกล่าวถึงขอบเขตของหน่วยทางธุรกิจ (boundary of the firm) ในฐานะตัววัดและทดสอบประสิทธิภาพของหน่วยทางธุรกิจภายในระบบตลาดเป็นครั้งแรก (Ronald, 1998) ผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเทคโนโลยี โดยขอบเขตของหน่วยทางธุรกิจถือเป็นสิ่งจำเป็น และจะทำหน้าที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการตัดสินใจให้แก่องค์กรในการเลือกผลิตสินค้าและบริการขั้นสุดท้าย ซึ่งผู้บริหารสูงสุดจะต้องสำรวจขอบเขตของหน่วยทางธุรกิจ นับตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของกระบวนการผลิต และต่อเนื่องไปจนกระทั่งได้ผลผลิตออกมาเป็นสินค้าและบริการ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การกำหนดขอบเขตของหน่วยทางธุรกิจ จะช่วยให้องค์กรสามารถตัดสินใจได้ว่ากระบวนการใดต้องเกิดการบูรณาการระหว่างกันภายในหน่วยงาน และกระบวนการใดองค์กรต้องเป็นผู้ดำเนินงานมากกว่าที่จะหวังพึ่งพากลไกระบบตลาด รวมไปถึงการปรับตัวอย่างต่อเนื่องเพื่อให้หน่วยทางธุรกิจสามารถรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะนำไปสู่การวัดผลเพื่อเปรียบเทียบผลงานและประสิทธิภาพการดำเนินธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจต่าง ๆ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอน (uncertainty) (Hayek, 1945) ซึ่งนับเป็นสิ่งที่ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานสามารถแสดงผลเชิงประจักษ์ได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาแนวทางที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ภายใต้แนวคิดและกรอบทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งกล่าวถึง ธรรมชาติและประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์ วิธีการจัดโครงสร้างทางธุรกรรม และขอบเขตของหน่วยทางธุรกิจ สำหรับใช้เพื่อเป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจได้แผ่ขยายขอบเขตและอาณาบริเวณของการศึกษาออกไปเป็นอันมาก จึงส่งผลให้ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานต้องขยายขอบเขตและอาณาบริเวณขององค์ความรู้ออกไปด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานในหัวข้อต่อไป

2.3.2 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน

แกรรีและสเปนเซอร์ (Gary & Spencer, 2000) ได้กล่าวถึงทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงระบบที่มีความคงที่โดยเปรียบเทียบ ซึ่งการจะสร้างดุลยภาพให้ปรากฏขึ้นภายในการดำเนินธุรกรรมก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจกำหนดได้อย่างแน่นอน ภายใต้เงื่อนไขที่หน่วยทางธุรกิจจะต้องมั่นใจว่าสามารถบรรลุเป้าหมายได้ด้วยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานที่ต่ำที่สุด ทั้งนี้ ธุรกรรมการดำเนินงานเริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการผลิต ถ่ายโอน และแลกเปลี่ยนทรัพยากร ผ่านระบบปฏิบัติการหรือเทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดการกระจายตัว โดยกระบวนการดำเนินงานของธุรกรรมในขั้นตอนต่าง ๆ จะดำเนินต่อไปเหมือนสายพานของเครื่องจักร (Gorringe, 1987) อันจะนำไปสู่การเริ่มต้นธุรกรรมของธุรกรรมอื่น ๆ เพราะฉะนั้น การมีระบบปฏิบัติการที่ดีจึงเปรียบเสมือนการทำงานของเครื่องจักร ซึ่งจะช่วยให้การผลิต ถ่ายโอน และแลกเปลี่ยนทรัพยากร ดำเนินไปอย่างราบรื่น ดังนั้น การอุปมาอุปไมยธุรกรรมการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบกับการทำงานของเครื่องจักร (Pessali, 2009) หน่วยงานภายในองค์การเทียบได้กับฟันเฟือง ขั้นตอนและกระบวนการเทียบได้กับการทำงานร่วมกันของชิ้นส่วนต่าง ๆ ภายในเครื่องจักร และประสิทธิภาพการผลิตของเครื่องจักรเทียบได้กับต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานของหน่วยทางธุรกิจ การเฝ้าสังเกตระบบการผลิตของเครื่องจักรช่วยสะท้อนให้เห็นถึงจุดบกพร่องต่าง ๆ ของกลไก อาทิ การทำงานร่วมกันของฟันเฟือง การหยอดน้ำมันหล่อลื่นให้กับชิ้นส่วนของเครื่องจักร และการตรวจสอบกระบวนการที่ไม่จำเป็นหรือมีการสูญเสียพลังงานไปโดยเปล่าประโยชน์ของระบบการผลิต เป็นต้น

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับจุดบกพร่องของต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานภายในหน่วยทางธุรกิจ (Williamson, 2010a) อาทิ การรักษามูลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจากการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน การจัดการกับประเด็นที่อาจก่อให้เกิดการเข้าใจผิดหรืออาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง อันจะนำไปสู่ความล่าช้าต่อธุรกรรมการดำเนินงาน การแก้ไขสถานการณ์ที่ทำให้กระบวนการผลิต ถ่ายโอน และแลกเปลี่ยนทรัพยากรหยุดชะงัก และการออกแบบโครงสร้างองค์การซึ่งไม่สอดคล้องกับภารกิจ เป็นต้น เพราะฉะนั้น การวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานด้วยการแสวงหาจุดบกพร่องนี้เอง (Gazendam & Jorna, 2019) จะช่วยให้หน่วยทางธุรกิจสามารถระบุถึงความผิดปกติได้ก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น โดยอาศัยการตรวจสอบกระบวนการผลิต ถ่ายโอน และแลกเปลี่ยนทรัพยากร ที่มีความคงที่และสามารถกระทำได้อย่างสม่ำเสมอ รวมไปถึงการวางแผนและการปรับปรุงกระบวนการ และการติดตามสัมฤทธิ์ผลของงานภายใต้รูปแบบ

โครงสร้างองค์การที่มีองค์ประกอบของธรรมาภิบาล อันจะนำไปสู่การลดต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยทางธุรกิจเกิดกำไรสูงสุด นั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานได้เสนอมุมมองใหม่ให้แก่ทฤษฎีองค์การ ผ่านการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ด้วยการจัดหมวดหมู่และแสดงรายละเอียดแบ่งออกเป็นหกประเด็น ดังนี้ 1) สมมติฐานทางด้านพฤติกรรม (H. Simon, 2007; H. A. Simon, 1964) 2) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบตลาด ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน และกลุ่ม (J. B. Barney, & Ouchi, W. G. (Eds.), 1988; G. O. William, 1980) 3) การดำเนินธุรกรรมอย่างมีธรรมาภิบาลผ่านโครงสร้างทางธุรกรรมเชิงระบบ (Oliver, 1991a, 2005a) 4) การบูรณาการในแนวตั้ง (Vertical integration) และการกำหนดโครงสร้างทางธุรกรรมที่หลากหลาย (Aghion, Griffith, & Howitt, 2006; Gal-Or, 1992) 5) องค์การที่มีรูปแบบผสม (Hybrid forms of organization) (Menard, 2011) และประเด็นสุดท้าย 6) วิชาธุรกิจข้ามชาติ (The multinational enterprise) (Buckley, 1989; Rugman & Verbeke, 2003) ซึ่งจะช่วยฉายภาพของธุรกรรมการดำเนินงานของหน่วยทางธุรกิจในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

2.3.2.1 สมมติฐานทางพฤติกรรม (Behavioral Assumptions)

ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานได้กล่าวถึงสมมติฐานที่สำคัญสองประการเกี่ยวกับตัวแสดงในทางเศรษฐศาสตร์ (H. Simon, 2007) ที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมการดำเนินงาน กล่าวคือ ประการแรก ข้อจำกัดในการใช้เหตุผล (bounded rationality) ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมของตัวแสดงที่พยายามจะใช้เหตุผลในการดำเนินธุรกรรมแต่มีข้อจำกัดบางประการ (Oliver, Michael, & Jeffrey, 1975; Williamson, 1995) อาทิ ความเชื่อส่วนบุคคล การขาดความรู้ ความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรม อคติ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสมมติฐานข้อนี้แตกต่างไปจากแนวทางของสมมติฐานในทางเศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิมเป็นอันมาก โดยเฉพาะในเรื่องของความเป็นผู้รอบรู้ของมนุษย์ (omniscient) ซึ่งกล่าวถึงมนุษย์ที่ใช้เหตุผลมากจนเกินไป (Hesterly & Zenger, 1993) ภายใต้เงื่อนไขที่ปราศจากข้อจำกัดในการรับรู้ ทั้งนี้ เนื่องจากการแลกเปลี่ยนตามแนวทางของสมมติฐานในทางเศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิมมีความเป็นอุดมคติมากจนเกินไป (Williamson, 2010a) กล่าวคือ นักเศรษฐศาสตร์มีความเชื่อว่าการแลกเปลี่ยนจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดเอาไว้ทุกประการ สาเหตุเป็นเพราะตัวแสดงในทางเศรษฐศาสตร์สามารถเขียนสัญญาที่มีความสลับซับซ้อนครอบคลุมเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ทั้งหมด อันเกิดจากความสามารถในการระบุถึงความบังเอิญทั้งหมด ที่อาจเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งใน

ความเป็นจริงแล้ว ทุก ๆ สถานการณ์ของการแลกเปลี่ยน ตัวแสดงในทางเศรษฐศาสตร์ย่อมมีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล (O. D. Hart, 1988; Kim & Mahoney, 2010) จึงส่งผลให้การเขียนสัญญาที่ซับซ้อนต้องยุติลงเนื่องจากเกิดความไม่แน่นอนขึ้นภายในข้อตกลง ทั้งนี้ เนื่องจากตัวแสดงในทางเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถคาดคะเนความเป็นไปได้ของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยน หรือสูตรสำเร็จของสัญญา (formulate contractual) (Oliver, 1998b) หรือการตอบสนองจากตัวแสดงในทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอน

สมมติฐานประการที่สอง ได้แก่ การฉกฉวยโอกาส (opportunism) ซึ่งนับเป็นสมมติฐานทางพฤติกรรมอีกประการหนึ่งที่แตกต่างไปจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Oliver, 1993b) ในขณะที่เศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิมได้ให้ความหมายของการฉกฉวยโอกาส โดยกล่าวถึงพฤติกรรมของตัวแสดงในทางเศรษฐศาสตร์ที่มักจะกระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม (Dickey & Smith, 1993) ขณะที่ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานได้กล่าวถึงพฤติกรรมของตัวแสดงในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมุ่งแสวงหาแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยเล่ห์เหลี่ยม (Grandori, 2001) นอกจากนี้ การฉกฉวยโอกาสยังรวมไปถึงการโกหก การขโมย และการโกง รวมทั้งการให้ข้อมูลที่ ไม่สมบูรณ์ การบิดเบือน และการไม่เปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิด การบิดเบือน การแปลงสาร การทำให้สับสนยุ่งเหยิง และวิธีการอื่นใดก็ตาม ที่ทำให้คู่สัญญาเกิดความสับสนและลังเลในการแลกเปลี่ยน (Oliver, 1979; Williamson, 1995) นับเป็นการฉกฉวยโอกาสทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้ ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานไม่ได้เหมารวมว่าตัวแสดงในทางเศรษฐศาสตร์ทั้งหมดว่าจะคอยฉกฉวยโอกาส แต่กลับมุ่งเน้นไปถึงโอกาสที่จะก่อให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวแทน และพฤติกรรมดังกล่าวมานี้ ถือเป็นต้นทุนในการจำแนก ระหว่างคนที่มีความโน้มฉกฉวยโอกาสกับคนที่ไม่มี (Steven & Oliver, 2011) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภัยคุกคามจากการฉกฉวยโอกาสถือเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้เป็นเพราะหากไม่มีการฉกฉวยโอกาสเกิดขึ้นแล้ว การแลกเปลี่ยนทางเศรษฐศาสตร์จะสำเร็จได้ ภายใต้ข้อตกลงตามมาตรฐานของการดำเนินธุรกรรมซึ่งจะเกิดขึ้นกับทุกฝ่าย และเมื่อเงื่อนไขที่เกิดขึ้นเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาทุกประการแล้ว ผลลัพธ์ที่ตามมาจากการแลกเปลี่ยนระหว่างกันก็คือการแลกเปลี่ยนอย่างเป็นธรรม (Pessali, 2009) นั่นเอง แต่อย่างที่กล่าวแล้วในข้างต้นถึงธุรกรรมการดำเนินงานในโลกแห่งความเป็นจริง ซึ่งการแลกเปลี่ยนมีความโน้มของการฉกฉวยโอกาสอยู่เสมอ ดังนั้น ทั้งปัจเจกชนและหน่วยงานธุรกิจจึงต้องออกแบบหาวิธีการป้องกันตัว (safeguard) (Gorringe, 1987) เพื่อที่จะได้ไม่ตกเป็นเหยื่อของการฉกฉวยโอกาสโดยผู้อื่นอยู่เสมอ

จากความพยายามของตัวแสดงทางเศรษฐกิจศาสตร์ ในการแสวงหาวิธีป้องกันตัวจากพฤติกรรมโดยธรรมชาติของมนุษย์ ได้นำมาสู่ความพยายามในการแสวงหาการประสานความร่วมมือ เพื่อสนับสนุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานของหน่วยทางธุรกิจให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด โดยการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐกิจศาสตร์ จะต้องกระทำผ่านระบบที่มีรูปแบบของการควบคุม ซึ่งมีลักษณะทั่วไปและสามารถนำไปใช้เพื่ออธิบายถึงการประสานความร่วมมือได้กับหน่วยทางธุรกิจทุกประเภท (G. O. William, 1980) โดยรูปแบบที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งเป็นที่ยึดกันดีตามมุมมองของนักเศรษฐกิจศาสตร์องค์การ ได้แก่ ระบบตลาด (market) ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน (bureaucracy) และระบบกลุ่ม (clan) นั่นเอง

2.3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบตลาด ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน และระบบกลุ่ม

แนวทางในการอธิบายถึงความสามารถในการดำรงคงอยู่ของหน่วยทางธุรกิจ สามารถอธิบายได้ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบต่าง ๆ ที่อยู่ภายในระบบเศรษฐกิจ (Alchian & Demsetz, 1972a) ดังตัวอย่างเช่น การอธิบายถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นจากส่วนต่างที่เกิดขึ้น จากธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจผ่านระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน (managerial hierarchies) (Corwin, 1983) หรือการมุ่งเน้นผลงานของทีม (team production) ผ่านการใช้ความสัมพันธ์ของกลุ่ม (G. R. Jones & Charles, 1988) เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ของระบบต่าง ๆ อันประกอบไปด้วยระบบตลาด (market) ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน (hierarchy) และระบบกลุ่ม (clans) จึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งส่งผลให้ธุรกรรมการค้าดำเนินงานสามารถทำหน้าที่ได้จนเสร็จสิ้นครบทั้งกระบวนการ (Williamson, 1995) และในฐานะเครื่องมือภายใต้สมมติฐานของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ระบบตลาด ระบบลำดับชั้น และระบบกลุ่ม สามารถจัดหมวดหมู่รวมกัน ซึ่งวิลเลียมสัน (Oliver, 2005b) เรียกรวมระบบทั้งสามว่าเป็นกลไกทางธรรมาภิบาล (governance mechanism) ของหน่วยทางธุรกิจ

สำหรับการอธิบายถึงคุณลักษณะของระบบตลาด เริ่มต้นจากการทำความเข้าใจถึงหลักพื้นฐานสามประการ (Williamson, 1986) อันประกอบไปด้วย ราคา (prices) การแข่งขัน (competition) และสัญญา (contract) ซึ่งจะระบุถึงข้อกำหนดและเงื่อนไขการแลกเปลี่ยนระหว่างกันของตัวแสดงต่าง ๆ โดยรวมไปถึงสิทธิและความรับผิดชอบที่จะพึงมีพึงได้ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ด้วย ในทางตรงกันข้ามกับระบบลำดับชั้น (G. O. William, 1980) ซึ่งเป็นการนำเอาตัวแสดงทุกตัวเข้ามาแลกเปลี่ยนภายใต้การควบคุมโดยตรง (direct control) ของ

(กลุ่ม) บุคคลที่สาม (third party) ซึ่งทำหน้าที่ในการรับมอบอำนาจให้ดำเนินธุรกรรมแทน ในขณะที่การแลกเปลี่ยนภายในระบบลำดับชั้น มีจุดแตกต่างที่สำคัญจากระบบตลาดกล่าวคือ ระบบลำดับชั้นการดำเนินงานจะปรากฏผู้มีอำนาจในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้กับตัวแสดงทุกตัวที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยน หรือที่รู้จักกันดีในภาษาสากลว่าหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา (boss) นั่นเอง (Ouchi, 1979) สำหรับสิทธิและหน้าที่ที่สำคัญของหัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชาภายในระบบลำดับชั้น ได้แก่ การแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนผ่านการออกคำสั่ง (order) ในการบริหาร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นภายในองค์กร ในขณะที่การแลกเปลี่ยนระหว่างกันภายในระบบกลุ่ม จะเป็นเรื่องของ การถ่ายทอดค่านิยม ปทัสถาน และคุณลักษณะเฉพาะอย่างไม่เป็นทางการ อันถือเป็นเอกลักษณ์และสัญลักษณ์ภายในที่รู้จักกันเฉพาะสมาชิกของภายในกลุ่มเท่านั้น (J. B. Barney, & Ouchi, W. G. (Eds.), 1988) ซึ่งการแลกเปลี่ยนระหว่างกันภายในกลุ่มมักจะเกิดขึ้นจากโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการ (Informal structure) ผ่านการทับซ้อนหรือคาบเกี่ยวอยู่กับโครงสร้างอย่างเป็นทางการ (Baker, Gibbons, & Murphy, 1999) โดยปรากฏเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่อิงอยู่บนฐานของอำนาจตามหน้าที่ อาทิ ความอาวุโส (seniority) ความเป็นพี่น้อง ความเป็นสถาบันเดียวกัน เป็นต้น

ดังนั้น หากจำแนกระบบทั้งหมดตามลักษณะของความร่วมมือ จะสามารถอธิบายได้ว่า ระบบตลาดความร่วมมือจะเกิดขึ้นโดยผ่านกลไกราคา (Gorringe, 1987) ส่วนระบบลำดับชั้นความร่วมมือจะเกิดขึ้นโดยผ่านกลไกตามอำนาจหน้าที่ และกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจ (Williamson, 1986) และสำหรับกลุ่มจะเป็นการผสมผสานกันระหว่างกลไกราคากับกลไกตามอำนาจหน้าที่ (J. B. Barney, & Ouchi, W. G. (Eds.), 1988) ซึ่งมีแนวคิดการแบ่งปันค่านิยมร่วมกัน กับความเชื่อมั่นในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ และเมื่อเชื่อมโยงกับหลักการพื้นฐานของต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ซึ่งกล่าวถึงกลไกการจัดหน่วยทางธุรกิจให้มีประสิทธิภาพด้วยวิธีการที่หลากหลาย (Howard, 1983) โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้เงื่อนไขการแลกเปลี่ยนที่มีความหลากหลาย และขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละระบบที่หน่วยทางธุรกิจนำมาเลือกใช้ นั่นเอง ด้วยเหตุนี้ ระบบการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ จึงนำมาสู่แนวคิดที่แตกต่างออกไปจากหลักการพื้นฐานดั้งเดิม ในเรื่องของการประสานความร่วมมือ กล่าวคือ การศึกษาได้มุ่งความสำคัญไปที่เป้าหมายที่ไม่สอดคล้องระหว่างกัน (goal incongruence) และความกำกวมของผลงาน (performance ambiguity) (Ouchi, 1979; G. O. William, 1980) ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ในการ

มองเรื่องการแลกเปลี่ยนภายในหน่วยทางธุรกิจ โดยธุรกรรมการดำเนินงานตามกรอบแนวคิดใหม่ นี้ เกิดขึ้นจากความต้องการของผู้ถือหุ้นซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างความพึงพอใจ ให้เกิดขึ้นกับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์แต่ละกลุ่มที่เข้ามาร่วมดำเนินธุรกรรม และยังรวมไปถึงกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีผลผูกพันและมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจของผู้ถือหุ้น (G. R. Jones & Charles, 1988) อันจะนำมาสู่ผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์แต่ละหน่วย ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยทางธุรกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดขึ้นตามที่ปัจเจกชนแต่ละคนคาดหวัง

สำหรับการวัดผลประสิทธิภาพของระบบต่าง ๆ ภายใต้ธุรกรรมการดำเนินงานตามกรอบแนวคิดใหม่ จะอาศัยปัจจัยเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องระหว่างกัน และความกำกวมของผลงานเป็นตัวกำหนด (Gary & Spencer, 2000) โดยประสิทธิภาพของระบบตลาดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องระหว่างกันอยู่ในระดับที่สูง และความกำกวมของผลงานอยู่ในระดับที่ต่ำ กลไกราคาที่เหมาะสมจะส่งผลให้เกิดการถ่ายเทข้อมูลที่เป็น สำหรับการดำเนินธุรกรรมเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกันขึ้น โดยที่ตัวแสดงต่าง ๆ ทางเศรษฐศาสตร์ไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายที่สอดคล้องกัน ในขณะเดียวกัน หากเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องระหว่างกัน และความกำกวมของผลงานเพิ่มระดับสูงขึ้นเรื่อย ๆ หน่วยทางธุรกิจย่อมเลือกใช้รูปแบบและโครงสร้างในลักษณะของระบบลำดับขั้นการดำเนินงาน ซึ่งมีประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนมากกว่าระบบตลาด (Rubin, 1990) ทั้งนี้ เนื่องจากระบบลำดับขั้นการดำเนินงาน มีความสามารถในการใช้อำนาจตามหน้าที่และกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งจะช่วยให้หน่วยทางธุรกิจสามารถแก้ไขปัญหาเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องระหว่างกัน ผ่านการบังคับใช้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ร่วมกันกับการแบ่งการดำเนินธุรกรรมออกเป็นแผนกต่าง ๆ (Williamson, 2010b) สำหรับการแก้ไขปัญหาความกำกวมของผลงาน ระบบลำดับขั้นการดำเนินงานสามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยผ่านการกำกับ ติดตาม และประเมินผล ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายในหน่วยทางธุรกิจ (Gary & Spencer, 2000)

แต่อย่างไรก็ตาม หากเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องระหว่างกัน และความกำกวมของผลงานเพิ่มขึ้นในระดับที่สูงมาก ทั้งมาตรการกลไกราคาของระบบตลาด และการกำกับ ติดตาม และประเมินผลของระบบลำดับขั้น (Oliver, 1998b) ย่อมไม่สามารถรับประกันถึงพฤติกรรมของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ได้ว่าจะเลือกดำเนินธุรกรรมเพื่อเป้าหมายและผลประโยชน์สูงสุดขององค์การอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่าการดำเนินธุรกรรมเพื่อเป้าหมายหรือผลประโยชน์ส่วนตน จากภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว การจัดรูปแบบและโครงสร้างองค์การตามลักษณะระบบกลุ่ม ถือได้ว่ามีประสิทธิภาพสูงที่สุด ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะระบบกลุ่มได้ช่วย

ส่งเสริมให้ตัวแสดงสามารถดำเนินธุรกรรม ภายใต้ความสัมพันธ์ที่อาศัยความสนิทสนมต่อกัน อย่างไม่เป็นทางการ (Baker et al., 1999) อันได้แก่กระบวนการขัดเกลาทางสังคม (socialization) นั้นเอง นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ภายใต้ระบบกลุ่มยังสามารถเกิดขึ้นได้จากสายสัมพันธ์อันยาวนานภายในองค์กร (long - term association) (Oliver et al., 1975) จนหน่วยทางธุรกิจสามารถหล่อหลอมและควบคุมตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ให้ดำเนินธุรกรรมเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายร่วมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง จึงเป็นผลให้การควบคุมตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ด้วยระบบกลุ่มนับได้ว่ามีต้นทุนที่สูงมาก เมื่อเทียบกันกับการควบคุมด้วยระบบตลาดและระบบลำดับชั้น (Argyres & Zenger, 2012) อีกทั้งการลงทุนเพื่อสร้างการควบคุมด้วยระบบกลุ่ม ก็ไม่สามารถรับประกันได้ถึงประสิทธิภาพของหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้สภาวะที่เป้าหมายที่ไม่สอดคล้องระหว่างกัน และความกำกวมของผลงานอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำหรือปานกลาง เพราะในท้ายที่สุดแล้ว ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ย่อมยึดถือผลประโยชน์สูงสุดของตนเป็นที่ตั้งอยู่นั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานซึ่งกล่าวถึงรูปแบบและโครงสร้างองค์กร ที่ประกอบไปด้วยลักษณะต่าง ๆ อันได้แก่ ระบบตลาด ระบบลำดับชั้น และระบบกลุ่ม ถือได้ว่ามีอิทธิพลอย่างยิ่งในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาหัวข้อวัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) อันจะนำไปสู่การศึกษาถึงรูปแบบของความสำเร็จ และลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยทางธุรกิจ (Oliver, 1999; Ouchi, 1979; Williamson, 1986) ที่แม้จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขและสถานการณ์เดียวกัน แต่กลับมีวิธีดำเนินธุรกรรมที่แตกต่างกัน จนเป็นที่มาของความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กรภายในระบบเศรษฐกิจ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.3.2.3 การดำเนินธุรกรรมอย่างมีธรรมาภิบาลผ่านโครงสร้างทางธุรกรรมเชิงระบบ

การตัดสินใจเลือกรูปแบบและโครงสร้างของการดำเนินธุรกรรมถือเป็นคุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาไปยังตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ในฐานะผู้ที่เลือกรูปแบบ (form) ของการดำเนินธุรกรรม (Michael & William, 1976) โดยมีจุดประสงค์เพื่อลดปัญหาอันเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ให้น้อยลง ซึ่งเป็นผลมาจากพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผลทางหนึ่ง และจากภัยคุกคามอันเกิดจากการฉกฉวยโอกาสในอีกทางหนึ่ง ยังผลให้การแลกเปลี่ยนดำเนินต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานที่ต่ำที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากสมมติฐาน

ของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานได้แสดงให้เห็นว่า การเลือกรูปแบบและการจัดโครงสร้างทางธุรกรรมภายใต้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ย่อมมีต้นทุนอยู่เสมอ (Williamson, 1993) ด้วยเหตุนี้เอง นักเศรษฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์องค์กร (Hennart, 1991; Önday, 2016; Rubin, 1990; Williamson, 1993, 2010b) จึงได้พยายามสร้างรูปแบบของการดำเนินธุรกรรมขึ้น โดยมีสมมติฐานว่าระบบตลาดจะมีต้นทุนคงที่ (fixed costs) ต่ำกว่าระบบลำดับชั้นโดยเปรียบเทียบ ตัวอย่างกรณีที่รูปแบบของระบบตลาดสามารถลดปัญหาจากการแลกเปลี่ยน อันเกิดจากข้อจำกัดในการใช้เหตุผลและแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการฉกฉวยโอกาสขึ้นกับทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องได้ (Argyres & Zenger, 2012) ดังนั้น สิ่งที่จะเกิดขึ้น ระบบตลาดย่อมจะกลายเป็นตัวเลือกในการดำเนินธุรกรรมมากกว่าที่จะใช้ระบบลำดับชั้น แต่หากในกรณีที่ระบบตลาดไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนได้ ระบบลำดับชั้นก็จะถูกนำมาใช้แทนที่ระบบตลาด แม้ว่าจะมีต้นทุนการดำเนินธุรกรรมสูงกว่าก็ตาม (Williamson, 1995)

จากเหตุผลดังกล่าวมานี้ จึงส่งผลให้ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ต้องคาดการณ์ถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นจากธุรกรรมการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนมีต้นทุนต่ำที่สุด (Lai & Yu, 2003) ซึ่งหากมองในกรณีปกติแล้ว ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ย่อมเลือกดำเนินธุรกรรมผ่านระบบตลาดเป็นหลัก ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะระบบตลาดถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการแลกเปลี่ยนที่มีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานภายใต้การจัดการที่ต่ำที่สุดเท่าที่มนุษย์จะคิดค้นขึ้นมาได้ (Williamson, 1995) ในทางตรงกันข้าม สำหรับกรณีที่ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ขั้นต่ำสุดที่จะพึงเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยน ซึ่งมีองค์ประกอบในเรื่องของข้อจำกัดในการใช้เหตุผลและการฉกฉวยโอกาส (B. D. Jones, 1999) ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จะเลือกใช้ระบบลำดับชั้นการดำเนินงานแทน ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะภายในระบบลำดับชั้นการดำเนินงานจะมี (กลุ่ม) ผู้มีอำนาจที่มีหน้าที่รับผิดชอบ (G. O. William, 1980) คอยดำเนินการจัดการให้การแลกเปลี่ยนเป็นไปตามเงื่อนไขที่ถูกระบุไว้ตามสัญญา โดยมุ่งขจัดปัญหาอันเกิดจากข้อจำกัดในการใช้เหตุผลและการฉกฉวยโอกาส

แต่อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์อันเกิดจากพฤติกรรมของตัวแสดงในเรื่องข้อจำกัดในการใช้เหตุผล และพฤติกรรมระหว่างกันของตัวแสดงในเรื่องการฉกฉวยโอกาส ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ ย่อมส่งผลให้ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์เกิดความกังวลในการแลกเปลี่ยน ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินธุรกรรมผ่านระบบตลาดหรือระบบลำดับชั้นการดำเนินงานก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการแลกเปลี่ยนผ่านระบบใดระบบหนึ่ง มิได้ทำให้สภาพปัญหาอันเกิดจากพฤติกรรมของตัวแสดงหมดสิ้นไปอยู่ดี เพราะฉะนั้น การแก้ไขข้อจำกัดเชิงพฤติกรรมทั้งสองประการ ภายใต้สถานการณ์ที่

ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ต้องเผชิญกับการตัดสินใจ เพื่อเลือกรูปแบบการดำเนินธุรกรรม สิ่งแรกที่ต้องกระทำคือการศึกษาลักษณะเฉพาะของธุรกรรมการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ระหว่างระบบตลาดและระบบลำดับชั้น (Zenger et al., 2011) เสียก่อน เพื่อที่จะทำให้ทราบถึงสาเหตุและการก่อตัวของปัญหาในเรื่องข้อจำกัดในการใช้เหตุผล และการฉกฉวยโอกาส (Oliver et al., 1975) ดังเช่นที่ โจสโคว์ (Joskow, 1988) ได้พยายามศึกษาถึงสาเหตุและการก่อตัวของปัญหาทั้งสองประการมาเป็นเวลาหลายปี จนทราบถึงลักษณะเฉพาะของธุรกรรมการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ระหว่างระบบตลาดและระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ในการดำเนินธุรกรรม กล่าวคือ ความไม่แน่นอน (uncertainty) และการลงทุนในธุรกรรมการดำเนินงานที่มีลักษณะเฉพาะ (transaction specific investment) โดยภายใต้ธุรกรรมการดำเนินงานที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ถึงผลลัพธ์สุดท้ายที่จะเกิดขึ้น ย่อมส่งผลให้ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์คำนึงถึงความไม่แน่นอน (Williamson, 1993) ดังนั้น หากปราศจากความไม่แน่นอนแล้ว ข้อจำกัดในการใช้เหตุผลก็จะหมดไป และเมื่ออธิบายร่วมกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ที่มีการเตรียมป้องกันล่วงหน้าอย่างระมัดระวัง ย่อมจะส่งผลให้การดำเนินธุรกรรมเป็นไปอย่างเรียบง่ายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

เพราะฉะนั้น สัญญาที่ใช้เพื่อการแลกเปลี่ยนสำหรับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่มี ความไม่แน่นอนเกิดขึ้นจะสามารถสำเร็จได้อย่างลุล่วง ทั้งนี้ เนื่องจากตัวแสดงจะสามารถระบุทุกเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบัน และสถานการณ์อื่น ๆ ที่จะพึงเกิดขึ้นได้ในอนาคต กล่าวคือ การเขียนสัญญาเพื่อใช้ดำเนินธุรกรรมการแลกเปลี่ยนจะมีคุณสมบัติของความเฉพาะเจาะจง (Oliver, 2002a) การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาให้ครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องสามารถทำได้ อาทิ การกำหนดเงื่อนไขของการแลกเปลี่ยน การกำหนดสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งรองรับทุกสถานการณ์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมองย้อนกลับมายังโลกแห่งความเป็นจริงแล้ว การดำเนินธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจภายใต้เงื่อนไขที่มีแต่ความแน่นอนย่อมเป็นไปได้ อีกทั้งยังระดับของความไม่แน่นอนอันเกิดจากธุรกรรมการดำเนินงานสูงขึ้นเท่าใด การระบุสัญญาให้มีความชัดเจนครบถ้วน และสมบูรณ์ในตนเองย่อมจะกลายเป็นสิ่งที่ยาก รวมไปถึงการจัดการรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยทางธุรกิจภายในระบบตลาดและระบบลำดับชั้น ก็จะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงด้วยเฉกเช่นเดียวกัน (Lai & Yu, 2003; Williamson, 1995) ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและโครงสร้างของระบบลำดับชั้นนับว่ามีความแตกต่างไปจากระบบตลาดตรงที่ภายในโครงสร้างจะประกอบไปด้วยของ (กลุ่ม) ผู้มีอำนาจ ซึ่งทำหน้าที่ตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับ

หน่วยทางธุรกิจ (G. O. William, 1980) ในกรณีที่หน่วยทางธุรกิจไม่มีการเตรียมการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งแตกต่างจากหน่วยทางธุรกิจภายในระบบตลาดที่ต้องเผชิญกับปัญหาและความเสี่ยงในทันที ดังนั้น ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายในหน่วยทางธุรกิจจึงสามารถดำเนินธุรกรรมได้โดยปราศจากความกังวล และหากในอนาคตเกิดปัญหาอื่นใดขึ้นมาอีก (กลุ่ม) ผู้มีอำนาจภายในหน่วยทางธุรกิจก็จะเป็นผู้เข้าไปจัดการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาเหล่านั้น (Howard, 1983) ตัวแสดงอื่น ๆ จึงเพียงแต่ทำตามหน้าที่ของตน และคอยตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของ (กลุ่ม) ผู้มีอำนาจแต่เพียงเท่านั้น

จากความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากธุรกรรมการค้าดำเนินงานของหน่วยทางธุรกิจ ส่งผลให้ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์เลือกวิธีการแลกเปลี่ยนผ่านระบบลำดับขั้นแทนการเลือกใช้ระบบตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแลกเปลี่ยนระดับของการลงทุนในธุรกรรมเฉพาะ (level of transaction specific investment) (Williamson, 1986) ซึ่งถือเป็นการลงทุนในทรัพยากรที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของหน่วยทางธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จึงจำเป็นต้องจัดความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วมเพื่ออำนวยความสะดวก ให้ธุรกรรมการค้าดำเนินงานภายในรูปแบบและโครงสร้างของระบบลำดับขั้นสำเร็จลงด้วยดี ด้วยเหตุนี้ หน่วยทางธุรกิจจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการลงทุนในธุรกรรมเฉพาะ เนื่องจากการลงทุนในธุรกรรมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอย่างเฉพาะเจาะจง สูงยิ่งไปกว่ามูลค่าปกติของสินค้าและบริการชนิดเดิม (Geyskens, Steenkamp, & Kumar, 2006; Jongwook & Mahoney, 2005; Oliver, 1998b) ยิ่งไปกว่านั้น การลงทุนในธุรกรรมเฉพาะได้ก่อให้เกิดการเพิ่มมูลค่าขึ้นแก่ธุรกรรมการค้าดำเนินงานในด้านอื่น ๆ หรือที่เรียกกันว่าผลพลอยได้จากความไม่ตั้งใจ ยกตัวอย่างเช่น พนักงานขายต้องเรียนภาษาและศัพท์เฉพาะภายในสายงานธุรกิจของตน เพื่อไปติดต่อเจรจางานกับกลุ่มลูกค้าซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักของตน แต่การเรียนภาษาในครั้งนี้เองกลับทำให้พนักงานขายมีทักษะในการสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพขึ้นโดยไม่ตั้งใจ และนำไปสู่การขายฐานลูกค้ารายใหม่ให้กับหน่วยทางธุรกิจ เป็นต้น ในขณะที่การลงทุนภายใต้ธุรกรรมการค้าดำเนินงานที่มีแต่ความแน่นอน ได้ก่อให้เกิดมูลค่าอย่างเฉพาะเจาะจงกับธุรกรรมอันใดธุรกรรมหนึ่งเพียงอย่างเดียว หรืออาจก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มเพียงแค่น้อย หรือในบางกรณีไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มเลย ต่อธุรกรรมการค้าดำเนินงานอื่นที่เกี่ยวข้องกัน (Joskow, 2002) เพราะโดยปกติแล้ว เมื่อหน่วยทางธุรกิจเลือกการลงทุนในธุรกรรมเฉพาะ ก็ย่อมคาดหวังให้เกิดมูลค่าเพิ่มต่อธุรกรรมที่เป็นเป้าหมายของการลงทุนอย่างเฉพาะเจาะจงเป็นหลัก เมื่อเปรียบเทียบกับกับการลงทุนในธุรกรรมอื่น ๆ อย่างไม่เจาะจง และมีลักษณะเป็นการลงทุนโดยทั่วไป

เพราะฉะนั้นแล้ว ความไม่แน่นอนอันเกิดขึ้นจากธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อทั้งในเชิงบวกและเชิงลบสำหรับหน่วยทางธุรกิจ แต่ประเด็นที่นักเศรษฐศาสตร์องค์การให้น้ำหนักและนำมาใช้ในการศึกษา นั้นคือ การเพิ่มขึ้นของภัยคุกคามซึ่งเกิดขึ้นจากการฉกฉวยโอกาสภายใต้การลงทุนในธุรกรรมเฉพาะ (Pol, 2015) ดังเช่นกรณีการพึ่งพาทรัพยากรที่มีลักษณะเฉพาะ (unique) ระหว่างหน่วยทางธุรกิจภายใต้ระบบตลาด โดยหน่วยทางธุรกิจที่เป็นผู้ผลิตทรัพยากรที่มีลักษณะเฉพาะจะมีอำนาจในการต่อรอง และสามารถฉกฉวยโอกาสจากการแลกเปลี่ยน รวมไปถึงการกำหนดข้อตกลงในสัญญาเกี่ยวกับหน่วยทางธุรกิจอื่นที่เป็นคู่ค้า ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรที่มีลักษณะเฉพาะในการผลิตสินค้าและบริการของตน ดังนั้นแล้ว ยิ่งระดับการแลกเปลี่ยนของการลงทุนในธุรกรรมเฉพาะสูงมากขึ้นเท่าใด โอกาสที่จะเกิดภัยคุกคามจากการฉกฉวยโอกาสก็จะสูงมากยิ่งขึ้นเท่านั้น และยิ่งโอกาสที่จะเกิดภัยคุกคามจากการฉกฉวยโอกาสสูงมากขึ้นเท่าใด ประสิทธิภาพของการแลกเปลี่ยนผ่านระบบตลาด ก็จะมีลดน้อยถอยลงมากขึ้นเท่านั้น (Oliver, 2007) และด้วยเหตุนี้เอง หน่วยทางธุรกิจจึงเลือกใช้วิธีการแลกเปลี่ยนภายในด้วยระบบลำดับขั้น (Inge, Jan-Benedict, & Nirmalya, 2006) ถึงแม้ว่าจะมีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานเพิ่มขึ้น และสูงกว่าต้นทุนการแลกเปลี่ยนผ่านระบบตลาดก็ตาม จากความสามารถของระบบลำดับขั้นในการดำเนินธุรกรรม ซึ่งช่วยสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่มีลักษณะเฉพาะได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อการผลิตสินค้าและบริการ อันถือเป็นธุรกรรมการค้าดำเนินงานหลักของหน่วยทางธุรกิจ จึงนับเป็นการตอบคำถามถึงการดำรงคงอยู่ขององค์การในระยะสั้น (Williamson, 1993, 2007) กล่าวคือ หน่วยทางธุรกิจที่มีรูปแบบและโครงสร้างตามลักษณะระบบลำดับขั้นการค้าดำเนินงาน จะสามารถแก้ไขปัญหาการลงทุนในธุรกรรมเฉพาะได้ ซึ่งแตกต่างไปจากหน่วยทางธุรกิจขององค์การที่มีรูปแบบและโครงสร้างตามลักษณะระบบตลาดที่มีธุรกรรมการค้าดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขของความไม่แน่นอนเกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบลำดับขั้นการค้าดำเนินงานก็ยังมีข้อจำกัดปรากฏอยู่ (Oliver, 2002b) กล่าวคือ แนวโน้มที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการฉกฉวยโอกาส ซึ่งเกิดจากสมมติฐานด้านพฤติกรรมของตัวแสดงในทางเศรษฐศาสตร์ก็ยังคงอยู่ (H. Simon, 2007) ประกอบกับความไร้สมรรถภาพในการกำกับและติดตามผลภายในหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องของขนาด (O. D. Hart, 1988) โดยเมื่อเปรียบเทียบกับระบบตลาดแล้ว ระบบลำดับขั้นไม่สามารถเลียนแบบความสามารถของระบบตลาดได้อย่างสมบูรณ์ (Williamson, 1986; Zenger et al., 2011) โดยเฉพาะความสามารถในการสร้างแรงจูงใจ และการระดมทรัพยากรที่มี

ความสำคัญและจำเป็นต่อหน่วยทางธุรกิจ เพื่อดึงดูดตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ให้เข้ามาดำเนินธุรกรรมได้อย่างเป็นอิสระและไม่จำกัดจำนวนของตัวแสดงที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง

2.3.2.4 การบูรณาการในแนวตั้ง (Vertical integration) และการกำหนดโครงสร้างทางธุรกรรมที่หลากหลาย

จากความพยายามของนักเศรษฐศาสตร์องค์กรในการจัดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยทางธุรกิจให้มีลักษณะตามระบบลำดับขั้น เพื่อมุ่งขจัดพฤติกรรมการฉวยโอกาสจากตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ให้หมดไป (Aghion et al., 2006) แต่ถึงกระนั้น ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานภายในหน่วยทางธุรกิจผ่านระบบลำดับขั้นก็ยังคงสูงกว่าการดำเนินธุรกรรมผ่านระบบตลาดอยู่ดี จึงส่งผลให้เกิดงานวิจัยซึ่งเกี่ยวกับการบูรณาการในแนวตั้ง (Vertical Integration) ขึ้นภายในทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Joskow, 1985) โดยการศึกษาการบูรณาการในแนวตั้งภายใต้ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน พบว่ามีความแตกต่างไปจากงานผลการศึกษาในหัวข้อก่อนหน้านี้เป็นอันมาก กล่าวคือ ในการศึกษาถึงพฤติกรรมของตัวแสดงและความสัมพันธ์ระหว่างกันของระบบ ซึ่งแต่เดิมจะวัดผลด้วยมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของหน่วยทางธุรกิจ ในภาพรวมองค์กร ในขณะที่ปัจจุบันได้เปลี่ยนไปวัดผลด้วยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานแทน (Levy, 1985) ดังปรากฏผลลัพธ์จากงานวิจัยที่ใช้ธุรกรรมการดำเนินงานเป็นหน่วยในการวัด อันนำมาซึ่งผลการศึกษาสองประการ (Caves & Bradburd, 1988; Joskow, 1988) ได้แก่ ประการแรก การศึกษาผลรวมของการบูรณาการธุรกรรมการดำเนินงานในแนวตั้ง สามารถบ่งบอกถึงลักษณะทั่วไปของหน่วยทางธุรกิจได้ด้วยการแบ่งประเภทของธุรกรรม สำหรับเป็นหลักในการตัดสินใจให้แก่หน่วยทางธุรกิจ ในประเด็นของการเลือกผลิตหรือซื้อเอา (make or buy decision) (Geyskens et al., 2006) สินค้าและบริการขั้นปฐมภูมิ หรือในขั้นต่อนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการหลักของหน่วยทางธุรกิจ ประการที่สอง การศึกษาผลรวมของการบูรณาการธุรกรรมการดำเนินงานในแนวตั้ง สามารถใช้เพื่อหาข้อสนับสนุนที่สอดคล้องกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในองค์กร สำหรับสร้างสถิติเพื่อเพิ่มการลงทุนในธุรกรรมเฉพาะให้กับหน่วยทางธุรกิจ นอกจากนี้ การลงทุนในธุรกรรมเฉพาะและการบูรณาการธุรกรรมการดำเนินงานในแนวตั้ง ถือเป็นปฏิบัติการที่ทำให้ทุนมีความเข้มข้น³ (capital intensity) ขึ้น (Oliver, 2010) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับทุนมนุษย์ (human asset) หรือทักษะเฉพาะที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อหน่วยทางธุรกิจ

³ทุนมีความเข้มข้น (capital intensity) หมายถึง ทุนมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นไปจากเดิม อันเกิดจากสาเหตุเพราะการลงทุนภายในธุรกรรมการดำเนินงานที่มีลักษณะเฉพาะ

หรือคุณสมบัติจำเพาะของสถานที่และเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ หรือความสามารถในการต่อรองกับหน่วยทางธุรกิจอื่น ๆ ภายใต้ระบบตลาดที่มีผู้เล่นน้อยราย (Gal-Or, 1992) ซึ่งจากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ล้วนเป็นผลมาจากการลงทุนในธุรกิจเฉพาะและ การบูรณาการธุรกิจการดำเนินงานในแนวตั้ง ซึ่งช่วยลดผลกระทบอันเกิดจากความไม่แน่นอน ภายในหน่วยทางธุรกิจได้เป็นอย่างดี

สำหรับประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่เพิ่มเข้ามาในทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ได้แก่ การมุ่งประเด็นภายในองค์กร ด้วยการจัดโครงสร้างแบบหลากหลายแผนก (multidivisional: M-form) ขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจ (Armour & Teece, 1978; Oliver, 2002b) ซึ่งการจัดโครงสร้างแบบหลากหลายแผนกถือเป็นประดิษฐกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับ องค์กรในศตวรรษที่ 21 ดังจะเห็นได้จากข้อเปรียบเทียบของวิลเลียมสัน (Oliver, 1991a, 2010) ระหว่างการจัดรูปแบบโครงสร้างแบบหลากหลายแผนก (M - form) กับรูปแบบการจัดโครงสร้าง แบบแบ่งแยกหน้าที่ (functionally organized firm: U - form) ที่เน้นการขยายขนาดและความ หลากหลาย ซึ่งการจัดองค์กรด้วยรูปแบบการจัดโครงสร้างแบบแบ่งแยกหน้าที่ ได้สร้างความ ยากลำบากให้กับผู้บริหารระดับสูง (Oliver, 2002b) ในการจัดการกับปัญหาด้านการปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาจากงานประจำซึ่งต้องมีการตัดสินใจเฉพาะหน้าจำนวนมาก นอกจากนั้น การพึ่งพากันระหว่างแผนกที่มีความแตกต่างกันได้ส่งผลให้การสั่งการและการ กำหนดตัวผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จ (หรือล้มเหลว) ในการผลิตสินค้าและบริการของหน่วยทาง ธุรกิจกลายเป็นเรื่องยาก และด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ความแตกต่างระหว่างแผนกและความ สลับซับซ้อนของกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ จึงก่อให้เกิดผลกระทบและขัดขวาง ความสามารถต่อกระบวนการรับส่งข้อมูลภายในหน่วยทางธุรกิจ (Aghion et al., 2006)

จากแนวคิดของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน จึงกล่าวได้ว่า ยิ่งความสลับซับซ้อนของการดำเนินธุรกรรมภายในหน่วยทางธุรกิจสูงมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งส่งผลให้ ข้อจำกัดในการใช้เหตุผลของผู้บริหารต่อการตัดสินใจเพิ่มสูงขึ้นมากเท่านั้น (Joskow, 1985) และ ยังส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมายตามที่ควรจะเป็นให้กับแผนกต่าง ๆ ภายในหน่วยทางธุรกิจ ซึ่ง ทำยที่สุดแล้ว ความสลับซับซ้อนของการดำเนินธุรกรรมที่ผู้บริหารไม่สามารถควบคุมได้ จะส่งผล ต่อการกำหนดเป้าหมายสุดท้าย ซึ่งถือเป็นภาพรวมของหน่วยทางธุรกิจ และเป็นตัวชี้ขาดถึงความ อุดมของหน่วยทางธุรกิจ ประกอบกับแนวคิดในเรื่องการจูงใจให้ทำงานอื่นที่เป้าหมายรอง (pursue functional subgoals) แทนการปฏิบัติงานให้บรรลุภารกิจตามเป้าหมายหลัก (Carney & Gedajlovic, 1991) ยกตัวอย่างเช่น งานขายและงานผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น ซึ่งมี

องค์ประกอบของผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์แอบแฝง และเป็นสิ่งจูงใจให้ตัวแสดงทาง เศรษฐศาสตร์ตั้งใจปฏิบัติให้บรรลุผล ยิ่งไปกว่าภารกิจหลักหรือเป้าหมายร่วมกันภายในองค์การ พฤติกรรมของตัวแสดงดังกล่าวส่งผลให้หน่วยทางธุรกิจมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากเดิม และจาก แนวคิดของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ซึ่งถือว่าเป็นการฉกฉวยโอกาสลักษณะหนึ่ง (Gary & Spencer, 2000) นั่นเอง นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างแบบหลากหลายแผนกยังสามารถ ช่วยแก้ไขปัญหาข้อจำกัดเชิงเหตุผล เพื่อการตัดสินใจสำหรับผู้บริหารระดับสูงได้ด้วยการ จัดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยทางธุรกิจตามลักษณะของสินค้า (Gorringe, 1987) หรือก็ตาม ลักษณะของการแบ่งตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (geographic divisions) (Gereffi, 2005) ด้วยการ กำหนดให้ผู้จัดการแผนกเป็นผู้ตัดสินใจการดำเนินธุรกรรม และมีส่วนรับผิดชอบในผลงาน ตามที่ได้รับมอบหมาย รวมไปถึงความสามารถในการสร้างตลาดทุนขนาดย่อย (miniature capital market) ขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจ (Howard, 1983) โดยการอาศัยโครงสร้างแบบหลากหลาย แผนก ซึ่งจะมีแผนกที่ทำหน้าที่ประสานงานและคอยติดตามผลงานของแผนกอื่น ๆ ด้วยการ กำหนดเงื่อนไข ขั้นตอน วิธีการ และรูปแบบต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เช่น การกำหนดจำนวนกระแส เงินสดสูงสุดที่แผนกสามารถใช้จ่ายได้ ความผูกพันระหว่างแผนกต่าง ๆ ที่หลากหลาย การพัฒนา ทักษะเพิ่มเติม และการวิเคราะห์กิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของการดำเนินธุรกรรม ภายในหน่วยทางธุรกิจ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวคิดของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดโครงสร้างแบบหลากหลายแผนก ซึ่งช่วยให้หน่วยทาง ธุรกิจมีความได้เปรียบในการดำเนินธุรกรรมเหนือกว่าตลาดทุนจากภายนอกไว้สามประการ (Aghion et al., 2006; Gal-Or, 1992; Joskow, 1988; Levy, 1985) กล่าวคือ ประการแรก การจัด โครงสร้างแบบหลากหลายแผนกมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างแม่นยำ เนื่องจากมี ผู้รับผิดชอบหลักในการจัดเก็บและสนับสนุน ประการที่สอง การจัดโครงสร้างแบบหลากหลาย แผนกสามารถจัดการกับแรงจูงใจในการฉกฉวยโอกาส และสามารถจัดการกับผู้จัดการและ พนักงานที่มีผลงานต่ำแย่ได้ โดยอาศัยโครงสร้างของแผนกเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ และประการสุดท้าย การจัดโครงสร้างแบบหลากหลายแผนกสามารถควบคุมและ ติดตามการดำเนินธุรกรรมให้เป็นไปตามกลยุทธ์ได้ โดยอาศัยสายงานการบังคับบัญชาการ ซึ่ง ปรากฏอยู่ในโครงสร้างของแผนก และมีลักษณะเป็นลำดับชั้นการดำเนินงาน

2.3.2.5 องค์การที่มีรูปแบบผสม (Hybrid Forms of Organization)

จากการศึกษาทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานในประเด็นก่อนหน้า ที่ได้มุ่งประเด็นการศึกษาไปยังคู่ตรงกันข้ามของโครงสร้างทางธุรกรรม ระหว่างระบบตลาดและระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน โดยเฉพาะเรื่องต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานของหน่วยทางธุรกิจในเชิงเศรษฐศาสตร์ (Argyres & Zenger, 2012; Mikko & Joseph) ทั้งนี้ เมื่อคำนึงถึงต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานจากการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปแล้ว ระบบตลาดย่อมถูกเลือกใช้มากกว่าระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน และระบบกลุ่ม แต่สำหรับมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การอย่างวิลเลียมสัน (Williamson, 2010a, 2010b) แล้ว กลับปรากฏแนวคิดที่น่าสนใจสำหรับเรื่องรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยทางธุรกิจ กล่าวคือ หน่วยทางธุรกิจได้ปรากฏมีรูปแบบที่อยู่ตรงกลาง ซึ่งสามารถก้าวข้ามรูปแบบและโครงสร้าง ระหว่างระบบตลาดและระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน หรือที่นักเศรษฐศาสตร์องค์การขนานนามรูปแบบและโครงสร้างดังกล่าวว่าระบบผสม (Hybrid) (Oliver, 1991a, 2000) สำหรับการศึกษาหน่วยทางธุรกิจที่มีลักษณะเป็นระบบผสมมักจะมุ่งเน้นไปที่สัญญาาระยะยาวเป็นหลัก (Joskow, 1985) โดยประกอบไปด้วย การร่วมทุนกันทางธุรกิจ (joint ventures) (Hennart, 1991) และการใช้ตราสินค้าร่วมกัน (franchise) (Brickley, Dark, & Weisbach, 1991; Carney & Gedajlovic, 1991; Lafontaine, 1992) เป็นต้น รวมไปถึงองค์การแบบเครือข่าย (network organization) (W. R. Scott, 2007) ซึ่งพบเห็นได้เป็นจำนวนมากภายในระบบเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน ดังปรากฏในธุรกิจภาคอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ อาทิ อุตสาหกรรมเทคโนโลยีในซิลิคอน วัลเลย์ (Silicon Valley) อุตสาหกรรมภาพยนตร์ในสหรัฐอเมริกา อุตสาหกรรมการ์ตูนดิสนีย์ อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมสิ่งทอในอิตาลี และอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลในญี่ปุ่น และ เป็นต้น

การปรากฏตัวขึ้นของระบบผสมได้ขยายขอบเขตของการศึกษา ถึงประเด็นที่ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จะพึงเลือกใช้ในการจัดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยทางธุรกิจ กล่าวคือ องค์การที่มีรูปแบบและโครงสร้างตามลักษณะระบบผสมจะมีแรงจูงใจอันหนักแน่น และมีขีดความสามารถในการปรับตัวที่สูงกว่าระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน (S. H. William et al., 1990) พร้อมกันนั้น ระบบผสมยังสามารถควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรภายในองค์การได้ดีกว่าระบบตลาด (Mitsuhashi, Shane, & Sine, 2008) ด้วยเหตุนี้ การดำเนินธุรกรรมที่ต้องการส่วนผสมระหว่างแรงจูงใจ การปรับตัว และการควบคุม จึงมีระบบผสมเป็นสูตรสำเร็จในการจัดรูปแบบและโครงสร้าง นั่นเอง แต่ถึงอย่างไรเสีย การจัดรูปแบบและโครงสร้างตามลักษณะระบบผสมก็ได้รับการวิพากษ์จากตัววิลเลียมสันเอง (Williamson, 2010a, 2010b) ถึงประเด็นใน

การแยกกลไกด้านต่าง ๆ ภายในหน่วยทางธุรกิจออกจากกันโดยสิ้นเชิง รวมไปถึงการแยกองค์ประกอบซึ่งเป็นสภาวะต่อเนื่องอันเกิดจากระบบตลาดและระบบลำดับออกจากระบบผสม เพราะในความเป็นจริงแล้ว ระบบผสมเป็นรูปแบบและโครงสร้างที่อยู่ตรงกลางระหว่างระบบตลาดและระบบลำดับขั้นการดำเนินงาน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่ยังไม่เสถียร (Williamson, 2010a) ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะกลายเป็นระบบตลาด หรือระบบลำดับขั้นการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งในที่สุด

2.3.2.6 วิชาธุรกิจข้ามชาติ (The Multinational Enterprise)

การศึกษาหน่วยทางธุรกิจด้วยทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ซึ่งแต่เดิมมีขอบเขตแค่เพียงระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ เนื่องมาจากข้อกำหนดเงื่อนไขและปัจจัยของสภาพแวดล้อมซึ่งต้องมีลักษณะอันเทียบเคียงกันได้ (Buckley & Casson, 2003) ต่อมาภายใต้สถานการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจโลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ การนำเอาทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เข้าไปศึกษาถึงการดำเนินธุรกรรมขององค์การระหว่างประเทศ ได้มีการนำเอาทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ไปประยุกต์ใช้เพื่อทำความเข้าใจและแสวงหาคำอธิบายให้กับองค์การวิชาธุรกิจข้ามชาติ (Multi-national Enterprises: MNEs) (Cuervo-Cazurra, Inkpen, Musacchio, & Ramaswamy, 2014; Rugman & Verbeke, 2003; Teece, 2014a) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นของการดำเนินธุรกรรมภายในหน่วยทางธุรกิจ และการแลกเปลี่ยนผ่านระบบตลาดภายในประเทศที่องค์การวิชาธุรกิจข้ามชาติเข้าไปลงทุน ดังนั้น การอธิบายถึงองค์การวิชาธุรกิจข้ามชาติภายใต้สภาพแวดล้อมของระบบตลาดที่ไม่สมบูรณ์ จึงมีความแตกต่างกันในเรื่องของการถือสินทรัพย์และชนิดขององค์ความรู้ (Teece, 2014a) ซึ่งทั้งสองสิ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญซึ่งก่อให้เกิดสภาวะของตลาดที่ไม่สมบูรณ์ เมื่อกล่าวถึงหลักใหญ่ใจความก่อนหน้านี้ ซึ่งได้นั้นย้ำถึงแนวโน้มของระบบตลาดที่นับวันจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในยามที่ระบบตลาดมีจำนวนผู้ซื้อและผู้ขายมากมาย (Gal-Or, 1992) ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่แน่นอน และความสลับซับซ้อนในการดำเนินธุรกรรมของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งถือเป็นคุณลักษณะเฉพาะของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน และจะส่งผลให้หน่วยทางธุรกิจต่างแข่งขันกัน เพื่อผลิตสินค้าและบริการอันเป็นไปตามกลไกราคาของระบบตลาด ที่ถูกขับเคลื่อนโดยมือที่มองไม่เห็นตามหลักอุปสงค์และอุปทาน แต่ในโลกของความเป็นจริงและในทางปฏิบัติแล้ว องค์การวิชาธุรกิจข้ามชาติมักนิยมผลิตสินค้าและบริการที่มีความแตกต่างไปจากสินค้าและบริการที่มีอยู่เดิมตามท้องตลาด

รวมไปถึงความพยายามในการผูกขาดระบบตลาด ด้วยวิธีการจำกัดให้มีผู้ซื้อและผู้ขายน้อยราย ภายในระบบตลาดแทน (Joskow, 1975)

สำหรับสาเหตุที่องค์การวิสาหกิจข้ามชาติสามารถดำเนินธุรกรรมในลักษณะดังกล่าวได้ เป็นเพราะความรู้ (เฉพาะ) ที่องค์การวิสาหกิจข้ามชาติใช้สำหรับการกำหนดขอบเขตในการดำเนินธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจ เป็นสิ่งที่ยากต่อการส่งมอบและเป็นสิ่งที่ฝังแน่นอยู่ภายในผ่านการดำเนินธุรกรรม (Teece, 1981) ทั้งนี้ เนื่องจากการถ่ายทอดความรู้ (เฉพาะ) ขององค์การวิสาหกิจเท่ากับเป็นการเปิดเผยความลับ หรือเป็นการทำให้พื้นฐานของขีดความสามารถที่จำเป็น รหัสในการสื่อสาร และวัฒนธรรมเฉพาะภายในองค์การวิสาหกิจข้ามชาติขาดหายไป เพราะฉะนั้น หลักฐานเชิงประจักษ์ที่ช่วยสนับสนุนทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานขององค์การวิสาหกิจข้ามชาติ (Inge et al., 2006) ได้ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในวรรณกรรมเกี่ยวกับเรื่องการบูรณาการในแนวดิ่ง รวมไปถึงการก่อตั้งองค์การวิสาหกิจข้ามชาติขึ้นเป็นจำนวนมากภายใต้บริบทของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (Armour & Teece, 1978) ทั้งนี้ เนื่องมาจากองค์การวิสาหกิจข้ามชาติในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การถือเป็นกรณีศึกษาพิเศษ สำหรับใช้เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบูรณาการในแนวดิ่ง ด้วยสาเหตุเพราะองค์การวิสาหกิจข้ามชาติส่วนมากมีขนาดใหญ่ ดังนั้น การมุ่งความสำคัญและการตั้งประเด็นคำถามเพื่อศึกษาองค์การวิสาหกิจข้ามชาติ จึงกลายเป็นการขยายขอบเขตและกระบวนการค้นคว้าขั้นแรกสำหรับการศึกษาหน่วยทางธุรกิจ (Argyres & Zenger, 2012) โดยทั้งนักทฤษฎีองค์การและนักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การจำเป็นต้องตั้งคำถามเสียใหม่ โดยเป็นการเปลี่ยนจากคำถามที่ว่าทำไมองค์การจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องมีอยู่ กลายเป็นทำไมองค์การวิสาหกิจข้ามชาติจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องมีอยู่ภายในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแทน (Oliver, 1998a, 2005b)

กล่าวโดยสรุปแล้ว วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงานได้แสดงให้เห็นถึงมิติต่าง ๆ ทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์การวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ดังจะเห็นได้จากจุดเริ่มต้นในการศึกษาสมมุติฐานทางพฤติกรรม ซึ่งเป็นการศึกษาถึงธรรมชาติและแนวคิดในการดำเนินธุรกรรมของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างระบบตลาด ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน และระบบกลุ่ม ซึ่งตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จะต้องมีสถานะภาพเป็นสมาชิก ภายในส่วนหนึ่งส่วนใดของระบบทั้งสามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะฉะนั้นแล้ว หน่วยทางธุรกิจจึงต้องอาศัยการดำเนินธุรกรรมอย่างมีธรรมาภิบาลผ่านโครงสร้างทางธุรกรรมเชิงระบบ เป็นช่องทางในการดำเนินธุรกรรมระหว่างกันอย่างเท่าเทียม ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อมองย้อนกลับเข้ามาภายในองค์การวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ จะพบว่า

โครงสร้างทางธุรกรรมมีลักษณะเป็นระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ซึ่งภายในองค์การมีลักษณะของการบูรณาการในแนวดิ่ง และการกำหนดแผนกในรูปแบบที่หลากหลาย แตกต่างกันไปตามหน้าที่การทำงานซึ่งมีลักษณะของการแบ่งแยกโดยเฉพาะ

2.3.3 ข้อวิพากษ์ของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Criticism of Transaction Cost Theory)

จากรายละเอียดทั้งหมดดังที่กล่าวมาข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงขอบเขตที่กว้างขวางของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ซึ่งครอบคลุมตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ทั้งสามระดับ ได้แก่ ระดับปัจเจกชน ระดับหน่วยทางธุรกิจ และระดับระหว่างหน่วยทางธุรกิจ และครอบคลุมทั้งกระบวนการภายในหน่วยทางธุรกิจ และกระบวนการภายนอกระหว่างหน่วยทางธุรกิจ (Ricketts, 1994) แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การนำทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานไปใช้เพื่อศึกษาองค์การในฐานะหน่วยทางธุรกิจอย่างแพร่หลาย กลับปรากฏข้อวิพากษ์ถึงตัวทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานเอาไว้หลากหลายประเด็น (Bratton, 1989; Crook, Combs, Ketchen, & Aguinis, 2013; Gazendam & Jorna, 2019; Ghoshal & Moran, 1996; Oliver, 2007; Peltonen, 2016) และสำหรับข้อวิพากษ์ที่สำคัญของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน สามารถกล่าวโดยสรุปได้ทั้งหมดสามประเด็น (Oliver, 2007) กล่าวคือ ประเด็นแรก ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานมุ่งสนใจแต่ต้นทุน ณ จุดที่ต่ำที่สุด ประเด็นที่สอง ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานกล่าวถึงต้นทุนของการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์การไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง และประเด็นสุดท้าย ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานละเลยบทบาทของความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งมีส่วนในการกำหนดธุรกรรมการดำเนินงานของตัวแสดงเศรษฐศาสตร์ โดยในแต่ละประเด็นประกอบไปด้วยเนื้อหาและรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ข้อวิพากษ์ในประเด็นแรก การมุ่งความสนใจของนักทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานไปยัง ณ จุดที่ต้นทุนต่ำมากที่สุด เนื่องจากต้นทุนถือเป็นความอยู่รอดและความจำเป็นขององค์การ (Johansson, 2015) ดังนั้น การวางกลยุทธ์ที่สำคัญที่สุดสำหรับองค์การ จึงหมายถึงการดำเนินธุรกรรมตามหลักวิชาทางเศรษฐศาสตร์ ดังจะเห็นได้จากการนำแนวคิดทฤษฎีทรัพยากรขั้นพื้นฐาน (Resource – based theory) (Jay B. Barney, 1996) ซึ่งมีประเด็นที่สอดคล้องกันกับประเด็นดังกล่าวในข้างต้นมาใช้เพื่ออธิบายภายใต้ตรรกะการสร้างและแสวงหาประโยชน์จากการลงทุนในธุรกรรมการดำเนินงานที่มีลักษณะเฉพาะ บนพื้นฐานที่สภาพแวดล้อมของหน่วยทางธุรกิจประกอบไปด้วยความไม่แน่นอน (Esteve-Pérez & Mañez-Castillejo, 2008) เพราะฉะนั้น

แล้ว หน่วยทางธุรกิจซึ่งมุ่งหวังความสำเร็จในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาหา รูปแบบการดำเนินธุรกรรมซึ่งสามารถหลีกเลี่ยงการฉกฉวยโอกาส พร้อมกันกับการบริหารจัดการ เพื่อก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานที่ต่ำที่สุด นั่นเอง

ข้อวิพากษ์ในประเด็นที่สอง การประเมินต้นทุนของการจัดรูปแบบและ โครงสร้างเพื่อการดำเนินธุรกรรมภายในหน่วยทางธุรกิจไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้ เนื่องจากการ จัดรูปแบบและโครงสร้างภายในของหน่วยทางธุรกิจ ย่อมจะมีองค์ประกอบของต้นทุนจากการบังคับใช้ อำนาจตามหน้าที่ เพื่อแก้ไขข้อพิพาทภายในหน่วยทางธุรกิจ (Bratton, 1989) อันถือเป็นขีด ความสามารถเฉพาะที่ระบบลำดับชั้นการดำเนินงานมีประสิทธิภาพเหนือกว่าตลาด แต่เนื่องจาก สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจ ถือเป็นสิ่งที่ไม่มีวันจบสิ้น และเวลาเกิดปัญหาในแต่ละ ครั้ง ก็เชื่อว่าจะสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีเดิมเสมอไป เพราะฉะนั้น ยิ่งความยืดหยุ่นของต้นทุนการ ต่อรองราคาที่เกิดขึ้นมีมูลค่าสูงมากเท่าไร ก็ยิ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงและคิดเป็นต้นทุน ธุรกรรมการดำเนินงานที่เพิ่มขึ้นแก่หน่วยทางธุรกิจมากขึ้นเท่านั้น (Bradach & Eccles, 1989; Geyskens et al., 2006) ดังเช่นในกรณีศึกษาของจอห์นและวิตซ์ (John & Weitz, 1988) ซึ่งได้ แสดงให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนทางด้านราคาที่เป็นจริงของรูปแบบและโครงสร้างภายในองค์กรที่มี ลักษณะอ่อนนไหวง่าย อันเกิดจากความยืดหยุ่น ต้นทุนของการต่อรองราคา และอิทธิพลอันเกิดจาก พฤติกรรมของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ (Michael & William, 1976) หรือแม้แต่ในกรณีที่หน่วย ทางธุรกิจมีการใช้อำนาจตามหน้าที่ และสามารถแก้ไขข้อพิพาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็อาจเป็น การใช้อำนาจตามหน้าที่ในทางที่ผิด (Barnard, 1971) ซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมการ ดำเนินงานจากการฉกฉวยโอกาสขึ้นในที่สุด

ข้อวิพากษ์ในประเด็นสุดท้าย การละเลยบทบาทของความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งมีส่วนในการกำหนดวิธีการดำเนินธุรกรรมของตัวแสดงเศรษฐศาสตร์ (Johansson, 2015; Pacala, 2012) ซึ่งเกิดขึ้นจากการหักล้างแนวคิดการมองตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ของนักทฤษฎี องค์กรเชิงระบบ ที่ได้เสนอมุมมองของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ในลักษณะหน่วยเดียวที่มีความ คล้ายคลึงกันทั้งหมด (atomistic) และเป็นตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนระหว่างกันทาง เศรษฐศาสตร์ (Peltonen, 2016) ดังจะเห็นได้จากบทบาทของความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งได้นำบรม ไปถึงแรงผลักดันทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น ในขณะที่ทฤษฎีต้นทุน ธุรกรรมการดำเนินงานมุ่งพัฒนาสมมุติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติที่แท้จริงของมนุษย์ (J. B. Barney, & Ouchi, W. G. (Eds.), 1988; G. O. William, 1980) ซึ่งเปรียบได้กับการคำนวณมูลค่าของ ปัจเจกชนหนึ่งคนที่มีต่อองค์กร โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมมาเป็น

ตัวกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายในองค์กร ทั้งนี้ เนื่องจากธุรกรรมการค้าดำเนินงานมีลักษณะที่ฝังแน่นอยู่ในเครือข่ายของความสัมพันธ์ทางสังคมอยู่เสมอ เพราะฉะนั้น การดำเนินธุรกรรมจึงได้รับอิทธิพลมาจากความคาดหวังที่ก่อตัวขึ้นตามสายสัมพันธ์ที่มีมาแต่อดีตอยู่เสมอ (Ouchi, 1979) รูปแบบธุรกรรมการค้าดำเนินงานจึงอุปมาเปรียบเสมือนกับสินทรัพย์เฉพาะซึ่งมีลักษณะของความไม่แน่นอน และไม่สามารถกำหนดรูปแบบของการบริหารจัดการ ภายในหน่วยทางธุรกิจได้โดยลำพัง (Pollitt & Bouckaert, 2011) สำหรับตัวอย่างที่ค้นพบจากผลการวิจัย เช่น ความเป็นเพื่อนสนิท (close friends) สามารถก่อให้เกิดความร่วมมือแบบพิเศษขึ้นในการแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ ได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์แบบลำดับขั้นในการดำเนินงาน (Oliver, 1979) ซึ่งปกติต้องอาศัยการซื้อคำสั่ง หรือการมอบหมายอย่างเป็นทางการ หรือซื้อสั่งการที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น แต่ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมระหว่างกันของตัวแสดงในฐานะเพื่อนสนิท กลับสามารถเกิดขึ้นได้เพียงเพราะความเชื่อใจที่มีต่อกันเพียงเท่านั้น

จากข้อวิพากษ์ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อรากฐานของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการคงอยู่ของหน่วยทางธุรกิจอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ยิ่งเมื่ออาศัยมุมมองทางประวัติศาสตร์ของการศึกษาทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Bratton, 1989) จะพบว่าหน่วยทางธุรกิจไม่มีความสัมพันธ์แต่อย่างใดกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และไม่มีคุณค่าอันใดต่อความเป็นศาสตร์ในทางเศรษฐศาสตร์เลย ในขณะที่นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กรกลับเห็นตรงกันข้าม ถึงความสำคัญและจำเป็นของหน่วยทางธุรกิจผ่านปรากฏการณ์การคงอยู่ในฐานะองค์กรรูปแบบหนึ่งที่มีคุณค่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานของนักเศรษฐศาสตร์องค์กรจึงได้มอบแนวทางที่ท้าทายแก่นักเศรษฐศาสตร์ ถึงการมองย้อนกลับเข้าไปภายในองค์กรตามคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจที่เปรียบเสมือนกับกล่องดำ (Ronald H. Coase, 2009) ซึ่งเปรียบเสมือนกับการเปิดหน้าใหม่ของหนังสือ และถือเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษาองค์กรในยุคปัจจุบัน ดังนั้น แม้ว่าในงานวิจัยช่วงแรกนักเศรษฐศาสตร์องค์กรจะให้ความสนใจทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นก็ตาม แต่ในปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์องค์กรได้ให้ความสนใจกับตัวทฤษฎีและการนำไปใช้เพื่ออธิบายถึงลักษณะของหน่วยทางธุรกิจมากยิ่งขึ้น (Williamson, 2007) โดยได้ขยายขอบเขตและมุ่งประเด็นการศึกษาไปยังเรื่องแรงผลักดันทางสังคม (social forces) ดังอย่างเช่น ความเชื่อใจต่อการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น นอกจากนี้ การศึกษาทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานยังจะขยายขอบเขตและประเด็นการศึกษาไปยังเหตุการณ์อื่น ๆ อีกต่อไปในอนาคต อีกทั้ง เมื่อนำแนวทางการวิเคราะห์ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานทั้งหมดดังที่กล่าวมาข้างต้น มาศึกษาองค์กรใน

ฐานะหน่วยทางธุรกิจ ก็จะสามารถแบ่งการวิเคราะห์ได้ออกเป็นสามระดับ (Oliver, 2010; Williamson, 2008b, 2010b) กล่าวคือ ระดับแรก การวิเคราะห์ทั่วทั้งโครงสร้างองค์การ ซึ่งเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้อง ระหว่างหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ภายในองค์การ โดยมุ่งสร้างชุดคำอธิบายให้กับหน่วยทางธุรกิจ ทั้งลักษณะที่มีโครงสร้างแบบเจ้าของเดี่ยว หรือองค์การขนาดใหญ่ที่แบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ระดับที่สอง การวิเคราะห์ส่วนปฏิบัติการ เพื่อศึกษาถึงธุรกรรมที่หน่วยทางธุรกิจเลือกที่จะดำเนินการเอง หรือเลือกที่จะซื้อหรือแลกเปลี่ยนกับหน่วยทางธุรกิจอื่น และเหตุผลที่หน่วยทางธุรกิจเลือกตัดสินใจดำเนินธุรกรรมหรือไม่ดำเนินธุรกรรมดังกล่าว อันจะนำไปสู่การนิยามและการพัฒนาขอบเขตที่มีประสิทธิภาพภายในส่วนปฏิบัติการของหน่วยทางธุรกิจ และระดับที่สาม การวิเคราะห์วิธีการสำหรับบริหารตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายในหน่วยทางธุรกิจ โดยจะเป็นการศึกษาถึงการจัดรูปแบบและโครงสร้างภายในองค์การ ให้เข้ากับพฤติกรรมและวัฒนธรรมของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในหน่วยทางธุรกิจ ด้วยการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการที่แตกต่างกันไป ตามลักษณะเฉพาะหรือวัฒนธรรมภายในองค์การ นั้นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานจึงถือได้ว่าเป็นแนวคิดใหม่ ที่ช่วยวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและการดำรงคงอยู่ขององค์การในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ผ่านประเด็นความขัดแย้งในเรื่องเป้าหมายระหว่างปัจเจกชน กลุ่ม และองค์การ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในหน่วยทางธุรกิจได้ (G. O. William, 1980) โดยอาศัยวิธีการและปัจจัยเพื่อรวมเป้าหมายส่วนตัวของปัจเจกชนและกลุ่มเข้ากันกับเป้าหมายส่วนรวมขององค์การ ภายใต้แนวทางการจัดการกับความขัดแย้งของเป้าหมาย และจากสมมุติฐานซึ่งเป็นที่เข้าใจโดยปริยายว่าทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานได้ก่อให้เกิดแนวคิดการสร้างข้อตกลงร่วมกัน (Davis & Stout, 1992) แต่อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์องค์การยอมรับความจริงที่ว่าตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนภายในหน่วยทางธุรกิจ ต่างประสบปัญหาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวที่มีร่วมกันกับองค์การ (Burrell & Morgan, 2016) ยกตัวอย่างเช่น รสนิยมและความชอบส่วนตัว เป็นต้น เพราะฉะนั้น การจัดการกับความขัดแย้งระหว่างกันในเรื่องเป้าหมาย จึงเป็นสิ่งที่ต้องนำไปขยายขอบเขตเพื่อการศึกษา และแสวงหาคำอธิบายที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น การศึกษาทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานที่มีการดำเนินธุรกรรมก้าวข้ามจากระบบตลาดไปสู่ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ไม่ได้เปรียบเสมือนโรคระบาดที่ก่อให้เกิดปัญหาข้อจำกัดในการใช้เหตุผลและการฉกฉวยโอกาสขึ้น (Williamson, 1993) อันที่จริงแล้ว การก้าวเข้ามาของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานกลับเป็นเสมือนเวทมนต์ ที่ช่วย

ขจัดปัญหาทั้งสองให้หมดสิ้นไปจากหน่วยงานธุรกิจเสียด้วยซ้ำ (Williamson, 2010a) เพราะฉะนั้น การศึกษาทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานจึงเปรียบเสมือนการศึกษาหน่วยงานธุรกิจตาม แนวทางกระแสหลักของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Bredel, 2007; Rendtorff, 2017; Schwartz & Harris, 2013) ที่นับวันจะทวีความสำคัญ และมีการขยายขอบเขตต่อไปอีกในอนาคต

2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน

ทฤษฎีที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งช่วยให้นักเศรษฐศาสตร์องค์การสามารถ ทำการศึกษาและแสวงหาคำตอบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผลประโยชน์อันแตกต่างและขัดแย้ง ระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ด้วยวิธีการแบ่งแยกบทบาทความเป็นเจ้าของหน่วยงาน ธุรกิจ และบทบาทในการควบคุมหน่วยงานธุรกิจออกจากกัน ซึ่งการแบ่งแยกบทบาทในลักษณะ ดังกล่าวนี้อาจส่งผลให้หน้าที่และความรับผิดชอบของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์เกิดความแตกต่าง อีกทั้งยังรวมไปถึงการร่างสัญญาที่ครอบคลุมการกำหนดค่าตอบแทนและบทลงโทษภายในหน่วย ทางธุรกิจ ซึ่งทฤษฎีที่กำลังกล่าวถึงอยู่ในขณะนี้ย่อมนำมาซึ่ง “ทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory)” นั่นเอง สำหรับลำดับการนำเสนอวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน แบ่ง ออกเป็นสองส่วน ได้แก่ หัวข้อแรก แนวคิดแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน และ หัวข้อที่สอง ข้อวิพากษ์ของทฤษฎีตัวการตัวแทน

2.4.1 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทนในขอบเขตของ ดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” สามารถศึกษาได้ด้วย การจัดหมวดหมู่และแสดงรายละเอียด การแบ่งแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน ออกเป็นหกประเด็น (Carney & Gedajlovic, 1991; French, 1995; Jongwook & Mahoney, 2005; Michael & William, 1976; Shapiro, 2005) ดังนี้ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน (Agency Relationship) 2) การมอบอำนาจตามหน้าที่ (Delegating Authority) 3) ความไม่ลง รอยกันกันทางเป้าหมาย (Goal Disagreement) 4) การสำรวจติดตาม (Monitoring) 5) การสร้าง ความผูกพันและการสร้างแรงจูงใจ (Bonding and Incentive) 6) จริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ สำหรับตัวการตัวแทน

2.4.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน (Agency Relationship)

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทางเศรษฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ แต่หนึ่งในลักษณะของความสัมพันธ์ที่สำคัญและถือเป็นหัวใจของความสัมพันธ์ภายในหน่วยทางธุรกิจ นั่นคือ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน (agency relationship) (Cohan, 1963) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจและการตัดสินใจเพื่อดำเนินธุรกรรมภายในหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้แนวคิดที่ว่าทั้งตัวการและตัวแทนต่างมุ่งแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด เฉกเช่นเดียวกันกับตัวแสดงอื่น ๆ ทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนจะเกิดขึ้นเมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งในการดำเนินธุรกรรมหรือที่เรียกกันว่าตัวการ (the principal) ซึ่งได้มอบหมายอำนาจตามหน้าที่ให้กับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งหรือที่เรียกว่าตัวแทน (the agent) และผลตอบแทนของตัวการย่อมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจเลือกวิธีดำเนินธุรกรรมของตัวแทน (R. H. Coase, 1988b) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการกับนักลงทุนภายนอกหน่วยทางธุรกิจ กล่าวคือ นักลงทุนภายนอกได้มอบหมายอำนาจตามหน้าที่ในการบริหารให้แก่ผู้จัดการ ซึ่งผู้จัดการสามารถเลือกตัดสินใจได้ว่า จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าของสินทรัพย์ต่าง ๆ ภายในหน่วยทางธุรกิจ ดังนั้น การมอบหมายอำนาจตามหน้าที่ของตัวการแก่ตัวแทน เพื่อดำเนินธุรกรรมและตัดสินใจบนพื้นฐานผลประโยชน์สูงสุดของตัวการ จึงนำไปสู่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน อันเกิดจากเงื่อนไขสามประการ ดังนี้ (Michael & William, 1976) ประการแรก ความแตกต่างกันระหว่างผลประโยชน์ของตัวการกับตัวแทน ประการที่สอง ตัวการไม่สามารถกำกับติดตามถึงพฤติกรรมของตัวแทนได้อย่างสมบูรณ์โดยปราศจากต้นทุน และประการสุดท้าย ตัวการไม่สามารถควบคุมและเข้าถึงข้อมูลที่ตัวการต้องการ หรือข้อมูลที่ตัวแทนเป็นผู้ครอบครองและเก็บรักษาได้อย่างอิสระโดยปราศจากต้นทุน ซึ่งเมื่อรวมเงื่อนไขทั้งสามประการเข้าไว้ด้วยกัน จะพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนได้สร้างแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมการฉกฉวยโอกาสของตัวแทนขึ้น (Barnard, 1971) จากการดำเนินธุรกรรมในทางตรงกันข้ามกับผลประโยชน์ของตัวการ

ดังนั้น ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนถือเป็นปัญหา ร่วมกัน ทั้งในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีองค์การ (Oliver, 2002b) กล่าวคือ ทั้งสองทฤษฎีต่างมุ่งพยายามสร้างแรงจูงใจ เพื่อกำหนดพฤติกรรมของตัวแทนให้ตระหนักถึงผลประโยชน์สูงสุดของตัวการเป็นปกติวิสัย รวมไปถึงความพยายามในการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างกัน และขยายออกไปยังทุกระดับชั้นของลำดับการบังคับบัญชาภายในหน่วยทางธุรกิจ ดังนั้น เพื่อ

ปกป้องผลประโยชน์ของตัวการซึ่งมีแนวโน้มที่จะถูกฉกฉวยโอกาส จึงต้องลดสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่จะก่อให้เกิดความเป็นไปได้ในการประทุมิชอบของตัวแทน (Demsetz, 1983) และจากความพยายามในการปกป้องผลประโยชน์ของตัวการนี้เอง ต้นทุนความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนหรือต้นทุนตัวการตัวแทน (agency cost) ย่อมจะเกิดขึ้นในที่สุด (Howard, 1983) และต้นทุนตัวการตัวแทนทั้งหมดที่เกิดขึ้น ย่อมหมายถึงผลรวมของค่าใช้จ่ายในการติดตามผลของตัวการ ค่าใช้จ่ายในการสร้างข้อตกลงให้กับตัวแทน และมูลค่าที่ต้องเสียไปจากการติดตามผลของตัวการ ทั้งนี้ เนื่องจากสมมติฐานของทฤษฎีต้นทุนตัวการตัวแทนได้กล่าวถึงแรงจูงใจของตัวการซึ่งต้องการลดต้นทุนตัวการตัวแทนให้ต่ำที่สุด (O. Hart, 1989) อาทิ การลดต้นทุนของผลรวมจากการติดตามผล การสร้างข้อตกลงเพื่อลดมูลค่าที่ต้องเสียไปจากการติดตามความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวแทนเองก็มีแรงจูงใจที่จะลดต้นทุนตัวการตัวแทนให้ต่ำลงด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทฤษฎีตัวการตัวแทนสามารถช่วยหน่วยทางธุรกิจให้เกิดการประหยัดได้อย่างมีนัยสำคัญ และกำไรที่เกิดขึ้นจากผลประโยชน์ประกอบกัน จะถือเป็นผลประโยชน์ร่วมสำหรับนำมาแบ่งปัน ระหว่างตัวการกับตัวแทนอีกทีหนึ่ง

สำหรับกรณีที่หน่วยทางธุรกิจสามารถสร้างนิติกรรมสัญญา ซึ่งกำหนดผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างตัวการกับตัวแทน ทั้งในประเด็นของนิยาม ผลลัพธ์ และเป้าหมายสำหรับใช้ในการติดตามผล แรงจูงใจเชิงโครงสร้างทั้งในรูปแบบที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน และการกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงของสัญญาตามแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ (French, 1995) อันจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและข้อมูลต่าง ๆ ระหว่างตัวการและตัวแทน โดยปราศจากมูลค่าที่ต้องเสียไปจากการติดตามผลของตัวการ และค่าตอบแทนที่ลดลงซึ่งต้องเสียไป จากการกำหนดเงื่อนไขตามสัญญาของตัวแทน อันเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดบนฐานของความไม่เชื่อใจระหว่างกัน โดยตัวการมีความเชื่อว่าตัวแทนจะไม่ทำเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวการอยู่เสมอ (Auster, 1979) ดังนั้น ตัวการจึงเป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมให้กับตัวแทน และสร้างระบบการกำกับติดตาม การทำงานขึ้น สำหรับคอยตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ที่เกิดขึ้น หรือในบางสถานการณ์ตัวแทนจะต้องวางเงินประกัน เพื่อเป็นหลักประกันว่าตัวแทนจะไม่ทำดำเนินธุรกรรมใด ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของตัวการ หรือเพื่อเป็นการทำให้แน่ใจว่าตัวการจะต้องได้รับการชดเชย หากตัวแทนดำเนินธุรกรรมและก่อให้เกิดผลเสียต่อตัวการ เพราะฉะนั้น ทั้งตัวการและตัวแทนจึงมีต้นทุนอันเกิดจากความไม่ไว้วางใจต่อกันอยู่เสมอ (Gorringe, 1987) หรืออาจกล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะตัวแทนจะตัดสินใจดำเนินธุรกรรมอย่างไร ก็จะมีข้อตำหนิในสายตาของตัวการอยู่เสมอ เข้าทำนองที่ว่าทำดีเสมอตัว ด้วยเหตุ

นี้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนที่ปรากฏในรูปของนิติกรรมสัญญา (Shapiro, 2005) จึงมีความหมายถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจจากตัวการสู่ตัวแทน อันจะก่อให้เกิดต้นทุนของการดำเนินธุรกรรมขึ้นอยู่เสมอจากความสัมพันธ์ที่ไม่แน่ชัดระหว่างตัวการและตัวแทน จึงต้องมีการกำกับติดตาม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งสอดคล้องกันกับทฤษฎีของหน่วยทางธุรกิจ ที่กล่าวถึงปัญหาจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและตัวแทน (Auster, 1979) ในประเด็นเรื่องการขี้งาน (shirking) และการติดตามผลผลิตของทีมงาน (team production) เป็นต้น และภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นไปตามนิยามของตัวการตัวแทน ย่อมจะก่อให้เกิดการแบ่งแยกกันระหว่างส่วนของเจ้าของ (ownership) และการควบคุม (control) ขึ้น (Jongwook & Mahoney, 2005) อันจะนำไปสู่รูปแบบและวิธีการที่ตัวการเลือกใช้ในการมอบอำนาจให้กับตัวแทน การกำหนดเงื่อนไขและเป้าหมายในการร่างสัญญา รวมไปถึงการกำหนดผลตอบแทนและบทลงโทษ จากการกำกับ ติดตาม ผลการดำเนินธุรกรรมของตัวแทน ซึ่งถือเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเฉพาะและได้รับรูปแบบมาจากทฤษฎีความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางรัฐศาสตร์เข้ามาร่วมผสมผสานอีกด้วย (Vickers, 1985) นั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว การพัฒนาทฤษฎีตัวการตัวแทนจะช่วยอธิบายถึงลักษณะของต้นทุนอันเกิดจากตัวการตัวแทน ซึ่งปรากฏขึ้นตามแต่ละสถานการณ์ และขึ้นกับข้อกำหนดตามพันธกรณีของคู่สัญญาแต่ละคู่ที่มีความแตกต่างกัน (Oliver, 2002a) ซึ่งความสามารถในการอธิบายถึงลักษณะและการเกิดขึ้นของต้นทุนตัวการตัวแทน อันมีความเฉพาะเจาะจงและแตกต่างกันไปตามข้อกำหนดของคู่สัญญา ได้ส่งผลให้ทฤษฎีตัวการตัวแทนก้าวขึ้นมาามีอิทธิพลเหนือกว่าทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การอื่น ๆ ที่มีข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ โดยทั่วไป (Shapiro, 2005) ทั้งในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีองค์การ

2.4.1.2 การมอบอำนาจตามหน้าที่ (Delegating Authority)

ทฤษฎีตัวการตัวแทนได้กล่าวถึงการมอบอำนาจตามหน้าที่เอาไว้ว่า (Vickers, 1985) ตัวการจะไม่มอบอำนาจให้กับตัวแทน จนกว่าตัวการจะเล็งเห็นถึงเหตุผล ความจำเป็น และหน้าที่อันสมควรของตัวแทน แต่ในบางกรณีตัวการก็ไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องมอบอำนาจตามหน้าที่ให้กับตัวแทน ทั้งนี้ เนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวอยู่ภายใต้บริบทที่ตัวการถือเป็นตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์เพียงหนึ่งเดียว ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมด (Moe, 2012) ดังยกตัวอย่าง เช่น หน่วยทางธุรกิจที่มีเจ้าของเดี่ยว ห้างหุ้นส่วนขนาดเล็ก และบริษัทในระบบปิดที่ดำเนินธุรกรรมในสัดส่วนขนาดเล็ก เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาถือได้ว่า

เจ้าของเพียงคนเดียว มีศักยภาพและขีดความสามารถเพียงพอ ที่จะจัดการกับธุรกรรมในทางเศรษฐกิจทั้งหมด เพราะฉะนั้น การรับรู้ถึงโอกาสทางธุรกิจและการจัดหาเงินเพื่อการลงทุน สำหรับการดำเนินธุรกรรมและการวางแผนทางธุรกิจเพื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การตัดสินใจเชิงธุรกิจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากโอกาสที่เกิดขึ้นได้โดยลำพัง และไม่ต้องการอาศัยความสัมพันธ์กันกับตัวแสดงอื่น ๆ ทางเศรษฐศาสตร์ นอกจากนั้น กรณีของห้างหุ้นส่วนขนาดเล็กและบริษัทในระบบปิดซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยทางธุรกิจขนาดเล็ก (Bortolotti & Faccio, 2009) และมีการดำเนินธุรกรรมภายใต้ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยทางธุรกิจด้วยกัน ย่อมเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้หน่วยทางธุรกิจขนาดเล็กประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกรรม ภายใต้ภารกิจอันหลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ห้างหุ้นส่วนขนาดเล็กและบริษัทในระบบปิดจึงไม่มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับตัวแทน อีกทั้งยังไม่มีต้นทุนจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนอีกด้วย

แต่ยามที่หน่วยทางธุรกิจต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมมีขนาดใหญ่ขึ้น และมีความสลับซับซ้อนในการดำเนินธุรกรรมในลักษณะเชิงธุรกิจซึ่งมิได้เรียบง่ายดังแต่ก่อน (J. Barney, 1991) ภายใต้เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ หน่วยทางธุรกิจที่มีเจ้าของเป็นคนตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว ย่อมไม่สามารถจัดการกับการดำเนินธุรกรรมในลักษณะเชิงธุรกิจได้อย่างทันทั่วทั้งและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ความไม่พร้อมของหน่วยทางธุรกิจขนาดเล็ก ไม่ถือว่าเป็นความไร้ประสิทธิภาพ และไม่ได้เป็นการสะท้อนถึงความไม่พร้อมที่จะดำเนินธุรกรรมด้วยตนเองของหน่วยทางธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งหากจะกล่าวให้ถูกต้องตามความเป็นจริงแล้ว สาเหตุที่แท้เป็นเพราะปัจเจกชนมีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล และข้อจำกัดตามสภาพความเป็นจริง ภายใต้เงื่อนไขของเวลาและพลังกำลังที่จะดำเนินธุรกรรมทั้งหมดให้แล้วเสร็จ ด้วยตัวสติปัญญาและความสามารถของตนโดยลำพัง โดยปราศจากการมอบอำนาจตามหน้าที่ (French, 1995) และจากการมอบอำนาจตามหน้าที่นี้เอง ย่อมจะต้องแลกมาด้วยต้นทุนจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะฉะนั้น การมอบอำนาจตามหน้าที่จึงเป็นเรื่องของกระบวนการตัดสินใจเชิงธุรกิจ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท (Vickers, 1985) ได้แก่ ประเภทแรก การจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจ ซึ่งมีเนื้อหาและรายละเอียดเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ อันจะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และประเภทที่สอง การควบคุมการตัดสินใจ ซึ่งมีเนื้อหาและรายละเอียดเกี่ยวข้องกับการยืนยันการตัดสินใจ และการกำกับ ติดตามผลงานที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ ภายใต้กระบวนการตัดสินใจเชิงธุรกิจ เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยทางธุรกิจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดความรับผิดชอบให้กับตัวแสดงในทาง

เศรษฐศาสตร์ จากผลของการรวมกระบวนการตัดสินใจและการควบคุมผลลัพธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายในหน่วยงานธุรกิจที่มีรูปแบบและโครงสร้างไม่สลับซับซ้อนมากนัก แต่ในกรณีที่หน่วยงานธุรกิจมีรูปแบบและโครงสร้างสลับซับซ้อน การมอบอำนาจตามหน้าที่ย่อมกลายเป็นที่สำคัญและจำเป็นอย่างเร่งด่วน (Eugene & Michael, 1983) สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา อันเกิดจากรวมกระบวนการตัดสินใจและการควบคุมผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น นั่นคือ การกำหนดให้มีตัวแทนขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยหน่วยงานธุรกิจจะต้องแยกกระบวนการตัดสินใจออกจากการควบคุมผลลัพธ์ ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดการตัดสินใจที่มีคุณภาพสูงของหน่วยงานธุรกิจ ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะการดำเนินธุรกรรม ซึ่งรับผิดชอบแค่ภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงภารกิจเดียว ส่งผลให้ตัวแทนสามารถจัดการธุรกรรมนั้น ๆ ได้โดยง่าย

กล่าวโดยสรุปแล้ว การมอบอำนาจตามหน้าที่ของหน่วยงานธุรกิจให้กับตัวแทน เพื่อกระทำการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียวให้กับตัวการ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็คือ ตัวแทนจะมุ่งประเด็นไปที่การตั้งคำถามเกี่ยวกับการตัดสินใจด้านธุรกรรมการดำเนินงาน เพื่อริเริ่มแสวงหาแนวทางในการสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้กับตัวการ จากนั้นจึงนำผลการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ (Michael & William, 1976) และในทำนองเดียวกัน หากหน่วยงานธุรกิจมอบอำนาจตามหน้าที่ให้กับตัวแทน เพื่อกระทำการควบคุมการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียว ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็คือ ตัวแทนจะมุ่งประเด็นไปที่การตั้งคำถามเกี่ยวกับการอนุมัติ และการกำกับ ติดตาม เพื่อตรวจสอบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การแยกกระบวนการตัดสินใจออกจากการควบคุมผลลัพธ์ ภายใต้สถานการณ์ที่สลับซับซ้อนของหน่วยงานธุรกิจตาม ถือเป็นข้อพิสูจน์และหลักฐานเชิงประจักษ์ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่า การแยกกระบวนการตัดสินใจออกจากกัน ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของการตัดสินใจ ที่เหนือกว่าการอาศัยสำนึกหรือภายใต้ขีดความสามารถภายในของปัจเจกชน (Lafontaine, 1992) เพราะฉะนั้น การมอบอำนาจตามหน้าที่ซึ่งแม้ว่าจะก่อให้เกิดต้นทุนจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน แต่ก็นับเป็นวิธีการที่หน่วยงานธุรกิจควรเลือกใช้ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกรรม อันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ตัวการ นั่นเอง

2.4.1.3 ความไม่ลงรอยระหว่างกันทางเป้าหมาย (Goal Disagreement)

ลักษณะพิเศษประการต่อมาของทฤษฎีตัวการตัวแทนคือความเข้าใจ และความสามารถในการอธิบายถึงความเป็นเหตุเป็นผล ภายใต้ประเด็นความไม่ลงรอยกันทางเป้าหมาย (goal disagreement) ระหว่างตัวการตัวแทน (Shapiro, 2005) ซึ่งประเด็นดังกล่าว นับว่ามีความแตกต่างไปจากวรรณกรรมเรื่องสิทธิกรรมสิทธิ์เป็นอันมาก และมีส่วนที่เพิ่มเติมมา

จากวรรณกรรมเรื่องต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน โดยเบื้องต้นทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานและทฤษฎีตัวการตัวแทนล้วนมีสมมติฐานที่ว่า มนุษย์ต่างมีข้อจำกัดในการใช้เหตุผลสนใจแต่เพียงผลประโยชน์ส่วนตน และมีแนวโน้มที่จะฉกฉวยโอกาสอยู่เสมอ (Oliver, 1993b) ซึ่งสมมติฐานทั้งสามประการได้นำไปสู่ประเด็นปัญหาสำคัญของทฤษฎีตัวการตัวแทน กล่าวคือ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (information asymmetry problems) ซึ่งปรากฏให้เห็นขณะทำสัญญา และปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ ในฐานะตัวแปรที่ก่อให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจ ตามหลักจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนางานวิจัยในทางทฤษฎีเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากงานวิจัยเดิม ซึ่งมุ่งประเด็นไปที่ความสัมพันธ์ของภาคเอกชนระหว่างผู้จัดการและผู้ถือหุ้นเป็นหลัก (Oliver, 1999) กลายมาเป็นการมุ่งประเด็นการวิเคราะห์ไปที่การสร้างธรรมาภิบาลภายใต้ความร่วมมือ ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยในเรื่องต่าง ๆ อาทิ บทบาทของคณะกรรมการบริหาร และค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูง เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ทฤษฎีตัวการตัวแทนในปัจจุบันได้ถูกนำไปปรับใช้ เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมไปถึงกลุ่มต่าง ๆ ภายในหน่วยทางธุรกิจ อาทิ ผู้จัดการแต่ละแผนกภายในหน่วยทางธุรกิจเดียวกัน กลุ่มลูกจ้างกับกลุ่มลูกค้า และกลุ่มลูกจ้างกลุ่มผู้ถือหุ้นกลุ่มต่าง ๆ และกลุ่มเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

สำหรับประเด็นข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากตัวแสดงต่าง ๆ ภายในหน่วยทางธุรกิจ ได้ส่งผลกระทบต่อองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณลักษณะที่หลากหลายของหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์การ อันหมายรวมไปถึงการสร้างธรรมาภิบาลภายใต้ความร่วมมือ การจ่ายค่าตอบแทน และการกำหนดโครงสร้างองค์การ (Jay, 1990; Jiang & Peng, 2011) ซึ่งถือเป็นข้อขัดแย้งที่สำคัญสำหรับการศึกษาองค์การในฐานะหน่วยทางธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ อันเกิดขึ้นจากความสลับซับซ้อนและจำนวนของตัวการตัวแทน ภายในองค์การ ซึ่งมีความไม่แน่นอนและมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงไปจากหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน (Oliver, 2002b; Peng et al., 2016; Steven & Oliver, 2011; Zingales, 2017) ทั้งนี้ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนขององค์การรัฐวิสาหกิจ ประกอบไปด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการกับตัวการ และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนกับตัวแทน ซึ่งมีองค์ประกอบปลีกย่อยภายในที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและประเภทของธุรกิจ (sector) ที่องค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ดำเนินธุรกรรม

กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาความไม่ลงรอยระหว่างกันทางเป้าหมายจะช่วยสร้างวิธีจัดการข้อขัดแย้งระหว่างตัวการกับตัวการ และตัวการกับตัวแทน ซึ่งใน

ปัจจุบันมีลักษณะของความหลากหลาย ทั้งที่เป็นตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ในระดับปัจเจกชน และในระดับกลุ่ม โดยลักษณะการเป็นตัวการตัวแทน ขององค์การรัฐวิสาหกิจภายใต้แนวคิด ปัจจุบัน จะมีองค์ประกอบหลักซึ่งเกิดขึ้นจากการมอบอำนาจตามหน้าที่ของตัวการหลัก เพื่อกระจายอำนาจตามหน้าที่ในมิติอื่น ๆ ให้กับตัวการระดับรองลงมา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันในเรื่องจุดประสงค์และผลลัพธ์ โดยตัวแทนจำเป็นต้องแสวงหาทางออกที่เหมาะสม ภายใต้การประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างตัวการในมิติต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน รวมไปถึงการรักษาผลประโยชน์ของตนผ่านการดำเนินธุรกรรมในฐานะตัวแทน

2.4.1.4 การกำกับติดตามธุรกรรมการดำเนินงาน (Monitoring)

ต้นทุนตัวการตัวแทนซึ่งเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างกัน ย่อมทำให้ตัวการตระหนักถึงการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สูงสุดของตนในทางหนึ่ง และในอีกทางหนึ่ง ตัวการย่อมแสวงหาแนวทางกำกับ ติดตาม ธุรกรรมการดำเนินงานของตัวแทนอยู่เสมอ (Demsetz, 1983) ผ่านการสำรวจและรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกรรมและการตัดสินใจของตัวแทน ซึ่งรวมเรียกตามทฤษฎีต้นทุนตัวการตัวแทนว่าพฤติกรรมของตัวแทน จาก การสังเกตถึงพฤติกรรมของตัวแทน ส่งผลให้ตัวการสามารถทราบถึงเป้าหมายที่ซ่อนเร้น และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของตัวแทน (Conner & Prahalad, 1996) ซึ่งได้รับมอบอำนาจตามหน้าที่ และดำเนินธุรกรรมทั้งหมดในนามของตัวการ การสังเกตพฤติกรรมของตัวแทนกระทำเพื่อเปรียบเทียบคล้ายคลึง ระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ซ่อนเร้นของตัวแทน กับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของตัวการ อันจะนำไปสู่การกำหนดผลประโยชน์ต่างตอบแทนร่วมกันในอนาคตต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม การกำกับติดตามถึงพฤติกรรมของตัวแทนเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่ทำให้ตัวการทราบถึงข้อมูลที่สมบูรณ์ เกี่ยวกับพฤติกรรมและการตัดสินใจเพื่อดำเนินธุรกรรมของตัวแทนได้มากเท่าใดนัก (Nickerson & Zenger, 2004) ดังนั้น ตัวการจึงควรปล่อยเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของตัวแทนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ตัวแทนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันกับงานที่มีความสลับซับซ้อน หรือมีขอบเขตภารกิจงานที่อยู่นอกเหนือไปจากสัญญาและข้อกำหนดตามโครงสร้างอย่างยิ่งยวด ยกตัวอย่างเช่น การสำรวจพฤติกรรมของตัวแทนซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นนักวิจัยวิทยาศาสตร์ ซึ่งตัวการจ้างมาเพื่อควบคุมงานวิจัยสินค้าตัวใหม่ของหน่วยทางธุรกิจ เป็นต้น จากกรณีดังกล่าวตัวการอาจอาศัยการสังเกตพฤติกรรม และพบว่านักวิจัยวิทยาศาสตร์ได้ใช้เวลาส่วนหนึ่ง ในการนั่งเก้าอี้และจ้องมองออกไปนอกหน้าต่าง ซึ่งจากพฤติกรรมดังกล่าวตามในฐานะตัวแทนตามแนวคิดทฤษฎีตัวการตัวแทนจึงเปรียบเสมือนกับเป็นการอุ้งงาน นั่นเอง

จากตัวอย่างพฤติกรรมของกลุ่มนักวิจัยทางวิทยาศาสตร์ข้างต้น ส่งผลให้ตัวการเกิดคำถามต่อพฤติกรรมที่เกิดขึ้นของกลุ่มนักวิทยาศาสตร์ (O. Hart, 2001) กล่าวคือ กลุ่มนักวิจัยทางวิทยาศาสตร์กำลังยุ่งาน และฉกฉวยโอกาสจากคำตอบแทนที่ได้รับจากตัวการ หรือกลุ่มนักวิจัยทางวิทยาศาสตร์กำลังคิดถึงสมมติฐานของปัญหาทางวิจัย และกำลังหาหนทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดขึ้นกับสินค้าชนิดใหม่ เป็นต้น เพราะฉะนั้นแล้ว การกำกับติดตามถึงพฤติกรรมในทางตรง ย่อมไม่สามารถอนุมานหาข้อสรุปของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทั้งหมดของกลุ่มนักวิจัยทางวิทยาศาสตร์ในฐานะตัวแทนได้ ด้วยเหตุนี้ ข้อจำกัดในการกำกับติดตาม ถึงพฤติกรรมของตัวแทน จึงไม่ได้เป็นข้อจำกัดแค่เพียงพนักงานในระดับปฏิบัติการ หรือผู้จัดการที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในระดับปฏิบัติงานของหน่วยทางธุรกิจแต่เพียงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการกำกับติดตาม พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารระดับสูงภายในองค์กร (Williamson, 2008a) ซึ่งถูกตั้งคำถามถึงเรื่องความเหมาะสม เพราะเป็นการทำให้ผู้บริหารระดับสูงเสียชื่อเสียง เนื่องจากเป็นเรื่องยากที่จะแปลความหมายของพฤติกรรมผู้บริหารระดับสูง นั่นเอง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ย่อมไม่ได้หมายความว่า การกำกับติดตาม พฤติกรรมจะกลายเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นและไม่ต้องมีขึ้นเพื่อตรวจสอบตัวแทนภายในหน่วยทางธุรกิจ ในทางกลับกันการกำกับติดตาม พฤติกรรมของตัวแทน จะกระทำขึ้นโดยผ่านช่องทางอื่น ๆ ภายในองค์กร อาทิ หน่วยตรวจสอบภายในซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบกิจกรรมและแผนปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ (Williamson, 2008a) หรือคณะกรรมการบริหาร (boards of directors) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย รวมถึงการนำไปนโยบายของผู้บริหารระดับสูงไปปฏิบัติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการกำกับติดตาม พฤติกรรมของตัวแทนไม่ได้ช่วยลดต้นทุนตัวการตัวแทนให้หมดไปโดยสมบูรณ์ได้อยู่ดี ดังนั้น การเพิ่มทางเลือกหรือการขยายขอบเขตแนวคิดของตัวการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับ ติดตาม พฤติกรรมของตัวแทน (H. Simon, 2007) นั่นคือ การกำหนดให้ตัวการกำกับติดตาม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรม แทนที่จะกำกับติดตาม ถึงวิธีและขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ การวางแผน และการตัดสินใจของตัวแทน เพราะเหตุนี้ การกำกับติดตามผลผลิตหรือผลลัพธ์โดยทั่วไป มักจะใช้วัดประสิทธิภาพของตัวแทนในเชิงเดียว (Williamson, 2007) กล่าวคือ เป็นการวัดผลงานที่เกิดจริงตามรายบุคคล ซึ่งแม้การกำกับติดตาม ในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการวัดผลที่มีประสิทธิภาพ แต่ก็ไม่สามารถสะท้อนภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจได้ทั้งหมด ทั้งนี้ การวัดผลผลิตหรือผลลัพธ์ภายในหน่วยทางธุรกิจ ยังมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตของทีม (team

production) และการพึ่งพาระหว่างกันของตัวแทนอีกด้วย จากเหตุผลดังกล่าวมาการกำหนดสัดส่วนผลผลิตของทีมภายในหน่วยงานธุรกิจ จึงกลายเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความกำกวมและสับสน ซึ่งเกิดจากการคำนวณส่วนร่วมในการสร้างผลผลิตหรือผลลัพธ์สุดท้ายของตัวแทนแต่ละคน (Oliver, 2010) ดังนั้น การวัดผลผลิตหรือผลลัพธ์สุดท้ายอันเกิดจากผลงานรวมของทีมให้กับตัวแทนแต่ละคน จึงกลายเป็นการวัดผลที่ไม่ชัดเจน และไม่สามารถคิดคำนวณแสดงคำตอบออกมาเป็นตัวเลขที่แน่ชัด สำหรับใช้เพื่อกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมที่สุดได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว การสำรวจวรรณกรรมทฤษฎีตัวการตัวแทนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ การศึกษาถึงศักยภาพและขีดความสามารถของผู้ถือหุ้น (stockholders) (Brickley et al., 1991) ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบตัวแทนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของหน่วยงานธุรกิจ เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่หน่วยงานธุรกิจมีขนาดใหญ่ และมีผลประโยชน์ภายในจำนวนมาก ผู้ถือหุ้นภายในองค์กรย่อมมีแรงจูงใจและความประสงค์ ที่จะเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการกำกับติดตามการนำทรัพยากรไปใช้ในการบริหาร และพฤติกรรมของตัวแทนซึ่งดำเนินธุรกรรมเพื่อก่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์อันเป็นประโยชน์สำหรับตัวการ และจากความกระตือรือร้นของผู้ถือหุ้นภายในหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งได้เข้าไปมีบทบาทและส่วนร่วมในการกำกับติดตาม การดำเนินธุรกรรมของหน่วยงานธุรกิจ ได้ส่งผลให้ความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล ระหว่างนักลงทุนและผู้บริหารภายในองค์กรมีช่องว่างน้อยลง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานธุรกิจที่มีลักษณะของความเป็นสถาบัน (Oliver, 1991b) ซึ่งผู้ถือหุ้นต่างมีส่วนแบ่งจากสิทธิและผลประโยชน์ตามที่ได้ระบุเอาไว้ในข้อกำหนดของสัญญา สามารถลดต้นทุนตัวการตัวแทนอันเกิดจากปัญหาต่าง ๆ ลงได้ในที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานธุรกิจที่ได้รับความใส่ใจจากเจ้าของและผู้ถือหุ้นในฐานะตัวการ ย่อมส่งผลให้การดำเนินธุรกรรมด้านต่าง ๆ ภายในองค์กรมีความเสี่ยงน้อยลง อีกทั้งยังช่วยให้องค์กรสามารถลดต้นทุนตัวการตัวแทนลงได้ ยิ่งไปกว่านั้น หน่วยงานธุรกิจยังเกิดการปรับปรุงรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการดำเนินธุรกรรม (Kraatz, Lawrence, Suddaby, & Leca, 2009) อาทิ การลดข้อสมมาตรทางด้านข้อมูลระหว่างตัวการและตัวแทน การนำทรัพยากรไปใช้เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการ รวมไปถึงการมีบทบาทและส่วนร่วมในการปรับปรุงโครงสร้าง และการคัดเลือกผู้บริหารสูงสุด เป็นต้น นอกจากนี้ สำหรับกลไกอื่น ๆ ที่ทฤษฎีตัวการตัวแทนได้นำเสนอเพื่อใช้กำกับติดตาม ถึงพฤติกรรมและสัมฤทธิ์ผลของตัวแทนในฐานะผู้บริหาร ได้แก่ การใช้คณะกรรมการตรวจสอบอิสระหรือคณะกรรมการตรวจสอบจากภายนอก (Ronald, 1998) ซึ่งองค์คณะของคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ จะต้องได้รับการรับรองถึงวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ ซึ่งรวมไปถึงการมอบหมายอำนาจตามหน้าที่จากคณะ

กรรมการบริหาร ให้กระทำหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับ ดูแล ติดตาม ผลการดำเนินงาน ซึ่งเกิดขึ้นจากการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร นั้นเอง

2.4.1.5 การสร้างความผูกพันและแรงจูงใจ (Bonding and Incentive)

ทฤษฎีต้นทุนตัวการตัวแทนได้กล่าวถึงแรงจูงใจของตัวการในการกำกับติดตามตัวแทน ในทำนองเดียวกัน ตัวแทนย่อมต้องอาศัยแรงจูงใจในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับตัวการ ผ่านพฤติกรรมและผลการดำเนินงานซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ตามสัญญา (Oliver, 1979) ดังนั้น การสร้างแรงจูงใจภายใต้สถานการณ์ที่หลากหลาย ซึ่งตัวการและตัวแทนต่างต้องแบกรับค่าใช้จ่ายอันเกิดจากต้นทุนในการสร้างแรงจูงใจผ่านการกำหนดผลประโยชน์ต่างตอบแทน ทั้งนี้ เนื่องจากโดยปกติแล้ว ตัวการมักจะใช้กลไกเสริมแรงจูงใจ (bonding mechanisms) เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับตัวแทนว่าจะได้รับผลประโยชน์ตามที่ตกลงกันไว้ (Alchian & Demsetz, 1972a) สำหรับกลไกเสริมแรงจูงใจโดยทั่วไปมักจะอยู่ในรูปแบบของค่าตอบแทน ซึ่งหมายถึงการกำหนดผลประโยชน์อื่นใดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามข้อตกลง เพื่อสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้กับตัวการ โดยรูปแบบของค่าตอบแทนจะประกอบไปด้วย ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน อาทิ เงินเดือน ค่าตอบแทน และโบนัส เป็นต้น และค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน อาทิ สวัสดิการ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ประกาศนียบัตร เป็นต้น เพราะฉะนั้น หากหน่วยงานธุรกิจต้องการสร้างความผูกพันกับตัวแทน ด้วยการเสริมแรงจูงใจจึงต้องมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่ระบบค่าตอบแทนเป็นสำคัญ (Hesterly, Liebeskind, & Zenger, 1990) สาเหตุเป็นเพราะการกำหนดค่าตอบแทนมักขึ้นกับพฤติกรรม และผลงานที่เพิ่มขึ้นของตัวแทน จากการดำเนินธุรกรรมตามผลประโยชน์ของตัวการอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น ในกรณีที่ตัวแทนถูกกำกับติดตาม เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ในการจ่ายค่าตอบแทนและการให้รางวัล ตัวแทนย่อมประพฤติไปในทางที่สอดคล้องกันกับผลประโยชน์ขององค์กร

ด้วยเหตุนี้ ตัวการจึงจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจด้วยการทำให้ตัวแทนมีความมุ่งหมาย และยอมรับในรูปแบบและลักษณะของค่าตอบแทน ซึ่งองค์กรได้กำหนดขึ้นตามข้อกำหนดและถูกระบุเอาไว้ในสัญญา การกระทำดังกล่าวของตัวการถือได้ว่าเป็นการสร้างความผูกพันระหว่างกันให้มากยิ่งขึ้นนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น การสร้างความผูกพันยังเปรียบเสมือนเครื่องยืนยันถึงผลประโยชน์ ที่ตัวการจะพึงได้จากตัวแทน ผ่านการบริหารและการตัดสินใจเพื่อดำเนินธุรกรรมซึ่งเกิดขึ้นภายในองค์กร และจากการสำรวจวรรณกรรมส่วนใหญ่ของทฤษฎีตัวการตัวแทน พบว่าได้มีการนำแรงจูงใจภายในหน่วยงานธุรกิจมาใช้ เพื่อชักจูงตัวแทนให้ดำเนินธุรกรรม

โดยมีผลประโยชน์สูงสุดของตัวการเป็นที่ตั้ง ซึ่งแนวคิดตามนัยทางอุดมคติ ตัวการมักจะเลือกสร้างแรงจูงใจด้วยวิธีการลงโทษอย่างรุนแรง มากกว่าจะเลือกใช้วิธีการกำหนดระบบค่าตอบแทน (Auster, 1979) โดยเฉพาะในกรณีที่ตัวแทนมีการอุ้งงานหรือมีการฉกฉวยโอกาสเกิดขึ้นภายในการดำเนินธุรกรรม อย่างไรก็ตาม นับเป็นเรื่องยากอย่างยิ่งที่หน่วยงานธุรกิจจะอาศัยการสร้างแรงจูงใจด้วยวิธีการลงโทษอย่างรุนแรงเพียงอย่างเดียว เพื่อนำไปสร้างความมุ่งหวังให้กับตัวแทนสำหรับใช้ดำเนินธุรกรรมให้แล้วเสร็จและลุล่วง โดยไม่กล่าวถึงความเสี่ยงต่าง ๆ จากการดำเนินธุรกรรมที่อาจเกิดขึ้นภายในองค์การและเป็นสิ่งที่ตัวแทนจะต้องประสบ เพราะฉะนั้น ตัวแทนจึงต้องแสวงหาแนวทางในการบริหารและการตัดสินใจ เพื่อประสานผลประโยชน์ที่ยอมรับได้ ภายใต้ข้อตกลงระหว่างตัวการกับตัวแทน เพราะฉะนั้น ความเสี่ยงต่าง ๆ จึงเปรียบเสมือนเงื่อนไขที่คอยผูกมัดและมีลักษณะอยู่เหนือการควบคุมของตัวแทน (J. B. Barney & Hesterly, 2006) ดังนั้น สัญญาที่เกิดขึ้นจึงกำหนดเงื่อนไขการรับประกันถึงผลประโยชน์ของตัวการ ผ่านข้อตกลงซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการกำหนดค่าตอบแทนของตัวแทน แต่กระนั้นการกำหนดเงื่อนไขภายในสัญญาตามลักษณะดังกล่าวจะไม่รับประกันถึงผลประโยชน์ของตัวการ และไม่เกี่ยวเนื่องกับการกำหนดค่าตอบแทนของตัวแทน ในกรณีที่ความเสี่ยงเกิดจากปัจจัยภายนอกที่อยู่เหนือการควบคุม จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขการรับประกันผลประโยชน์ของตัวการภายในสัญญา โดยอาศัยการรับประกันซึ่งยึดโยงกับค่าตอบแทนของตัวแทน ตามหลักการของทฤษฎีตัวการตัวแทนนั้น มุ่งกระทำไปเพื่อกำจัดมูลเหตุจูงใจ และขจัดแนวโน้มในการเกิดการฉกฉวยโอกาสขึ้น ดังนั้น ตัวการจึงมักให้ความสำคัญกับการกำหนดเงื่อนไขของการสร้างแรงจูงใจ ผ่านการกำกับติดตาม ระบบค่าตอบแทน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการกำหนดค่าตอบแทน จะต้องมียอดประกอบของแรงจูงใจขั้นพื้นฐานตามระบบตลาด และระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่มีโครงสร้างอย่างชัดเจน (Williamson, 1986) ซึ่งจะช่วยสร้างความผูกพันและทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างตัวการกับตัวแทนเกิดความมั่นคง นั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว นอกเหนือไปจากค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินซึ่งมีรูปแบบตามโครงสร้างแล้ว การสร้างความผูกพันและแรงจูงใจผ่านค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ รางวัลและสวัสดิการ เป็นต้น ยังสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับทั้งตัวการและตัวแทน (Oliver, 1993a) ยกตัวอย่างเช่น การเลื่อนตำแหน่งของพนักงานภายในองค์การ ซึ่งหมายถึงการได้รับการยอมรับจากตัวการ ผู้บังคับบัญชาและพนักงาน ซึ่งถือเป็นการเพิ่มชื่อเสียง และอาจก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้และมูลค่าในอนาคต นอกจากนั้น ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินยังเกี่ยวเนื่องกับการทำงานและพลังของระบบตลาด (Williamson, 1995) ยกตัวอย่างเช่นการให้รางวัลกับหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งถึงแม้จะไม่ได้ถูกผูกเข้ากันกับการวัดผลประกอบการอย่าง

เป็นรูปธรรมก็ตาม แต่ภายในตลาดแรงงานซึ่งจะมีการเก็บรวบรวมและการไหลของข้อมูลด้านการบริหารของหน่วยงานธุรกิจอยู่เสมอ อาทิ การจัดอันดับรางวัลองค์กรโปร่งใส การจัดอันดับองค์กรที่มีสภาพแวดล้อมดีเด่น การจัดอันดับองค์กรที่มีผู้อยากเข้าไปทำงานมากที่สุด เป็นต้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าพลังของระบบตลาดที่เกิดขึ้น จะส่งผลให้ตัวการมีความสามารถในการเลือกและกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อรับประกันถึงผลประโยชน์ของตนได้ผ่านข้อตกลงในสัญญาจ้างงาน และในขณะเดียวกันตัวแทนก็มีสิทธิเลือกหน่วยงานธุรกิจผ่านข้อมูลที่ไหลเวียนอยู่ในตลาดแรงงาน เพื่อใช้ในการตัดสินใจเลือกตัวการที่มีจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ และมีคุณสมบัติสอดคล้องกับความต้องการของตน ทั้งในส่วนของบริษัทค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน และค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน อันจะนำไปสู่การลดปัญหาต้นทุนตัวการตัวแทนที่เกิดขึ้นในที่สุด

2.4.1.6 จริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์สำหรับตัวการตัวแทน

จากการศึกษาทฤษฎีตัวการตัวแทนโดยอาศัยองค์ความรู้จากทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ เข้ามาช่วยอธิบายถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากพฤติกรรมของตัวแทน ซึ่งมุ่งเน้นแต่ผลประโยชน์ส่วนตน และมีแนวโน้มที่จะฉกฉวยโอกาสอยู่เสมอ (Grandori, 2013) จึงนำไปสู่การศึกษาปัญหาด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ของตัวการตัวแทน ซึ่งเกิดขึ้นภายในหน่วยงานธุรกิจ โดยปัญหาด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ของตัวการตัวแทนที่สำคัญมีอยู่สองประการ (Shapiro, 2005) ได้แก่ ประการแรก อันตรายจากการขาดจริยธรรมทางธุรกิจ (moral hazard) ซึ่งเปรียบได้กับพฤติกรรมซ่อนเร้น (hidden action) และประการที่สอง การเลือกปฏิบัติในทางตรงกันข้าม (adverse selection) ซึ่งเปรียบได้กับการปกปิดซ่อนข้อมูล (hidden information) สำหรับ อันตรายจากการขาดจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ มักเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่ตัวแทนพยายามซ่อนเร้นพฤติกรรม หรือพยายามทำให้การกำกับติดตาม เป็นไปโดยยากและมีต้นทุนสูง (Grandori, 2001) จนส่งผลให้ตัวการไม่ต้องการลงทุนเพื่อติดตามพฤติกรรมการดำเนินธุรกิจของตัวแทนครบทั้งกระบวนการ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ความสัมพันธ์ในการจ้างงานระหว่างตัวการกับตัวแทน จึงมักตั้งอยู่บนฐานของความไม่มีความไว้วางใจต่อกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดขั้นตอนและวิธีการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับติดตาม ผลผลิตและผลลัพธ์ของหน่วยงานธุรกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก สำหรับปัญหาตัวการตัวแทนประการต่อมา เกิดขึ้นจากการเลือกปฏิบัติในทางตรงกันข้ามของตัวแทน เกี่ยวกับการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของตัวการ ทั้งนี้ สาเหตุเนื่องจากตัวแทนล้วนเป็นผู้ที่เข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรของหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งในบางครั้งตัวการ

ไม่สามารถทราบได้ถึงพฤติกรรมและการดำเนินธุรกรรมของตัวแทน และไม่สามารถกำกับ ติดตาม จนแน่ใจได้ว่าตัวแทนได้ตอบสนอง และกระทำการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวการ

เพราะฉะนั้น ความอสมมาตรกันด้านข้อมูลและการขาดกระบวนการกำกับติดตาม การใช้ทรัพยากรของตัวการ ได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นอย่างรุนแรงภายในองค์การ (Oliver, 1991a) โดยเฉพาะในกรณีขององค์การขนาดใหญ่ ซึ่งมีสายลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ยาว และมีตัวแทนจำนวนมาก ย่อมมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเอาเปรียบและการฉกฉวยโอกาส จากข้อมูลและทรัพยากรที่มีจำนวนมากศาลภายในหน่วยทางธุรกิจ เพราะเมื่อกล่าวถึงความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบแล้ว ตัวการย่อมไม่มีข้อมูลหรือประสบการณ์เทียบเท่ากับตัวแทน ซึ่งดำเนินธุรกรรมและเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูลอยู่เป็นประจำ (Rugina, 1986) ดังนั้น ในทางปฏิบัติโดยทั่วไป ตัวการจะแก้ไขปัญหาด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ของตัวการตัวแทน ด้วยวิธีการกำกับติดตามเป็นหลัก พร้อมทั้งสร้างข้อตกลงเพื่อกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล พฤติกรรมและการตัดสินใจของตัวแทน (Michael & William, 1976) ผ่านข้อตกลงในลักษณะของการกำหนดบทลงโทษ ในกรณีที่ตัวแทนมีพฤติกรรมในทางละเมิดต่อผลประโยชน์ของตัวการ หรือการกำหนดข้อตกลงในลักษณะของการให้รางวัลเพื่อยกย่องเชิดชู ในกรณีที่ตัวแทนสามารถดำเนินธุรกรรมให้ลุล่วงได้ตามเป้าหมายของตัวการ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขเพื่อระบุถึงข้อตกลงในการร่างสัญญาระหว่างตัวการและตัวแทน จึงมุ่งเน้นไปยังการกำกับติดตาม และการสร้างข้อตกลงในลักษณะของบทลงโทษและการให้รางวัลเป็นการเฉพาะ โดยมีสัญญาเป็นศูนย์กลางของทุก ๆ กิจกรรมที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดของทฤษฎีตัวการตัวแทน เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าหน่วยทางธุรกิจทุกชนิดล้วนมีรูปแบบเป็นนิติกรรมสมมุติ (legal fictions) ซึ่งมีหน้าที่ตอบสนองต่อชุดความสัมพันธ์ของสัญญา (Brickley et al., 1991) อันเกิดขึ้นท่ามกลางความต้องการของตัวแสดงต่าง ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์ โดยเปรียบได้กับการเป็นศูนย์กลาง (nexus) ของหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งมีหน้าที่ในการจับคู่แลกเปลี่ยนระหว่างอุปสงค์และอุปทานที่เกิดขึ้นภายในองค์การ (Michael & William, 1976)

2.4.2 ข้อวิพากษ์ของทฤษฎีตัวการตัวแทน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้อจำกัดของทฤษฎีตัวการตัวแทนจึงมีสาระสำคัญอยู่ที่การแก้ไขปัญหอันเกิดจากตัวแทน ซึ่งไม่ดำเนินธุรกรรมเพื่อผลประโยชน์สูงสุดแก่ตัวการ นั่นเอง โดยปัญหาดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นในทุกลำดับชั้นของการดำเนินงาน ทุกความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายในองค์การ ดังนั้น การพัฒนาขอบเขตของทฤษฎีตัวการตัวแทนจะช่วย

อธิบายถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานธุรกิจได้เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากไม่มีงานวิจัยชิ้นใดภายใต้ขอบเขตการศึกษาด้วยทฤษฎีตัวการตัวแทน ที่ได้นำเอาการดำเนินงานในทุกลำดับชั้นมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา จึงจำเป็นต้องอาศัยวิธีวิทยาด้วยการให้เหตุผลแบบอุปนัย เพื่อคัดเลือกกรณีศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนซึ่งมีลักษณะทั่วไปมาทดสอบ โดยอาศัยการกำหนดปัจจัยของต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Oliver, 2002b) เข้ามาวิเคราะห์เพื่อคำนวณหาต้นทุนตัวการตัวแทนภายในหน่วยงานธุรกิจ เพราะฉะนั้น ข้อเสนอแนะของปัญหาตัวการตัวแทนซึ่งมีความแตกต่างไปจากข้อเสนอที่เป็นพื้นฐานทั่วไป ซึ่งปรากฏให้เห็นจากการทบทวนวรรณกรรมภายใต้ทฤษฎีอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเสนอแนะจากการทบทวนวรรณกรรมภายใต้ทฤษฎีอื่น ๆ ต่างมุ่งหวังให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนดำเนินไปตามครรลองที่ควรจะเป็น (normative aspects) (Oliver, 1993b) ยกตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างภายในองค์การ การร่างสัญญาและการกำหนดค่าตอบแทนระหว่างตัวการกับตัวแทน เป็นต้น แม้ว่าภายในหน่วยงานธุรกิจจะยังคงเกิดความไม่แน่นอน และระบบการกำกับ ติดตาม ก็ยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบได้ไม่สมบูรณ์ก็ตามที่

ทั้งนี้ เนื่องจากทฤษฎีตัวการตัวแทนเลือกที่จะมองด้านบวกของมนุษย์ ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ (Johansson, 2015) โดยทฤษฎีตัวการตัวแทนมีแนวคิดที่ปัจเจกบุคคลทั้งในฐานะตัวการและตัวแทน ต่างดำเนินธุรกรรมตามหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายซึ่งถูกระบุเอาไว้ในสัญญา รวมไปถึงตัวการและตัวแทนจะพยายามแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ดีที่สุดบนพื้นฐานของผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งถูกกำหนดไว้ที่จุดดุลยภาพของข้อตกลงระหว่างกัน ยิ่งไปกว่านั้น ทฤษฎีตัวการตัวแทนยังมีข้อบกพร่องจากการแก้ไขปัญหาได้เฉพาะระหว่างตัวการและตัวแทน จนมองข้ามตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานธุรกิจ ในภาคเอกชน รวมไปถึงหน่วยงานธุรกิจในส่วนอื่น ๆ อาทิ องค์การรัฐวิสาหกิจ องค์การไม่แสวงหากำไร องค์การทางศาสนา เป็นต้น ซึ่งมีรูปแบบและลักษณะของตัวการตัวแทนที่แตกต่างออกไปจากตัวการตัวแทนของหน่วยงานธุรกิจ ในภาคเอกชนอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างตัวการกับตัวการภายในหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งมีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทาง นโยบาย และโครงสร้างทางธุรกรรมภายในองค์การ รวมไปถึงอำนาจในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์การ และอำนาจในการตัดสินใจธุรกรรมที่สำคัญเรื่องต่าง ๆ ภายในองค์การ อาทิ การซื้อและขายหุ้น สินทรัพย์ หรือทรัพยากรที่มีค่าของหน่วยงานธุรกิจ การซื้อหุ้นคืนจากผู้ถือหุ้นรายย่อย เป็นต้น ซึ่งถูกมองข้ามไปจากแนวคิดทฤษฎีตัวการตัวแทนแบบดั้งเดิม จนนำไปสู่ข้อวิพากษ์ทางทฤษฎีถึงมุมมองที่คับแคบในการศึกษาและอธิบายที่

เกี่ยวข้องกับตัวการและตัวแทน อันเป็นผลให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาต่อยอดแนวคิดทางทฤษฎีในที่สุด

2.5 วรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์

การศึกษาแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ถือเป็นความพยายามของนักวิชาการ ทั้งในสาขาวิชาทฤษฎีองค์การ สาขาวิชาทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และสาขาวิชาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ ที่จะเชื่อมโยงองค์ความรู้ทางด้านจริยธรรมในภาคทฤษฎีที่อยู่ฝั่งนามธรรมให้เกิดมรรคและผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (Argandoña, 2003; Dickey & Smith, 1993; French, 1995; Mir, 2018; Schwartz & Harris, 2013; Wieland, 2014) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์ความรู้สาขาวิชาทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีมุมมองต่อโลกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (rational) บนฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สามารถจับต้องได้จริง จนเป็นที่มาของมือที่มองไม่เห็น (Smith, 2014) ซึ่งถือเป็นกลไกและลักษณะการทำงานโดยทั่วไปของระบบตลาด เพราะฉะนั้น ภายใต้ระบบตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ย่อมมีอิสระในการแลกเปลี่ยน โดยขึ้นอยู่กับต้นทุนทางทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่ แต่ภายใต้สถานการณ์ในโลกแห่งความเป็นจริง การแข่งขันย่อมดำเนินไปโดยมีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานในด้านอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้จึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมขึ้น ภายใต้การแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งในระดับปัจเจกชนและกลุ่ม ดังนั้น ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จึงรวมตัวกันเพื่อก่อตั้งหน่วยทางธุรกิจขึ้น สำหรับดำเนินธุรกรรมเพื่อแสวงหาความได้เปรียบเหนือกลุ่มอื่น ๆ จนเป็นที่มาของการแข่งขันระหว่างหน่วยทางธุรกิจด้วยกันภายในระบบตลาด นั่นเอง

เพราะฉะนั้น การศึกษาแนวคิดด้านจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ จะเป็นตัวช่วยในการสร้างระบบควบคุมการแข่งขันที่เป็นธรรมขึ้น ภายใต้กติกาการแข่งขันของระบบตลาดเสรี โดยเน้นที่การกำกับติดตามถึงแหล่งที่มา กระบวนการ และวิธีดำเนินธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจ ผ่านการตรวจสอบโดยการตั้งระบบมาตรฐานกลางขึ้น อาทิ การสร้างภาพลักษณ์ (Branding) ชื่อเสียง (Reputation) และการดำเนินธุรกรรมเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) เป็นต้น (Rendtorff, 2017) ซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจหนึ่ง ต่ออีกหน่วยทางธุรกิจหนึ่ง จึงส่งผลให้หน่วยทางธุรกิจที่มุ่งหวังจะดำเนินธุรกรรมภายในระบบตลาดระยะยาว ไม่กล้าทำอะไรที่เป็นการขัดศีลธรรมทางสังคมและจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องด้วยเพราะจะส่งผลกระทบต่อในทางเศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกัน

2.5.1 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกับแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์

การทบทวนวรรณกรรมในหัวข้อสุดท้ายจะเป็นการทบทวนวรรณกรรมเรื่องแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ (Ethical Economy) ซึ่งมีรากฐานมาจากการสร้างจุดดุลยภาพให้เกิดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจ (Dickey & Smith, 1993) ทั้งนี้ เนื่องจากจุดดุลยภาพย่อมหมายถึง จุดที่ความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์ซึ่งได้แก่ความต้องการของตัวการ ตรงกับอุปทานซึ่งได้แก่ผลประโยชน์ของตัวแทน ดังนั้น การสร้างจริยธรรมขึ้นจากองค์ความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์จึงอาศัยการศึกษาและพัฒนาแนวคิดของทฤษฎีจุดดุลยภาพเป็นสำคัญ จากแนวคิดเรื่องกลไกและลักษณะโดยทั่วไปของทฤษฎีจุดดุลยภาพในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์มีความเชื่อมั่นในการทำงานของกลไกราคาว่าจะสามารถสร้างความสมดุลภายใต้จุดดุลยภาพได้ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายในระบบตลาด (Langlois & Foss, 1997, 1999) ดังนั้น กระบวนการที่ก่อให้เกิดจุดดุลยภาพของกลไกราคา จึงไม่จำเป็นต้องอาศัยแนวคิดหรือสมมติฐานทางจริยธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องแต่ประการใด กระทั่งความจำเป็นหรือความเป็นไปได้ของแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากกลไกระบบตลาด ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์และหลักปฏิบัติที่จำเป็นสำหรับกำหนดพฤติกรรมของปัจเจกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารและพนักงานภายในองค์กร ควรปรากฏอยู่แต่ภายในระบบตลาดที่มีลักษณะผูกขาดโดยผู้ขายเพียงรายเดียว (monopolized) (Ulbrich, 1991) หรือผูกขาดโดยผู้ขายเพียงน้อยราย (oligopolized) เท่านั้น (French, 1995)

แต่สำหรับระบบตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์แล้ว จริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ไม่ถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น ทั้งนี้ เนื่องจากแรงกดดันอันเกิดจากสภาวะการแข่งขันย่อมจะบีบบังคับให้ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายในระบบเศรษฐกิจ มีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ตามแนวทางของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ย่อมมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนการตัดสินใจได้ตามสถานการณ์ ภายในระบบตลาดที่มีการแปรผัน (*Limits of Market Organization, The*, 2005) ดังตัวอย่างเช่น ผู้บริหารจะตัดสินใจเพิ่มกำลังการผลิตสินค้าและบริการขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดที่ราคาขายเท่ากับราคาต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ถูกโต้แย้งโดยนักเศรษฐศาสตร์องค์กร ที่มีความเชื่อว่าตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ในระดับปัจเจกชน ทั้งผู้บริหารและพนักงานต่างมีข้อจำกัดเชิงเหตุผล (B. D. Jones, 1999) อันจะส่งผลให้ตัวแสดงในระดับปัจเจกชนไม่สามารถตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ๆ ได้ และพฤติกรรมการฉวยโอกาสซึ่งมุ่งแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดใฝ่ตน โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของหน่วยทางธุรกิจ ดังนั้น ความเชื่อมั่นในกลไกอัตโนมัติ

ของการแข่งขันระหว่างกันภายในระบบตลาด ได้ถูกทำลายโดยแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์องค์การต่างมีความเห็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์ไปในสองแนวทาง ("Economic Governance: the Organization of Cooperation," 2010) ดังต่อไปนี้ แนวทางแรก จริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแต่ก็ไม่ได้ส่งผลเสียอันใดต่อระบบเศรษฐกิจ ขณะที่แนวทางที่สองมีแนวคิดที่ว่าจริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์ นอกจากจะเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นภัยคุกคามและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวทางทั้งสองประการแม้จะมีความเห็นต่อจริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์ที่เหมือนกัน กล่าวคือจริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นต้องมีอยู่ในระบบเศรษฐกิจ แต่กลับส่งผลกระทบต่อภารกิจกำหนดทิศทางของการสร้างจริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์ ที่แตกต่างกันไปภายในระบบตลาดที่มีการแข่งขันระหว่างกัน จึงเป็นที่มาของการกำหนดขอบเขตและอาณาบริเวณ การศึกษาจริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์ภายในหน่วยงานธุรกิจต่อไป

2.5.2 การเชื่อมโยงแนวคิดทางแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์กับทฤษฎีเศรษฐกิจศาสตร์องค์การ

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐกิจศาสตร์ได้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการนำทฤษฎีทางจริยธรรม (Argandoña, 2003; Mir, 2018) มาตีความให้นำหนักและวัดค่าด้วยแนวคิดและองค์ความรู้ทางเศรษฐกิจศาสตร์ ซึ่งมีที่มาจากสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์อยู่สองประการ กล่าวคือ ประการแรก มนุษย์มักสนใจแต่ผลประโยชน์ส่วนตนและจะหาหนทางฉกฉวยโอกาสอยู่เสมอ ประการที่สอง ความพยายามที่จะเอารัดเอาเปรียบหรือการคดโกงจากการร่างสัญญาเชิงธุรกิจ แม้ว่าสัญญาจะระบุถึงเงื่อนไขและข้อกำหนดไว้อย่างสมบูรณ์เพียงใดก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากธรรมชาติของมนุษย์ที่ส่งเสริมให้ตัวแทนพยายามแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากการดำเนินธุรกรรมอยู่เสมอ ได้ส่งผลกระทบต่อภารกิจกำหนดเงื่อนไขและข้อตกลงในการร่างสัญญาของตัวการ โดยเฉพาะประเด็นผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการขจัดความคิดที่จะฉกฉวยโอกาสทางธุรกิจของตัวแทน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาที่ร่างได้ยากที่สุด (Madhok, 1996) สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็ด้วยเพราะตัวการกับตัวแทนไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกัน ถึงการกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัลที่ต่างฝ่ายต่างพึงพอใจในผลประโยชน์ส่วนตน และจะใช้เครื่องมืออื่นเข้ามาแทนที่การใช้สัญญา ตัวการเองก็ต้อง

คำนึงถึงต้นทุนและความคุ้มค่าที่จะเกิดขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจเป็นสำคัญ จนนำไปสู่ความพยายามที่จะเอาชนะธรรมชาติของมนุษย์ของนักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ ได้นำไปสู่การศึกษาเพื่อแสวงหาถึงรูปแบบของความคิดที่จะฉกฉวยโอกาสทางธุรกิจในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งปรากฏให้เห็นได้โดยทั่วไปในระบบตลาด (Haley, 2006) อาทิ การนำเข้าปัจจัยการผลิต แรงงาน ทุน สินค้าและบริการ เป็นต้น ซึ่งรูปแบบของการฉกฉวยโอกาสจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามประเภทและชนิดที่ปรากฏอยู่ภายในระบบตลาด ส่วนมากแล้วรูปแบบของความคิดที่จะฉกฉวยโอกาสทางธุรกิจ ที่ถือเป็นลักษณะร่วมกันของรูปแบบต่าง ๆ นั่นคือการฉกฉวยโอกาสจากการทำสัญญาล่วงหน้า โดยตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จะมีพฤติกรรมฉกฉวยโอกาสด้วยการปกปิดข้อมูลจากการดำเนินธุรกรรม (Rubin, 1990) ซึ่งจะส่งผลให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเกิดการสูญเสียผลประโยชน์จากเจตนาในการเลือกตัดสินใจที่ผิดพลาด ด้วยเหตุนี้การฉกฉวยโอกาสจากการทำสัญญาล่วงหน้าจึงเกิดขึ้นได้ เมื่อมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดทราบข้อมูลมากกว่าอีกฝ่ายเสมอ

ดังนั้น ภายใต้สมมติฐานในเรื่องอสมมาตรของข้อมูล ซึ่งการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลของคู่สัญญาไม่เท่าเทียมกัน โดยจะปรากฏว่ามีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดทราบข้อมูลที่มีความสำคัญอันเกี่ยวพันกับทรัพยากรและผลประโยชน์มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายที่มีข้อมูลเหนือกว่าก็จะอาศัยประโยชน์จากความอสมมาตรนี้อย่างเต็มที่ ตัวอย่างของข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลซึ่งนำไปสู่การฉกฉวยโอกาสทางธุรกิจ ได้แก่ ตลาดขายสินค้าคุณภาพต่ำ (lemons market) (French, 1995) อันแสดงถึงความล้มเหลวของระบบตลาดในลักษณะของการฉกฉวยโอกาสจากการทำสัญญาล่วงหน้า ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่คู่สัญญาอาศัยข้อตกลงที่ระบุเงื่อนไขและราคาเอาไว้ล่วงหน้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากการมอบสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและมูลค่าต่ำกว่าความจริง หรือต่ำกว่าข้อผูกพันตามที่ได้ระบุเอาไว้ในสัญญา สำหรับรูปแบบต่อไปของการฉกฉวยโอกาสทางธุรกิจ ได้แก่ การฉกฉวยโอกาสภายหลังจากการทำสัญญา ซึ่งมักจะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ธุรกรรมได้ดำเนินการไปแล้วในลักษณะต่าง ๆ อาทิ การฉ้อฉลหรือการหลบเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ ต้นทุนตัวการตัวแทน และอันตรายจากการขาดจริยธรรมทางธุรกิจ เป็นต้น สำหรับรูปแบบโดยทั่วไปของการการฉกฉวยโอกาสภายหลังจากการทำสัญญามีอยู่ด้วยกันสามรูปแบบ ได้แก่ การฉกฉวยโอกาสทางธุรกิจด้วยการเวนคืนปัจจัยการผลิต การฉกฉวยโอกาสทางธุรกิจด้วยวิธีการฉ้อฉลหรือการหลบเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ และการฉกฉวยโอกาสที่ก่อให้เกิดต้นทุนตัวการตัวแทน (French, 1995) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

รูปแบบแรก การฉกฉวยโอกาสทางธุรกิจด้วยการเวนคืนปัจจัยการผลิต เกิดขึ้นจากปัญหาด้านราคาของปัจจัยการผลิตซึ่งถูกตั้งราคาขายไว้สูงเกินจริง (Y. Zhang, Pinkse, &

McMeekin, 2019) ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะยาว เจ้าของจำเป็นต้องตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางให้แก่หน่วยทางธุรกิจ ด้วยการเลือกผลิตปัจจัยการผลิตที่ต้องใช้สำหรับการดำเนินธุรกรรมภายในหน่วยทางธุรกิจด้วยตนเอง หรือเลือกใช้วิธีการซื้อปัจจัยการผลิตจากหน่วยทางธุรกิจอื่น (make or buy decision) (Walker & Weber, 1984) หรือจะใช้การควบรวมกิจการทั้งระบบ (vertical integration) (Gal-Or, 1992) รูปแบบที่สอง การกวดขันโอกาสทางธุรกิจด้วยวิธีการจ้างงานหรือการหลบเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมักเกิดจากตัวแทนขาดแรงจูงใจในการทำงานเพื่อให้ตัวการและหน่วยทางธุรกิจบรรลุเป้าหมาย (Aghion et al., 2006; Schwartz & Harris, 2013) สำหรับรูปแบบของการกวดขันโอกาสทางธุรกิจด้วยวิธีการจ้างงานหรือการหลบเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ การมาสาย การขาดงาน การละทิ้งงาน การไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ การขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตัวการจะต้องสร้างแรงจูงใจในเชิงบวกที่มีลักษณะของการส่งเสริมพฤติกรรมให้แก่ตัวแทน ดังเช่น การฝึกอบรม การหมุนเวียนงาน เป็นต้น และรูปแบบสุดท้าย การกวดขันโอกาสที่ก่อให้เกิดต้นทุนตัวการตัวแทนเกิดขึ้นจากกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อตกลงตามที่ได้ให้สัตยาบัน และส่งผลให้เกิดการบังคับใช้บทลงโทษต่าง ๆ เพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อตกลงตามที่ได้ระบุเอาไว้ในสัญญา สำหรับแนวทางแก้ไขเพื่อลดต้นทุนตัวการตัวแทน จากการกวดขันโอกาสทางธุรกิจภายในหน่วยทางธุรกิจ สามารถแบ่งได้สองแนวทาง (Wieland, 2014) ดังนี้ สำหรับแนวทางแก้ไขแรก เพื่อลดต้นทุนตัวการตัวแทนในเชิงบวก ได้แก่ การประสานความร่วมมือ การกำหนดผลประโยชน์ต่างตอบแทน การกำหนดรูปแบบค่าตอบแทนร่วมกัน การสร้างชื่อเสียง การส่งเสริมพฤติกรรมอันพึงประสงค์ภายในหน่วยทางธุรกิจ และการอาศัยแนวทางความไว้วางใจในหน้าที่ เป็นต้น ต่อมาเป็นแนวทางแก้ไขที่สอง เพื่อลดต้นทุนตัวการตัวแทนในเชิงลบ ได้แก่ การวางหลักประกัน และการวางสินเชื่อ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว วิธีการและแนวทางแก้ไขปัญหาคารกวดขันโอกาสภายในหน่วยทางธุรกิจที่นักเศรษฐศาสตร์องค์การได้คิดค้นขึ้น จะช่วยลดความเสี่ยงและแนวโน้มที่จะเกิดการกวดขันโอกาสทางธุรกิจขึ้น โดยอาศัยการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ระหว่างคู่สัญญาอันประกอบไปด้วยตัวการและตัวแทน เพื่อเป็นการยืนยันว่าหากคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงก็จะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาคารกวดขันโอกาสภายในหน่วยทางธุรกิจ คู่สัญญาจึงควรเพิ่มการตรวจสอบจากภายนอก อาทิ ผู้ตรวจสอบบัญชี คณะกรรมการอิสระ และคณะกรรมการจากภายนอก เป็นต้น ซึ่งช่วยยืนยันถึงความโปร่งใสและธรรมาภิบาลภายในหน่วยทางธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ความพยายามเชื่อมโยงแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์

ให้มีขอบเขตกว้างยิ่งไปกว่าการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการชักจูงโอกาสภายในหน่วยงานธุรกิจ ได้นำไปสู่การสร้างพฤติกรรมอันพึงประสงค์ให้แก่ตัวแทน หรือในความหมายที่ว่าพฤติกรรมของมนุษย์ผู้มีศีลธรรมจรรยา (Rendtorff, 2017) เพื่อใช้ในการควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน แต่ถึงกระนั้น การนิยามความหมายหรือการแสดงผลลัพธ์ของจริยธรรม ภายใต้มุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ถือได้ว่าเป็นเรื่องยากและมีลักษณะของความเป็นนามธรรมสูง แต่อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์องค์การได้พยายามเปรียบเทียบนิยามของจริยธรรม ให้ปรากฏคุณสมบัติใกล้เคียงกันมากที่สุดกับองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งในท้ายที่สุดนิยามของจริยธรรมสามารถเทียบเคียงได้กับประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ (Wood & Berta, 2014) ทั้งนี้ เนื่องจากประสิทธิภาพถือเป็นตัวชี้วัดคุณสมบัติของหน่วยงานธุรกิจที่มีขีดความสามารถในการดำเนินธุรกรรม เชกเช่นเดียวกับจริยธรรมที่ช่วยสร้างคุณค่าในการดำเนินธุรกรรมให้กับหน่วยงานธุรกิจ นั่นเอง

การเปรียบเทียบนำเอาคุณลักษณะของแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ มาเทียบเคียงเทียบกับหลักประสิทธิภาพภายในหน่วยงานธุรกิจ จะพบองค์ประกอบเฉพาะของจริยธรรมซึ่งยากต่อการนำไปใช้ในทางเศรษฐศาสตร์สามประการ (Bredel, 2007; Rendtorff, 2017; Wieland, 2014) กล่าวคือ ประการแรก จริยธรรมไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้แก่หน่วยงานธุรกิจ ในลักษณะที่เป็นตัวเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากการชักจูงโอกาสนอกจากจะปรากฏภายในหน่วยงานธุรกิจแล้ว ยังสามารถเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานธุรกิจได้ด้วย ประการที่สอง พฤติกรรมทางจริยธรรมของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์เป็นสิ่งที่ตัดสินใจได้ยาก ทั้งจากมุมมองของตัวแสดงเอง และมุมมองของตัวแสดงอื่น ๆ เพราะฉะนั้นแล้ว การวัดผลพฤติกรรมอันพึงประสงค์จึงเป็นเรื่องที่ยากต่อการกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ที่ใช้เพื่อชี้วัด และประการสุดท้าย จริยธรรมระหว่างหน่วยงานธุรกิจเกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานธุรกิจเป็นคู่สัญญาทางการค้าระหว่างกัน ย่อมมีความเป็นไปได้ที่หน่วยงานธุรกิจจะจ่ายค่าตอบแทนเพื่อแลกกับผลประโยชน์ มากกว่าจะดำเนินธุรกรรมตามกฎกติกาอย่างซื่อตรง ดังนั้น ความเป็นไปได้ในการนำจริยธรรมมาใช้ในทางเศรษฐศาสตร์ จึงเป็นการสร้างโครงข่ายทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วม ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นจากการกำหนดพฤติกรรมอันพึงประสงค์ที่มีองค์ประกอบของจริยธรรม ผสมผสานกับการดำเนินธุรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกันในทุกหน่วยงานธุรกิจ (Jang & Ha, 2010) อันจะนำไปสู่การแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นแล้ว การสร้างความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบเชิงโครงสร้างของหน่วยงานธุรกิจ จึงเป็นหนทางที่นำไปสู่การดำเนิน

ธุรกรรมที่มีจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่มีกำไร ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยงานธุรกิจไม่มีแรงจูงใจที่จะฉกฉวยโอกาส รวมทั้งยังก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอีกด้วย

2.6 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

ดุชนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” ได้ผ่านการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มีการนำเอาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การไปใช้เพื่อทดสอบสมมติฐานของคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจ (characteristic of firm) ในฐานะหน่วยของการวิเคราะห์ และได้มีการนำเอาทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานไปใช้เพื่อทดสอบสมมติฐานรูปแบบของสัญญาที่มีผลต่อธุรกรรมการดำเนินงาน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) วิทยานิพนธ์ เรื่อง Transaction Cost Economics Analysis of Bangkok Mass Transit Authority (BMTA): A case study of bus maintenance (Rapeepathana, 1994) เป็นงานวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งกล่าวถึงการเลือกโครงสร้างทางธุรกรรมที่เหมาะสมกับการซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทาง ศึกษากรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจไทยประเภทสาธารณูปโภค โดยอาศัยกรอบแนวคิดทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานเป็นเครื่องมือในวิเคราะห์ผลการศึกษา โดยผู้วิจัยเลือกศึกษาในส่วนของรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เนื่องจากมูลค่าการซ่อมบำรุงของรถโดยสารประจำทางสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยร้อยละ 24.15 ต่อปี จากค่าใช้จ่ายทั้งหมดขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยยังค้นพบว่า ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทาง ได้ถูกแบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ประเภทแรก ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทางที่ดำเนินธุรกรรมโดยบริษัทภาคเอกชน และประเภทที่สอง ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทางที่ดำเนินธุรกรรมโดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเอง ซึ่งจากการอาศัยตัวแปรข้อจำกัดเชิงเหตุผล (bounded rationality) ตัวแปรการฉกฉวยโอกาส (opportunism) และตัวแปรความไม่แน่นอน (uncertainty) ในการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปที่ว่าปัจจัยที่มีผลต่อค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทาง ได้แก่ ข้อแรก ระยะเวลาของสัญญาการจ้างซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทาง โดยยิ่งสัญญามีระยะเวลายาวนานเท่าไรต้นทุนในการซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทางจะยิ่งถูกลงเท่านั้น อันเนื่องมาจากตัวแปรความไม่แน่นอน ข้อสอง ความน่าเชื่อถือขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในฐานะองค์การรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้หน่วยงานสามารถเลือกบริษัทภาคเอกชนเข้ามาดำเนินธุรกรรมด้านการซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทางได้โดยง่าย ผ่านเกณฑ์การควบคุม

คุณภาพ ซึ่งประเด็นการคัดกรองบริษัทภาคเอกชนเข้ามาดำเนินธุรกรรม ส่งผลให้เกิดการถกฉวยโอกาสภายในกระบวนการดังกล่าวได้ ข้อสาม องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไม่จำเป็นต้องกังวลในประเด็นข้อจำกัดเชิงเหตุผล ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีองค์ความรู้ และสินทรัพย์เฉพาะ (asset specificity) ด้านการซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทางด้วยตนเอง จึงเป็นเรื่องยากที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจะเผชิญกับเหตุการณ์ตัดสินใจที่ผิดพลาด อันเนื่องมาจากการทำสัญญาจ้างเหมาการซ่อมบำรุงรถโดยสารประจำทาง

2) งานวิจัย เรื่อง บริษัทจดทะเบียนและธรรมาภิบาลบริษัทไทย ภายใต้แนวทฤษฎีความสมดุลของอำนาจ (สุรศักดิ์, 2548) เป็นงานวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งกล่าวถึงเหตุการณ์วิกฤตการณ์ทางการเงินเมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดธรรมาภิบาลภายในบริษัทของไทย จนนำไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้เข้ามามีบทบาทในการแทรกแซง การดำเนินงานทางธุรกิจของไทยเป็นอย่างมาก รวมไปถึงการบังคับให้มีการวัดผลด้านธรรมาภิบาลแก่บริษัททั้งหมดที่อยู่ภายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผู้วิจัย (สุรศักดิ์ ไชยธনীจ) จึงได้สร้างทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทตรีมิติ อันเกิดจากการบูรณาการศาสตร์อย่างน้อยสามสาขา ได้แก่ เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และสังคมวิทยา ซึ่งนำไปสู่องค์ประกอบของกิจการ (firm) อันประกอบไปด้วย โครงสร้างเชิงชั้น (hierarchy) ตลาดภายใน (internal market) และวัฒนธรรมองค์การ (organizational culture)

ข้อสรุปของงานวิจัยชิ้นนี้ได้กล่าวถึงความสมดุลของอำนาจ (Y) ว่าเป็นเงื่อนไขของการเกิดธรรมาภิบาลอันประกอบไปด้วย ขีดความสามารถเชิงอำนาจ อำนาจการควบคุม และฉันทามติทางวัฒนธรรม ที่ดำรงร่วมกันอยู่อย่างสมดุลจนทำให้เกิดภาวะการณ์ของธรรมาภิบาล โดยมีลักษณะของความสมดุลขององค์ประกอบทั้งสาม ซึ่งมาจากการผสมผสานการใช้และสร้างขีดความสามารถในการบริหารงาน (X_1) ตามลักษณะเฉพาะของโครงสร้างเชิงชั้นของกิจการ การใช้อำนาจควบคุม (X_2) ในการคานอำนาจบริหาร ซึ่งอิงอยู่กับกลไกตลาดภายในที่มีปฏิสัมพันธ์กับตลาดภายนอก และฉันทามติเชิงวัฒนธรรม (X_3) ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับวัฒนธรรมสังคม

3) งานวิจัย เรื่อง Economic Organization and the Structure of Water Transactions (Kyle & Dean, 2015) เป็นงานวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งกล่าวถึงการวิเคราะห์โครงสร้างการดำเนินการทางธุรกรรมของระบบส่งน้ำ (structure of water transaction) ระหว่างรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) โดยอาศัยหลักการพื้นฐานทางสัญญา (contract) ที่ให้สิทธิกรรมสิทธิ์ในธุรกรรมดำเนินการดำเนินงานของระบบส่งน้ำฝั่งตะวันตกของสหรัฐอเมริกา ภายใต้รูปแบบของใช้สัญญาเช่า (leases contact) ซึ่งประกอบไปด้วยสัญญาสามรูปแบบ ได้แก่ สัญญาระยะสั้น

(short – term) สัญญาระยะยาว (long – term) และสัญญา (เจ้าของ) ตลอดชีพ (permanent ownership contracts) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการคาดเดาถึงรูปแบบของสัญญาที่เหมาะสมกับระบบส่งน้ำ ตามวรรณกรรมของเศรษฐศาสตร์องค์การ โดยใช้ตัวแบบ Probit (ordered probit model) เพื่อศึกษาหาความสัมพันธ์ของระยะเวลาของสัญญา (contract duration) กับระบบส่งน้ำ ภายใต้ข้อมูลอันประกอบไปด้วย

- การดำเนินการทางธุรกรรมของระบบส่งน้ำ (water transaction) ภายในรัฐแคลิฟอร์เนีย ตามหลักเศรษฐศาสตร์
- ประชากรศาสตร์ (demographic)
- สภาพภูมิอากาศที่มีผลต่อระบบชลประทาน (hydrologic – climatic)
- ข้อมูลทางการเมือง (political data)

สำหรับตัวแปรที่ใช้ในการทดสอบ ตามแนวทางของต้นทุนการดำเนินการทางธุรกรรมในทางเศรษฐศาสตร์องค์การ ได้แก่ การตัดสินใจเลือกวิธีการส่งน้ำ (water transfer decisions) (Y) ภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ อันประกอบไปด้วย

- X_1 = ความอสมมาตรของข้อมูล (asymmetric information)
- X_2 = ความซับซ้อนของลักษณะสินทรัพย์ (asset complexity)
- X_3 = อันตรายจากการขาดจริยธรรม (moral hazard) ในทางเศรษฐศาสตร์
- X_4 = ต้นทุนการตรวจสอบ / ติดตาม (monitoring costs)
- X_5 = แรงผลักดันทางการเมือง (political forces)
- X_6 = ความไม่แน่นอน (uncertainty)
- X_7 = ผลกระทบอันเกิดจากพฤติกรรมของหน่วยงานอื่น (the presence of third party effects) ต่อสัญญา

จนนำไปสู่ข้อสรุปอันเป็นผลจากการวิจัย กล่าวคือ สัญญาระยะยาวและสัญญาตลอดชีพมีความเหมาะสมต่อการลงทุนในทรัพย์สินเฉพาะ (investments in specific assets) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบส่งน้ำ (conveyance) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระยะเวลา (ตามสัญญา) ของการจัดการระบบน้ำที่ยาวนานมากเท่าใด การทำสัญญาก็จะบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ง่ายมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ สัญญาดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าผู้ซื้อ (buyers) ซึ่งมีปริมาณการใช้น้ำที่ไม่แน่นอน จะต้องซื้อกับผู้ขาย (sellers) ที่ได้รับสิทธิในการขายแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนั้น ผลของงานวิจัยดังกล่าวได้นำไปปรับใช้กับเทศบาลเมือง (urban municipalities) ดังปรากฏให้เห็นในสัญญาระยะยาวของระบบส่งน้ำ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงและป้องกันการขาดแคลนน้ำใช้

นอกจากนั้น ทีมผู้วิจัย (ยัง) ไม่ค้นพบหลักฐานเชิงสนับสนุนที่มีน้ำหนัก อันสอดคล้องกับสมมุติฐานของข้อตกลง (ระบบส่งน้ำ) ในระยะสั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ ภายใต้กรณีที่สามารถผลักภาระต้นทุนการขนส่ง (costs of transfer) ของระบบส่งน้ำไปให้แก่หน่วยงานอื่น (third parties) แทนการเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ซื้อ

2.7 ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างโดยสังเขป

ดุชนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” มีองค์ประกอบข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างโดยสังเขป ดังนี้

1) การประปานครหลวง (กปน.) เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย เริ่มดำเนินกิจการนับตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2510 ตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มีภารกิจหลักในการจัดหาแหล่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา ผลิตจัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในพื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ รวมไปถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา ซึ่งมีข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (การประปานครหลวง, 2562b)

แนวนโยบายของรัฐต่อรัฐวิสาหกิจ มี 3 ระดับ

ระดับแนวนโยบายสำหรับรัฐวิสาหกิจในภาพรวม เป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ บนพื้นฐานการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล

ระดับที่แนวนโยบายสำหรับรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปการ ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานและส่งเสริมการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมถึงพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ระดับแนวนโยบายสำหรับการประปานครหลวง ปรับปรุงและขยายโครงข่ายระบบประปาให้มีคุณภาพและเพียงพอ เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง รวมทั้งพัฒนาธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กร

วิสัยทัศน์

“เป็นองค์กรสมรรถนะสูง ที่ให้บริการงานประปา มีธรรมาภิบาล และได้มาตรฐานในระดับสากล”

พันธกิจ

ประการแรก สร้างการเติบโตและความยั่งยืนขององค์กร

ประการที่สอง ดำเนินการตามแผนน้ำประปาปลอดภัยขององค์การอนามัยโลก ด้วยการพัฒนาระบบน้ำดิบ-ผลิต-จ่ายให้มีเสถียรภาพ

ประการที่สาม พัฒนางานประปาอย่างมืออาชีพให้ตอบสนองต่อความต้องการ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ประการที่สี่ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้ประชาชนได้มีน้ำประปาใช้ถ้วนหน้า
ค่านิยม

พนักงานของการประปานครหลวงจะต้องปฏิบัติภารกิจภายใต้ค่านิยมที่เรียกว่า “QWATER” ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

Quality: ใส่ใจคุณภาพ

Willingness: มุ่งมั่น

Achievement: พัฒนาการ

Team: พัฒนางาน

Excellent Service: บริการสังคม

Respect to Transparency: ด้วยความโปร่งใส

2) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (บวท.) เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม เริ่มดำเนินกิจการนับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2506 ตามหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไทย ให้เป็นหน่วยงานผู้ให้บริการการเดินอากาศของประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ได้แก่ การบริหารจราจรทางอากาศ (Air Traffic Management) ภายในเขตแกลงข่าวการบินกรุงเทพฯ (Bangkok Flight Information Region: Bangkok FIR) เพื่อความปลอดภัยและประสิทธิภาพทางการบินของผู้ใช้ห้วงอากาศในประเทศไทย การบริการระบบสื่อสาร ระบบช่วยการเดินอากาศ และระบบติดตามอากาศยาน (Aeronautical Communications, Navigation and Surveillance System/Services) และการบริการข่าวสารการเดินอากาศและงานแผนที่เดินอากาศ (Aeronautical Information Services and Aeronautical Charts) รวมทั้ง บริการเกี่ยวเนื่องและงานตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งมีข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด, 2562b)

แนวนโยบายของรัฐต่อรัฐวิสาหกิจ มี 3 ระดับ

ระดับแนวนโยบายสำหรับรัฐวิสาหกิจในภาพรวม เป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศบนพื้นฐานการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล

ระดับแนวนโยบายสำหรับรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่ง พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบการขนส่งเพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายและทำให้บริการให้มีมาตรฐาน สนับสนุนบริการขนส่งมวลชนและการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ของประเทศ และส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ระดับแนวนโยบายสำหรับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด พัฒนาโครงข่ายอุปกรณ์ และระบบงานให้ทันสมัย มีคุณภาพและเพียงพอ รวมทั้งให้บริการที่มีความปลอดภัยและรวดเร็ว ตรงเวลาตามมาตรฐานสากล และเพิ่มศักยภาพในการหารายได้จากบริการที่เกี่ยวข้อง

วิสัยทัศน์

“เป็นองค์กรที่ให้บริการการเดินทางอากาศด้วยคุณภาพสูงสุดอย่างยั่งยืน”

พันธกิจ

“เป็นผู้ให้บริการการเดินทางอากาศของประเทศที่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการด้วยความปลอดภัยเป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างคุณค่าให้แก่ระบบการบินและผลประโยชน์แห่งชาติ

วัฒนธรรมองค์กร

พนักงานของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จะต้องปฏิบัติตามภารกิจภายใต้กรอบวัฒนธรรมองค์กรที่เรียกว่า "SMART AEROTHAI" ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

Safety: ความปลอดภัย

Morality: จริยธรรมเพื่อส่วนรวม

Accountability: ความรับผิดชอบต่อตนเองและหน้าที่

Recognition: การเป็นที่ยอมรับในความเป็นมืออาชีพในระดับสากล

Teamwork: ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

2.8 บทสรุปการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับดัชนีนิพนธ์

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับดัชนีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร” ผ่านทฤษฎีทั้งสี่ประการ ได้แก่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กร ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ทฤษฎีตัวการตัวแทน และหนึ่งแนวคิด ได้แก่

แนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งได้ก่อให้เกิดกระแสและพัฒนาการด้านการศึกษานอกระบบทางธุรกิจ และการกลับมาเป็นแนวทางกระแสหลักทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายขอบเขตของประเด็นที่ศึกษา และอาณาบริเวณขององค์การในลักษณะอื่น ๆ ที่นับเนื่องด้วยหน่วยทางธุรกิจ อาทิ องค์การรัฐวิสาหกิจ องค์การไม่แสวงหากำไร องค์การศาสนา หรือองค์การเสมือนจริงในลักษณะอื่น ๆ ที่มีรูปแบบผสม เป็นต้น ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะความร่วมมือระหว่างกันกับทางธุรกิจถือเป็นสิ่งมหัศจรรย์ในด้านประติมากรรมทางสังคมของมนุษย์ เพราะเป็นการรวมกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่หลากหลาย และทรัพยากรที่มีมูลค่าและปริมาณมหาศาล ภายใต้ความสัมพันธ์อันสลับซับซ้อน อีกทั้งความร่วมมือต่อกันยังช่วยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่งคั่ง และมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของระบบตลาดอย่างมหาศาล แต่จากมูลค่าของความเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นนี้เอง ทำให้จำเป็นต้องมีผู้ที่คอยดำเนินการธุรกรรมต่าง ๆ จนนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่าต้นทุนตัวการตัวแทนในที่สุด ต้นทุนตัวการตัวแทนจึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดสัญญา ซึ่งเป็นสิ่งที่ชอบธรรมตามกฎหมาย และคอยประสานความร่วมมือระหว่างกันให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย สัญญาจึงถือเป็นนวัตกรรมของยุคสมัยใหม่ ที่มีกระบวนการผ่านประวัติศาสตร์มายาวนาน และเป็นสิ่งที่มีส่วนต่อการจัดรูปแบบขององค์การ และถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการดำเนินงานขององค์การให้อยู่รอดต่อไปได้อย่างมีศักยภาพภายใต้ระบบตลาด ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการผสมผสานระหว่างต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานในทางเศรษฐศาสตร์ และต้นทุนจากตัวการกับตัวการและตัวการกับตัวการเข้าไว้ด้วยกันแล้ว ก็จะทำให้เกิดแนวคิดที่ทรงพลัง ดังเช่นการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดโครงสร้างทางธุรกรรมในรูปแบบลำดับชั้นการดำเนินงานอย่างมีธรรมาภิบาล ซึ่งใช้ในการทำความเข้าใจหน่วยทางธุรกิจ โดยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานในทางเศรษฐศาสตร์จะใช้เพื่ออธิบายถึงการแลกเปลี่ยนภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

กล่าวโดยสรุปแล้ว นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การก็ยังมีได้ศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจเสียทีเดียว (Peng et al., 2016) แต่ได้ให้แนวคิดการศึกษาสถาบันในเชิงเปรียบเทียบเอาไว้ สำหรับใช้เพื่อศึกษาองค์การในลักษณะอื่น ๆ อาทิ องค์การรัฐวิสาหกิจ องค์การไม่แสวงหากำไร องค์การเสมือนจริง เป็นต้น เพราะฉะนั้น มรดกในอนาคต มรดกที่วิลเลียมสัน (Oliver, 1991b, 1998a, 2000) ได้ทิ้งเอาไว้ให้สำหรับการศึกษาสถาบันในเชิงเปรียบเทียบภายใต้ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ได้แก่ การวิเคราะห์องค์การในระดับจุลภาค ซึ่งมีองค์ประกอบในเรื่องสินทรัพย์ที่มีลักษณะเฉพาะและความไม่แน่นอนของการดำเนินธุรกรรมซึ่งเป็นกรอบแนวคิดจากการศึกษาองค์การในภาคเอกชน เพราะฉะนั้น การศึกษาองค์การเอกชนในระดับจุลภาค ก็คือการศึกษาลักษณะโครงสร้างองค์การของหน่วยทางธุรกิจ ดังปรากฏให้เห็นใน รูปแบบ

ของระบบตลาดและระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน นั่นเอง ซึ่งเมื่อนำมาประยุกต์ใช้เพื่อศึกษาองค์การในลักษณะอื่น ๆ นอกเหนือไปจากหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน ภายใต้แนวคิดการศึกษาสถาบันเชิงเปรียบเทียบ จึงมีการเพิ่มลักษณะโครงสร้างทางธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจ ได้แก่ ระบบกลุ่มและระบบผสม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการนำกรอบแนวคิดการศึกษาสถาบันเชิงเปรียบเทียบ นับได้ว่าเป็นคุณูปการอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจต่อไปในอนาคต

สำหรับการศึกษาดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” จำเป็นต้องขยายขอบเขตองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีที่มีอยู่แต่เดิม ไปสู่การแสวงหาคำตอบในภาคปฏิบัติผ่านงานวิจัยจากกรณีศึกษา ดังจะเห็นได้จากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจทั้งสามประการ ประกอบไปด้วย ต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรม อันจะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบ ถึงคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ผ่านการพิสูจน์กรณีศึกษา การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ต่อไป

2.9 กรอบแนวคิดการวิจัย



บทที่ 3

วิธีดำเนินการศึกษา

คุณฐิณีพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร” เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีระเบียบวิธีวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้สำหรับดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ และแสวงหาคำตอบตามข้อสมมติพื้นฐาน โดยมีลำดับการนำเสนอ ดังนี้ หัวข้อแรก การศึกษาค้นคว้าทางด้านเอกสาร หัวข้อที่สอง การศึกษาภาคสนาม หัวข้อที่สาม การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง หัวข้อที่สี่ ข้อจำกัดในการดำเนินงานวิจัย หัวข้อที่ห้า เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล หัวข้อที่หก การเก็บรวบรวมข้อมูล และหัวข้อสุดท้าย การวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 การศึกษาค้นคว้าทางด้านเอกสาร (Documentary Research)

องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าวมีที่มาจาก หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้องกับ

- ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กร (Organizational Economics Theory)
- ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ (Theory of The Firms)
- ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction Cost Theory)
- ทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory)
- แนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ (Ethical Economy)

2) บทความ (journal) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

- คุณสมบัติและลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ
- การออกแบบโครงสร้างทางธุรกรรม การกำกับติดตาม และขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจไทย และต่างประเทศ

3) พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และกฎหมายอื่นใด ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบเขตการปฏิบัติงานของ

องค์การรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบิน
แห่งประเทศไทย จำกัด

- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับติดตามและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
2562
- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
2548
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับติดตาม
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2557
- มติคณะรัฐมนตรี
- มติคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.)

4) รายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ รายงานผล
ความคืบหน้าการดำเนินงานและโครงการ บันทึกข้อความ และเอกสารอื่น ๆ
เกี่ยวข้องกับการประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

- แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2560-2564
- แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2560-2564
- แผนวิสาหกิจ การประปานครหลวง ฉบับที่ 5 (ปี 2563-2565)
- แผนวิสาหกิจ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด พ.ศ. 2562-2566
- รายงานประจำปีการประปานครหลวง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2556 – 2561
- รายงานประจำปีบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด นับตั้งแต่
พ.ศ. 2556 – 2561
- ระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ 27 มาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ว่าการ
และพนักงาน พ.ศ. 2559
- ระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ 57 การรับรองระบบประปาเอกชน
พ.ศ. 2557

- ระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ 73 การให้บริการธุรกิจที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2558
- 5) เอกสารงานวิจัยองค์การรัฐวิสาหกิจหรือองค์การในลักษณะอื่นใด ซึ่งมีภารกิจในการผลิตสินค้าและการบริการสาธารณะของต่างประเทศ ที่มีความคล้ายคลึงหรือเกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ เพื่อศึกษาถึงต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวการกับตัวการ และรูปแบบและโครงสร้างองค์การ ตามคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ขอบเขตของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ
 - Transaction Cost Economic Analysis of Bangkok Mass Transit Authority (BMTA): A case study of bus maintenance (Rapeepathana, 1994)
 - บริษัทจดทะเบียนและธรรมาภิบาลบริษัทไทย ภายใต้แนวทฤษฎีความสมดุลของอำนาจ (สุรศักดิ์ ไชยธนกิจ, 2549)
 - Economic Organization and the Structure of Water Transactions (Kyle Emerick and Dean Lueck, 2015)
 - การตั้งราคาน้ำประปาโดยอาศัยหลักต้นทุนส่วนเพิ่ม: กรณีศึกษา การประปา นครหลวง (สุภาพร, 2539)
 - การวิเคราะห์โครงสร้างต้นทุนการผลิตน้ำประปาแยกตามกลุ่ม กรณีศึกษา: การประปาส่วนภูมิภาค (ณัฐวีร์, 2552)
 - คู่มือบริหารกิจการประปา (กรมทรัพยากรน้ำ, 2552)
 - คู่มือการวิเคราะห์ค่าน้ำประปา (กรมทรัพยากรน้ำ, 2557)
 - การศึกษาความเป็นไปได้ การให้บริการธุรกิจเสริมหลังมาตรวัดน้ำของการประปา นครหลวง (จวีร์รัตน์, 2554)
 - การบริหารความเสี่ยงในบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (รัตนพร, 2551)
 - Feasibility study for setting up an airline of Aerothai (Pantip, 2001)

3.2 การศึกษาภาคสนาม (Field Study)

ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาและแสวงหาองค์ความรู้ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (Depth Interview) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลขั้นปฐมภูมิ (Primary Data) จากกลุ่มตัวอย่างเป็นแนวทางหลัก ผ่านการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) และการจัดทำ

สัมมนากลุ่ม (Focus Group) ด้วยวิธีการเลือกกลุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sample) ที่มีผลต่อข้อสมมติพื้นฐานและปัจจัยของวิทยานิพนธ์ในฐานะตัวแสดงหลัก (Key Actor) ซึ่งจะช่วยให้ข้อมูลเชิงลึก และยังสามารถแนะนำตัวแสดงอื่นที่มีบทบาทและข้อมูลเชิงลึกตรงตามหัวข้อและแบบสัมภาษณ์

โดยกำหนดรูปแบบการสัมภาษณ์ รายการคำถาม เวลา ภายใต้งैอนไขและมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีรายละเอียดเชิงลึกและมีข้อเท็จจริงสูง ไม่เบี่ยงเบนและเกิดความแตกต่างจากชุดคำถามของแบบสัมภาษณ์ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้อาศัยการสัมภาษณ์แบบชวนคิด (probe) และการยกตัวอย่างเปรียบเทียบขององค์การรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ตามหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อเพิ่มความสนใจไปยังเรื่องหนึ่งเรื่องใด ที่ต้องการสอบถามเป็นการเฉพาะอย่างตรงประเด็น

3.3 การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” มีประชากรประกอบไปด้วยองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง ภายใต้งัการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างสำหรับใช้เป็นกรณีศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติขององค์การรัฐวิสาหกิจ ที่มีคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจภายในระบบเศรษฐกิจไทยเอาไว้สามประการ ดังนี้

ประการแรก องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจะต้องมีกำไรจากผลการดำเนินงาน หรืออย่างน้อยไม่ประสบกับภาวะขาดทุนจนต้องพึ่งพาการอุดหนุนและงบประมาณประจำปีจากภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้้องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีอิสระในการกำหนดนโยบายและทิศทางของ้องค์การ การกำหนดงบประมาณประจำปี การกำหนดโครงสร้างผังบริหาร และกรอบอัตรากำลังภายใน้องค์การ โดยปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐในทางตรง อันเนื่องมาจากผลการดำเนินงานประสบกับภาวะขาดทุน จนถูกกำกับ ดูแล โดยตรงจากภาครัฐ

ประการที่สอง องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจะต้องดำเนินกิจกรรมในรูปแบบของการผูกขาด ซึ่งถือเป็นจุดเด่นและคุณสมบัติเฉพาะของ้องค์การรัฐวิสาหกิจภายในระบบตลาด ซึ่งเกิดขึ้นจากความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรีด้วยสาเหตุต่าง ๆ ดังที่จะอธิบายต่อไปในภายหลัง จนภาครัฐต้องเข้าแทรกแซงกลไกราคาภายในระบบตลาดเสรี เพื่อรักษาผลประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชน อันได้แก่ สินค้าและบริการสาธารณะ สวัสดิการสังคม

ประการที่สาม องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจะต้องไม่จัดตั้งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้ เนื่องจาก้องค์การ

รัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าว จะมีรูปแบบและคุณลักษณะเหมือนหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชนทั่วไป ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ผลประกอบการทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ภายหลังจากคัดเลือกองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นตัวแทนของประชากรแล้ว จึงแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็นสองกลุ่ม **รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 45 ราย** ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มตัวการผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารขององค์การรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

- คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จำนวน 5 ท่าน
- คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 1 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จำนวน 5 ท่าน ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำกับ ติดตาม และประเมินผล บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จำนวน 5 ท่าน ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำกับ ติดตาม และประเมินผล การประปานครหลวง

รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์จากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จำนวนทั้งสิ้น 15 ราย

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่มีตำแหน่งบังคับบัญชาและอยู่ในสายงานหลักขององค์การรัฐวิสาหกิจ

การประปานครหลวง

- คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวง จำนวน 5 ท่าน
- คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) การประปานครหลวง จำนวน 5 ท่าน
- คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (แผนและพัฒนา) การประปานครหลวง จำนวน 5 ท่าน

รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์จากการประปานครหลวง จำนวนทั้งสิ้น 15 ราย

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

- คณะผู้บริหารสำนักพัฒนารัฐวิสาหกิจ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จำนวน 5 ท่าน

- คณะผู้บริหารสำนักกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จำนวน 5 ท่าน
- คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จำนวน 5 ท่าน

รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์จากการบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จำนวนทั้งสิ้น 15 ราย

3.4 ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการดำเนินงานวิจัย

ดุชนินพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” มีข้อจำกัดในการดำเนินงานวิจัย ได้แก่ ข้อจำกัดในด้านการนัดหมายและความร่วมมือในการเก็บข้อมูล การนัดพบ และการเข้าสัมภาษณ์ จากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เนื่องจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานทั้งสามแห่งมีภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบ และภาระงาน ซึ่งเป็นลักษณะทำงานประจำ และงานพิธีการเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ผู้บริหารระดับสูงของทั้งสามหน่วยงานยังมีภารกิจต้องเดินทางไปต่างประเทศ จึงส่งผลให้การนัดพบและการเข้าสัมภาษณ์เป็นไปอย่างล่าช้า ยากต่อการเก็บข้อมูลและการสัมภาษณ์ซ้ำในกรณีที่มีประเด็นและข้อสงสัยอื่น ๆ เพิ่มเติมจากคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกที่อยู่นอกเหนือไปจากแบบสัมภาษณ์ ประกอบกับเกิดกรณีการเลื่อนและแต่งตั้งตำแหน่ง การโยกย้าย ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จึงส่งผลให้ตัวแสดงหลักเกิดการเปลี่ยนแปลง และเป็นผลให้ผู้ทำวิจัยต้องปรับเปลี่ยนผู้ให้ข้อมูลและสัมภาษณ์ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ขั้นตอนและกระบวนการนับตั้งแต่การติดต่อนัดหมายในเบื้องต้น การประสานงาน และการเข้าพบเพื่อสัมภาษณ์ จึงเกิดความล่าช้าและต้องเลื่อนระยะเวลาในการเก็บข้อมูลออกไปในที่สุด

อนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์ยังได้กำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้ผู้วิจัยเปิดเผย หรืออ้างอิงซึ่งเป็นการระบุถึง ยศ ชื่อ นามสกุล และตำแหน่งภายในส่วนราชการ/องค์การรัฐวิสาหกิจ โดยอนุญาตให้ผู้วิจัยอ้างอิงเป็นองค์คณะสัมภาษณ์ภายใต้หน่วยงานในระดับสำนัก/กอง รองผู้ว่าการในระดับสายงาน และผู้อำนวยการใหญ่ในระดับสำนัก รวมไปถึงกรณีให้ผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์บางกลุ่มได้แสดงเจตจำนงต่อผู้วิจัย โดยไม่อนุญาตให้มีการบันทึกเทปและบันทึกเสียง แต่อนุญาตให้ใช้วิธีการจดบันทึกขณะดำเนินการสัมภาษณ์แทน แต่ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์ทุกคนยินดีจะตอบทุกคำถามของผู้ทำวิจัยโดยยึดหลักวิชาการ จรรยาบรรณในวิชาชีพ

และจะเปิดเผยข้อมูลและความคิดเห็นส่วนตัวตามข้อเท็จจริง เท่าที่ชั้นความลับของทางราชการ และหน่วยงานจะเอื้ออำนวยให้แจ้งต่อผู้วิจัยได้

3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์ขึ้นจำนวน 3 ชุด โดยแบ่งตามความสัมพันธ์จากทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน อันได้แก่ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวการกำกับ ติดตาม และประเมินผล องค์การรัฐวิสาหกิจ จำนวน 1 ชุด โดยใช้แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ" บทบาทของการประสานนครหลวงในฐานะตัวแทนตามทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน จำนวน 1 ชุด โดยใช้แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: การประสานนครหลวง" และบทบาทของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ในฐานะตัวแทนตามทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน จำนวน 1 ชุด โดยใช้แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด" โดยยึดตามคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ปัจจัยตัวการ - ตัวแทน และปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรม

ขั้นตอนต่อมาผู้วิจัยได้แบ่งคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกที่ใช้ในการเก็บข้อมูลออกเป็นสองกลุ่ม ตามลักษณะของการเป็นตัวการตัวแทน มากำหนดเป็นกรอบแนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และตรงตามวัตถุประสงค์ของการทำวิจัยในครั้งนี้ รวมไปถึงการสร้างชุดคำถามในลักษณะของคำถามปลายเปิด (Open End) เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์จะสามารถให้ข้อมูลได้ โดยไม่ถูกปิดกั้นทางความคิด และสามารถแสดงมุมมองทัศนคติ และความคิดเห็นเชิงวิชาการได้อย่างอิสระ โดยมีรายละเอียดปลีกย่อย กล่าวคือ

3.5.1 แบบสัมภาษณ์สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในฐานะตัวการ

แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ" ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 7 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วย ชื่อ-นามสกุล อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่งปัจจุบัน สังกัด/หน่วยงาน ระยะเวลาของการทำงานภายในส่วนราชการ/องค์การรัฐวิสาหกิจ (ปี) และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ

ส่วนที่ 2 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับ **ต้นทุนธุรกรรมการค้าเงินงาน (Transaction cost)** ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจนำมาใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายให้กับองค์การรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกเป็นสัญญาและการกำกับ ติดตาม และประเมินผล ดังนี้

ข้อ 2.1 สัญญา (Contract: ซึ่งหมายถึงรวมถึง กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่หน่วยงานของท่านนำมาใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายให้กับองค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 2.1.1 ในปัจจุบันท่านคิดว่ามีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับใดบ้าง ที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการกำหนดบทบาท หน้าที่ ภารกิจของหน่วยงานของท่าน รวมไปถึงการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการดำเนินงาน

ข้อ 2.1.2 หน่วยงานของท่านได้ทำสัญญากับองค์การรัฐวิสาหกิจในลักษณะใดบ้าง ดังมีรายละเอียดที่แสดงถึงข้อตกลงระหว่างกันในด้านต่าง ๆ อาทิ ข้อตกลงในการดำเนินงาน การกำหนดค่าตอบแทน เงินใจ รูปแบบ และวิธีการส่งมอบสินค้าและบริการ เป็นต้น

ข้อ 2.1.3 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีรูปแบบสัญญาก็ประเภท สำหรับใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งชนิดและลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 2.2 การกำกับ ติดตาม และประเมินผล (Monitoring) องค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 2.2.1 หน่วยงานของท่านมีการกำกับและติดตามองค์การรัฐวิสาหกิจในประเด็นใดบ้าง

ข้อ 2.2.2 ในปัจจุบันท่านคิดว่าระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลของหน่วยงานของท่านสามารถสะท้อนต้นทุนธุรกรรมการค้าเงินงานที่เกิดขึ้นขององค์การรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่ อย่างไร (เพิ่มขึ้น/เท่าเดิม/ลดลง)

ข้อ 2.2.3 หน่วยงานของท่านมีกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างไร เพื่อให้แน่ใจได้ว่าองค์การรัฐวิสาหกิจจะบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตกลงเอาไว้กับตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวแทน (พนักงาน ลูกจ้าง ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)

ส่วนที่ 3 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับ **ตัวการ-ตัวแทน (Principle-Agent)** ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวการ

ข้อ 3.1 ตัวแทน ประกอบไปด้วย

- 1) องค์การรัฐวิสาหกิจ
- 2) พนักงานและลูกจ้างภายในหน่วยงาน
- 3) ลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)
- 4) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ คู่แข่ง คู่ค้า ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงาน

ภายใต้แนวคิด หลักการ และวิธีปฏิบัติของหน่วยงานในด้าน CG/CSR/Value Chain ที่ก่อให้เกิดสถานการณ์ชนะทั้งคู่ (win-win situation)

ส่วนที่ 4 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction cost) ของกรณีศึกษา อันได้แก่ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ข้อ 4.1 ในปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษามีลักษณะการดำเนินงานอย่างไร

- สินค้าและบริการสาธารณะ
- พาณิชนยกรรม/อุตสาหกรรม

ข้อ 4.2 ในปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษามีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานอยู่ในระดับที่เหมาะสมหรือไม่ และควรมีแนวทางสำหรับประเด็นดังกล่าวอย่างไร

- องค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา มีต้นทุนสินค้าและบริการสะท้อนความเป็นจริงหรือไม่ อย่างไร
- องค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา มีต้นทุนแฝงในการดำเนินงานที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 5 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับตัวการ-ตัวแทน (Principle-Agent) ของกรณีศึกษา อันได้แก่ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ข้อ 5.1 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวการ (Principle) ขององค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 5.1.1 องค์การรัฐวิสาหกิจประกอบไปด้วยตัวการหลักหน่วยใดบ้าง (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้ง

ภายในและภายนอกประเทศ) และตัวการหลักแต่ละหน่วยมีบทบาท หน้าที่ และภารกิจต่อองค์การรัฐวิสาหกิจอย่างไร

- ด้านการกำหนดนโยบาย
- ด้านการจัดสรรทรัพยากร
- ด้านการกำหนดและวัดผลการดำเนินงาน

ข้อ 5.1.2 หากมีตัวการหลักมากกว่า 1 หน่วย หน่วยงานของท่านในฐานะตัวการมีแนวทางในการจัดการกับความต้องการของตัวการหลักอื่น ๆ ที่มีจุดประสงค์เหมือน/ต่างกันได้อย่างไร และโดยวิธีการใด

ข้อ 5.2 องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน (Agent)

ข้อ 5.2.1 องค์การรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ สอดคล้องหรือแตกต่างไปจากความต้องการหรือความคาดหวังของหน่วยงานของท่านในฐานะตัวการ หรือไม่ อย่างไร

- หากมีความแตกต่างระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การรัฐวิสาหกิจกับความต้องการหรือความคาดหวังของหน่วยงานของท่านในฐานะตัวการ หน่วยงานของท่านมีวิธีเชื่อมเป้าหมายของทั้งสองฝ่าย (goal congruence) ระหว่างตัวการและตัวแทนได้อย่างไร

ส่วนที่ 6 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้าง (Structure) ของกรณีศึกษา อันได้แก่ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ข้อ 6.1 โครงสร้างในปัจจุบันของกรณีศึกษาภายในระบบตลาด (Market)

ข้อ 6.1.1 ท่านคิดว่าในปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีคู่แข่งหรือไม่ ในระบบตลาด

- ในกรณีปัจจุบันมีคู่แข่ง ท่านคิดว่าใครคือคู่แข่งขององค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา และมีการแข่งขันในด้านการดำเนินงานในลักษณะใด
- ในกรณีปัจจุบันไม่มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าต่อไปในอนาคตองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษาจะมีคู่แข่งหรือไม่ เพราะเหตุใด

ข้อ 6.2 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบลำดับชั้นในการดำเนินงาน (Bureaucracy)

ข้อ 6.2.1 ท่านคิดว่าในปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร

- มีระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน และการสื่อสารภายในองค์กรอย่างไร
- มีการกำหนดตำแหน่งระดับสูงและการแบ่งสายงานที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
- องค์กรมีขนาดและการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
- มีการกำหนดตำแหน่งในระดับต่าง ๆ รวมไปถึงกรอบอัตรากำลังภายในองค์กร ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 7 คำถามสัมภาษณ์เพื่อขอรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา อันได้แก่ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ข้อ 7.1 จากภาพรวมของคำถามในข้างต้น ปัจจุบันท่านคิดว่าองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

ข้อ 7.1.1 องค์การรัฐวิสาหกิจมีข้อได้เปรียบที่ได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษจากภาครัฐในประเด็นใดบ้าง

ข้อ 7.1.2 องค์การรัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดในด้านใดบ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมอุตสาหกรรม (sector) ของธุรกิจในตลาด และแนวทางแก้ไขที่สามารถกระทำได้ในปัจจุบัน รวมไปถึงแผนการขั้นต่อไปในอนาคตมีอะไรบ้าง

ข้อ 7.2 ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงสัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และ ข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษาหรือไม่ และการปรับปรุงสัญญาในครั้งนี้จะส่งผลอย่างไร

ข้อ 7.3 ในอนาคตหน่วยงานของท่านจะจัดการกับปัญหาตัวการตัวแทนที่มีลักษณะสลับซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ข้อ 7.3.1 ตัวการมีความคาดหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีรายได้การดำเนินงานที่สูงขึ้น และมีการตอบสนองที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ต่อผลลัพธ์และเป้าหมายที่ตัวการกำหนด

ข้อ 7.3.2 ตัวแทนมีความคาดหวังที่สูงขึ้นจากสินค้าและบริการที่ได้รับจากองค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 7.4 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีความต้องการให้องค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีโครงสร้างผังบริหารเป็นไปในลักษณะใด

ข้อ 7.4.1 มีความรวดเร็วในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Agility)

ข้อ 7.4.2 มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Flexibility)

ข้อ 7.4.3 มีการปรับตัวภายในองค์การให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Adaptation)

ข้อ 7.4.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Disruptive)

ข้อ 7.4.5 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)

ข้อ 7.4.6 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไว้ที่หน่วยปฏิบัติ (Decentralization)

ข้อ 7.5 ในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระบบตลาด เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษาอย่างไร ภายใต้แนวคิดจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ผ่านประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ข้อ 7.5.1 องค์การสามารถยืดหยุ่นได้ด้วยผลประกอบการของตนเอง และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (ผ่านการลดต้นทุนการดำเนินงานทางธุรกิจ และการขยายรายได้จากธุรกิจเสริม)

ข้อ 7.5.2 องค์การสามารถตอบสนองต่อตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) ซึ่งจะมีการกำหนดผลประโยชน์ต่างตอบแทน (reciprocity) อย่างเหมาะสม

ข้อ 7.5.3 องค์การสามารถตอบสนองต่อลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) โดยลูกค้าหลักโดยตรงจะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพ ในขณะที่องค์การไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนแฝง เช่น ต้นทุนการดำเนินงาน ต้นทุนการซ่อมแซม บำรุง และรักษา ในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น

3.5.2 แบบสัมภาษณ์การประสานครหลวง ในฐานะตัวแทน

แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณ้องค์การรัฐวิสาหกิจ: การประสานครหลวง" ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบไปด้วย ชื่อ-นามสกุล อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่งปัจจุบัน สังกัด / หน่วยงาน ระยะเวลาของการทำงานภายในส่วนราชการ / องค์การรัฐวิสาหกิจ (ปี) และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ

ส่วนที่ 2 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับต้นทุนธุรกรรมการค้าเงินงาน (Transaction cost) ที่เกี่ยวข้องกับการประสานครหลวง

ข้อ 2.1 สัญญา (Contract: ซึ่งหมายรวมถึง กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 2.1.1 หน่วยงานของท่านถูกจัดตั้งขึ้นมาจากกฎหมายใด และกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตการค้าเงินงานของหน่วยงานไว้อย่างไรบ้าง

ข้อ 2.1.2 ในปัจจุบันท่านคิดว่ามีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับใดบ้าง ที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการกำหนดบทบาท หน้าที่ ภารกิจของหน่วยงานของท่าน รวมไปถึงการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการค้าเงินงาน

ข้อ 2.1.3 หน่วยงานของท่านได้ทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐใดบ้าง โดยมีรายละเอียดที่แสดงถึงข้อตกลงระหว่างกันในด้านต่าง ๆ อาทิ ข้อตกลงในการดำเนินงาน การกำหนดค่าตอบแทน เงื่อนไข รูปแบบ และวิธีการส่งมอบสินค้าและบริการ เป็นต้น

ข้อ 2.1.4 ในปัจจุบันปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีรูปแบบของสัญญาประเภท (ทั้งที่ใช้กับพนักงานภายในหน่วยงาน และกับภายนอกหน่วยงาน อาทิ การจ้างเหมาแรงงาน/บริการ/ที่ปรึกษา) และรายละเอียดภายในสัญญาที่มีข้อตกลงที่ระบุถึงสิ่งที่หน่วยงานคาดหวังจากพนักงานหรือหน่วยงานภายนอกที่รับจ้างเหมาแรงงาน/บริการ/ที่ปรึกษา จากหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

ข้อ 2.2 การกำกับ ติดตาม และประเมินผล (Monitoring) องค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 2.2.1 ในปัจจุบันท่านคิดว่าระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผล องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถสะท้อนการเพิ่มขึ้น/ลดลง ของต้นทุนการค้าเงินงานภายในหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

- ระบบการประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal: SEPA)
- ระบบการประเมินผลงานภายในหน่วยงาน

ข้อ 2.2.2 หน่วยงานของท่านมีกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างไร เพื่อให้แน่ใจได้ว่าองค์กรของท่านจะบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตกลงเอาไว้กับตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวแทน (พนักงาน ลูกจ้าง ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)

ข้อ 2.2.3 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านกำกับ ติดตาม และประเมินผล การปฏิบัติงานของพนักงานภายในหน่วยงานด้วยวิธีการใด และสัมฤทธิ์ผลของการประเมินนั้น สามารถสะท้อนได้ถึง

- การเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินค้าและบริการ (รายได้รวม/แนวโน้มการขยายตัว ด้านธุรกิจหลักและธุรกิจเสริม/การเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีและนวัตกรรม ภายในหน่วยงาน)
- การลดลงของค่าใช้จ่ายภายในองค์กร (ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ/ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร)

ข้อ 2.2.4 ในปัจจุบันท่านคิดว่าการกำกับ ติดตาม และประเมินผลพนักงาน ขององค์กรรัฐวิสาหกิจสามารถสะท้อนถึงพฤติกรรมอันพึงประสงค์ตามหลักจริยธรรมในทาง เศรษฐศาสตร์ ของพนักงานภายในหน่วยงานของท่านได้หรือไม่ อย่างไร (พฤติกรรมอันพึงประสงค์ ตามหลักจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การอุทิศตัวต่อหน้าที่ การทำงานโดยเห็น ผลประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก การทำงานเป็นทีม การเปิดเผยข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา และการ ไม่ใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว)

ข้อ 2.2.5 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีกลไกอะไร สำหรับใช้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผล พนักงานและลูกจ้างหมาแรงงานเอกชนภายในองค์กร และบริษัท รับจ้างเหมาบริการภายนอกองค์กร เพื่อให้แน่ใจได้ว่าพนักงานของท่านจะทำงานตามสัญญา โดยถือผลประโยชน์สูงสุดขององค์กร ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

ส่วนที่ 3 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับ **ตัวการ-ตัวแทน (Principle-Agent)** ของการปราบปรามครหลวงในฐานะตัวแทน

ข้อ 3.1 ตัวการ (Principles) ขององค์กรรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 3.1.1 หน่วยงานของท่านประกอบไปด้วยตัวการหลักหน่วยใดบ้าง (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) และตัวการหลักแต่ละหน่วยมีผลต่อหน่วยงานของท่านอย่างไร

- ด้านการกำหนดนโยบาย
- ด้านการจัดสรรทรัพยากร
- ด้านการกำหนดและวัดผลการดำเนินงาน

ข้อ 3.1.2 หากหน่วยงานของท่านมีตัวการหลักมากกว่า 1 หน่วย ท่านมีแนวทางในการจัดการกับความต้องการของตัวการหลักที่มีจุดประสงค์เหมือน/ต่างกันได้อย่างไร และโดยวิธีการใด

ข้อ 3.1.3 หน่วยงานของท่านมีใครเป็นลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน) และมีจำนวนประมาณเท่าใด และหากเกิดปัญหาในการให้บริการลูกค้าหลักโดยตรงในระดับต่าง ๆ (ปัจเจกชน/กลุ่ม) จะมีผลกระทบอย่างไรต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

- ผู้ใช้น้ำรายใหญ่ (โรงงานอุตสาหกรรม/ห้างสรรพสินค้า/คอนโด/สนามบิน/หน่วยงานภาครัฐ)
- ประชาชนทั่วไป (ครัวเรือน)

ข้อ 3.2 องค์กรรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน (Agent)

ข้อ 3.2.1 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร สอดคล้องหรือแตกต่างไปจากความต้องการหรือความคาดหวังของตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) หรือไม่ อย่างไร

- หากมีความแตกต่างระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรกับความต้องการหรือความคาดหวังของตัวการ หน่วยงานของท่านมีวิธีเชื่อมเป้าหมายของทั้งสองฝ่าย (ตัวการและตัวแทน) ได้อย่างไร

ข้อ 3.2.2 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านต้องรายงานผลลัพธ์การดำเนินงานให้กับหน่วยงานใดบ้าง และจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น หน่วยงานของท่านจะต้องตอบสนองต่อหน่วยงานเหล่านั้นอย่างไร กรณีที่เกิดขึ้น ได้แก่

- ผลลัพธ์อยู่ในเกณฑ์ และ/หรือ สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด
- ผลลัพธ์ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

ส่วนที่ 4 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้าง (Structure) ของการ
ประสานครหลวง

ข้อ 4.1 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบตลาด (Market)

ข้อ 4.1.1 ในปัจจุบันสินค้า และ/หรือ บริการหลักของท่านคืออะไร และมี
แนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างไรในระยะ 3-5 ปี นับจากนี้

ข้อ 4.1.2 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านได้มีสินค้า และ/หรือ บริการเสริม
นอกเหนือไปจากการผลิตสินค้า และให้บริการภายในธุรกิจหลักของหน่วยงาน หรือไม่

- ในกรณีที่มี สินค้า และ/หรือ บริการเสริมคืออะไร และมีแนวโน้มการ
เจริญเติบโตเป็นอย่างไร
- หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการเพื่อสนับสนุนธุรกิจเสริมอย่างไร พบ
ปัญหา/อุปสรรค หรือไม่ และได้ดำเนินการตอบสนองอย่างไร
- ข้อ 4.1.3 ท่านคิดว่าในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีคู่แข่งหรือไม่ ในระบบ
ตลาด
- ในกรณีที่มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าใครคือคู่แข่งของหน่วยงานของท่าน
และมีการแข่งขันในด้านการดำเนินงานในลักษณะใด
- ในกรณีที่ปัจจุบันไม่มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าต่อไปในอนาคตจะมีคู่แข่งหรือไม่
เพราะเหตุ และหน่วยงานของท่านมีวิธีการรับมือกับสถานการณ์ในอนาคต
อย่างไร หากมีคู่แข่งขั้น/เทคโนโลยีที่จะเข้ามาทำลายองค์การของท่าน
ภายในระบบตลาด มหาวิทยาลัย

ข้อ 4.2 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบลำดับชั้นในการดำเนินงาน
(Bureaucracy)

ข้อ 4.2.1 รูปแบบและโครงสร้างในปัจจุบันภายในหน่วยงานของท่านมี
ลักษณะอย่างไร

- ระดับสายการบังคับบัญชาภายในองค์การของท่านมีลักษณะเป็นอย่างไร
- ช่องทางการสื่อสารภายในองค์การของท่านมีลักษณะเป็นอย่างไร
- สำนักงานการประสานครหลวงสาขาทำหน้าที่เหมือนกันหมดทุกแห่ง
หรือไม่ อย่างไร
- ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการจัดเก็บ และระบบประมวลผล
ฐานข้อมูลภายในองค์การ เป็นอย่างไร

ส่วนที่ 5 คำถามสัมภาษณ์เพื่อขอรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประสานครหลวง

ข้อ 5.1 จากภาพรวมของคำถามในข้างต้น ปัจจุบันท่านคิดว่าหน่วยงานของท่านในฐานะองค์การรัฐวิสาหกิจ

- มีข้อได้เปรียบ
- มีข้อจำกัดในด้านใดบ้าง

เมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมอุตสาหกรรม (sector) ของธุรกิจในตลาด และแนวทางแก้ไขที่สามารถกระทำได้ในปัจจุบัน รวมไปถึงแผนการขั้นต่อไปในอนาคตมีอะไรบ้าง

ข้อ 5.2 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงสัญญา (กฎหมายระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือไม่ และการปรับปรุงสัญญาในครั้งนี้จะส่งผลต่อ

- 1) ธุรกรรมการค้าเงินงาน ทั้งในส่วนของภารกิจหลักและธุรกิจเสริม
- 2) สภาพการจ้างงาน สิทธิสวัสดิการของพนักงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน
- 3) การจ้างเหมาแรงงาน/บริการ จากภายนอกหน่วยงาน

ข้อ 5.3 ในอนาคตหน่วยงานของท่านจะจัดการกับปัญหาตัวการตัวแทนที่มีลักษณะสลับซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ข้อ 5.3.1 ตัวการมีความคาดหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีรายได้การค้าเงินงานที่สูงขึ้น และมีการตอบสนองที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ต่อผลลัพธ์และเป้าหมายที่ตัวการกำหนด

ข้อ 5.3.2 ตัวแทนมีความคาดหวังที่สูงขึ้นจากสินค้าและบริการที่ได้รับจากองค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 5.4 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงโครงสร้างฝั่งบริหารหรือไม่ และมีความต้องการให้โครงสร้างฝั่งบริหารเป็นไปในลักษณะใด

ข้อ 5.4.1 มีความรวดเร็วในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการค้าเงินงาน (Agility)

ข้อ 5.4.2 มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการค้าเงินงาน (Flexibility)

ข้อ 5.4.3 มีการปรับตัวภายในองค์การให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการค้าเงินงาน (Adaptation)

ข้อ 5.4.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Disruptive)

ข้อ 5.4.5 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)

ข้อ 5.4.6 การปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไว้ที่หน่วยปฏิบัติ (Decentralization)

ข้อ 5.5 ในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระบบตลาด เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้อย่างไร ภายใต้แนวคิดวิสัยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ผ่านประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ข้อ 5.5.1 องค์การสามารถยืดหยุ่นได้ด้วยผลประกอบการของตนเอง และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (ผ่านการลดต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน การสร้างเสถียรภาพและการเจริญเติบโตจากรายได้หลัก และการขยายรายได้จากธุรกิจเสริม)

ข้อ 5.5.2 องค์การสามารถตอบสนองต่อตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) ซึ่งจะมีการกำหนดผลประโยชน์ต่างตอบแทน (reciprocity) อย่างเหมาะสม

ข้อ 5.5.3 องค์การสามารถตอบสนองต่อลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) โดยลูกค้าหลักโดยตรงจะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพ ในขณะที่องค์การไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนแฝง เช่น ต้นทุนการดำเนินงาน ต้นทุนการซ่อมแซม บำรุง และรักษา ในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น

3.5.3 แบบสัมภาษณ์บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ในฐานะตัวแทน

แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด" ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบไปด้วย ชื่อ-นามสกุล อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่งปัจจุบัน สังกัด / หน่วยงาน ระยะเวลาของการทำงานภายในส่วนราชการ / องค์การรัฐวิสาหกิจ (ปี) และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ

ส่วนที่ 2 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับต้นทุนธุรกรรมการค้าเงินงาน (Transaction cost) ที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ข้อ 2.1 สัญญา (Contract: ซึ่งหมายถึงรวมถึง กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 2.1.1 หน่วยงานของท่านถูกจัดตั้งขึ้นมาจากกฎหมายใด และกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตการค้าเงินงานของหน่วยงานไว้อย่างไรบ้าง

ข้อ 2.1.2 ในปัจจุบันท่านคิดว่ามีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับใดบ้าง ที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการกำหนดบทบาท หน้าที่ ภารกิจของหน่วยงานของท่าน รวมไปถึงการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการค้าเงินงาน

ข้อ 2.1.3 หน่วยงานของท่านได้ทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐใดบ้าง โดยมีรายละเอียดที่แสดงถึงข้อตกลงระหว่างกันในด้านต่าง ๆ อาทิ ข้อตกลงในการดำเนินงาน การกำหนดค่าตอบแทน เงื่อนไข รูปแบบ และวิธีการส่งมอบสินค้าและบริการ เป็นต้น

ข้อ 2.1.4 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีรูปแบบของสัญญาประเภท (ทั้งที่ใช้กับพนักงานภายในหน่วยงาน และกับภายนอกหน่วยงาน อาทิ การจ้างเหมาแรงงาน/บริการ/ที่ปรึกษา) และรายละเอียดภายในสัญญาที่มีข้อตกลงที่ระบุถึงสิ่งที่หน่วยงานคาดหวังจากพนักงานหรือหน่วยงานภายนอกที่รับจ้างเหมาแรงงาน/บริการ/ที่ปรึกษา จากหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

ข้อ 2.2 การกำกับ ติดตาม และประเมินผล (Monitoring) ขององค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 2.2.1 ในปัจจุบันท่านคิดว่าระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลขององค์การรัฐวิสาหกิจสามารถสะท้อนการเพิ่มขึ้น/ลดลง ของต้นทุนการค้าเงินงานภายในหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

- ระบบการประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal: SEPA)

- ระบบการประเมินผลงานภายในหน่วยงาน

ข้อ 2.2.2 หน่วยงานของท่านมีกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างไร เพื่อให้แน่ใจได้ว่าองค์การของท่านจะบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตกลงเอาไว้กับตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวแทน (พนักงาน ลูกจ้าง ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)

ข้อ 2.2.3 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านกำกับ ติดตาม และประเมินผล การปฏิบัติงานของพนักงานภายในหน่วยงานด้วยวิธีการใด และสัมฤทธิ์ผลของการประเมินนั้นสามารถสะท้อนได้ถึง

- การเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินค้าและบริการ (รายได้รวม/แนวโน้มการขายตัว ด้านธุรกิจหลักและธุรกิจเสริม/การเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีและนวัตกรรม ภายในหน่วยงาน)
- การลดลงของค่าใช้จ่ายภายในองค์กร (ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ/ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร)

ข้อ 2.2.4 ในปัจจุบันท่านคิดว่าภารกิจกำกับ ติดตาม และประเมินผลพนักงาน ขององค์การรัฐวิสาหกิจสามารถสะท้อนถึงพฤติกรรมอันพึงประสงค์ตามหลักจริยธรรมในทาง เศรษฐศาสตร์ ของพนักงานภายในหน่วยงานของท่านได้หรือไม่ อย่างไร (พฤติกรรมอันพึงประสงค์ ตามหลักจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การอุทิศตัวต่อหน้าที่ การทำงานโดยเห็น ผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลัก การทำงานเป็นทีม การเปิดเผยข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา และการ ไม่ใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตน)

ข้อ 2.2.5 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีกลไกอะไร สำหรับใช้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผล พนักงานและลูกจ้างเหมาแรงงานเอกชนภายในองค์กร และบริษัท รับจ้างเหมาบริการภายนอกองค์กร เพื่อให้แน่ใจได้ว่าพนักงานของท่านจะทำงานตามสัญญา โดยถือผลประโยชน์สูงสุดขององค์การ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

ส่วนที่ 3 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับ **ตัวการ-ตัวแทน (Principle-Agent)** ของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ในฐานะตัวแทน

ข้อ 3.1 ตัวการ (Principles) ขององค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 3.1.1 หน่วยงานของท่านประกอบไปด้วยตัวการหลักหน่วยใดบ้าง (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้ง ภายในและภายนอกประเทศ) และตัวการหลักแต่ละหน่วยมีผลต่อหน่วยงานของท่านอย่างไร

- ด้านการกำหนดนโยบาย
- ด้านการจัดสรรทรัพยากร
- ด้านการกำหนดและวัดผลการดำเนินงาน

ข้อ 3.1.2 หากหน่วยงานของท่านมีตัวการหลักมากกว่า 1 หน่วย ท่านมีแนวทางในการจัดการกับความต้องการของตัวการหลักที่มีจุดประสงค์เหมือน/ต่างกันได้อย่างไร และโดยวิธีการใด

ข้อ 3.1.3 หน่วยงานของท่านมีใครเป็นลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน) และมีจำนวนประมาณเท่าใด และหากเกิดปัญหาในการให้บริการลูกค้าหลักโดยตรงในระดับต่าง ๆ (ปัจเจกชน/กลุ่ม) จะมีผลกระทบอย่างไรต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

- ผู้ใช้น้ำรายใหญ่ (โรงงานอุตสาหกรรม/ห้างสรรพสินค้า/คอนโด/สนามบิน/หน่วยงานภาครัฐ)
- ประชาชนทั่วไป (ครัวเรือน)

ข้อ 3.2 องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน (Agent)

ข้อ 3.2.1 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ สอดคล้องหรือแตกต่างไปจากความต้องการหรือความคาดหวังของตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) หรือไม่ อย่างไร

- หากมีความแตกต่างระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การกับความต้องการหรือความคาดหวังของตัวการ หน่วยงานของท่านมีวิธีเชื่อมเป้าหมายของทั้งสองฝ่าย (ตัวการและตัวแทน) ได้อย่างไร

ข้อ 3.2.2 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านต้องรายงานผลลัพธ์การดำเนินงานให้กับหน่วยงานใดบ้าง และจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น หน่วยงานของท่านจะต้องตอบสนองต่อหน่วยงานเหล่านั้นอย่างไร กรณีที่เกิดขึ้น ได้แก่

- ผลลัพธ์อยู่ในเกณฑ์ และ/หรือ สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด
- ผลลัพธ์ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

ส่วนที่ 4 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้าง (Structure) ของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ข้อ 4.1 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบตลาด (Market)

ข้อ 4.1.1 ในปัจจุบันสินค้า และ/หรือ บริการหลักของท่านคืออะไร และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างไรในระยะ 3-5 ปี นับจากนี้

ข้อ 4.1.2 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านได้มีสินค้า และ/หรือ บริการเสริม นอกเหนือไปจากการผลิตสินค้า และให้บริการภายในธุรกิจหลักของหน่วยงาน หรือไม่

- ในกรณีที่มี สินค้า และ/หรือ บริการเสริมคืออะไร และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตเป็นอย่างไร
- หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการเพื่อสนับสนุนธุรกิจเสริมอย่างไร พบปัญหา/อุปสรรค หรือไม่ และได้ดำเนินการตอบสนองอย่างไร
- ข้อ 4.1.3 ท่านคิดว่าในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีคู่แข่งหรือไม่ ในระบบตลาด
- ในกรณีที่มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าใครคือคู่แข่งของหน่วยงานของท่าน และมีการแข่งขันในด้านการดำเนินงานในลักษณะใด
- ในกรณีปัจจุบันไม่มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าต่อไปในอนาคตจะมีคู่แข่งหรือไม่ เพราะเหตุ และหน่วยงานของท่านมีวิธีการรับมือกับสถานการณ์ในอนาคตอย่างไร หากมีคู่แข่ง/เทคโนโลยีที่จะเข้ามาทำลายองค์การของท่าน ภายในระบบตลาด

ข้อ 4.2 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบลำดับชั้นในการดำเนินงาน (Bureaucracy)

ข้อ 4.2.1 รูปแบบและโครงสร้างในปัจจุบันภายในหน่วยงานของท่านมีลักษณะอย่างไร

- ระดับสายการบังคับบัญชาภายในองค์การของท่านมีลักษณะเป็นอย่างไร
- ช่องทางการสื่อสารภายในองค์การของท่านมีลักษณะเป็นอย่างไร
- ศูนย์ควบคุมการบินในสังกัดทำหน้าที่เหมือนกันหมดทุกแห่งหรือไม่ อย่างไร
- ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการจัดเก็บ และระบบประมวลผลฐานข้อมูลภายในองค์การ เป็นอย่างไร

ส่วนที่ 5 คำถามสัมภาษณ์เพื่อขอรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ข้อ 5.1 จากภาพรวมของคำถามในช่วงต้น ปัจจุบันท่านคิดว่าหน่วยงานของท่านในฐานะองค์การรัฐวิสาหกิจ

- มีข้อได้เปรียบ

- มีข้อจำกัดในด้านใดบ้าง

เมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมอุตสาหกรรม (sector) ของธุรกิจในตลาด และแนวทางแก้ไขที่สามารถกระทำได้ในปัจจุบัน รวมไปถึงแผนการขั้นต่อไปในอนาคตมีอะไรบ้าง

ข้อ 5.2 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงสัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือไม่ และการปรับปรุงสัญญาในครั้งนี้จะส่งผลต่อ


- 1) ธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ทั้งในส่วนของภารกิจหลักและธุรกิจเสริม
- 2) สภาพการจ้างงาน สิทธิสวัสดิการของพนักงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน
- 3) การจ้างเหมาแรงงาน/บริการ จากภายนอกหน่วยงาน

ข้อ 5.3 ในอนาคตหน่วยงานของท่านจะจัดการกับปัญหาตัวการตัวแทนที่มีลักษณะสลับซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ข้อ 5.3.1 ตัวการมีความคาดหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีรายได้การดำเนินงานที่สูงขึ้น และมีการตอบสนองที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ต่อผลลัพธ์และเป้าหมายที่ตัวการกำหนด

ข้อ 5.3.2 ตัวแทนมีความคาดหวังที่สูงขึ้นจากสินค้าและบริการที่ได้รับจากองค์การรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 5.4 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงโครงสร้างฝั่งบริหารหรือไม่ และมีความต้องการให้โครงสร้างฝั่งบริหารเป็นไปในลักษณะใด

ข้อ 5.4.1 มีความรวดเร็วในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการค้าดำเนินงาน (Agility) 

ข้อ 5.4.2 มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการค้าดำเนินงาน (Flexibility)

ข้อ 5.4.3 มีการปรับตัวภายในองค์การให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการค้าดำเนินงาน (Adaptation)

ข้อ 5.4.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการค้าดำเนินงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Disruptive)

ข้อ 5.4.5 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการค้าดำเนินงาน โดยการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)

ข้อ 5.4.6 การปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไว้ที่หน่วยปฏิบัติ (Decentralization)

ข้อ 5.5 ในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระบบตลาด เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้อย่างไร ภายใต้แนวคิดจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ผ่านประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ข้อ 5.5.1 องค์การสามารถยืดหยุ่นหยัดได้ด้วยผลประกอบการของตนเอง และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (ผ่านการลดต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน การสร้างเสถียรภาพและการเจริญเติบโตจากรายได้หลัก และการขยายรายได้จากธุรกิจเสริม)

ข้อ 5.5.2 องค์การสามารถตอบสนองต่อตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) ซึ่งจะมีการกำหนดผลประโยชน์ต่างตอบแทน (reciprocity) อย่างเหมาะสม

ข้อ 5.5.3 องค์การสามารถตอบสนองต่อลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) โดยลูกค้าหลักโดยตรงจะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพ ในขณะที่องค์การไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนแฝง เช่น ต้นทุนการดำเนินงาน ต้นทุนการซ่อมแซม บำรุง และรักษา ในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น

3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลเพื่อประกอบการทำดัชนีชี้วัด เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” มีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก การรวบรวมข้อมูลขั้นปฐมภูมิ ซึ่งมีที่มาจากสองแหล่ง ได้แก่ ข้อมูลขั้นปฐมภูมิแหล่งที่ 1 เอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งถูกจัดทำและเผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวง และบริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด ดังนี้

- แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2560 - 2564
- แผนวิสาหกิจ พ.ศ. 2560 – 2564 การประปานครหลวง
- แผนวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 – 2566 บริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด

- การสัมมนาแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจรายสาขา ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 26 มิถุนายน 2560 ณ โรงแรมรามาคาร์ดินัล กรุงเทพมหานคร
- รายงานประจำปีการประปานครหลวง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2556 – 2561
- รายงานประจำปีบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2556 – 2561
- เอกสารการบรรยายภายใต้หัวข้อ The Launch of Thailand Future Fund โดยผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จากงานประชุม Thailand Focus 2018 ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ณ โรงแรมแกรนด์ ไฮแอท เอราวัณ กรุงเทพมหานคร
- หลักเกณฑ์การประเมินผลและการกำหนดแรงจูงใจของบริษัทในเครือที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจ

ข้อมูลชั้นปฐมภูมิแหล่งที่ 2 การลงภาคสนามเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ โดยแบ่งขั้นตอนเป็น

- 1) การติดต่อและนัดหมายในเบื้องต้นก่อนจะดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะต้องติดต่อหน่วยงานทั้งหมดอย่างเป็นทางการโดยผ่านเอกสารราชการ และรอการตอบรับจากหน่วย ซึ่งทางผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานจะเป็นผู้กำหนดตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์ วัน เวลา และสถานที่ในการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งกำหนดผู้ประสานงานเพื่อรับทราบความต้องการและเงื่อนไขในการเข้าสัมภาษณ์ของผู้วิจัย
- 2) การเข้าพบสัมภาษณ์ ภายหลังจากการติดต่อและนัดหมายในเบื้องต้น และรับทราบ วัน เวลา และสถานที่เพื่อเข้าพบและสัมภาษณ์แล้วนั้น ผู้วิจัยจะดำเนินการส่งแบบสัมภาษณ์และสรุปขอบเขตวิทยานิพนธ์มอบให้แก่ผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์ สำหรับศึกษาเพื่อรับทราบแนวคิด เจตนา และวัตถุประสงค์ในการทำวิจัย พร้อมทั้งเตรียมข้อมูลอันเป็นประโยชน์และเกี่ยวข้องกับการตอบคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระชับเวลาในการสัมภาษณ์ และให้ได้เนื้อหาสาระ รายละเอียด ที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน และมีความสมบูรณ์ที่สุด
- 3) การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะดำเนินการสัมภาษณ์ในลักษณะการสนทนากลุ่ม (focus group) เพื่อต้องการข้อคิดเห็นและคำตอบอันเกิดจากการระดมสมอง และการอภิปรายระหว่างกันภายในกลุ่ม ตามคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้ออกแบบไว้ และเปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์มีอิสระในการตอบคำถามอย่างไม่ต้องเรียงลำดับ และสามารถแสดงมุมมอง ทศนคติ และความคิดเห็นเชิงวิชาการได้อย่างอิสระ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วการสัมภาษณ์จะใช้ระยะเวลาประมาณ 90-120 นาทีต่อการสนทนาหนึ่ง

กลุ่ม โดยอาศัยเครื่องมือ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ" แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: การประปานครหลวง" และแบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด" เพื่อเก็บข้อมูลโดยละเอียดสำหรับการตอบคำถามงานวิจัย

ขั้นตอนที่สอง การถอดบทสัมภาษณ์ เมื่อผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์จนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็เป็นการนำเนื้อหาและรายละเอียดจากการจัดบันทึกขณะสัมภาษณ์มาเรียบเรียง และทบทวน ตรวจสอบ และสอบถาม ความครบถ้วน ถูกต้อง เพื่อจะนำไปเรียบเรียงให้สอดคล้องกับแนวทางตามโครงสร้างของแบบสัมภาษณ์ และดำเนินการติดตามขอข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่ผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์กล่าวถึงและอ้างอิง สำหรับใช้ในการวิเคราะห์และตีความผลลัพธ์เพื่อแสวงหาคำตอบแก่งานวิจัยต่อไป

ขั้นตอนที่สาม การรวบรวมข้อมูลขั้นทุติยภูมิ ภายหลังจากการสัมภาษณ์จะทำให้ทราบว่ายังมีข้อมูลที่ขาดหายไป รวมไปถึงข้อมูลที่ได้รับการแนะนำเพิ่มเติมจากผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยจะต้องดำเนินการค้นคว้าจากสื่อ สิ่งพิมพ์ เอกสาร บทความ วิดีทัศน์ งานสัมมนา เอกสารประกอบการบรรยาย และเอกสารประกอบการสัมมนาและงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องซึ่งถูกจัดทำและเผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ดังนี้

- เอกสารประกอบงานสัมมนา SOE CEO Forum
- เอกสารประกอบงานสัมมนา อนาคตรัฐวิสาหกิจไทย กับ ร่างกฎหมายพัฒนารัฐวิสาหกิจ
- เอกสารประกอบงานสัมมนา มองอนาคตรัฐวิสาหกิจไทย ที่ดีอาร์ไอ-นักวิชาการ แนะนำสร้างความโปร่งใสเพื่อปฏิรูปให้เข้มแข็ง

3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับทั้งจากข้อมูลชั้นปฐมภูมิและชั้นทุติยภูมิจะถูกตรวจสอบความสมบูรณ์ ความครบถ้วน และความถูกต้องตามระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ จากนั้นจึงเข้าสู่ขั้นตอนและกระบวนการถอดความและกำหนดความหมาย (meaning) โดยอาศัยการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Component Analysis) ตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะนิพนธ์ทั้งหมด เพื่อดำเนินการจัดระเบียบข้อมูล และจัดระเบียบเนื้อหาของข้อมูล ตลอดจนการจัดประเภทของข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกัน โดยข้อมูลชั้นปฐมภูมิและชั้นทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด อันประกอบไปด้วยข้อมูลจากการสำรวจเอกสารและข้อมูลเชิงคุณภาพจากแบบสัมภาษณ์ จะถูกนำมาถอดความและกำหนดความหมายตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะนิพนธ์ ภายใต้ปัจจัยคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจทั้งสามประการ ได้แก่ ต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรม เพื่อศึกษาและแสวงหาคำตอบถึงความสามารถในการอธิบายปรากฏการณ์ขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยของธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การสามารถอธิบาย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.7.1 การวิเคราะห์ด้านเอกสาร

ผู้วิจัยได้ดำเนินการค้นคว้าเอกสารทั้งหมด และนำมาสู่การวิเคราะห์ผล ดังนี้

- 1) หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้องกับ
 - ทฤษฎีและกรอบแนวคิดจากองค์ความรู้สาขาวิชาต่าง ๆ อาทิ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และจิตวิทยา เป็นต้น
 - ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ (Organizational Economics Theory)
 - ทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจ (Theories of The Firms)
 - ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน (Transaction Cost Theory)
 - ทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory)
 - - ทฤษฎีจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ (Ethical Economics Theory)
- 2) บทความ (journal) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
 - คุณสมบัติและลักษณะของหน่วยงานธุรกิจ

- การออกแบบโครงสร้าง การกำกับติดตาม และขอบเขตการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย และต่างประเทศ

ทั้งนี้ เพื่อนำมาสร้างคำถามวิจัย ข้อเสนอแนะพื้นฐาน และกรอบแนวคิดวิจัย สำหรับดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ”

- 3) พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบเขตการปฏิบัติงานขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการประสานครหลวง และบริษัท วิสาหกิจในแห่งประเทศไทย จำกัด

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)
- พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543
- พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพสิ่งแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับติดตามและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562
- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับติดตามรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2557

- 4) รายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ รายงานผลความคืบหน้าการดำเนินงานและโครงการ บันทึกข้อความ และเอกสาร

อื่น ๆ เกี่ยวข้องกับการประสานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

- แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2560-2564
- แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2560-2564
- แผนวิสาหกิจ การประสานครหลวง ฉบับที่ 5 (ปี 2563-2565)
- แผนวิสาหกิจ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด พ.ศ. 2562-2566
- รายงานประจำปีการประสานครหลวง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2556 – 2561
- ระเบียบการประสานครหลวง ฉบับที่ 27 มาตรฐานจริยธรรมของผู้ว่าการและพนักงาน พ.ศ. 2559
- ระเบียบการประสานครหลวง ฉบับที่ 57 การรับรองระบบประปาเอกชน พ.ศ. 2557
- ระเบียบการประสานครหลวง ฉบับที่ 73 การให้บริการธุรกิจที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2558
- รายงานประจำปีบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2556 – 2561

ทั้งนี้ เพื่อนำมาศึกษาถึงคุณลักษณะของปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานที่มีองค์ประกอบของสัญญา และการกำกับติดตาม ปัจจัยตัวการ - ตัวแทน ที่มีองค์ประกอบของตัวการ และตัวแทน และปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรม ที่มีองค์ประกอบของระบบตลาด และระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน สำหรับคณาจารย์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ”

CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.7.2 การวิเคราะห์แบบสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์ในลักษณะกึ่งโครงสร้างขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการประกอบการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม โดยเน้นที่การระดมสมองและการอภิปรายร่วมกันภายในกลุ่ม เพื่อนำมาซึ่งข้อมูลที่มีรายละเอียดทั้งในเชิงลึก และเชิงการแสดงความเห็น ต่อปัจจัยคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ทั้งสามปัจจัย ได้แก่ ต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ตัวการ - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรม รวมไปถึงองค์ประกอบของปัจจัยทั้งสามด้วย ซึ่งการวิเคราะห์แบบสัมภาษณ์จะแบ่งตามเนื้อหาแต่ละส่วน ที่มีทั้งคำถามที่ถอดความมาจากทฤษฎี และคำถามในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงาน ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1) แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ"

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 2 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ในประเด็นของสัญญาและการกำกับติดตาม ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ นำมาใช้กับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาได้แก่ การประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ประเภทและชนิดของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา
- จำนวนของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา
- เนื้อหาและรายละเอียดของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา
- ผลของสัญญาที่มีต่อองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา
- ประเด็นการกำกับติดตามขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา
- การกำกับติดตามและประเมินผลส่งผลกระทบต่อต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาอย่างไรบ้าง

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 3 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยตัวการ – ตัวแทน ในประเด็นของตัวการตัวแทนที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาได้แก่ การประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ใครคือตัวการที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา
- บทบาทของตัวการที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบายและการบริหาร ด้านการจัดสรรทรัพยากร และด้านการกำหนดและวัดผลการดำเนินงาน
- ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาในฐานะตัวแทน

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 4 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ในมุมมองของสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ต่อองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็น

กรณีศึกษาได้แก่ การประปานครหลวง และบริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ธุรกรรมการดำเนินงานในปัจจุบันขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษามีลักษณะเป็นอย่างไร
- มูลค่าของต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 5 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบตัวการ - ตัวแทน ในมุมมองของสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ต่อบริษัทวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาได้แก่ การประปานครหลวง และบริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ตัวการอื่น ๆ นอกจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ มีความเห็นต่างระหว่างกันในเรื่องเป้าหมายหรือไม่ และผลเป็นอย่างไร
- หากเป้าหมายของตัวการทั้งหลายขัดกัน จะส่งผลต่อบริษัทวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาในฐานะตัวแทนอย่างไรบ้าง

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 6 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาได้แก่ การประปานครหลวง และบริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ธุรกรรมการดำเนินขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาภายในระบบตลาดกลางกรณีมหาวิทยาลัย
- คู่แข่งภายในระบบตลาดขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษามีลักษณะอย่างไร
- โครงสร้างลำดับชั้นการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษามีลักษณะเป็นอย่างไร

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 7 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาได้แก่ การประปานครหลวง และบริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- สภาพปัจจุบันขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา

- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา
- แนวทางการปรับปรุงองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาในอนาคต

2) แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: การประปานครหลวง"

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 2 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ในประเด็นของสัญญาและการกำกับติดตาม ที่เกี่ยวข้องกันกับการประปานครหลวง โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ประเภทและชนิดของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการประปานครหลวง
- เนื้อหาและรายละเอียดของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการประปานครหลวง
- ผลของสัญญาที่มีต่อการประปานครหลวง
- รูปแบบและวิธีการกำกับติดตามการประปานครหลวง
- ผลลัพธ์จากการกำกับติดตามและประเมินผลการประปานครหลวง

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 3 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยตัวการ – ตัวแทน ในประเด็นของตัวการตัวแทนที่เกี่ยวข้องกับการประปานครหลวง โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ใครคือตัวการที่เกี่ยวข้องกับการประปานครหลวง
- บทบาทของตัวการที่เกี่ยวข้องกับการประปานครหลวง ในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบายและการบริหาร ด้านการจัดสรรทรัพยากร และด้านการกำหนดและวัดผลการดำเนินงาน
- ตัวการของการประปานครหลวง มีความเห็นต่างระหว่างกันในเรื่องเป้าหมายหรือไม่ และหากเห็นต่างจะมีผลเป็นอย่างไร
- ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการประปานครหลวง ในฐานะตัวแทน

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 4 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรมของการประปานครหลวง โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ธุรกรรมการดำเนินงานของการประปานครหลวง ภายในระบบตลาด
- คู่แข่งภายในระบบตลาดของการประปานครหลวง มีลักษณะอย่างไร

- โครงสร้างลำดับขั้นการดำเนินงานของการปราบปรามคหหลวง มีลักษณะเป็นอย่างไร

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 5 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรมของการปราบปรามคหหลวง โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบด้วย

- สภาพปัจจุบันของการปราบปรามคหหลวง
- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินธุรกรรมของการปราบปรามคหหลวง
- แนวทางการปรับปรุงการปราบปรามคหหลวง ต่อไปในอนาคต

3) แบบสัมภาษณ์ "คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด" เพื่อเก็บข้อมูลโดยละเอียดสำหรับการตอบคำถามงานวิจัย

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 2 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ในประเด็นของสัญญาและการกำกับติดตาม ที่เกี่ยวข้องกันกับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ประเภทและชนิดของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- เนื้อหาและรายละเอียดของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- ผลของสัญญาที่มีต่อบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- รูปแบบและวิธีการกำกับติดตามบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- ผลลัพธ์จากการกำกับติดตามและประเมินผลบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 3 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยตัวการ – ตัวแทน ในประเด็นของตัวการตัวแทนที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ใครคือตัวการที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

- บทบาทของตัวการที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบายและการบริหาร ด้านการจัดสรรทรัพยากร และด้านการกำหนดและวัดผลการดำเนินงาน
- ตัวการของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีความเห็นต่างระหว่างกันในเรื่องเป้าหมายหรือไม่ และหากเห็นต่างจะมีผลเป็นอย่างไร
- ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ในฐานะตัวแทน

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 4 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบปัจจัยโครงสร้างทางธุรกิจของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบไปด้วย

- ธุรกิจการดำเนินงานของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ภายในระบบตลาด
- คู่แข่งภายในระบบตลาดของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีลักษณะอย่างไร
- โครงสร้างลำดับชั้นการดำเนินงานของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีลักษณะเป็นอย่างไร

แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 5 จะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะปัจจัยโครงสร้างทางธุรกิจของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งประกอบด้วย

- สภาพปัจจุบันของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- แนวทางการปรับปรุงบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัดต่อไปในอนาคต

การวิเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดเชิงลึกจากแบบสัมภาษณ์ทั้ง 3 ชุด จะนำมาซึ่งคำตอบและวัตถุประสงค์ที่มีมิติและแง่มุมอันหลากหลาย ซึ่งเกิดขึ้นจากความละเอียดของคำถามภายในแบบสัมภาษณ์ของงานวิจัย ดังนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดเชิงลึกจากแบบสัมภาษณ์จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และผู้วิจัยจะต้องดำเนินการวิเคราะห์ให้ครบถ้วนในรายละเอียดทุกแง่มุม โดยอาศัยแนวคิดและกรอบทางทฤษฎีทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ควบคู่ไปกับการ

วิเคราะห์ผลการดำเนินงาน และผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง อันมีที่มาจาก การสัมภาษณ์ผ่าน ประสพการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งถือเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ในทางตรง และส่งผลให้ผู้วิจัยมีความเข้าใจในบริบทขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา อันได้แก่ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จนสามารถวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลทั้งหมดได้อย่างลึกซึ้ง รวมทั้งยังค้นพบแง่มุมที่น่าสนใจ อันจะช่วยส่งผลให้ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะของงานวิจัยขึ้นดังกล่าวนี้มีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว วิธีดำเนินการศึกษา ดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ที่อาศัยการศึกษาค้นคว้าทางด้านเอกสารและการลงภาคสนาม เป็นเครื่องมือหลักในการแสวงหาองค์ความรู้เพื่อตอบคำถามงานวิจัยและวัตถุประสงค์ รวมไปถึงการสนับสนุนข้อสมมติพื้นฐานของดุษฎีนิพนธ์ฉบับดังกล่าว ภายใต้การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ด้วยวิธีการคัดเลือกอย่างมีเงื่อนไขและลักษณะเฉพาะภายใต้การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ด้วยวิธีการออกแบบคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกให้แก่กลุ่มตัวอย่าง อันประกอบไปด้วย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้นำไปสู่การเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ สมบูรณ์ ครบถ้วน และถูกต้อง ทั้งในชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ และการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการถอดความ และการกำหนดความหมาย เพื่อเป็นการตอบคำถามงานวิจัยและสนับสนุนข้อสมมติพื้นฐาน อันถือเป็นวัตถุประสงค์สูงสุดของการทำวิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ยังมิมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขภายในขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาและวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขและพัฒนาต่อไปจากงานวิจัยชิ้นอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันในอนาคต ท้ายที่สุดนี้ เนื้อหาและรายละเอียดในบทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา จะนำข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ทั้งหมด ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร การลงภาคสนาม การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ผลการศึกษาในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ผลการศึกษารองการรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา

จากคำถามถึงประสิทธิภาพและการคงอยู่ขององค์การรัฐวิสาหกิจในยุคปัจจุบัน (Goldeng et al., 2008) ได้ส่งผลให้เกิดกระแสการแปรรูปและปฏิรูปองค์การรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo Liberalism) ซึ่งส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีทางการค้าและการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างกันโดยภาคเอกชน และลดการผูกขาด อุดหนุน และส่งเสริมองค์การรัฐวิสาหกิจจากภาครัฐ (Lin, Cai, & Li, 1998) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม รวมไปถึงการผูกขาดด้านการบริการสาธารณะ โดยเน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในฐานะหุ้นส่วนที่ร่วมรับผิดชอบ (partnership) การตรวจสอบวิธีงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และขั้นตอนการดำเนินงานโดยภาคประชาชนและประชาสังคม โดยมีความมุ่งหวังที่จะลดบทบาท ภารกิจ และการควบคุมจากรัฐ (Demortain, Arrellano-Gault, Rouillard, & Thoenig, 2018)

แต่เมื่อมองย้อนกลับไปดูประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกลุ่มสมาชิก OECD จะพบว่า มีองค์การบางลักษณะที่มีสถานภาพเป็นองค์การในภาคเอกชน แต่กลับได้รับการสนับสนุนจากนโยบาย ช่องทางกฎหมาย รวมไปถึงการอุดหนุนทางการเงินและภาษีจากรัฐ องค์การในลักษณะดังกล่าวนี้ เรียกได้ว่าเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจแฝง ซึ่งมีการดำเนินธุรกรรมโดยทั่วไปในลักษณะของภาคเอกชน แต่โดยเนื้อแท้กลับพบว่าองค์การในลักษณะดังกล่าวยังถูกกำกับจากรัฐอยู่ (The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World, 2000) ดังจะเห็นได้จากองค์การรัฐวิสาหกิจแฝงซึ่งมีอยู่ประมาณร้อยละ 5 ภายในประเทศสมาชิก OECD และมีสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศสูงถึงสองล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Organisation for Economic & Development, 2011) จึงก่อให้เกิดกระแสการมองย้อนกลับมาขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผลมาจากกระแสการต่อต้านการแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจภายในประเทศกลุ่มสมาชิก OECD โดยประชาชนจากประเทศกลุ่มสมาชิก OECD มีความต้องการที่จะสงวนการควบคุมสินค้าและบริการด้านสาธารณะบางประการเอาไว้ ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจที่มีธุรกรรมดำเนินงานผ่านระบบตลาดเป็นหลัก

อีกทั้งข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ ได้แสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นในการดำรงคงอยู่ขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถึงแม้จะมีวาทกรรมมากมาย (Dewenter & Malatesta, 1997, 2001) ที่มุ่งโจมตีถึงความไร้ประสิทธิภาพ และความเป็นระบบราชการ ซึ่งส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจไม่

สามารถตอบสนองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างและการดำเนินงาน จนกระทั่งมีแนวความคิดให้เกิดการปฏิรูปและ/หรือแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจให้กลายเป็นภาคเอกชนและมหาชน (Bortolotti & Faccio, 2009) แต่หากมองด้วยองค์ความรู้ของทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจแล้ว จะพบว่า องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถตอบสนองต่อปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ผ่านปัจจัยในทางทฤษฎี ซึ่งสามารถอธิบายถึงที่มาและสาเหตุของปัญหาได้เป็นอย่างดี ดังนั้น การศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจผ่านทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การในอดีต จึงเป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจและองค์การภาคเอกชนเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันความแตกต่างระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจและองค์การภาคเอกชนกลับเลือนรางลงอย่างเห็นได้ชัด (Peng et al., 2016, p. 298) ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพขององค์การต่าง ๆ ในยุคปัจจุบัน ที่สามารถเปลี่ยนสลับกลับไปกลับมา ระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจและองค์การภาคเอกชน (Cuervo-Cazurra et al., 2014) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ หรือในยามที่ภาครัฐต้องการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจภายในประเทศด้วยวิธีการสนับสนุนองค์การภาคเอกชน ให้ได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ อาทิ แหล่งเงินทุน การยกเว้นภาษี เป็นต้น จึงทำให้องค์การภาคเอกชนเปรียบเสมือนองค์การรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ นักเศรษฐศาสตร์องค์การจึงได้ขยายขอบเขตและอาณาบริเวณในการศึกษาทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ให้มีพลังและพลวัตในการอธิบายองค์การทุกรูปแบบไม่เพียงแต่องค์การภาคเอกชน (Grandori, 2013; Huang & Dean-Leung, 2015; Song, 2018; C. M. Zhang & Greve, 2018) แต่ยังรวมไปถึงองค์การภาครัฐสมัยใหม่ องค์การไม่แสวงหากำไร องค์การระหว่างประเทศ องค์การทางศาสนา และที่สำคัญที่สุดคือองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งยังขาดทฤษฎีที่มีพลังและพลวัตในการศึกษาและอธิบายเป็นอย่างมาก

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จึงนำไปสู่การศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทย ด้วยคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษาการประสานนครหลวง และ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ภายใต้ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน และทฤษฎีตัวการตัวแทน (R. H. Coase, 1937; O. Hart, 1989; Michael & William, 1976; Oliver, 1979) ซึ่งจะช่วยให้เจาะลึกลงไปในการวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างละเอียดลออ สำหรับเนื้อหาในบทที่ 4 นี้ จะประกอบไปด้วยเนื้อหาหลักสองส่วน ได้แก่ การวิเคราะห์องค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา โดยอาศัยปัจจัยจากทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจเป็นเนื้อหาส่วนแรก ซึ่งประกอบไปด้วยเนื้อหาและรายละเอียดองค์ประกอบของปัจจัยทั้งสาม ภายใต้ผลจากการวิเคราะห์กรณีศึกษาการประสานนครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และการสรุปผลการวิเคราะห์

องค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา โดยอาศัยปัจจัยจากทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจเป็นเนื้อหาส่วนหลัง ซึ่งจะช่วยสรุปผลที่ได้จากการลงภาคสนามเพื่อแสวงหาคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจต่อไป

4.1 การวิเคราะห์ห้ององค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษาโดยอาศัยปัจจัยจากทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจ

จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์องค์การรัฐวิสาหกิจที่เลือกนำมาศึกษา ได้แก่ การประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด รวมไปถึงหน่วยงานกำกับติดตามในฐานะตัวการหลัก ด้านการกำกับติดตามผลการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งคำถามมีลักษณะเป็นปลายเปิด เพื่อเปิดโอกาสแก่ผู้ให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์ได้บอกเล่าถึงข้อมูล ข้อเท็จจริง รวมไปถึงการแสดงและให้ความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยไม่มีการตั้งประเด็นเพื่อชี้นำ สำหรับการวิเคราะห์เนื้อหาในบทที่ 4 จะเป็นการให้รายละเอียดผลการศึกษา ผ่านการอธิบายโดยใช้ข้อมูลจากองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา เพื่อประมวลผลปัจจัยสามทั้งประการ ได้แก่ ปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ปัจจัยตัวการตัวแทน และปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรม ซึ่งจะช่วยฉายภาพขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานธุรกิจได้อย่างละเอียดยิ่งขึ้น

4.1.1 ปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction Cost)

องค์การรัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทด้านการลงทุนระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน สินค้าและบริการด้านสาธารณะ ซึ่งตามหลักกฎหมายมหาชนถือว่าระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน สินค้าและให้บริการด้านสาธารณะ เป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนจะต้องเข้าถึงและได้รับจากภาครัฐอย่างเท่าเทียม ภายใต้มาตรฐานเดียวกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ (นันทวัฒน์, 2560) แต่ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้ว ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน สินค้าและให้บริการด้านสาธารณะ นับเป็นสินค้าและบริการที่มีทั้งการลงทุนเชิงโครงสร้างและต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน เพื่อผลิตสินค้าและบริการอยู่ในระดับที่สูง

ดังนั้น องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานธุรกิจจึงต้องมีสัญญาในการดำเนินธุรกรรม ซึ่งจะช่วยระดมทรัพยากรที่จำเป็นและเกี่ยวข้องได้อย่างเพียงพอ (O. D. Hart, 1988) อีกทั้งยังเป็นหลักประกันและช่วยสนับสนุนการดำเนินธุรกรรมของหน่วยงานธุรกิจ ผ่าน

เงื่อนไขและข้อกำหนดที่มีผลในทางปฏิบัติ และสามารถบังคับใช้กับตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ตามที่ระบุเอาไว้ในสัญญา นอกจากนี้ องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานธุรกิจยังต้องมีการกำกับติดตามธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของข้อตกลงที่กำหนดเอาไว้ในสัญญา อันประกอบไปด้วยหลักธรรมาภิบาลสากล และแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ (Mitsuhashi et al., 2008) อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์โดยรวมแก่ประชาชน ในฐานะเจ้าของปัจจัยการผลิตสินค้าและบริการที่องค์การรัฐวิสาหกิจนำมาใช้

สำหรับองค์การรัฐวิสาหกิจไทยจะพบได้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับสัญญามากมาย ดังปรากฏตั้งแต่ระดับกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ครอบคลุมไปจนกระทั่งถึงตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ในระดับปัจเจกบุคคล ดังเช่นสัญญาจ้างผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน เพราะฉะนั้นแล้ว การทำความเข้าใจในเรื่องของสัญญาขององค์การรัฐวิสาหกิจ จึงเปรียบเสมือนกับการทำความเข้าใจถึงองค์ประกอบ และรายละเอียดภายในของหน่วยงานธุรกิจ นั่นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอผลการวิเคราะห์ขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา การประสานครหลวง และบริษัท วิทยูการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ภายใต้ปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ซึ่งมีองค์ประกอบของปัจจัยสองด้าน ได้แก่ สัญญา และการกำกับติดตาม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1.1 สัญญา (contract)

สัญญาภายในองค์การรัฐวิสาหกิจมีความหมายในทางกว้างขวาง และครอบคลุมประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นทางด้านกฎหมายทั้งในส่วนของกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมไปถึงกฎหมายเฉพาะเจาะจงซึ่งระบุถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ อันถือเป็นรูปแบบหนึ่งของสัญญาซึ่งระบุภารกิจ บทบาท และหน้าที่ ที่องค์การรัฐวิสาหกิจต้องกระทำ ภายใต้หลักเกณฑ์ มาตรฐาน เงื่อนไข และข้อกำหนด ที่ยึดโยงกับผลตอบแทนและแรงจูงใจขององค์การรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2561) และจากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลกรณีศึกษาทั้งสองแห่งพบว่าองค์การรัฐวิสาหกิจต่างต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อหน่วยงานในลักษณะและรูปแบบของสัญญา (ดังปรากฏในบทที่ 3) ซึ่งนอกจากสัญญาในภาพรวมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสองแห่งแล้ว ยังมีสัญญาอีกประเภทที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา และเป็นสัญญาแบบเฉพาะเจาะจง รวมไปถึงสัญญาภายนอกที่องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา

นำไปใช้เพื่อดำเนินธุรกรรมกับหน่วยงานธุรกิจอื่น ๆ ทั้งในภาครัฐ องค์การรัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกันในฐานะแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งจากตัวแสดงที่เป็นกลุ่มและปัจเจกชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) หรือหุ้นส่วน (shareholder) ขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ซึ่งจากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา จะพบว่าสัญญาในรูปแบบดังที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบไปด้วย

(1) กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ นโยบาย และแผนปฏิบัติการของกระทรวง
เจ้าสังกัด

1) การประปานครหลวง

- แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2560-2564
- แผนวิสาหกิจ การประปานครหลวง ฉบับที่ 5 (ปี 2563-2565)

2) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

- แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2560-2564
- แผนวิสาหกิจ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด พ.ศ. 2562-2566

(2) กฎหมายซึ่งระบุถึงการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ สถานภาพขององค์การรัฐวิสาหกิจ และรูปแบบและการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ

1) การประปานครหลวง

- พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510

2) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

- หนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (ฉบับแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยมติพิเศษของที่ประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี 2558 (ครั้งที่ 68) เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2558)

(3) สัญญาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ

1) การประปานครหลวง

- พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
- ระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ 27 มาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ว่าการและพนักงาน พ.ศ. 2558

- ระเบียบการประสานครหลวง ฉบับที่ 57 การรับรองระบบประปาเอกชน พ.ศ. 2557
 - ระเบียบการประสานครหลวง ฉบับที่ 73 การให้บริการธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่อง พ.ศ. 2558
 - ข้อบังคับการประสานครหลวง ฉบับที่ 133 ว่าด้วย ประมวลจริยธรรมของผู้ว่าการและพนักงานการประสานครหลวง พ.ศ. 2552
- 2) บริษัท วิทย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (อนุสัญญาชิคาโก) พ.ศ. 2490
 - พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498
 - พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497
 - พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

รวมไปถึงสัญญาภายในองค์การรัฐวิสาหกิจที่นำมาใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อแสดงถึงข้อตกลงในการดำเนินธุรกรรมภายในองค์การ

- (4) สัญญาการจ้างงานซึ่งแบ่งตามกลุ่ม ลักษณะ และประเภท อันเกิดจากการจ้างและการสรรหาภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ อาทิ สัญญาว่าจ้างผู้บริหารสูงสุด (ขององค์การรัฐวิสาหกิจ) สัญญาการจ้างพนักงาน สัญญาการจ้างลูกจ้าง เป็นต้น
- (5) สัญญาการดำเนินธุรกรรมกับหน่วยงานภายนอก เช่น แผนการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

4.1.1.2 บทวิเคราะห์เรื่องสัญญาขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา

จากภาพรวมทั้งหมดขององค์ประกอบในเรื่องสัญญา จะเห็นได้ว่า องค์การรัฐวิสาหกิจที่นำมาใช้เป็นกรณีศึกษาเกี่ยวข้องกับสัญญาต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อันจะส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจที่นำมาใช้เป็นกรณีศึกษามีเงื่อนไขและข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติตามสำหรับใช้ในการดำเนินธุรกรรมและการแลกเปลี่ยน ระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่หลากหลาย และบางครั้งสัญญาที่เกิดขึ้นกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ก็ได้เป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกันกับบทบาทและภารกิจ หรือธุรกรรมการดำเนินงานในทางตรง แต่กลับมีผล

บังคับใช้เนื่องจากมีความเป็นเจ้าของ (ownership) เข้ามาเกี่ยวข้องในธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ซึ่งตามหลักของสัญญาแล้ว เจ้าของกิจการคือผู้ที่สัญญาได้มอบอำนาจให้กำหนดนโยบาย บริหาร และกำกับติดตามองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา หรือในบางครั้งสัญญาที่เกิดขึ้นก็มีลักษณะแบบเหมาเช่า กล่าวคือ เป็นสัญญาที่มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทในลักษณะเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงจุดประสงค์ในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งมีเจตนา รูปแบบ และวิธีการดำเนินธุรกรรมที่แตกต่างกัน ดังนั้น การศึกษาและวิเคราะห์สัญญาจึงช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ วิธีการ เงื่อนไข และข้อจำกัดในการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาในฐานะหน่วยทางธุรกิจ

การประปานครหลวง

การประปานครหลวงมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 ภายใต้วัตถุประสงค์สำคัญสามประการ ได้แก่ ประการแรก สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปาประการที่สอง ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ข้างต้น และประการสุดท้าย ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา โดยธุรกรรมการค้าดำเนินงานของการประปานครหลวงมีคุณลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ซึ่งเกิดขึ้นจากสัญญา (Howard, 1983; Steven & Oliver, 2011; Williamson, 1986) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ประการแรก การประปานครหลวงได้รับมอบอำนาจจากภาครัฐให้เป็นผู้จัดหาแหล่งน้ำดิบ ผลิตน้ำประปา จัดส่งไปยังผู้ใช้น้ำ และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ข้างต้น และจากอำนาจตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในข้อสอง จึงส่งผลให้การประปานครหลวงกลายเป็นผู้ผูกขาดและครอบครองส่วนแบ่งการตลาดทั้งหมด นอกจากนี้ การประปานครหลวงยังเป็นผู้กำหนดส่วนแบ่งการตลาดด้านบริการน้ำประปา ผ่านการออกใบอนุญาตเพื่อรับรองการให้บริการด้านน้ำประปาแก่หน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน อีกทั้งยังรวมไปถึงบริการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบน้ำประปาแต่เพียงผู้เดียว ภายในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายได้เปิดช่องให้มีผู้ประกอบการประปาในภาคเอกชนได้ ในกรณีที่การประปานครหลวงไม่สามารถให้บริการน้ำประปาได้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

ประการที่สอง การดำเนินธุรกิจกรมของการประปานครหลวงสามารถสร้างกำไรได้ในระยะยาว อันเนื่องมาจากการปราศจากคู่แข่งชั้นรายอื่นภายในระบบตลาด อีกทั้งการประปานครหลวงยังเป็นเจ้าของโครงข่ายระบบท่อส่งและสูบน้ำแต่เพียงผู้เดียว จึงทำให้แม้ว่าหน่วยงานธุรกิจภาคเอกชนจะเข้ามาแข่งขันเพื่อดำเนินการผลิตน้ำประปา แต่ก็ไม่สามารถนำส่งไปจำหน่ายภายในบ้านพักอาศัยหรือโรงงานอุตสาหกรรมผ่านการวางท่อได้

ประการที่สาม การประปานครหลวงได้รับสิทธิในการจัดสรรน้ำซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ตั้งต้นในการดำเนินธุรกิจ และถือเป็นทรัพยากรสำคัญสำหรับการประปานครหลวงในฐานะหน่วยงานธุรกิจจากกรมชลประทาน ตามข้อตกลงในลักษณะของสัญญาร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (การประปานครหลวง, 2562a) ดังปรากฏตามบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) การประปานครหลวงได้กล่าวไว้⁴

“เรา (การประปานครหลวง) ได้รับโควตาการจัดสรรน้ำเป็นประจำอยู่แล้วทุกปีจากกรมชลประทาน ทั้งนี้เนื่องจากเรา (การประปานครหลวง) มีหน้าที่ให้บริการน้ำประปาในเขตพื้นที่สำคัญ คือ เมืองหลวง ซึ่งประกอบไปด้วยสถานที่ราชการสำคัญต่าง ๆ โรงเรียน และโรงพยาบาล รวมไปถึงเขตพระราชฐาน ซึ่งจะต้องดูแลให้มีน้ำประปาใช้อย่างต่อเนื่อง จะขาดตกบกพร่องตรงไหนไม่ได้”

ประการสุดท้าย สืบเนื่องจากการที่การประปานครหลวงมีขีดความสามารถและศักยภาพในการครอบครองและควบคุมปัจจัยการผลิต จึงส่งผลให้การดำเนินธุรกิจกรมเกิดการประหยัดโดยขนาด (economy of scale) จากการผลิตน้ำประปารั้งละเป็นจำนวนมาก (Davis & Stout, 1992) และส่งผลให้ต้นทุนการผลิตน้ำประปาของการประปานครหลวงอยู่ในระดับต่ำกว่าราคาตลาด (กรมทรัพยากรน้ำ, 2557) แต่อย่างไรก็ตาม การประปานครหลวงซึ่งเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจไม่สามารถเป็นผู้กำหนดราคาค่าน้ำได้อย่างหน่วยงานธุรกิจภาคเอกชน ดังปรากฏตามบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวงได้กล่าวไว้⁵

⁴ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2562)

⁵ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 1 เมษายน

“เรา (การประปานครหลวง) ไม่ได้มี autonomy เป็นของตัวเอง เรา (การประปานครหลวง) เคยทำเรื่องเสนอขอปรับขึ้นค่าน้ำมาตั้งแต่ปี 2547 แล้ว เค้ (รัฐบาล) ไม่เคยให้ นับตั้งแต่สมัยผู้ว่าอาทิตย์ (ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์) ที่เคยขึ้นค่าน้ำเดือนละสตางค์ เป็นเวลา 12 เดือน นับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา กปน. (การประปานครหลวง) ก็ไม่เคยได้รับการอนุมัติจากมหาดไทย (กระทรวงมหาดไทย) ให้ขึ้นค่าน้ำได้อีกเลย”

ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ราคาค่าน้ำแม้จะมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำ แต่ราคาขายน้ำประปาก็ไม่ได้สูงจนก่อให้เกิดกำไรมหาศาลแก่การประปานครหลวง

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จัดตั้งขึ้นโดยหนังสือบริคณห์สนธิบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไทยให้เป็นหน่วยงานผู้ให้บริการการเดินอากาศของประเทศ โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบสามประการ (บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด, 2562c) ได้แก่ ประการแรก การบริหารจราจรทางอากาศ (Air Traffic Management) ภายในเขตแกลงข่าวการบินกรุงเทพมหานคร (Bangkok Flight Information Region: Bangkok FIR) เพื่อความปลอดภัยและประสิทธิภาพทางการบินของผู้ใช้ห้วงอากาศในประเทศไทย ประการที่สอง การบริการระบบสื่อสาร ระบบช่วยการเดินอากาศ และระบบติดตามอากาศยาน (Aeronautical Communications, Navigation and Surveillance System/Services) และประการสุดท้าย การบริการข่าวสารการเดินอากาศและงานแผนที่เดินอากาศ (Aeronautical Information Services and Aeronautical Charts) โดยธุรกรรมการค้าดำเนินงานของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีลักษณะของการผูกขาดโดยสิ้นเชิง (Pure Monopoly Market) (Howard, 1983; Steven & Oliver, 2011; Williamson, 1986) ซึ่งเกิดขึ้นจากสัญญา ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ประการแรก การดำเนินธุรกรรมของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เกิดขึ้นจากสัญญาซึ่งบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ทำร่วมกับกระทรวงคมนาคม⁶ โดยกระทรวง

⁶ คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2562)

คมนาคมได้กำหนดให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการควบคุมจราจรทางอากาศ สื่อสารการบิน และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการบินตามความต้องการของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ ให้เป็นไปด้วยความปลอดภัยสม่ำเสมอและมีประสิทธิภาพโดยไม่ค้ำกำไร รวมถึงงานเกี่ยวเนื่องและนโยบายตามที่รัฐบาลมอบหมาย ซึ่งในแต่ละครั้งของสัญญาจะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาแตกต่างกัน โดยกรอบระยะเวลาของสัญญาฉบับปัจจุบันจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้ดำเนินการเพื่อเตรียมต่ออายุสัญญากับกระทรวงคมนาคมไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว⁷

ประการที่สอง สถานภาพของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด นอกจากจะเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 แล้ว (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560b) ยังถือเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ้นส่วนและบริษัท (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2562) และตามข้อบังคับของหนังสือปริศนาคำสั่งบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้กำหนดให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีทุนทั้งหมด 660 ล้านบาท⁸ แบ่งออกเป็นหุ้นประเภท ก จำนวน 6,000,000 หุ้น ให้ถือได้เฉพาะรัฐบาลไทยและบุคคลอื่นที่รัฐบาลไทยอนุมัติ และหุ้นประเภท ข จำนวน 600,000 หุ้น ให้ถือได้เฉพาะบริษัทการบินซึ่งทำการบินเป็นประจำเข้ามายังประเทศไทย หรือทำการบินเป็นประจำภายในประเทศไทยตามกำหนดเวลาที่พิมพ์โฆษณาไว้ในตารางเที่ยวการบิน โดยหุ้นดังกล่าวมีมูลค่าหุ้นละหนึ่งร้อยบาท และผู้ถือหุ้นของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ไม่มีสิทธิได้รับเงินปันผล โดยภารกิจหลักของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด คือ การให้บริการการเดินอากาศแก่บริษัทการบินต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ตามข้อกำหนดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) และได้รับค่าบริการควบคุมจราจรทางอากาศจากบริษัทการบินที่ใช้บริการ ซึ่งการกำหนดอัตราค่าบริการนี้ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน มิใช่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด หรือผู้ถือหุ้น และตามข้อเท็จจริงบริษัทการบินผู้ถือหุ้นจะเสียค่าบริการควบคุมจราจรทางอากาศในอัตราที่ต่ำกว่าบริษัทการบินที่ไม่ถือหุ้น แต่บริษัทการบินผู้ถือหุ้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในกรณีบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายรับด้วย

⁷ อ้างแล้ว

⁸ คณะผู้บริหารสำนักพัฒนาธุรกิจ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม 2562)

ประการสุดท้าย สัญญารัฐกรรมการดำเนินงานของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กับกระทรวงคมนาคม มิใช่สัญญาผูกขาดที่มีลักษณะถาวร และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ก็มีผู้ผูกขาดโดยสิ้นเชิงที่มีสิทธิให้บริการการเดินอากาศแก่บริษัทการบินต่าง ๆ ตลอดไป หากเป็นแต่เพียงแค่ช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่าที่สัญญาได้ระบุเอาไว้ ดังปรากฏตามข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายการต่อสัญญาให้ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2523) ความว่า “ตามสัญญาจะเห็นได้ว่า สิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ นั้นบริษัท ได้รับมาในฐานะที่รัฐบาลตกลงยินยอมให้บริษัท เป็นผู้รับอนุญาตเพื่อจัดตั้ง ดำเนินการ และบำรุงรักษาการวิทยุสื่อสารเกี่ยวกับการบินระหว่างประเทศ และตามสัญญาทุกฉบับก็ไม่มีข้อสัญญาใดผูกมัดรัฐบาลว่า ถ้าบริษัท ขอต่อสัญญาแล้ว รัฐบาลจะต่อสัญญาให้แก่บริษัทดังนั้นก็จึงต้องถือว่า การที่จะต่อสัญญาให้แก่บริษัท หรือไม่นั้นย่อมเป็นอำนาจของรัฐบาลโดยสิทธิขาด ไม่เกี่ยวกับฐานะของบริษัทว่าจะดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจหรือไม่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) เห็นว่า ปัญหาในเรื่องการจะต่อสัญญาหรือไม่นี้ เป็นปัญหาในทางนโยบายซึ่งอยู่ในดุลพินิจของกระทรวงคมนาคม ซึ่งถ้ากระทรวงคมนาคมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องต่อสัญญา และไม่ประสงค์จะต่อสัญญาให้ก็ชอบที่จะกระทำได้”

4.1.1.3 การกำกับติดตาม (monitoring)

การกำกับ ติดตาม ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่ไว้วางใจของตัวการ (principle) ต่อสมมติฐานทางด้านพฤติกรรมในทางเศรษฐศาสตร์ของตัวแทน (agent) โดยตัวการต่างมีความเชื่ออย่างสนิทใจว่าตัวแทนจะต้องพยายามฉกฉวยโอกาส (opportunism) และแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน (Oliver, 1993b) จาก การดำเนินธุรกรรมภายใต้ต้นทุนของตัวการและทรัพยากรของหน่วยทางธุรกิจ รวมไปถึงความรู้เท่าไม่ถึงการณ์และข้อจำกัดเชิงเหตุผล (bounded rationality) อันเป็นข้อจำกัดของตัวแทน (B. D. Jones, 1999) ในด้านความรู้ ความสามารถ และทักษะ สามารถเกิดได้ทั้งจากความจงใจที่ดีหรือเป็นความผิดพลาดพลั้งเผลอก็ตาม ซึ่งพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ได้นำไปสู่ผลประโยชน์ที่ลดลงของตัวการ และความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจเป็นไปได้ทั้งในทางตรง อาทิ สินทรัพย์ของหน่วยทางธุรกิจ รายได้ที่เป็นตัวเงินจากการดำเนินธุรกรรม และทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น ในทางอ้อม ได้แก่ ชื่อเสียง ภาพลักษณ์ ความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจจากลูกค้า/ผู้ใช้บริการของหน่วยทางธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ ตัวแทนยังมีแนวโน้มที่จะกระทำผิดไปจากจริยธรรม (moral

hazard) ด้วยพฤติกรรมต่าง ๆ (French, 1995) ผ่านการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทน อาทิ การจงใจหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การบิดเบือน (distortion) ข้อมูลและข่าวสารของหน่วยงานธุรกิจ หรือแม้กระทั่งการฉ้อฉล (shirking) อันจะส่งผลให้เกิดความล่าช้า คลาดเคลื่อน และความเสียหาย ต่อเป้าหมายและผลลัพธ์ของหน่วยงานธุรกิจได้ในที่สุด

จากสมมติฐานทางด้านพฤติกรรมในทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งสอดคล้องกันกับสมมติฐานทางด้านพฤติกรรมของทฤษฎีองค์การ ดังปรากฏในทฤษฎี X ที่มีมุมมองต่อพฤติกรรมของมนุษย์ในทางลบ ประกอบไปด้วยรายละเอียดสี่ประการ (W. Richard Scott & Blau, 2003) กล่าวคือ ประการแรก มนุษย์มีนิสัยเกียจคร้านและพยายามหลบเลี่ยงงานอยู่เสมอ ประการที่สอง การควบคุมพฤติกรรมการทำงานของมนุษย์ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ กระทำได้โดยการกำหนดกฎ เกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ และบทลงโทษ ประการที่สาม มนุษย์ขาดความรับผิดชอบ และจะปฏิบัติงานแค่เพียงหน้าที่ของตนเท่านั้น และประการสุดท้าย มนุษย์แสวงหาแต่เพียงความมั่นคงจากองค์การ ไม่มีความตื่นตัว และไม่มีความทะยานอยาก ซึ่งสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของคณะผู้บริหารสำนักยุทธศาสตร์และนโยบาย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่กล่าวว่า⁹

“การกำกับติดตามผลมีจุดเริ่มต้น (ในทางทฤษฎี) มาจากความไม่ไว้วางใจในการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐมาแต่แรก รัฐบาลจึงได้พยายามตั้งหน่วยงานกลางต่าง ๆ ขึ้น เพื่อสร้างระบบ check and balance ขึ้นมา นับตั้งแต่ ก.พ. (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) ก.พ.ร. (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) จนกระทั่ง สคร. (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) เองก็เป็นหนึ่งในหน่วยงานภาครัฐที่ทำงานในลักษณะของการ check and balance แบบนั้น”

การแสดงถึงความไม่ไว้วางใจของภาครัฐในฐานะตัวการ ต่อการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน จึงเป็นที่มาของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ จำนวนมาก เพื่อบังคับใช้กับองค์การรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติตามสัญญา

⁹ คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2562)

จากแนวคิดสมมติฐานทางด้านพฤติกรรมในทางเศรษฐศาสตร์ และสมมติฐานทางด้านพฤติกรรมของทฤษฎีองค์การ จึงนำไปสู่การสร้างกลไกและกระบวนการต่าง ๆ ขึ้นภายในธุรกรรมการค้าเงินงาน (J. B. Barney & Hesterly, 2006) เพื่อกำกับ ติดตาม พฤติกรรมของตัวแทนภายในหน่วยทางธุรกิจ และเพื่อวัดผลความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยทางธุรกิจ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์การทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือแม้แต่องค์กรอิสระ และองค์การไม่แสวงหากำไร ต่างล้วนมีกลไกและกระบวนการกำกับ ติดตาม ด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทและเงินลงทุนจำนวนมาก ดังปรากฏในบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกล่าวถึงมูลค่างบประมาณขององค์การรัฐวิสาหกิจไว้ว่า¹⁰

“เมื่อกล่าวถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นรัฐวิสาหกิจแล้ว แค่คำฟังงบประมาณของรัฐวิสาหกิจอย่างเดียว รวมกันก็เป็นแสนล้าน นี่มัน (งบประมาณขององค์การรัฐวิสาหกิจ) มากขนาดรวมเองประมาณของประเทศทั้งปี ยังแทบเทียบกันไม่ได้ ดังนั้น (องค์การรัฐวิสาหกิจ) จึงต้องถูกตรวจสอบ และจะต้องเป็นการตรวจสอบอย่างเข้มข้นเสียด้วย”

จะเห็นได้จากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (Mega Project) โดยภาครัฐ และการขยายฐานการลงทุนจากต่างประเทศ (Roadshow) ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ องค์การรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องมีการกำกับ ติดตาม อย่างเข้มข้นบนฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ ภายใต้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลและแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์

4.1.1.4 บทวิเคราะห์เรื่องการกำกับติดตามขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา

การบริหารและกำหนดนโยบายขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบันถือเป็นภารกิจโดยตรงของนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานกรรมการคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

¹⁰ คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2562)

ด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับติดตามรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2557 (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560a) ซึ่งได้กำหนดให้มีองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ ดังต่อไปนี้

- 1) เสนอแนะนโยบาย แผนการบริหาร และมาตรการในการพัฒนารัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี
- 2) กำกับติดตามและติดตามผลการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด
- 3) กำหนดแนวทางการบูรณาการการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความเป็นเอกภาพ
- 4) เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งในด้านการบริหาร การดำเนินงาน และด้านการเงิน ต่อคณะรัฐมนตรี
- 5) พิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในโครงการที่เกี่ยวกับการลงทุน ของรัฐวิสาหกิจ
- 6) พิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- 7) กำหนดแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ
- 8) รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ
- 9) เชิญเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือเรียกเอกสารจากบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น
- 10) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานตามระเบียบนี้
- 11) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

แต่ทั้งนี้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้จัดการขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจโดยตรง จึงได้มอบหมายอำนาจตามหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม องค์การรัฐวิสาหกิจให้แก่ส่วนราชการ นั่นคือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งเป็นส่วนราชการของภาครัฐสังกัดกระทรวงการคลัง จัดตั้งตามกฎกระทรวงการคลังว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557 (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562a) โดยได้กำหนดภารกิจของหน่วยงาน ด้านการบริหารและพัฒนา รัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ โดยการเสนอแนะนโยบายและมาตรการการกำกับ ติดตาม การประเมินผล และการพัฒนารัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจ และสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ และดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP) โดยกฎกระทรวงกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562a)

- 1) เสนอแนะนโยบาย แผน กฎหมาย ระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนา รัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ
- 2) กำกับ ติดตาม ประเมินผล และพัฒนารัฐวิสาหกิจให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับ นโยบาย แผน กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนา รัฐวิสาหกิจ
- 3) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการของการบริหารและพัฒนา องค์การรัฐวิสาหกิจ
- 4) ดำเนินการบริหารหลักทรัพย์ของรัฐในรัฐวิสาหกิจและกิจการที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมด
- 5) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ
- 6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ หรือตามที่กระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กล่าวโดยสรุปแล้ว สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจซึ่งมีลักษณะของการทำหน้าที่ในฐานะการเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา (advisory) แต่ทั้งนี้ ภาวะความรับผิดชอบต่อองค์การรัฐวิสาหกิจ ยังคงกระจายอยู่ในกระทรวงเจ้าสังกัด โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของภาครัฐ หรือหน่วยงานประสานงาน เพื่อให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการและการกำหนดนโยบายแก่กระทรวงเจ้าสังกัดขององค์การรัฐวิสาหกิจ สำหรับการกำกับ ติดตาม องค์การรัฐวิสาหกิจนับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การถ่ายทอด ตลอดจนการนำไปสู่การดำเนินการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นสำคัญ ภายใต้สภาพแวดล้อมการบริหารงานขององค์การรัฐวิสาหกิจที่มีความคล่องตัว อันเนื่องมาจากการมอบอิสระในการกำหนดโครงสร้าง และการบริหารงบประมาณและทรัพยากรภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจึง

เปรียบเสมือนพี่เลี้ยงหรือพันธมิตร (partner) ขององค์การรัฐวิสาหกิจ ตามคำสัมภาษณ์ของคณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่กล่าวไว้ว่า¹¹

"จริง ๆ แล้ว หลักการของการกำกับ ติดตาม และ ประเมินผล ไม่ใช่การเข้าไปสั่งให้เค้า (องค์การ รัฐวิสาหกิจ) ทำอะไรหรือไม่ทำอะไร แต่เป็นการเข้าไป ช่วยแนะนำกันในฐานะคู่มือ หรือเพื่อนคู่คิด (partner) ที่ จะช่วยกันพัฒนารัฐวิสาหกิจให้เติบโตต่อไป โดยยึดหลัก ประสิทธิภาพและประสิทธิผล บนพื้นฐานของประชาชน เป็นที่ตั้ง แต่หน่วยงาน (องค์การรัฐวิสาหกิจ) ชอบคิดว่า เรา (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ไป จ้องจับผิดเค้า (องค์การรัฐวิสาหกิจ) ไปชุดคู่กายใน ของเค้า (องค์การรัฐวิสาหกิจ)"

โดยมีส่วนช่วยในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้หลัก ธรรมาภิบาล และมุ่งเน้นในการสร้างที่ยั่งยืนให้กับองค์การรัฐวิสาหกิจ ผ่านการกำหนดตัวชี้วัด ผลงานและระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ, 2562c)

(1) ระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

การกำกับ ติดตาม องค์การรัฐวิสาหกิจไทยแต่เริ่มเดิมทีมีส่วน ราชการที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ และติดตามอยู่หลากหลายและกระจัดกระจายไปตามภาคส่วน ต่าง ๆ ของส่วนราชการเป็นจำนวนมาก ทั้งตัวแสดงที่กำกับ ติดตาม ในระดับนโยบาย อาทิ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการนโยบายและ กำกับการบริหารหนี้สาธารณะ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นต้น และตัวแสดงที่กำกับ ติดตาม ในระดับปฏิบัติการ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงแรงงาน และ สวัสดิการสังคม และกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ซึ่งแต่ละส่วนราชการจะกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้องค์การรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ จึงส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจ

¹¹ คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562)

ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ทรัพยากร และการบริหารงาน และจากการเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์กรณีศึกษาทั้งสองแห่ง จนทราบที่มาและสาเหตุสองประการ ดังนี้

ประการแรก องค์การรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินธุรกรรมภายใต้การตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย จึงก่อให้เกิดข้อจำกัดทางด้านการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรเป็นอันมาก กล่าวคือ นอกเหนือจากการดำเนินธุรกรรมตามภารกิจและวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งแล้ว องค์การรัฐวิสาหกิจยังมีภารกิจพิเศษที่ต้องดำเนินธุรกรรม เพื่อตอบสนองต่อข้อสั่งการหรือนโยบายเร่งด่วนของคณะรัฐมนตรี รวมไปถึงการดำเนินธุรกรรมเพื่อตอบสนองต่อการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อสั่งการ ที่กำหนดไว้ภายในส่วนราชการที่ทำหน้าที่กำกับติดตาม โดยในบางครั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์อาจมีลักษณะที่เห็นต่างกัน (goal incongruence) แต่ไม่รุนแรงถึงขนาดเรียกว่าความขัดแย้ง (conflict) ดังปรากฏในบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารของพัฒนาวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกล่าวว่า¹²

"สคร. (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) กับกระทรวงเจ้าสังกัดก็เป็นหน่วยงานภาครัฐเหมือนกัน ก็เปรียบเสมือนเป็นเพื่อนกัน มีอะไรเรา (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและกระทรวงเจ้าสังกัด) ก็คุยกันก่อน ทั้งประเด็นของการกำหนดนโยบายและเกณฑ์ชี้วัดรัฐวิสาหกิจ ความคาดหวังในผลการดำเนินงานและผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ แม้แต่การแต่งตั้งบอร์ด (คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ) พวกเราก็คุยกัน"

อันแสดงให้เห็นถึงความประนีประนอมระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ที่มีลักษณะของการส่งเสริมความร่วมมือ มากกว่าที่จะเลือกสร้างข้อขัดแย้งระหว่างกัน

ประการที่สอง องค์การรัฐวิสาหกิจต่างถูกกำกับ ติดตาม และบังคับใช้ โดยกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งส่วนราชการในฐานะหน่วยงานกลางได้กำหนดขึ้นเพื่อกำกับติดตามภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานซึ่งบังคับใช้โดยทั่วไปกับทุกองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว องค์การรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งย่อมมีธรรมชาติและบริบทในการดำเนินธุรกรรมที่

¹² คณะผู้บริหารของพัฒนาวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562)

แตกต่างกันเป็นอันมาก นับตั้งแต่ บทบาทและภารกิจ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ขอบเขตการดำเนินงาน สิทธิประโยชน์และทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การ รวมไปถึงบทบาทในฐานะตัวแสดงภายในระบบตลาด ซึ่งจำแนกออกเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจในเชิงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เป็นสินค้าและบริการสาธารณะ และองค์การรัฐวิสาหกิจในเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ที่มีองค์ประกอบด้านการแข่งขันและลักษณะการดำเนินธุรกรรมภายในระบบตลาดที่แตกต่างกัน โดยการประสานครหลวงจะมีการดำเนินธุรกรรมในลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ ในขณะที่บริษัทวิสาหกิจแห่งประเทศไทย จำกัด จะมีลักษณะของการผูกขาดโดยสิ้นเชิงผ่านการต่อสัญญา โดยกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีสิทธิขาดในการออกใบอนุญาตการต่อสัญญา และสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเป็นผู้ออกใบอนุญาตรับรองการควบคุมการจราจรทางอากาศ¹³

นอกจากนี้ การกำกับติดตามองค์การรัฐวิสาหกิจของส่วนราชการ มักจะมุ่งเน้นการดำเนินงานตามขั้นตอน ภายใต้ข้อปฏิบัติที่ถูกระบุเอาไว้ในกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ มากกว่าการมุ่งเน้นถึงสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน และการตอบสนองต่อภารกิจและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง จากปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ องค์การรัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัวด้านการบริหารทั้งในเชิงนโยบายและการจัดการงบประมาณและทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์โลกในยุคปัจจุบัน ซึ่งมีปัจจัยนำเข้าจากกระแสของเทคโนโลยีและดิจิทัลในระดับสูงอันจะก่อให้เกิดการพลิกผันและการเปลี่ยนแปลง (disruption and transformation) ต่อโครงสร้างและกระบวนการดำเนินธุรกรรมภายในองค์การรัฐวิสาหกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นไปตามบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกล่าวถึงบริการสาธารณะว่า¹⁴

"เรา (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ไม่อยากเห็นบริการสาธารณะทั้งหลายเป็นของเอกชนไปทั้งหมด ถึงแม้จะมีกิจการที่ขาดทุนและยังต้องพัฒนาอยู่บ้าง แต่ประปา (การประปานครหลวง) และวิสาหกิจ (บริษัท วิสาหกิจแห่งประเทศไทย จำกัด) เค้า (การ

¹³ คณะผู้บริหารสำนักกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท วิสาหกิจแห่งประเทศไทย จำกัด (สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2562)

¹⁴ คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2562)

ประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) เอาตัวรอดกันได้ เพราะตอนนี้ยังไม่มีคู่แข่งเป็นตัวเป็นตน อีกทั้งผลการดำเนินงาน และผลประกอบการเค้า (การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) ก็ดี มีกำไร เลี้ยงตัวเองรอด"

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงบริบทและสถานการณ์ของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ และกระแสการนำเข้ามาของเทคโนโลยีและดิจิทัล เป็นผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดศักยภาพในการแข่งขันภายใต้กลไกระบบตลาดเสรี ในขณะที่องค์การรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดก็ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จึงต้องแบกรับภาระต้นทุนและค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน อันเนื่องมาจากการสร้าง การผลิต การบริหารจัดการ การติดตาม และการบำรุงรักษาโครงสร้างเครือข่ายพื้นฐานซึ่งเป็นขององค์การรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ และก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและดิจิทัลที่มีความผันผวนและเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

เพราะฉะนั้น เพื่อเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมไปถึงการสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาองค์การรัฐวิสาหกิจให้มีศักยภาพและขีดความสามารถตามการเปลี่ยนของสภาพเศรษฐกิจและสังคมของโลก คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้เปลี่ยนแปลงวิธีการกำกับ ติดตาม องค์การรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ โดยมุ่งเน้นที่ผลงานขององค์การเป็นหลัก อีกทั้งยังกำหนดให้มีแรงจูงใจ (incentive) ทั้งในรูปแบบที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินตามระดับคะแนนของระบบประเมินผลการดำเนินงาน (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2561) อันจะส่งผลให้มีการกำหนดข้อตกลงระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและองค์การรัฐวิสาหกิจ เพื่อผ่อนคลายกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ใช้บังคับกับองค์การรัฐวิสาหกิจ และเพื่อให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการดำเนินธุรกรรมมากที่สุด แต่ทั้งนี้ภาครัฐยังคงมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในการควบคุมองค์การรัฐวิสาหกิจระดับมหภาค โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบและข้อผูกพันในระยะยาว¹⁵ อาทิ การลงทุนหรือการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ การกู้เงินและการค้าประกันเงินกู้ การเพิ่มทุน การนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน การตรวจสอบภายใน การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูง การ

¹⁵ คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562)

ประมวลและการให้สัมปทานอันอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงาน และการจัดทำแผน
วิสาหกิจ เป็นต้น

สำหรับองค์ประกอบของเกณฑ์ระบบประเมินผลการดำเนินงานแบ่ง
ออกเป็น 7 หมวด ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2556)

หมวด 1 การนำองค์กร ซึ่งเป็นเกณฑ์การตรวจประเมินว่าผู้บริหาร
ระดับสูงขององค์การรัฐวิสาหกิจชั้นนำและสร้างองค์การให้มีความยั่งยืนได้อย่างไร รวมทั้งตรวจ
ประเมินระบบการกำกับติดตามองค์การ และกระบวนการที่องค์การรัฐวิสาหกิจใช้ เพื่อให้บรรลุผล
ด้านกฎหมาย จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อประเทศชาติและสังคม รวมทั้งการสนับสนุน
ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นเกณฑ์การวางแผนเชิง
ยุทธศาสตร์และเป็นเกณฑ์การตรวจประเมินว่า องค์การรัฐวิสาหกิจจัดทำวัตถุประสงค์ เชิง
ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการของรัฐวิสาหกิจอย่างไร มีกระบวนการอย่างไรในการถ่ายทอด
วัตถุประสงค์ เชิงยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการที่เลือกไว้ไปปฏิบัติและปรับเปลี่ยนหาก
สถานการณ์เปลี่ยนไป ตลอดจนการวัดผลความก้าวหน้าการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ

หมวด 3 การมุ่งเน้นลูกค้าและตลาด ซึ่งเป็นการตรวจประเมินว่า
องค์การรัฐวิสาหกิจกำหนดความต้องการ ความจำเป็น ความคาดหวัง และความสำคัญเชิง
เปรียบเทียบที่มีผลต่อการตัดสินใจของลูกค้าและตลาดอย่างไร รวมทั้งการประเมินความพึงพอใจ
และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจกับลูกค้า

หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ซึ่งเป็นเกณฑ์
การตรวจประเมินว่าองค์การรัฐวิสาหกิจเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูล
สารสนเทศ และสินทรัพย์ทางความรู้อย่างไร และองค์การรัฐวิสาหกิจมีการบริหารจัดการ
เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างไร รวมไปถึงการตรวจประเมินว่าองค์การรัฐวิสาหกิจใช้ผลการทบทวน
ในปีก่อน นำมาปรับปรุงผลการดำเนินงานในปีปัจจุบันนี้อย่างไร

หมวด 5 การมุ่งเน้นบุคลากร ซึ่งเป็นเกณฑ์การตรวจประเมิน
ความสามารถขององค์การรัฐวิสาหกิจ ในการประเมินความต้องการขีดความสามารถและ
อัตรากำลังบุคลากร และความสามารถในการสร้างสภาพแวดล้อมของบุคลากร ที่ส่งเสริมให้
เกิดผลการดำเนินงานที่ดี รวมทั้งตรวจประเมินการสร้างความรู้ความผูกพัน การจัดการ และการพัฒนา
บุคลากร เพื่อนำศักยภาพของบุคลากรมาใช้อย่างเต็มที่ให้สอดคล้องไปในทางเดียวกันกับภารกิจ
ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการโดยรวมขององค์การรัฐวิสาหกิจ

หมวด 6 การมุ่งเน้นการปฏิบัติการ ซึ่งเป็นเกณฑ์การตรวจประเมินกระบวนการออกแบบ จัดการ ปรับปรุงระบบงาน และพัฒนากระบวนการ เพื่อส่งมอบคุณค่าให้ลูกค้า อันจะทำให้องค์การรัฐวิสาหกิจประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน รวมทั้งการตรวจประเมินความพร้อมขององค์การรัฐวิสาหกิจหากตกอยู่ในสภาวะฉุกเฉิน

หมวด 7 ผลลัพธ์ ซึ่งเป็นเกณฑ์การตรวจประเมินผลการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ และการปรับปรุงที่สำคัญในทุก ๆ ด้าน ได้แก่ ผลลัพธ์ด้านผลิตภัณฑ์และบริการ ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นลูกค้า ผลลัพธ์ด้านการเงินและตลาด ผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นบุคลากร ผลลัพธ์ด้านประสิทธิภาพกระบวนการ และผลลัพธ์ด้านการนำองค์การของผู้บริหารระดับสูงขององค์การ นอกจากนี้ ยังตรวจประเมินระดับผลการดำเนินงานขององค์การเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่ง และองค์กรอื่นที่ขายผลิตภัณฑ์หรือให้บริการในลักษณะที่คล้ายคลึงด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจถือเป็นกลไกสำคัญ ในการกำกับติดตามธุรกรรมการดำเนินงานที่สำคัญขององค์การรัฐวิสาหกิจ โดยถือเป็นเครื่องมือในการวัดผลการดำเนินธุรกรรมขององค์การ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ภายใต้ตัวชี้วัด อันเกิดขึ้นจากข้อตกลงระหว่างกันในรูปแบบของแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ นอกจากนี้ การกำกับติดตามโดยระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ยังถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านการประเมินผลขององค์การ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน อันเกิดจากกระบวนการภายในด้านต่าง ๆ อาทิ การสื่อสารระหว่างผู้บริหารและพนักงาน ช่องทางการรั่วไหลของข้อมูลและข่าวสาร เป็นต้น

(2) การคัดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Directors' Pool)

การกำกับ ติดตาม องค์การรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะสามารถกระทำได้โดยตรงผ่านระบบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังสามารถกระทำได้โดยทางอ้อมผ่านการคัดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการนำแนวคิดเรื่องสมรรถนะหลักและความรู้ที่จำเป็น (Skill Matrix) มาใช้ในการพิจารณาสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560) เพื่อให้องค์การรัฐวิสาหกิจได้กรรมการตรงกับความต้องการที่แท้จริง สำหรับการขับเคลื่อนและพัฒนา รัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ กรณีกฎหมายจัดตั้งขององค์การรัฐวิสาหกิจได้กำหนดความเชี่ยวชาญเรื่องสมรรถนะหลักและความรู้ที่จำเป็นไว้เป็นการเฉพาะ ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำหนดกรรมการรัฐวิสาหกิจตามความรู้ที่จำเป็นไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ

ลักษณะธุรกรรมการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งยังต้องกำหนดให้มีแนวคิดเรื่องสมรรถนะหลักควบคู่กันไปด้วย โดยกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องมีความรู้ ความสามารถ และความสามารถ เชี่ยวชาญ ดังที่แนวคิดเรื่องสมรรถนะหลักและความรู้ที่จำเป็นได้กำหนดไว้ สำหรับแนวคิดเรื่องสมรรถนะหลักและความรู้ที่จำเป็นประกอบไปด้วยหลัก 4 ด้าน ได้แก่ การเงิน บัญชี กฎหมาย และเทคโนโลยีสารสนเทศ นอกจากนี้ การคิดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจยังสามารถเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์การทำงานภาคธุรกิจมาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ โดยคำนึงจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นองค์ประกอบในการคัดสรรกรรมการ

จากทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การคิดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ยังถือเป็นกลไกทางอ้อมในการกำกับติดตามองค์การรัฐวิสาหกิจ ผ่านการคัดกรองคุณสมบัติด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการ เพื่อให้บัญชีรายชื่อกรรมการขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เกิดความเหมาะสมตามความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์การรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจในแต่ละส่วน (sector) ต่างมีลักษณะธรรมชาติของธุรกิจที่แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (แผนและพัฒนา) การประปานครหลวง ซึ่งกล่าวถึงการคิดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจของการประปานครหลวงไว้ว่า¹⁶

"ระบบน้ำประปาของเรา (การประปานครหลวง) เป็นศาสตร์ที่มีองค์ความรู้เฉพาะ จำเป็นต้องได้คนที่เข้าใจในเนื้องานทั้งหมดจริง ๆ ไม่ใช่แค่ในทางทฤษฎี จะเห็นได้จากประธานบอร์ดที่เคยเป็นผู้บริหาร กปน. (การประปานครหลวง) อยู่หลายคน ทั้งท่านประธานสมัย (สมัย อนุวัตรเกษม) ท่านเจริญ (เจริญ ภัทสระ) เคยนั่งในตำแหน่งผู้ว่าการ (ผู้ว่าการการประปานครหลวง) รองผู้ว่าการ (รองผู้ว่าการการประปานครหลวง) มาหลายสายงาน จนเค้าเข้าใจองค์กฤษฎะลู่ไปรุ่ง มาถึงก็บริหารและสานงานกันต่อจากของเค้าได้เลย"

¹⁶ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (แผนและพัฒนา) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 23 เมษายน 2562)

สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่ได้กล่าวเอาไว้ว่า¹⁷

"คนประจำเค้าแฮปปี้กันนะ ที่ประธานบอร์ด (ประธานคณะกรรมการการประปานครหลวง) เป็นคนในมาก่อน เพราะทำงานกันง่าย พูดภาษาเดียวกันรู้เรื่อง เวลาตั้งเกณฑ์ประเมินผลอะไร ก็ไม่หิวหิวมาก เพราะประธาน (ประธานคณะกรรมการการประปานครหลวง) เค้ารู้ว่า ปัญหาอะไรแก้ได้ ปัญหาอะไรแก้ไม่ได้"

ยิ่งไปกว่านั้น การคัดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ ยังมีส่วนช่วยในการเป็นตัวกรองผลประโยชน์ทับซ้อน และผลประโยชน์แอบแฝงของกรรมการ ซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อธุรกรรมการค้างานขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 1 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่ได้กล่าวเอาไว้ว่า¹⁸

"เรา (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) พยายามช่วยเค้า (องค์การรัฐวิสาหกิจ) กรองเอาคนดี ๆ ไปช่วยงาน เพราะที่ผ่านมามีปัญหากันเยอะ เรา (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) จะคัดคนดี มีความสามารถ จากบุคคลภายนอก จากภาคเอกชน ไปเลย ก็ทำไม่ได้ เพราะกระทรวงเจ้าสังกัดเค้าไม่เอา จนต้องมีการตั้งเกณฑ์ตัวนี้ขึ้นมา อย่างน้อยก็ให้เอาคนที่เกี่ยวข้องมากที่สุดเข้ามาทำงาน"

โดยระบบการคัดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจจะช่วยเปิดเผยข้อมูลของกรรมการ เพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนของกรรมการ กับผลประโยชน์ขององค์การรัฐวิสาหกิจไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อม รวมไปถึงการตรวจสอบความสัมพันธ์ของกรรมการในเชิงบริหาร การร่วมทุน หรือมีการไขว้กันระหว่างเชิงบริหารและการร่วมทุน โดยเป็น

¹⁷ คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562)

¹⁸ คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 1 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562)

การถ่ายเททุนระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานธุรกิจที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกรรม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการถ่ายเทผลประโยชน์ขององค์การรัฐวิสาหกิจผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งทางตรงและทางอ้อม

กล่าวโดยสรุปแล้ว การคัดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงอุปมาเปรียบเสมือนกับการร่อนตะแกรง เพื่อคัดแยกก้อนกรวดออกจากพลอย โดยการคัดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นกลไกในการคัดกรองคณะกรรมการบริหารให้กับองค์การรัฐวิสาหกิจ ผ่านตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลาง (third party) โดยอิงความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ซึ่งต้องสอดคล้องกับธรรมชาติและลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นสำคัญ รวมไปถึงการตรวจสอบประวัติ สายสัมพันธ์ และความเกี่ยวข้องทางเครือญาติ และทางธุรกิจของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะช่วยลดผลประโยชน์ทับซ้อนที่มาในลักษณะของการแอบแฝงด้านต่าง ๆ อาทิ การประมุขงาน การจัดซื้อจัดจ้าง การจ้างที่ปรึกษา เป็นต้น เพราะฉะนั้น การคัดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงถือเป็นการกำกับติดตามที่ช่วยองค์การรัฐวิสาหกิจ ในประเด็นของการเลือกกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ไม่พึงประสงค์ (adverse selection) ซึ่งนับเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ (moral hazard) ในการบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจ (Rubin, 1990)

การปราบปรามครหลวง

จากแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐที่มีต่อการปราบปรามครหลวง ได้ส่งผลให้การปราบปรามครหลวงถูกกำกับติดตามในสี่ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก การสร้างความมั่นคงขององค์การ ประเด็นที่สอง การยกระดับขีดความสามารถขององค์การสู่ความเป็นเลิศ ประเด็นที่สาม การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบประปา ประการสุดท้าย การส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการปราบปรามครหลวง มีคะแนนรวมผลประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ปี พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 4.5958 ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่ม A (ดีมาก) (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562b) สำหรับแนวคิดเรื่องสมรรถนะหลักและความรู้ที่จำเป็น (Skill Matrix) ของคณะกรรมการการปราบปรามครหลวงจะประกอบไปด้วย¹⁹ วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม (สุขาภิบาล) วิศวกรรมโยธา วิศวกรรมแหล่งน้ำ เป็นต้น โดยความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ ของคณะกรรมการการปราบปรามครหลวงบริษัทจะต้องเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและขยายโครงข่ายระบบประปา ให้มี

¹⁹ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การปราบปรามครหลวง (สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2562)

คุณภาพและเพียงพอ เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง รวมทั้งพัฒนาธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กร ภายใต้การกำกับติดตามที่มีธรรมาภิบาล สอดคล้องกับแนวคิดจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

จากแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐที่มีต่อบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้ส่งผลให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ถูกกำกับติดตามในห้าประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก การให้บริการการเดินทางอากาศที่ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ ประเด็นที่สอง การสร้างบุคลากรมืออาชีพ ประเด็นที่สาม การพัฒนาไปสู่องค์กรสมรรถนะสูง ประเด็นที่สี่ การสร้างคุณค่าให้กับกิจการบินและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประเด็นสุดท้าย การสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีคะแนนรวมผลประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ปี พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 4.5862 ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่ม A (ดีมาก) (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562b) สำหรับแนวคิดเรื่องสมรรถนะหลักและความรู้ที่จำเป็น (Skill Matrix) ของคณะกรรมการบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ประกอบไปด้วย²⁰ วิศวกรรมการบิน วิศวกรรมโทรคมนาคม วิศวกรรมสื่อสารโครงข่าย เป็นต้น โดยความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ ของคณะกรรมการบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จะต้องเกี่ยวข้องกับ การพัฒนาโครงข่าย อุปกรณ์ และระบบงานการให้บริการการเดินทางอากาศที่ทันสมัย มีคุณภาพ และเพียงพอต่อความต้องการ รวมทั้งให้บริการการควบคุมจราจรทางอากาศที่มีความปลอดภัย รวดเร็ว และตรงเวลาตามมาตรฐานสากล รวมไปถึงการเพิ่มศักยภาพในการหารายได้จากบริการที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การกำกับติดตามที่มีธรรมาภิบาล สอดคล้องกับแนวคิดจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์

กล่าวโดยสรุปแล้ว การกำกับติดตามองค์การรัฐวิสาหกิจผ่านระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ และการคัดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรมการรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการอุดช่องโหว่การเป็นกล่องดำในทางทฤษฎีของหน่วยทางธุรกิจ (Oliver, 1991b) เนื่องจาก ระบบประเมินผลการดำเนินงานจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ทั้งขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงาน รวมถึงที่มาของทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ซึ่งสิ่งนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องธรรมาภิบาล (Dickey & Smith, 1993) ที่สนับสนุนให้องค์การมี

²⁰ คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2562)

ความโปร่งใสเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์และชื่อเสียงอันดีงาม ซึ่งจะส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีคุณสมบัติของการเป็นหน่วยทางธุรกิจที่ดี และสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ในระยะยาว

4.1.2 สรุปผลการวิเคราะห์ปัจจัยต้นทุนธุรกิจการดำเนินงาน

สัญญาได้มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดบทบาท หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อตกลงแก่องค์การรัฐวิสาหกิจในหลากหลายมิติ ดังจะเห็นได้จากมิติทางด้านการเงินผ่านพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนนิยามของรัฐวิสาหกิจไปจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (ซึ่งถือเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ระบุถึงสถานภาพของความเป็นรัฐวิสาหกิจให้กับหน่วยงานภาครัฐ) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าองค์การรัฐวิสาหกิจไทยถูกจัดตั้งขึ้นตามลักษณะของกฎหมายแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560b) อาทิ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ประกาศของคณะปฏิวัติ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังปรากฏอยู่ในรูปแบบของบริษัท จำกัด และบริษัท มหาชน จำกัด และจัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีโดยมิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เป็นต้น

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2543) มีรายละเอียดสำคัญอยู่ที่การกำหนดให้รายได้ที่ได้รับจากการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ ไม่ต้องนำส่งภาครัฐทั้งหมดในทันที แต่ให้ตกเป็นขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม อาทิ ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา กองทุนบำเหน็จผู้ปฏิบัติงาน และการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว ประโยชน์ตอบแทนผู้ปฏิบัติงาน โบนัสจากการดำเนินกิจการ เงินทุนสำรอง และเงินลงทุนตามงบลงทุน เป็นต้น จนกระทั่งเมื่อคำนวณรายได้ที่ได้รับหักออกจากค่าใช้จ่ายและค่าภาระดังกล่าวข้างต้นแล้วคงเหลือเท่าใด ให้องค์การรัฐวิสาหกิจนำส่งเป็นรายได้ของภาครัฐ เหตุผลที่ตราตัวบทกฎหมายดังนี้ ก็เพื่อให้องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินธุรกิจในการผลิตสินค้าและให้บริการสาธารณะได้อย่างทันท่วงที อันจะเป็นประโยชน์โดยรวมต่อประชาชนและประเทศชาติ แต่ทั้งนี้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ

ขณะที่การกำกับ ติดตาม ได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบผลการดำเนินธุรกิจขององค์การ ผ่านการกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานให้กับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายในองค์การ โดยยึดถือเป้าหมายขององค์การและผลประโยชน์ต่างตอบแทนของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ตามที่ได้ระบุเอาไว้ในสัญญา แต่อย่างไรก็ตาม ยิ่ง

การกำกับ ติดตาม มีขั้นตอนและกระบวนการที่ซับซ้อนมากเท่าใด ก็ยิ่งก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานแก่หน่วยทางธุรกิจมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งขั้นตอนและกระบวนการกำกับ ติดตาม เกี่ยวข้องกับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จำนวนมากเท่าใด ก็ยิ่งส่งผลให้ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นทวีคูณ (Peng et al., 2016) ดังจะได้อธิบายในเรื่องของตัวการตัวแทนต่อไปในส่วนปัจจัยต่อไปด้วยในทางเดียวกัน

เพราะฉะนั้น ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจจึงขึ้นอยู่กับจำนวนและรายละเอียดของสัญญาที่องค์การรัฐวิสาหกิจต้องเกี่ยวข้อง รวมเข้ากับค่าใช้จ่ายในการกำกับ ติดตาม เพื่อวัดผลลัพธ์การดำเนินธุรกรรมในรูปแบบของหน่วยทางธุรกิจ และองค์การรัฐวิสาหกิจจะยอมรับต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดดุลยภาพที่หน่วยทางธุรกิจไม่มีผลกำไรจากการดำเนินธุรกรรม ดังนั้น การประสานครหลวงและ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ในฐานะหน่วยทางธุรกิจรูปแบบหนึ่ง จึงถูกกำหนดขอบเขตของการดำเนินธุรกรรมโดยความสามารถในการประหยัดต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ซึ่งเกิดจากการกำกับ ติดตาม โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ร่วมกันกับการตรวจสอบและควบคุมภายใน หักออกจากต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจากความเป็นระบบราชการ อันเกิดจากตัวการภาครัฐและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ

4.1.3 ปัจจัยตัวการตัวแทน (Agency)

เหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ เกิดขึ้นเนื่องจากระบบราชการซึ่งถือเป็นกลไกการบริหารหลักของประเทศ ไม่สามารถดำเนินภารกิจบางประการได้ (Huang & Dean-Leung, 2015) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำบริการสาธารณะ อันเปรียบเทียบได้กับหลอดเลือดแดงที่เป็นโครงสร้างหลักของร่างกาย ดังจะเห็นได้จากภารกิจด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบรางและขนส่ง เป็นต้น ซึ่งถือเป็นบริการขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ต้องจัดให้มีมาตรฐาน ในปริมาณที่เพียงพอ และประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (International Finance Corporation, 2018) แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการลงทุนเพื่อก่อสร้างภารกิจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในครั้งแรกต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมหาศาล ในขณะที่ผลตอบแทนและระยะเวลาของจุดคุ้มทุน (break - even point) อยู่ในระดับต่ำ และกำไรอันเกิดขึ้นจากธุรกรรมการดำเนินงานต้องใช้ระยะเวลานาน (Dewenter & Malatesta, 1997) อันเนื่องมาจากการกำกับราคาขายสินค้าและบริการสาธารณะ เพื่อไม่ให้กระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนโดยส่วนรวม ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินธุรกรรมตามภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

จำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ และจะต้องประกอบไปด้วยพนักงานที่มีองค์ความรู้ ความสามารถ และทักษะเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ จำนวนมาก (Cuervo-Cazurra et al., 2014)

เพราะฉะนั้น จากเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าภาคเอกชน ย่อมไม่เข้ามาดำเนินธุรกรรมในกิจการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากไม่มีความคุ้มทุนและไม่อาจ แสวงหากำไรได้ในทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องดำเนินการแทรกแซงกลไกระบบตลาด ด้วยการเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เหล่านั้น ผ่านการมอบหมายอำนาจตามหน้าที่ (delegation of authority) ให้องค์การรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินธุรกรรมแทน ภายใต้การกำกับ ติดตามของภาครัฐ (Shapiro, 2005) จากความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและองค์การรัฐวิสาหกิจใน ลักษณะดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับความสัมพันธ์ในฐานะตัวการตัวแทนตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ องค์การ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอผลการวิเคราะห์ที่องค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ภายใต้ปัจจัยตัวการตัวแทน ซึ่งมีองค์ประกอบของปัจจัยสองด้าน ได้แก่ ตัวการ และตัวแทน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.3.1 ตัวการ (principles)

ทฤษฎีตัวการตัวแทนได้อธิบายถึงลักษณะของตัวการในภาคเอกชน (Michael & William, 1976) โดยหมายรวมถึงความเป็นเจ้าของกิจการ (owner) ผู้ประกอบการ (entrepreneur) และผู้ถือหุ้น (shareholder) ซึ่งมีคุณลักษณะในทางเดียวคือเป็นผู้บริหาร หรือเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหาร ให้กับหน่วยทางธุรกิจหน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในขณะที่ องค์การรัฐวิสาหกิจกลับมีขอบเขตของความเป็นตัวการแตกต่างออกไปโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ตัวการขององค์การรัฐวิสาหกิจมีคุณลักษณะที่ทับซ้อนกันระหว่างการเป็นผู้บริหาร ผู้กำหนด นโยบาย ผู้กำกับ ติดตาม ผู้ตรวจสอบ และผู้ประเมินผล (Goldeng et al., 2008) โดยลักษณะ ตัวการขององค์การรัฐวิสาหกิจบางประเภทอาจมีบทบาทและภารกิจเพียงอย่างเดียว และบาง ประเภทอาจมีบทบาทและภารกิจมากกว่าหนึ่งอย่าง และที่สำคัญที่สุดองค์การรัฐวิสาหกิจมี องค์ประกอบของตัวการจำนวนมาก ทั้งจากตัวการหลักที่เปรียบได้กับเจ้าของกิจการ นั่นคือ รัฐบาล และตัวการรองประเภทต่าง ๆ ที่รับมอบอำนาจตามหน้าที่จากรัฐบาล เพื่อคอยกำกับ ติดตามองค์การรัฐวิสาหกิจในมิติต่าง ๆ อันถือเป็นเอกลักษณ์และลักษณะอันโดดเด่นขององค์การ รัฐวิสาหกิจจากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ดังปรากฏผ่านองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็น กรณีศึกษา ดังต่อไปนี้

4.1.3.2 บทวิเคราะห์เรื่องตัวการขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา

จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลและการสัมภาษณ์ขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงความยุ่งยาก และความสลับซับซ้อน ในการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องตอบสนองต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของตัวการที่มีจำนวนมาก และมีความหลากหลายในเชิงมิติสัมพันธ์ซึ่งแยกย่อยออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในทางตรงของการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนับเป็นบทบาทและภารกิจที่องค์การรัฐวิสาหกิจต้องตอบสนอง และวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ แต่สืบเนื่องมาจากหลักธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะองค์การรูปแบบหนึ่งของภาครัฐ จึงทำให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการตอบสนองต่อบทบาทและภารกิจของตัวการอื่น ๆ อันแสดงถึงความชอบธรรม (legitimacy) ในการใช้อำนาจตามหลักกฎหมายมหาชนขององค์การรัฐวิสาหกิจ (นันทวัฒน์, 2560) เพื่อสร้างความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบกับภาคเอกชน

การประสานครหลวง

ตัวการรองที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อการประสานครหลวง สามารถแบ่งออกเป็น 3 มิติย่อย ดังนี้

มิติด้านการกำหนดนโยบาย

1) กระทรวงมหาดไทย ในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งเป็นตัวการโดยตรงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และมอบอำนาจในการดำเนินธุรกรรมให้แก่การประสานครหลวง ตามลักษณะของสัญญา โดยกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการแต่งตั้งประธานและคณะกรรมการการประสานครหลวง เพื่อทำหน้าที่ในการบริหาร และขับเคลื่อนองค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเป้าหมายที่รัฐบาลซึ่งเป็นตัวการที่แท้จริงเป็นผู้กำหนด

มิติด้านการจัดสรรทรัพยากร

1) กรมชลประทาน ในฐานะผู้กำหนดนโยบายและควบคุมแหล่งน้ำดิบ รวมไปถึงการจัดสรรปริมาณน้ำดิบ ซึ่งถือเป็นทรัพยากรหลักและวัตถุดิบสำคัญในการดำเนินธุรกรรมของการประสานครหลวง

2) สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ในฐานะผู้กำกับติดตามการใช้แหล่งน้ำดิบทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มิติด้านการกำกับติดตามผล

1) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในฐานะตัวการเชิงรุก (active shareholder) ที่มีหน้าที่ในการกำกับติดตามการดำเนินธุรกรรม และประเมินผลการดำเนินงานของการประสานครหลวง ผ่านระบบการจ่ายค่าตอบแทนและการสร้างแรงจูงใจ

บริษัท วิทยุการบิน แห่งประเทศไทย จำกัด

ตัวการรองที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อบริษัท วิทยุการบิน แห่งประเทศไทย จำกัด สามารถแบ่งออกเป็น 4 มิติย่อย ดังนี้

มิติด้านการกำหนดมาตรฐานสากล

1) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ในฐานะผู้จัดการกำหนดมาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่ใช้ในกิจการการบินทุกประเภท โดยได้จัดทำในลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งการออกระเบียบข้อบังคับการเดินอากาศ การออกประกาศนียบัตร และการตรวจสอบเครื่องบิน การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ประจำเครื่องบิน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่างเครื่อง การกำหนดลักษณะของท่าอากาศยาน การกำหนดมาตรฐานระบบสื่อสารและวิทยุช่วยบิน ตลอดจนกิจการศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง และข้อบังคับว่าด้วยสุขภาพของผู้โดยสาร เครื่องบิน ลินค้ำ และพัสดุซึ่งลำเลียงทางเครื่องบิน และภารกิจเฉพาะ เช่น การสอบสวนเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางเครื่องบินเกิดขึ้น เป็นต้น

2) องค์การผู้ควบคุมจราจรทางอากาศ (The Civil Air Navigation Services Organization: CANSO) เป็นองค์การที่รวมเอาสมาชิกจากประเทศต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการการควบคุมจราจรทางอากาศ ผ่านการแบ่งปันข้อมูลและเทคนิคด้านการจัดการจราจรทางอากาศ และกำหนดขึ้นเป็นมาตรฐานในการออกนโยบาย เพื่อพัฒนาบริการการเดินอากาศให้แก่ประเทศสมาชิก ภายใต้มุมมองแห่งการสร้างสรรค์ และมุ่งยกระดับการพัฒนาบริการการเดินอากาศแก่ประเทศสมาชิก

มิติด้านการกำหนดนโยบาย

1) กระทรวงคมนาคม ในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งเป็นตัวการโดยตรงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และอนุมัติ หรือขยาย หรือต่อ สัญญาให้แก่บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยกระทรวงคมนาคมมีอำนาจในการแต่งตั้งประธานและคณะกรรมการบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เพื่อทำหน้าที่ในการบริหาร และขับเคลื่อนองค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่รัฐบาลซึ่งเป็นตัวการที่แท้จริงเป็นผู้กำหนด

2) สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ในฐานะหน่วยงานกำกับ ดูแล (regulator) ซึ่งมีนิยามหมายถึงการเป็นหน่วยงานที่ให้สิทธิ หรือพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการ หรือกำหนดโครงสร้างราคาสินค้าและบริการ และค่าธรรมเนียม หรือกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ ในการประกอบกิจการ โดยสำหรับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีภารกิจตาม กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการบินพลเรือนของประเทศ พัฒนา เครือข่ายระบบการขนส่งทางอากาศ อุตสาหกรรมการบินและการบินพลเรือน กำหนดมาตรฐาน กำกับ ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการด้านการบินพลเรือน ร่วมมือและประสานงานกับ องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศด้านการบินพลเรือน รวมถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ

3) บริษัทสายการบินผู้ถือหุ้น ข หมายถึง บริษัทสายการบินที่เป็นผู้ถือหุ้นจำนวน 600,000 หุ้น (มูลค่าหุ้นละ 100 บาท) โดยหุ้น ข จะจัดสรรให้แก่บรรดาผู้ถือหุ้นที่เป็นบริษัทการบินทั้งหลาย ในวันที่หนึ่งสิงหาคมของทุก ๆ ปี โดยคำนวณตามส่วนแบ่งจำนวนของเที่ยวการบินระหว่างประเทศ ที่บินเข้ามายังประเทศไทย และ / หรือ เที่ยวบินที่บินภายในประเทศไทย ตามกำหนดเวลาที่ พิมพ์โฆษณาไว้ในตารางเที่ยวการบินและใช้อยู่ในเจ็ดวันแรกของเดือนมิถุนายนปีที่แล้ว

มิติด้านการจัดสรรทรัพยากร

1) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะ นโยบาย และจัดทำแผนหลัก แผนแม่บท และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการขนส่งและจราจร ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในระบบการขนส่งของประเทศ

2) ศูนย์ประสานงานบริหารจราจรทางอากาศระหว่างทหารและพลเรือน (Thai Civil/Military ATM Coordination Centre: Thai - CMAC) มีภารกิจในการจัดสรรทรัพยากรด้าน ห้วงอากาศระหว่างบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กับกองทัพของราชอาณาจักรไทย เกิดขึ้นจากแนวคิดการใช้ห้วงอากาศแบบคล่องตัว (Flexible Use of Airspace: FUA) ซึ่งถือเป็น ส่วนหนึ่งของการกำหนดโครงสร้างและบริหารห้วงอากาศ (Airspace Organization and Management) ภายใต้กรอบดำเนินงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตามเอกสาร Circular 330 Civil/Military Cooperation in Air Traffic Management ว่าด้วยการประสานความร่วมมือด้านการบริหารจราจรทางอากาศระหว่างทหารและพลเรือน หัวใจสำคัญของแนวคิดการใช้ ห้วงอากาศแบบคล่องตัว คือการไม่แบ่งห้วงอากาศตายตัวให้เป็นของทหารหรือพลเรือนฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นการใช้และบริหารจัดการห้วงอากาศซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวมของชาติ ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยพิจารณาตามความต้องการใช้งานของผู้ใช้ห้วงอากาศทุก

ประเภททั้งทหารและพลเรือน ทั้งนี้ ต้องให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติการบินของทั้งสองฝ่ายให้น้อยที่สุด โดยอาศัยการประสานความร่วมมือและร่วมกันตัดสินใจ (Collaborative Decision Making) จากการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ครบถ้วนเหมาะสม

มิติด้านการกำกับติดตามผล

1) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในฐานะตัวการเชิงรุก (active shareholder) ที่มีหน้าที่ในการกำกับติดตามการดำเนินธุรกรรม และประเมินผลการดำเนินงานของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ผ่านระบบการจ่ายค่าตอบแทนและการสร้างแรงจูงใจ

กล่าวโดยสรุปแล้ว คุณลักษณะของตัวการภายในองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ได้ช่วยขยายขอบเขตการศึกษาในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างตัวการกับตัวการ และตัวการกับตัวแทน ที่มีทั้งมิติของความทับซ้อนในบทบาทและภารกิจ และมิติของความเห็นต่างทางวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการดำเนินธุรกรรม (Williamson, 1986) อันจะก่อให้เกิดการลดต้นทุนตัวการตัวแทน ซึ่งมีที่มาจากค่าใช้จ่ายในการติดตามผล (monitoring cost) จากการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ และค่าใช้จ่ายในการสร้างข้อตกลง (สัญญา) ให้กับองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูล การต่อรองเจรจา ระหว่างตัวการด้วยกัน ในการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์การดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ

4.1.3.3 ตัวแทน (agents) มหาวิทยาลัย

การดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยอาศัยตัวแทนอันได้แก่ พนักงานและลูกจ้างหมาแรงงานเอกชนภายในองค์การรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ (Shapiro, 2005) ซึ่งภาครัฐในฐานะตัวการย่อมมีความคาดหวังว่าตัวแทน (พนักงานและลูกจ้างหมาแรงงานเอกชน) จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ และตัดสินใจธุรกรรมต่าง ๆ โดยยึดถือผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ องค์การรัฐวิสาหกิจยังมีความสัมพันธ์กับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายนอกองค์การ ดังจะเห็นได้จากสัญญางานบริการ งานก่อสร้าง และงานจ้างที่ปรึกษา ที่องค์การรัฐวิสาหกิจกระทำกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งสัญญาทั้งหมดที่เกิดขึ้นจะเป็นตัวกำหนดหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบ รวมทั้งพันธกรณีขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทนของภาครัฐ

4.1.3.4 บทวิเคราะห์เรื่องตัวแทนขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา

จากการศึกษาและสัมภาษณ์องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแทนในลักษณะต่าง ๆ ภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงและเงื่อนไขในรูปแบบผลประโยชน์ต่างตอบแทน (reciprocity) อันได้แก่ เงินเดือนพื้นฐาน ค่าตอบแทนลักษณะอื่น ๆ สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล และเงินรางวัลประจำปี (bonus) ซึ่งถือเป็นสิ่งจูงใจ (incentive) เพื่อให้ตัวแทนปฏิบัติตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์บนพื้นฐานของผลประโยชน์สูงสุดของตัวการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2562) เพราะฉะนั้น การจูงใจให้ตัวแทนปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของตัวการ จึงนับเป็นเรื่องที่ทำนายอย่างยิ่งสำหรับองค์การรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีการจ้างพนักงานในรูปแบบของสัญญาการจ้างงานตลอดชีพ ซึ่งสอดคล้องกันกับบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) การประปานครหลวง ซึ่งกล่าวว่า²¹

"เรา (การประปานครหลวง) พยายามไม่รับคนเพิ่มโดยไม่จำเป็น ทำแต่เพียงการทดแทนคนเกษียณอายุ ซึ่งในอนาคตต่อไปอาจพิจารณาไม่บรรจุทดแทนคนเกษียณอายุทั้งร้อยเปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ เรา (การประปานครหลวง) ได้ยกเลิกการจ้างลูกจ้าง กปน. โดยตรง และหันไปจ้างเหมาแรงงานผ่านบริษัทเอกชนผู้รับจ้างจากภายนอก และตำแหน่งไหนที่ไม่สำคัญต่อ key หลักขององค์กร ก็จะเลือกใช้วิธีการ outsource แทน เกือบทั้งหมด"

ทั้งนี้ สืบเนื่องจากความต้องการลดต้นทุนด้านบุคลากรของภาครัฐ จึงส่งผลองค์การรัฐวิสาหกิจมีรูปแบบการจ้างงานเป็นสัญญาไม่ตลอดชีพ ดังเช่นลักษณะของการจ้างเหมาแรงงาน โดยระยะเวลาในการจ้างงานนั้น อาจจะมีการจ่ายค่าตอบแทนตั้งแต่เป็นรายชั่วโมง รายวัน รายเดือน หรือรายปี ก็ได้ รวมไปถึงการจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นการจ้างเหมาเพื่อสั่งทำสินค้าและบริการจากภายนอกทั้งกระบวนการ นอกจากนี้ องค์การรัฐวิสาหกิจยังเกี่ยวข้องกับตัวแทนในลักษณะอื่น ๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

²¹ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2562)

การประสานครหลวง

ตัวแทนที่สำคัญและส่งผลต่อการประสานครหลวง สามารถแบ่งออกเป็น 2 มิติย่อย ดังนี้
มิติผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอก

- บริษัทผู้รับจ้างซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างของการประสานครหลวง อาทิ การชุดท่อ
ประปา การซ่อมท่อประปา การวางท่อประปา การชุดเจาะและกลบพื้นถนน เป็นต้น

มิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภายใน

- พนักงานการประสานครหลวง จำนวนทั้งสิ้น 4,310 คน

- ลูกจ้างเหมาแรงงานเอกชนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ให้กับการประสานครหลวง จำนวนทั้งสิ้น
1,055 คน แบ่งออกเป็น ลูกจ้างเหมาแรงงานเอกชน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการ ช่างประเภทต่าง ๆ
ยานยนต์ และคนงานซ่อมท่อโยธา

บริษัท วิทยุการบิน แห่งประเทศไทย จำกัด

ตัวแทนที่สำคัญและส่งผลต่อบริษัท วิทยุการบิน แห่งประเทศไทย จำกัด สามารถแบ่ง
ออกเป็น 2 มิติย่อย ดังนี้

มิติผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอก

- บริษัทสายการบินที่มีผู้ใช้ผู้ถือหุ้น ข

- อากาศยานขนาดเล็กในเที่ยวบินที่ใช้เพื่อการฝึกฝนการบินภายในประเทศ

- บริษัทผู้รับจ้างซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย
จำกัด

มิติผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภายใน

- พนักงานบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จำนวนทั้งสิ้น 3,122 คน

- ลูกจ้างเหมาแรงงานเอกชนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายในสโมสร บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย
จำกัด จำนวนทั้งสิ้น 34 คน

4.1.4 สรุปผลการวิเคราะห์ปัจจัยตัวการตัวแทน

จากการก้าวข้ามขอบเขตของทฤษฎีตัวการตัวแทน ซึ่งมีหัวใจสำคัญอยู่ที่ความ
ขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างตัวการตัวแทนในภาคเอกชน และมีศูนย์กลางของสัญญาอยู่ที่
ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของหน่วยงานธุรกิจในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างในภาคเอกชน (G. D.
Bruton, Filatotchev, Si, & Wright, 2013) ไปสู่ความเห็นต่างทางด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ระหว่างตัวการด้วยกันในภาครัฐ และมีศูนย์กลางของสัญญาใหม่อยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่าง ภาครัฐและองค์การรัฐวิสาหกิจ (Peng et al., 2016) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทางทฤษฎีในครั้งนี้ ได้ส่งผลให้ความเข้าใจของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ที่มีต่อองค์การรัฐวิสาหกิจต้องเปลี่ยนแปลง ไปอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนซึ่งมีประเด็นที่กล่าวถึงอยู่ตาม ประการ ดังนี้

ประการแรก การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน (goal congruence) ระหว่างตัวการกับตัวการและตัวการกับตัวแทน ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ที่พบได้ใน องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายโดยกระทรวงเจ้าสังกัด และการคัดสรรคณะกรรมการเพื่อเข้าไปบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจ ร่วมกันกับการกำหนด หลักเกณฑ์ ตัวชี้วัด และรูปแบบของระบบการประเมินผลโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ เพื่อกำกับ ติดตาม ผลประกอบการและผลการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม รวมไปถึงสภาพแวดล้อม ความรับผิดชอบต่อสังคม และผลประโยชน์ สาธารณะ ตามหลักธรรมาภิบาลสากลและแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์

ประการที่สอง การกำหนดค่าตอบแทนโดยตัวการ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการ ดำเนินธุรกรรมให้กับตัวแทน ซึ่งถือเป็นประเด็นที่องค์การรัฐวิสาหกิจไทยพยายามหาแนวทางแก้ไข มาโดยตลอด ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์²²ในประเด็นเรื่องระบบโครงสร้างและอัตราเงินเดือน 58 ขั้น ของการประปานครหลวง²² ซึ่งคณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) การประปานคร หลวง ได้กล่าวถึงระบบโครงสร้างและอัตราเงินเดือน 58 ขั้นว่า

"เรา (การประปานครหลวง) ได้พยายามขอปรับเงินเดือน ให้ออกนอกระบบบันได 58 ขั้น แบบ ปตท. และอมสสิน แต่ตอนนี้ยังไม่สำเร็จ ทั้งนี้ เนื่องจาก กปน. (การประปา นครหลวง) ได้มีการขยับฐานเงินเดือนขั้นต่ำสุด จนสูงกว่าค่าจ้างตามตลาดแรงงานไปแล้ว หรือแม้แต่ เงินเดือนในระดับของผู้บริหารเองก็เช่นเดียวกัน ของ กปน. (การประปานครหลวง) ก็ยังน้อยกว่าที่อื่น ๆ เช่น ไฟฟ้า (การไฟฟ้าฝ่ายผลิต) ซึ่งในปัจจุบัน เรื่องการปรับ เงินเดือนขั้นต่ำไปจนถึงขั้นสูงกำลังอยู่ในขั้นตอนของ การพิจารณากันอยู่"

²² คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2562)

และในประเด็นเดียวกันนี้คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและสงน้ำ) การประปานครหลวง ได้กล่าวถึงระบบโครงสร้างและอัตราเงินเดือน 58 ชั้นไว้ว่า²³

เมื่อพูดถึงระบบโครงสร้างและอัตราเงินเดือน 58 ชั้น ของ กปน. (การประปานครหลวง) ผมคิดว่าเงินเดือนผู้บริหารที่นี้น้อยกว่าที่อื่น ๆ จากที่ถาม ๆ กันมา แต่สำหรับเงินเดือนพนักงานในระดับปฏิบัติการ (พนักงานระดับ 1 - 5) จนถึงระดับกลาง (พนักงานระดับ 6 - 7) ถือว่าสูงกว่า จนบางคนจะเกษียณแล้ว เงินเดือนยังไม่ต้น และมีแนวทางไปในทางเดียวกันกับบทสัมภาษณ์ของคณะผู้บริหารสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้กล่าวเอาไว้ว่า²⁴

"บริษัทฯ (บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) ไม่ได้มีกำไรอะไรมากมายจากผลประกอบการ ดังนั้น การปรับระบบโครงสร้างและอัตราเงินเดือนจึงเป็นเรื่องยาก เพราะเวลาจะขออะไรเพิ่มเติม เรา (บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) ก็ต้องไปขอกับผู้ถือหุ้น นี่ก็ถึงเวลาลูกน้องไปขอขึ้นเงินเดือนกับเจ้านาย ย่อมไม่มีเจ้านายที่ไหนอยากจะให้กันง่าย ๆ ยิ่งถ้าไม่ได้น้อยกว่าตลาดแรงงานด้วยแล้ว ยิ่งยาก"

เพราะฉะนั้น จากบทสัมภาษณ์ขององค์การรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง กล่าวได้ว่าระบบโครงสร้างและอัตราเงินเดือน 58 ชั้น ถือเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการสร้างแรงจูงใจ ในการดึงดูดผู้มีศักยภาพสูงให้เข้ามาทำงานภายในองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา รวมไปถึงการรักษาพนักงานที่มีศักยภาพและทักษะเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พนักงานในตำแหน่งวิศวกรซึ่งถือเป็นตำแหน่งหลักทางยุทธศาสตร์ของกรณีศึกษาทั้งสองแห่ง โดยการประปานครหลวง มีคุณวุฒิในสาขาวิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม (สุขาภิบาล) วิศวกรรมโยธา และวิศวกรรมแหล่งน้ำ เป็นขีด

²³ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและสงน้ำ) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2562)

²⁴ คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2562)

ความสามารถหลัก²⁵ และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีคุณวุฒิในสาขาวิชา วิศวกรรมการบิน วิศวกรรมโทรคมนาคม วิศวกรรมสื่อสารโครงข่าย เป็นขีดความสามารถหลัก ดังปรากฏตามความเห็นของบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสำนักกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งกล่าวไว้ว่า²⁶

"ประเด็นเรื่อง staff ถือเป็นประเด็นหลักที่องค์กรให้ความสำคัญ เพราะพอรับคนเข้ามาแล้ว เรา (บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) มีหน้าที่ต้อง train คนเพื่อไปสอบใบรับรองมาตรฐานจาก กพท. (สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย) ดังนั้น case ความเสี่ยงสำหรับวิทยุการบิน (บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) คือ องค์กรมีจำนวน staff ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ เนื่องจากการ train คน ต้อง train ให้ผ่านมาตรฐานถึงจะใช้งานได้ จึงต้องสนใจทั้งในเรื่องของคุณภาพตามมาตรฐานสากล และต้องการผลิต staff ให้มีจำนวนที่เพียงพอต่อการทำงาน ดังนั้น ค่าใช้จ่ายหลัก ๆ ของวิทยุการบิน (บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) จึงอยู่ที่ staff นี้แหละ"

นอกจากประเด็นปัญหาเรื่องโครงสร้างและอัตราเงินเดือน 58 ชั้นแล้ว องค์กรรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษายังประสบกับปัญหาเรื่องระบบการประเมินขึ้นเงินเดือนของพนักงาน ซึ่งแบ่งการขึ้นเงินเดือนออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ การประเมินผลงานตามปกติ (1 ชั้น) และการประเมินผลงานขั้นพิเศษ (1.5 ชั้น และ 2 ชั้น) ซึ่งทางคณะผู้บริหารระดับสูงของทั้งสององค์กรรัฐวิสาหกิจต่างเห็นพ้องต้องกันว่ายังขาดความเหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากหากพนักงานภายในองค์กรปฏิบัติหน้าที่แค่พอดีเสมอตัว ก็จะได้รับ การประเมินผลการขึ้นเงินเดือนเป็นจำนวน 1 ชั้น โดยปริยาย ซึ่งทางคณะผู้บริหารระดับสูงขององค์กรรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง ต่างมีคาดหวังว่าพนักงานภายในองค์กรของตนควรมีสัดส่วนผลิตภาพ (productivity ratio) สูงขึ้นในแต่ละปี

²⁵ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2562)

²⁶ คณะผู้บริหารสำนักกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2562)

อันจะนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน นอกเหนือไปจากการทำแผนงานประจำวัน (routine) ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพภายในตน ด้วยเหตุนี้ทางคณะผู้บริหารระดับสูงของทั้งสององค์การรัฐวิสาหกิจ ล้วนเห็นพ้องต้องกันว่าควรปรับระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานและขึ้นเงินเดือน ให้สามารถให้ขึ้นเงินเดือนต่ำกว่าขั้นปกติ (1 ขั้น) ได้ โดยอาจจะกำหนดให้เป็นการประเมินผลการขึ้นเงินเดือนเหลือเพียงครึ่งขั้น (0.5 ขั้น) จนถึงการเสนอผลการประเมินในระดับศูนย์ขั้น นั่นคือการไม่ขึ้นเงินเดือนให้กับพนักงานเลย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้พนักงานเร่งพัฒนาศักยภาพและรักษามาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจความรับผิดชอบ นั่นเอง

ประการสุดท้าย การกำกับ ติดตาม การดำเนินธุรกรรมของตัวแทนผ่านคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ซึ่งมีสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารที่ไม่เหมาะสม โดยคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยอดีตข้าราชการกระทรวงเจ้าสังกัด อดีตผู้บริหารระดับสูงขององค์การรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงนักวิชาการและอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย ซึ่งส่งผลให้นโยบายที่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารมีความเป็นข้าราชการ (bureaucrats) (Peng et al., 2016) มากจนเกินไป จนขาดทักษะการแข่งขันและการบริหารอย่างภาคเอกชน

กล่าวโดยสรุปแล้ว นอกจากตัวการที่มีบทบาทหลัก (majority principle) ดังที่กล่าวมาข้างต้น องค์การรัฐวิสาหกิจยังต้องเกี่ยวข้องกับตัวการลักษณะอื่น ๆ หรือที่เรียกว่าตัวการที่มีบทบาทรองลงมา (minority principle) ซึ่งตัวการในลักษณะนี้มักจะเกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจในประเด็นเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2562) ซึ่งเกี่ยวข้องในประเด็นสัญญาและข้อตกลงตามสภาพการจ้างงาน สิทธิตามกฎหมายแรงงาน สวัสดิการ ความปลอดภัย และอาชีวอนามัย เป็นต้น สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2562) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะและความเสี่ยงจากเงินกู้ทั้งในและต่างประเทศขององค์การรัฐวิสาหกิจ การติดตามและประเมินภาวะตลาดเงินทุนทั้งในและต่างประเทศ ฐานะการเงินขององค์การรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงงานเงินทุนตลาดเงินทุนต่างประเทศและการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (credit Scoring) และงานบริหารจัดการเงินให้กู้ต่อและการชำระหนี้ขององค์การรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

4.1.5 โครงสร้างทางธุรกรรม (Structure of Transaction)

จากแนวคิดทางสังคมศาสตร์ซึ่งกล่าวถึงบทบาทของภาครัฐตามบรรทัดฐานที่ว่า รัฐมีหน้าที่สร้างเสถียรภาพและกระจายความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจ (Max, 2009) เพราะฉะนั้น รัฐจึงต้องเป็นเจ้าของทรัพยากรที่สำคัญ และดำเนินธุรกรรมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานทางสังคม ซึ่งหน่วยทางธุรกิจที่ดำเนินธุรกรรมดังกล่าวในนามของภาครัฐในปัจจุบันก็คือองค์การรัฐวิสาหกิจนั่นเอง แต่ทั้งนี้ รัฐเองก็มีบทบาทและภารกิจที่ต้องส่งเสริมเสถียรภาพให้แก่ปัจเจกชน ในการดำเนินธุรกรรมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการอื่นที่นอกเหนือไปจากสวัสดิการพื้นฐาน ด้วยการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมภายใต้ระบบตลาดที่มีกติกาอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์พบว่าระบบตลาดเสรีเพียงอย่างเดียวไม่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินธุรกรรมได้อย่างเต็มศักยภาพ (Charles, 1986; Knight, 1965) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคงสภาพการจ้างงานภายในระบบตลาด ซึ่งถูกกำหนดโดยอุปสงค์รวมของตลาดแรงงาน ซึ่งสาเหตุเกิดจากความไม่แน่นอนและภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรของหน่วยทางธุรกิจ (Nelson & Winter, 1974) อันมีสาเหตุมาจากการจ้างงานภายในองค์การไม่อยู่ในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อตลาดแรงงาน

จากเหตุการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นส่งผลให้ภาครัฐต้องดำเนินการแทรกแซงกลไกของระบบตลาดเสรี ผ่านการลงทุนและการใช้จ่ายภายในโครงการด้านสาธารณะขนาดใหญ่ (Oliver, 1979, 1991a) จึงเป็นที่มาและสาเหตุของการเกิดระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน (bureaucracy) เพื่อสนับสนุนให้เกิดการจ้างงานภายในหน่วยทางธุรกิจเต็มกำลัง อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจขึ้นในระดับมหภาค โดยการจ้างงานที่เกิดขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจจะต้องมีลักษณะของเสถียรภาพและความมั่นคงต่อพนักงานภายในองค์การ อีกทั้งยังต้องมีการกระจายการจ้างงานให้ครอบคลุม และทั่วถึงทุกสวัสดิการทางสังคมที่ภาครัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาและดำเนินการ ดังนั้น องค์การรัฐวิสาหกิจในอีกนัยหนึ่ง จึงเป็นหน่วยทางธุรกิจที่ทำหน้าที่ดำเนินธุรกรรมด้านการลงทุน และการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการทางสังคมแทนภาครัฐ ในสภาวะที่ระบบตลาดเสรีประสบกับความล้มเหลว หรือไม่สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของสัญญา (Lin et al., 1998) เพื่อดำเนินธุรกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ได้ เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า บทบาทในการแทรกแซงระบบตลาดเสรีของภาครัฐ ด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจ ถือเป็นเครื่องมือและมาตรการสำคัญสำหรับนักเศรษฐศาสตร์ (Song, 2018; *State-Owned Enterprise Reform in Vietnam: Lessons from Asia*, 1996) ในการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนและการใช้จ่าย รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

ภายในระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะฉะนั้น การศึกษาถึงโครงสร้างทางธุรกรรมจึงเป็นการช่วยฉายภาพธุรกรรมการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการที่สลับซับซ้อน อันเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในหลากหลายมิติของตัวการตัวแทนในทางเศรษฐศาสตร์ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอผลการวิเคราะห์ห้ององค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา การประปา นครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ภายใต้ปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรม ซึ่งมีองค์ประกอบของปัจจัยสองด้าน ได้แก่ ตลาด และ ลำดับขั้นการดำเนินงาน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.5.1 ระบบตลาด (market)

ระบบตลาดตามนิยามของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Lai & Yu, 2003; G. O. William, 1980; Williamson, 1995) หมายถึง โครงสร้างและรูปแบบทางธุรกรรมในลักษณะใดก็ตาม ที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างผู้ซื้อ (buyers) และผู้ขาย (sellers) รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างอิสระ และปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ โดยระบบตลาดจะมีองค์ประกอบพื้นฐานสามประการ (Williamson, 1986) ได้แก่ ประการแรก ราคา (prices) ตามสภาวะปกติแล้ว ธุรกรรมการดำเนินงานจะเกิดขึ้นในระบบตลาดผ่านกลไกราคา ซึ่งถือเป็นหน่วยกลางของการแลกเปลี่ยน ประการที่สอง การแข่งขัน (competition) ซึ่งถือเป็นสภาวะธรรมชาติและถือเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งของตลาด ในการสร้างจุดดุลยภาพทางด้านราคาให้กับผู้ซื้อและผู้ขาย และประการสุดท้าย สัญญา (contract) อันเป็นธุรกรรมที่ระบุถึงเงื่อนไขและข้อตกลงในการแลกเปลี่ยนระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ รวมไปถึงสิทธิกรรมสิทธิ์และขอบเขตความรับผิดชอบ อันจะพึงมีพึงได้ต่อกันระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ด้วย เพราะฉะนั้น การแลกเปลี่ยนระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และไม่ทำให้จุดดุลยภาพเสียหาย ตราบเท่าที่กลไกราคา การแข่งขัน และสัญญา สามารถทำงานได้อย่างปกติ

ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงได้อาศัยองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะเครื่องมือทดลองของรัฐ (Huang & Dean-Leung, 2015; Song, 2018) สำหรับการดำเนินธุรกรรมภายในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน และต้องการให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีศักยภาพและขีดความสามารถ ด้านการแข่งขันในระดับระหว่างประเทศ โดยอาศัยช่องทางกลไกการค้าเสรี และการระดมทรัพยากรผ่านระบบตลาด ยิ่งไปกว่านั้น ภาครัฐยังใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ไม่ปรากฏในระบบตลาด ได้แก่ การแทรกแซงกลไกราคาผ่านการกำหนดนโยบาย และการออก

มาตรการทางด้านการเงินและภาษี เพื่ออุดหนุนและสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จนกว่าองค์การรัฐวิสาหกิจจะมีศักยภาพและขีดความสามารถทางการแข่งขันได้ในระดับระหว่างประเทศ (Roberts & King, 1996) เพราะฉะนั้น การอุดหนุนและสนับสนุนองค์การรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ ก่อให้เกิดความได้เปรียบและความเหลื่อมล้ำต่อหน่วยทางธุรกิจอื่น ๆ ภายใต้อุปสรรคตลาดเสรี ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายและการออกมาตรการเพื่อส่งเสริมองค์การรัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะ และส่งผลให้ต้นทุนการดำเนินธุรกรรมขององค์การ ในฐานะผู้เข้าแข่งขันรายใหม่ของภาคอุตสาหกรรมลดต่ำกว่าผู้เข้าแข่งขันรายใหม่อื่นในภาคเอกชน จึงก่อให้เกิดคำถามถึงบทบาทและภารกิจที่แท้จริงของรัฐ รวมไปถึงข้อเรียกร้องจากภาคเอกชน ซึ่งต้องการให้ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์แข่งขันกันอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ภายใต้อุปสรรคและกติกาสถาปัตยกรรมตลาดเสรี ดังนั้น ภายใต้อุปสรรคที่ระบบตลาดทำหน้าที่ได้เป็นปกติ องค์การรัฐวิสาหกิจก็เปรียบเสมือนหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชนรายหนึ่ง ที่ดำเนินธุรกรรมผ่านกลไกระบบตลาด หากแต่บริบทในโลกแห่งความเป็นจริงแล้ว ระบบตลาดย่อมไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ และธุรกรรมการดำเนินงานของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ย่อมมีต้นทุนอยู่เสมอ ดังนั้น เมื่อสภาวะที่ระบบตลาดเกิดความล้มเหลว ภาครัฐจะต้องกำหนดนโยบายและออกมาตรการต่าง ๆ โดยอาศัยเครื่องมือและกลไกทางเศรษฐกิจ เข้าดำเนินการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและพยุกระบบตลาด ให้สามารถกลับมาเป็นศูนย์กลางของการแลกเปลี่ยนและดำเนินธุรกรรมต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้ องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะเครื่องมือชนิดหนึ่งของรัฐ จึงเป็นผู้รับบทบาทในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการดำเนินธุรกรรม และการแลกเปลี่ยนระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์แทนระบบตลาดที่ประสบกับภาวะล้มเหลว นั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ภายใต้อุปสรรคตลาดเสรีที่มุ่งเน้นการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้นในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ภาครัฐจึงมีบทบาทและภารกิจที่ต้องแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว โดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ด้านต่าง ๆ (Oliver, 2000; Ronald, 1998; Smith, 2014) อาทิ สังคมนิยม (Socialism) รัฐสวัสดิการ (Welfare State) สำนักเศรษฐศาสตร์นิยมนเคนส์ (Keynesians) และสำนักเศรษฐศาสตร์การเงินนิยม (Monetarist) เป็นต้น เพื่อสร้างกรอบแนวคิดขึ้น สำหรับใช้แทรกแซงกลไกระบบตลาดเสรีผ่านหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้อุปสรรคและโครงสร้างทางธุรกรรมลักษณะต่าง ๆ โดยมีองค์การรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกรรมที่สำคัญ

4.1.5.2 บทวิเคราะห์เรื่องระบบตลาดขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็น กรณีศึกษา

ความล้มเหลวของกลไกระบบตลาด ได้ส่งผลอย่างรุนแรงต่อทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Richard & Nicolai, 1996) โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเสรีนิยมและแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ที่เชื่อมั่นในศักยภาพของกลไกระบบตลาดเสรี และการประสานความร่วมมือและความปรองดองระหว่างกัน ภายใต้แนวคิดเชิงสถาบันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ (Ronald, 1998) จนนำไปสู่การก่อตัวของเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ซึ่งเชื่อมั่นในหลักการแทรกแซงกลไกระบบตลาดเสรีของภาครัฐ ต่อมานักเศรษฐศาสตร์องค์การได้ขยายขอบเขตกรณีศึกษาจากหน่วยทางธุรกิจ ในภาคเอกชน มายังองค์การรัฐวิสาหกิจในภาครัฐ (Garry D. Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan, & Xu, 2014; Jiang & Peng, 2011; Peng et al., 2016) ซึ่งเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างองค์การทั้งสองชนิดนั้นได้เจือจางและเลือนรางลงอย่างเห็นได้ชัด ภายหลังจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจสองครั้งในปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 (ADB, 2017; Demyanyk & Van Hemert, 2011) จนเป็นที่มาและสาเหตุในการศึกษาถึงสถานะความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรี เพื่อแสวงหาชุดของคำอธิบายถึงโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจภายใต้สถานการณ์ที่ระบบตลาดที่ประสบกับภาวะล้มเหลว เพราะฉะนั้น การเข้าใจถึงสาเหตุของระบบตลาดที่ประสบกับภาวะล้มเหลว จะช่วยให้เข้าใจถึงรูปแบบและลักษณะของการจัดโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก ความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรีอันเนื่องมาจาก ระบบตลาดปราศจากการขาดการแข่งขัน และระบบตลาดมีสถานะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ

การแข่งขันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกระบบตลาดให้เกิดประสิทธิภาพในภาคธุรกิจ และเป็นกลไกที่หน่วยงานธุรกิจใช้ในการรวบรวมทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นต่อการผลิตสินค้าและบริการในภาคธุรกิจนั้น ๆ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ระบบตลาดตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สามารถแบ่งออกได้สามลักษณะ (Williamson, 1995) โดยขึ้นกับจำนวนคู่แข่งภายในระบบตลาด ซึ่งก็คือผู้ผลิตสินค้าและบริการที่เข้ามาดำเนินธุรกรรมภายในภาคธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ ระบบตลาดตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะแรก ได้แก่ ระบบตลาดเสรีที่ไม่กำหนดจำนวนผู้เล่นภายในระบบ และผู้เล่นทุกคนสามารถแข่งขันกันและเข้าออกจากระบบตลาดดังกล่าวได้อย่างอิสระ ภายใต้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งจะถูกบังคับใช้ในลักษณะเดียวกันทั้งหมดจากภาครัฐ ระบบตลาดในลักษณะที่สอง จะเกิดขึ้นในภาคธุรกิจที่มีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานธุรกิจด้วยผู้เล่นจำนวนน้อยราย โดยมีลักษณะกึ่งผูกขาดและการเข้าถึง

เป็นไปในวงจำกัด หน่วยทางธุรกิจที่จะเข้ามาเป็นผู้เล่นภายในระบบตลาดจะต้องมีคุณสมบัติหรือทรัพยากรเฉพาะบางประการเท่านั้น และระบบตลาดในลักษณะสุดท้าย ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยทางธุรกิจที่ดำเนินธุรกรรม และครอบครองส่วนแบ่งการตลาดแต่เพียงรายเดียวโดยปราศจากการแข่งขัน หรือที่รู้จักกันในนามของระบบตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติ

สำหรับสาเหตุที่ก่อให้เกิดระบบตลาดกึ่งผูกขาด เป็นเพราะการกีดกันตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ใหม่เข้าสู่ระบบตลาด ซึ่งเกิดขึ้นจากการสมคบคิดกันของหน่วยทางธุรกิจเดิมภายในระบบ ที่เล็งเห็นว่าตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่จะเข้ามาใหม่ถือเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน โดยอาศัยการสร้างเงื่อนไขและข้อกำหนดบางประการ (Zenger et al., 2011) อาทิ กฎหมาย สิทธิบัตรและทรัพย์สินทางปัญญา ใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้ทำให้ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่ต้องการจะเข้ามาแข่งขันและดำเนินธุรกรรมภายในระบบตลาดกึ่งผูกขาด มีต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกรรมที่สูงมาก จนไม่คุ้มค่าแก่การลงทุนและผลตอบแทนในระยะสั้นสำหรับหน่วยทางธุรกิจ แต่ในกรณีของระบบตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติ (Posner, 1969; Ulbrich, 1991) กลับมีสาเหตุไปในลักษณะอื่น กล่าวคือ การผูกขาดโดยธรรมชาติภายในระบบตลาดเกิดขึ้นจากเงื่อนไขของความคุ้มค่าในการลงทุนผ่านหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งประกอบกิจการในลักษณะที่ต้องใช้การลงทุนด้วยทรัพยากรและจำนวนเงินเริ่มต้นที่มีมูลค่ามหาศาล หน่วยทางธุรกิจที่มีความสามารถดำเนินธุรกรรมในลักษณะดังกล่าวนี้จะได้รับผลตอบแทนจากต้นทุนต่อหน่วยที่เพิ่มขึ้นจากการขายสินค้าและบริการในปริมาณมาก ในขณะที่เดียวกันต้นทุนต่อหน่วยที่ลดลงอันเป็นผลมาจากการผลิตสินค้าและบริการในปริมาณมาก ได้ส่งผลให้เกิดการกำจัดตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ออกจากระบบตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติในทางอ้อม (Ulbrich, 1991) ทั้งนี้ เป็นเพราะตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ในฐานะคู่แข่ง ย่อมไม่สามารถตัดราคาหรือลดต้นทุนให้เทียบเท่ากับหน่วยทางธุรกิจที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ และยังไม่มีศักยภาพในการลงทุนหรือแสวงหาทรัพยากร สำหรับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตสินค้าและบริการได้ ตัวอย่างของระบบตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติซึ่งมักปรากฏกับสินค้าและบริการสาธารณะ ดังเช่น สินค้าเพื่อสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาทิ น้ำประปา ไฟฟ้า แก๊สธรรมชาติ เป็นต้น และการให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ อาทิ การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม การสื่อสาร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรี ผ่านการแข่งขันระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ (Posner, 1969) ดังจะเห็นได้จากหน่วยทางธุรกิจขนาดใหญ่ในภาคเอกชน ซึ่งมีเงินลงทุนและ

ทรัพยากรมากเพียงพอ ที่จะเข้ามาดำเนินธุรกรรมภายในระบบตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติ แต่กลับไม่สามารถดำเนินธุรกรรมดังกล่าวได้ ทั้ง ๆ ที่มูลค่าของผลตอบแทนต่อหน่วยที่เพิ่มขึ้นจากจำนวนสินค้าและบริการสาธารณะมีปริมาณมหาศาล สำหรับสาเหตุที่ภาครัฐไม่อาจปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินธุรกรรมในลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติได้ เป็นเพราะหากการดำเนินธุรกรรมเกิดขึ้นภายในระบบตลาดเสรี ย่อมก่อให้เกิดการปรับราคาของสินค้าและบริการสาธารณะขึ้น เพื่อสะท้อนถึงมูลค่าที่แท้จริงของสินค้าและบริการสาธารณะภายในระบบตลาดเสรี เพราะฉะนั้น การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะภายใต้กลไกระบบตลาดเสรีโดยภาคเอกชน จึงก่อให้เกิดข้อจำกัดในการเข้าถึงสินค้าและบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน (Steven & Oliver, 2011) อันเนื่องมาจากกลไกราคาซึ่งถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานภายในระบบเศรษฐกิจ จุดดุลยภาพที่เกิดขึ้นอาจมีราคาที่สูงเกินกว่าค่าครองชีพขั้นต่ำ ดังนั้น ประชาชนที่มีรายได้น้อยหรือในกรณีที่ไม่มีรายได้ ย่อมไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการสินค้าและบริการสาธารณะ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและถือเป็นภารกิจขั้นแรกของรัฐ

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ภาครัฐจึงต้องทำการเข้าแทรกแซงระบบตลาดเสรีเพื่อลดราคาของสินค้าและบริการสาธารณะ และลดการสูญเสียผลประโยชน์ด้านสวัสดิการทางสังคมลง (Goldeng et al., 2008) โดยอาศัยการกำหนดกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้น เพื่อควบคุมราคาสินค้าและบริการสาธารณะภายในระบบตลาดเสรี ให้อยู่ในระดับที่ประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศได้รับประโยชน์สูงสุด หรือในอีกทางหนึ่ง ภาครัฐจะต้องดำเนินธุรกรรมและเป็นเจ้าของหน่วยทางธุรกิจเหล่านี้เอง กล่าวคือ ภาครัฐจะจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินธุรกรรมในฐานะตัวแทน โดยมีภารกิจในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ภายใต้ระบบตลาดที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ แต่ทั้งนี้ ระดับของการแข่งขันระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ภายในระบบตลาดทั้งสามลักษณะก็ไม่ใช่ว่าสิ่งที่ยังยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบตลาดกึ่งผูกขาดและตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติ (Ulbrich, 1991) ซึ่งหากมีปัจจัยนำเข้าที่มีผลกระทบต่อภาคธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญ อาทิ ทรัพยากร เทคโนโลยี และนวัตกรรม เป็นต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อหน่วยทางธุรกิจที่มีการดำเนินธุรกรรม ภายใต้ลักษณะกึ่งผูกขาดและผูกขาดโดยธรรมชาติมาเป็นเวลานานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประการสอง ความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรีอันเนื่องมาจากผลกระทบจากภายนอก

ในกรณีที่การแข่งขันระหว่างกันทางเศรษฐกิจ ภายใต้ได้กลไกระบบตลาดที่มีลักษณะต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จตามที่ควรจะเป็นแล้ว ผลลัพธ์ทางสังคมที่จะเกิดขึ้น

โดยรวมก็คือสวัสดิการทางสังคม ซึ่งจะยังประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ภายใต้ต้นทุนต่อหน่วยของสินค้าและบริการสาธารณะที่ประชาชนทุกคนยินยอมพร้อมใจจะจ่าย เพื่อแลกกับการอุปโภคและบริโภคสินค้าและบริการสาธารณะ ซึ่งถูกผลิตและให้บริการโดยองค์การรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้ การมองต้นทุนและกระบวนการดำเนินธุรกรรมภายในระบบตลาดรูปแบบต่าง ๆ ดังลักษณะข้างต้น ถือได้ว่ายังมีส่วนที่ขาดหายไปจากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ (Oliver, 1979) กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วการคำนวณต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ จะถูกคิดคำนวณจากผลรวมของต้นทุนวัตถุดิบ ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ต้นทุนตัวการตัวแทน และต้นทุนเชิงโครงสร้างทางธุรกรรมแต่เพียงเท่านั้น โดยขาดการนำต้นทุนเชิงสังคมเข้ามาร่วมคิดคำนวณด้วย

เพราะฉะนั้น การคิดคำนวณต้นทุนของสินค้าและบริการสาธารณะโดยปราศจากการคำนึงถึงตัวแสดงอื่นที่อยู่นอกเหนือไปจากตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมองข้ามต้นทุนเชิงสังคม (Oliver, 1991a, 1991b) ซึ่งประกอบไปด้วย ชุมชนที่รับกระทบจากการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะโดยตรง สังคมโดยภาพรวมของประเทศ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันจะส่งผลให้ต้นทุนที่แท้จริงทางเศรษฐศาสตร์ของสินค้าและบริการสาธารณะมีมูลค่าที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรี ที่ไม่สามารถคำนวณได้ถึงต้นทุนทางธุรกรรมที่นอกเหนือไปจากผลกระทบภายนอก อันเกิดจากการดำเนินงาน นอกเหนือไปจากการดำเนินธุรกรรมภายในหน่วยทางธุรกิจ (Williamson, 1986) ดังปรากฏตัวอย่างของผลกระทบจากภายนอกซึ่งสามารถแบ่งได้ออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ผลกระทบจากภายนอกในเชิงบวก ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์เลือกดำเนินธุรกรรมในทางเศรษฐศาสตร์อย่างใดอย่างหนึ่ง และส่งผลให้เกิดประโยชน์กับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ขึ้นอย่างไม่ตั้งใจ ยกตัวอย่างเช่น การนำเสาไฟฟ้าลงดินของการไฟฟ้านครหลวงในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน ได้ส่งผลให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่มีโครงข่ายของการให้บริการอยู่ใต้ดิน ได้อาศัยการดำเนินธุรกรรมดังกล่าวเพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนสายไฟในเส้นท่อของตนด้วย และในทางกลับกันผลกระทบจากภายนอกในเชิงลบ ซึ่งเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์เลือกดำเนินธุรกรรมในทางเศรษฐศาสตร์อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่กลับส่งผลเสียต่อตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ขึ้นอย่างไม่ตั้งใจ และมีผลกระทบต่อส่วนรวมเป็นวงกว้าง ยกตัวอย่างเช่น บริษัทผลิตสารเคมีที่ปล่อยของเสียจากกระบวนการผลิตลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ โรงงานอุตสาหกรรมที่มีการใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนาดใหญ่ ซึ่งจะปล่อยแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์และก่อให้เกิดสภาวะเรือนกระจกขึ้นในที่สุด เป็นต้น

ด้วยสาเหตุดังตัวอย่างในข้างต้น ส่งผลให้ภาครัฐต้องแทรกแซงกลไก ระบบตลาดเสรี เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ส่วนรวมจากผลกระทบภายนอกในเชิงบวก ผ่านมาตรการ อุดหนุนและการรณรงค์ส่งเสริมนโยบายด้านต่าง ๆ อาทิ การคิดค่าไฟฟ้าและค่าน้ำในอัตราแปรผัน ก้าวหน้า ซึ่งจะส่งเสริมให้ประชาชนใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและรู้คุณค่า สอดคล้องกับบท สัมภาษณ์คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (แผนและพัฒนา) การประปานครหลวง ซึ่งกล่าว เอาไว้ว่า²⁷

"เรื่องการขึ้นค่าน้ำนี้พูดกันมานาน พูดกันมาเป็นปี ๆ โดยเฉพาะจากบุคคลภายนอกที่ชอบเข้าใจเรา (การ ประปานครหลวง) ผิด คิดว่าเรา (การประปานครหลวง) จะขึ้นค่าน้ำ ทั้ง ๆ ผลประกอบการมีกำไรเป็นพัน ๆ ล้าน อันที่จริงแล้ว เรา (การประปานครหลวง) ไม่ได้อยากขึ้น ค่าน้ำเพื่อหวังเอากำไร หรือโบนัส แต่มันเป็นกลไกชนิด หนึ่ง ที่ช่วยเสริมสร้างความตระหนักรู้ ถึงคุณค่าของ ทรัพยากรน้ำ ที่ใช้แล้วมีวันหมดสิ้นไปได้"

เนื่องจากยังมีการใช้สินค้าและบริการสาธารณะชนิดดังกล่าวมาก ขึ้นเท่าใด ก็ย่อมจะมีค่าใช้จ่ายมากขึ้นเท่านั้น เป็นต้น รวมไปถึงการป้องกันและรักษาสวัสดิการ ทางสังคมจากผลกระทบภายนอกในเชิงลบ ผ่านมาตรการจัดเก็บภาษี ค่าปรับ หรือบทลงโทษต่าง ๆ โดยหน่วยงานภาครัฐ อาทิ ภาษีสรรพสามิตซึ่งเก็บจากการบริโภคสุราและยาสูบ ภาษีคาร์บอน (carbon taxes) เป็นต้น สำหรับนำมาใช้เพื่อบรรเทาประชาชนและฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ที่ได้รับ ผลกระทบจากการดำเนินธุรกรรมดังกล่าว นั่นเอง

ประการสาม ความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรีอันเนื่องมาจาก สินค้าและบริการสาธารณะ

ความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรีอันเนื่องมาจากสินค้าและ บริการสาธารณะเกิดขึ้นได้ภายใต้คุณลักษณะของสินค้าและบริการสาธารณะสองประการ (Williamson, 1995) ดังนี้ ประการแรก คุณลักษณะของการได้มาซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะ ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็นสินค้าและบริการสาธารณะที่ไม่ต้องแก่งแย่งกัน (non-rivalness) ในการ อุปโภคและบริโภค กล่าวคือ การอุปโภคและบริโภคสินค้าและบริการสาธารณะของตัวแสดงทาง

²⁷ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (แผนและพัฒนา) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 23 เมษายน 2562)

เศรษฐศาสตร์ ไม่ส่งผลต่อการลดลงของผลประโยชน์หรือปริมาณของสินค้าและบริการสาธารณะต่อตัวแสดงอื่น ๆ สำหรับตัวอย่างของสินค้าและบริการสาธารณะที่ไม่ต้องแก่งแย่งแข่งขันกัน ได้แก่ การบริการการเดินทางอากาศของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นต้น โดยตัวแสดงหลักในทางเศรษฐศาสตร์ที่เข้ามาใช้บริการสาธารณะดังกล่าว ก็คือบริษัทสายการบินทั่วโลก นั่นเอง ซึ่งแต่ละบริษัทสายการบินสามารถใช้บริการการจัดจราจรทางอากาศร่วมกันได้โดยไม่ต้องแก่งแย่งกัน เพราะมีบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินธุรกรรมภายใต้กฎหมายระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากภาครัฐ ในขณะที่สินค้าและบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งกลับต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้มา (rivalness) ในการอุปโภคและบริโภค (Davis & Stout, 1992) กล่าวคือ การอุปโภคและบริโภคสินค้าและบริการสาธารณะของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ได้ก่อให้เกิดการสิ้นเปลือง หรือการสึกหรอ ก่อร่อน และผุพัง หรือการหมดสิ้นไปของสินค้าและบริการสาธารณะ หรือสินค้าและบริการสาธารณะสามารถใช้ประโยชน์ได้ที่ละราย และไม่สามารถใช้งานพร้อม ๆ กันได้ในครั้งเดียว คุณลักษณะประการที่สองได้แก่การเข้าถึงสินค้าและบริการสาธารณะ ได้แก่ สินค้าและบริการสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันการเข้าถึงได้ (non-excludability) ซึ่งหมายถึงสินค้าและบริการสาธารณะที่เป็นไม่ได้ที่จะกีดกัน หรืออาจไม่จำเป็นต้องกีดกัน หรือเป็นภารกิจที่ภาครัฐต้องดำเนินการอยู่แล้วแม้จะไม่มีมาร้องขอ ซึ่งการเข้าถึงและการใช้สินค้าและบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวของประชาชน ตัวอย่างของสินค้าและบริการสาธารณะ ได้แก่ การป้องกันประเทศ การสร้างถนน เป็นต้น

สำหรับสาเหตุของความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรี ซึ่งไม่สามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ที่ไม่สามารถกีดกันการเข้าถึงได้ มีสาเหตุมาจากการขาดแรงจูงใจในการผลิต และการฉกฉวยโอกาสที่เกิดขึ้นจากการไม่ลงทุนหรือลงแรง (free-riding) ดังนั้น สินค้าในลักษณะดังกล่าวจึงต้องดำเนินธุรกรรมโดยภาครัฐผ่านการแทรกแซงกลไกระบบตลาดเสรี ด้วยการอาศัยงบประมาณและทรัพยากรของประเทศ อันจะก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมโดยรวมขึ้นกับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ภาครัฐสามารถกำหนดปริมาณสินค้าและบริการสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันการเข้าถึงได้ (R. M. Cyert & March, 1955; Holler, 1985) ภายใต้ปริมาณที่ไม่น้อยจนเกินไปทำให้ขาดแคลนและก่อให้เกิดความเสียหายเวลาดำเนินธุรกรรมหรือปริมาณที่ไม่มากจนเกินไปซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรของประเทศไปอย่างเปล่าประโยชน์ และก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสในอนาคต รวมไปถึงประชาชนทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการลงทุนหรือลงแรง โดยไม่มีประชาชนคนใดที่ไม่ต้องลงทุนหรือลงแรง แต่กลับได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันการเข้าถึงได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว สินค้าและบริการสาธารณะจะถูกนิยามผ่านคุณลักษณะทั้งสองประการ ได้แก่ คุณลักษณะของการได้มาซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะ และคุณลักษณะของการเข้าถึงสินค้าและบริการสาธารณะ ซึ่งมีคุณลักษณะตรงกันข้ามกับสินค้าและบริการโดยทั่วไปในภาคเอกชน ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องการเข้าถึงและการได้มาเพื่อใช้ประโยชน์ โดยจะต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับการอุปโภคและบริโภคสินค้าและบริการเหล่านั้นอยู่เสมอ เพราะฉะนั้น การจัดหาให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะของภาครัฐ จึงถือเป็นผลกระทบจากภายนอกในเชิงบวก ทั้งนี้ เป็นเพราะประชาชนทุกคนจะได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันจากการจัดสินค้าและบริการสาธารณะ แต่ภายใต้บริบทของโลกแห่งความเป็นจริงแล้ว ภาครัฐย่อมไม่สามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะทุกชนิดได้ด้วยตนเอง ย่อมมีสินค้าและบริการสาธารณะประเภทอื่น ๆ ที่ต้องอาศัยหน่วยงานธุรกิจเป็นผู้ผลิตภายใต้กลไกระบบตลาดเสรี ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงอาศัยรูปแบบและโครงสร้างทางธุรกรรมของหน่วยงานธุรกิจในลักษณะที่แตกต่างกัน สำหรับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ กล่าวคือ สินค้าและบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความมั่นคงและอำนาจอธิปไตยของรัฐ อาทิ การป้องกันประเทศ การทูต เป็นต้น หน่วยงานธุรกิจจะถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้รูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ ในขณะที่สินค้าและบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน ความกินดีอยู่ดี และสวัสดิการทางสังคม ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินธุรกรรมจึงจะเห็นผล และต้องใช้ทรัพยากรในการลงทุนอย่างมหาศาล ภาครัฐอาจเลือกดำเนินธุรกรรมด้วยตนเอง ผ่านหน่วยงานธุรกิจในรูปแบบและโครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจ หรืออาจเลือกถ่ายโอนภารกิจและมอบให้หน่วยงานธุรกิจในภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินธุรกรรมดังกล่าวแทน

CHULALONGKORN UNIVERSITY

การประปานครหลวง

โครงสร้างทางธุรกรรมของการประปานครหลวงภายใต้ระบบตลาด มีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ อันเนื่องมาจากภาครัฐได้ออกกฎหมายรับรอง เพื่อให้องค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีการผูกขาดการผลิตสินค้ากึ่งสาธารณะ หรือเป็นผู้ให้บริการสินค้ากึ่งสาธารณะแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ เพื่อรักษาระดับของราคาสินค้าและบริการกึ่งสาธารณะ หรือเพื่อเป็นการควบคุมปริมาณสินค้าและบริการกึ่งสาธารณะ ไม่ให้เกิดการขาดแคลนจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่สาธารณชน ดังจะเห็นได้จากภาระหน้าที่ของการประปานครหลวง ที่ต้องดำเนินธุรกรรมทั้งในด้านการผลิต การจัดส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และ

จังหวัดสมุทรปราการ รวมไปถึงการควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาของภาคเอกชน ในเขตท้องที่รับผิดชอบของการประปานครหลวง

เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการประปานครหลวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินธุรกิจ เพื่อให้ประชาชนทุกครัวเรือนในเขตพื้นที่รับผิดชอบมีน้ำประปาใช้ ซึ่งแม้ว่าการดำเนินธุรกิจบางประการอาจไม่ก่อให้เกิดรายได้ และไม่คุ้มค่าแก่การลงทุนเพื่อแสวงหากำไร แต่การประปานครหลวงซึ่งมีภารกิจตามหน้าที่ที่จะต้องดำเนินธุรกิจดังกล่าว เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสาธารณชน ดังตัวอย่างเช่น การวางท่อจ่ายน้ำในเขตพื้นที่ชายขอบ และพื้นที่รอยต่อซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งบางกรณีมีผู้ใช้น้ำและที่ตั้งครัวเรือนจำนวนน้อย และรายได้จากการจัดเก็บและจำหน่ายค่าน้ำประปาอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับมูลค่าการลงทุนเพื่อวางเส้นท่อประธานและท่อจ่ายน้ำ ซึ่งจากบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวง ที่ได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวเอาไว้ว่า²⁸

"ภารกิจของเรา (การประปานครหลวง) คือการ serve น้ำประปาแก่ประชาชนทุกคนในพื้นที่สามหัว (กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ) ดังนั้น ถ้ามีคนขอน้ำแค่เพียง 1 คน เรา (การประปานครหลวง) ก็ต้องจัดให้มีบริการน้ำประปาแก่ประชาชน นื่อง (ผู้วิจัย) เคยได้ยินแนวคิดสามร้อยเมตรใหม่ (เดิมการประปานครหลวงเคยมีแนวคิดเรื่องลูกค้าสามร้อยในระยะหนึ่งร้อยเมตรถึงจะดำเนินการวางท่อประปาให้: ผู้วิจัย) ซึ่งมันเป็นแนวคิดการลงทุน ที่แสดงถึงความไม่เท่าเทียม ทั้งที่ความเป็นจริงแล้ว หาก กปน. (การประปานครหลวง) มีผู้ใช้บริการเพียงรายเดียว กปน. (การประปานครหลวง) ก็ต้องให้บริการ รวมไปถึงผู้ใช้บริการของ กปน. (การประปานครหลวง) จริง ๆ แล้ว ก็ไม่ได้มีแค่คนในพื้นที่ 3 จังหวัด (ครัวเรือน) ยังประกอบไปด้วยปริมาณแรงงานที่หลังไหลเข้ามาทำงานในพื้นที่สามจังหวัดนี้ด้วย (ปริมาณแฝง)

²⁸ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 1 เมษายน

และยังรวมไปถึงการผลิตน้ำประปาเพื่อภาคเกษตรกรรม
และอุตสาหกรรมอีกด้วย"

แต่อย่างไรก็ตาม การประปานครหลวงในฐานะองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามภารกิจจัดตั้ง ย่อมจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณชนในฐานะผู้ใช้ น้ำ แม้ว่าจะไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนในฐานะหน่วยทางธุรกิจก็ตาม

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

โครงสร้างทางธุรกิจของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ภายใต้ระบบตลาดมีลักษณะของการผูกขาดโดยสิ้นเชิง โดยมีลักษณะสำคัญกล่าวคือ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ถือเป็นผู้ให้บริการการเดินอากาศเพียงรายเดียวของประเทศ โดยปราศจากคู่แข่งชั้นทางการค้าอันเนื่องมาบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจด้านการให้บริการการเดินอากาศแต่เพียงผู้เดียว และมีความสามารถกีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาแข่งขันให้บริการการเดินอากาศได้ แต่ทั้งนี้ เนื่องจากบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบ ให้เป็นหน่วยงานผู้ให้บริการการเดินอากาศของประเทศ ซึ่งครอบคลุมท่าอากาศยานจำนวนทั้งสิ้น 27 แห่ง (บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด, 2562c) ซึ่งการให้บริการการเดินอากาศในแต่ละท่าอากาศยานนั้น มิได้ก่อให้เกิดผลกำไรจากธุรกิจการดำเนินงานเสมอไป

ดังกรณีเช่น ท่าอากาศยานแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งมีเที่ยวบินทั้งไปและกลับของสายการบินนกแอร์รวม 4 เที่ยวบินต่อวัน เพราะฉะนั้น เมื่อเทียบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน อันประกอบไปด้วย เงินเดือนพนักงาน สวัสดิการ ค่าบ้านพัก ค่าเดินทาง เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าไม่คุ้มค่าในการดำเนินธุรกิจสำหรับหน่วยทางธุรกิจ สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ที่กล่าวว่า²⁹

“วิทยุการบิน (บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) ได้สร้างศูนย์ควบคุมการบินพิษณุโลก (ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ บริเวณเขตท่าอากาศยาน (Aerodrome Control) ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก เพชรบูรณ์ น่าน แพร่

²⁹ คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2562)

สุโขทัย ตาก และอำเภอแม่สอด มีรัศมีโดยรอบไม่เกิน 5 ไมล์ทะเล ที่ความสูงไม่เกิน 2,000 ฟุต: ผู้วิจัย) ขึ้นด้วยเงินจำนวนมหาศาล และต้องเอาพนักงานไปนั่งเฝ้าตั้งแต่ sunrise to sunset ซึ่งไม่คุ้มกันกับค่าบริการ (ค่าบริการควบคุมจราจรทางอากาศจากบริษัทการบินที่ใช้บริการ) เลย แต่วิทยุการบินก็รับทำนะ เพราะถือเป็นภารกิจหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายมาจากรัฐบาล”

ทั้งนี้ เนื่องจากบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นองค์การรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบจากภาครัฐ ให้เป็นผู้ให้บริการการเดินทางอากาศของประเทศ จึงส่งผลให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและต้องดำเนินธุรกรรมดังกล่าวโดยไม่คำนึงถึงผลกำไรขาดทุน

4.1.5.3 ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน (bureaucracy)

ระบบลำดับชั้นการดำเนินงานถือเป็นโครงสร้างทางธุรกรรมที่มีความแพร่หลาย และถือเป็นรูปแบบโดยทั่วไปของหน่วยทางธุรกิจ ดังปรากฏภายในทฤษฎีองค์การอาทิ ระบบราชการ (Max, 2009) ระบบขนาดใหญ่ (W. R. Scott, 2007) เป็นต้น แต่สำหรับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การแล้ว ลักษณะโดยธรรมชาติของระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน จะประกอบไปด้วยหลักพื้นฐาน 4 ประการ (Lai & Yu, 2003; G. O. William, 1980; Williamson, 1995) ได้แก่ ประการแรก หลักการอำนาจเหนือกว่า (power) ซึ่งเป็นการอธิบายถึงความได้เปรียบในการแลกเปลี่ยน อันเกิดขึ้นจากการการยอมรับในความแตกต่างทางอำนาจที่เหนือกว่า ของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์หนึ่งต่อตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์อีกตัวหนึ่ง ประการที่สอง หลักการประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งเป็นการอธิบายถึงความสามารถในการแลกเปลี่ยนของระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ที่อยู่เหนือกว่าระบบตลาด โดยการแลกเปลี่ยนผ่านระบบลำดับชั้นการดำเนินงานสามารถลดต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานให้ต่ำกว่าระบบตลาดได้ ประการที่สาม หลักการเมือง (politics) ซึ่งเป็นการอธิบายถึงโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการ ที่ทับซ้อนโครงสร้างหลักขององค์การ อันจะมีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ภายในหน่วยทางธุรกิจ และประการสุดท้าย หลักการอำนาจตามหน้าที่ (authority) ซึ่งเป็นการอธิบายถึงบทบาท ภารกิจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนคุณค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของตัวแสดง

ทางเศรษฐศาสตร์ ในฐานะสมาชิกของหน่วยทางธุรกิจ โดยจะแตกต่างกันไปตามลำดับชั้นของโครงสร้าง

นอกจากนี้ การศึกษาระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ยังให้ความสนใจกับปัจจัยความไม่ลงรอยกันทางเป้าหมาย (goal incongruence) และข้อตกลงที่คลุมเครือ (ambiguity) (Thynne, 2015) โดยในกรณีที่ความไม่ลงรอยกันทางเป้าหมาย และข้อตกลงที่คลุมเครือเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ หน่วยทางธุรกิจย่อมจะเลือกดำเนินธุรกรรมผ่านระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ซึ่งมีประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนมากกว่าระบบตลาด (Rubin, 1990) ทั้งนี้ เนื่องจากระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน มีความสามารถในการใช้อำนาจตามหน้าที่ ผ่านกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับ อันจะช่วยให้หน่วยทางธุรกิจสามารถแก้ไขปัญหาค่าความไม่ลงรอยกันทางเป้าหมาย ด้วยการแบ่งธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจออกเป็นแผนกต่าง ๆ (Williamson, 2010b) และในกรณีของปัญหาข้อตกลงที่คลุมเครือ ระบบลำดับชั้นการดำเนินงานสามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ โดยอาศัยกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผล เพื่อควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ผ่านโครงสร้างอย่างเป็นทางการของหน่วยทางธุรกิจ (Gary & Spencer, 2000) ซึ่งจะช่วยควบคุมการดำเนินธุรกรรมของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อตกลงทางสัญญา ผ่านการยอมรับในอำนาจการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่ไม่ปรากฏในระบบตลาด

4.1.5.4 บทวิเคราะห์เรื่องลำดับชั้นการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา

องค์การรัฐวิสาหกิจมีการจัดโครงสร้างขนาดใหญ่อย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ก่อตั้งองค์การ โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร และการสั่งการ จะกระทำผ่านช่องทางที่เรียกว่าสายการบังคับบัญชา (span of control) ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างเป็นทางการในลักษณะของลำดับชั้นการดำเนินงาน (Max, 2009) ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้ง ระเบียบ ข้อสั่งการ ข้อบังคับ และกฎหมายอื่นใดที่มอบอำนาจให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีส่วนเกี่ยวข้องหรือดำเนินการแทน สำหรับธุรกรรมการดำเนินงานภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชนแล้ว ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานก็คือผู้จัดการ ซึ่งถูกจ้างผ่านสัญญาจ้างผู้บริหารสูงสุด³⁰ และจะถูกประเมินผลการปฏิบัติงานจากคณะกรรมการ

³⁰ คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562)

โดยปกติแล้ว ผู้บริหารสูงสุดขององค์การรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้แก้ไขปัญหาและข้อขัดแย้งอันเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกรรมภายในองค์การ ผ่านการออกคำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับ ในทางตรง และผ่านกลไกทางอ้อม ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ การประพฤติตนเป็นแบบอย่าง รวมไปถึงการสร้างค่านิยมให้เกิดขึ้นภายในองค์การ

ดังนั้น หากกล่าวในภาพมหภาค (macro) จะเห็นได้ว่าองค์การรัฐวิสาหกิจไทยภายใต้ระบบลำดับชั้นการดำเนินงานมีคุณลักษณะแตกต่างออกไปจากหน่วยธุรกิจ ในภาคเอกชนอยู่ห้าประการ (Dewenter & Malatesta, 2001; Millward, 2005; Oliver, 1999) กล่าวคือ

ประการแรก องค์การรัฐวิสาหกิจมุ่งสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมให้กับตัวแสดงทางเศรษฐกิจศาสตร์ทุกตัวที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ การมุ่งแสวงกำไรสูงสุดจึงไม่ใช่จุดขายของการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นการมุ่งแสวงหาการลดความเหลื่อมล้ำสูงสุดทางสังคม ภายใต้ความชอบธรรมทางกฎหมาย

ประการที่สอง องค์การรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้น ตั้งอยู่ และดับไปโดยภาครัฐ ผ่านการตรากฎหมาย ซึ่งแตกต่างไปจากหน่วยทางธุรกิจภาคเอกชน ที่มีวัฏจักรชีวิตเป็นไปตามกลไกระบบตลาด

ประการที่สาม แหล่งทรัพยากรขององค์การรัฐวิสาหกิจได้รับมาจากภาครัฐ ซึ่งอาจจะมีแค่เงินทุนประเดิมตั้งต้น หรือเงินอุดหนุนงบประมาณเป็นประจำทุกปี

ประการที่สี่ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การรัฐวิสาหกิจถูกกำหนดโดยภาครัฐ ซึ่งอาจไม่ได้เป็นไปเพื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ที่สมเหตุสมผลในการลงทุนทางเศรษฐกิจ

ประการสุดท้าย องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถถูกแปรรูปให้เป็นบริษัทจำกัด และ/หรือ บริษัท (มหาชน) จำกัด ได้ แม้ว่าความเป็นเจ้าของของภาครัฐจะไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากภาครัฐได้ถ่ายโอนภารกิจในการควบคุมออกไปให้แก่ระบบตลาด โดยตนเองคงไว้ซึ่งความเป็นเจ้าของแต่เพียงอย่างเดียว

กล่าวโดยสรุปแล้ว คุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยภายใต้ระบบลำดับชั้นในการดำเนินงานยังคงมีรูปแบบของความเป็นเจ้าของและการควบคุมโดยรัฐ (state - owned and state - controlled) อย่างเต็มรูปแบบ ดังจะเห็นได้จากตัวการที่เกี่ยวข้องนับตั้งแต่กระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง ตลอดจนจนถึงภาคส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในมิติต่าง ๆ ดังที่กล่าวไปแล้วในส่วนของปัจจัยตัวการตัวแทน แต่องค์การรัฐวิสาหกิจเองก็มีพัฒนาการ

และขีดความสามารถในการอยู่รอด ผ่านการปรับปรุงโครงสร้างฝั่งบริหาร จนสามารถตอบสนองต่อบทบาทและภารกิจต่าง ๆ ได้ตามคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจ

การประปานครหลวง

การประปานครหลวงมีการปรับปรุงโครงสร้างฝั่งบริหารเป็นจำนวน 8 ครั้ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 - 2559 จากบทสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวง ซึ่งกล่าวถึงการปรับปรุงโครงสร้างฝั่งบริหารไว้ว่า³¹

"เคยมี อาจารย์จากมหาลัย (มหาวิทยาลัย) มาทำเรื่อง branding ให้กับเรา (การประปานครหลวง) เค้า (อาจารย์มหาวิทยาลัย) เข้ามาทำการประเมิน และผลมันออกมาว่า กปน. (การประปานครหลวง) ในสายตาของประชาชน เหมือนกันกับคู่แข่ง ๆ ใจดี ที่ขออะไรก็ให้ เพราะฉะนั้น เราจึงพยายามปรับปรุงตัวเอง (การประปานครหลวง) เสียใหม่ ด้วยการปรับโครงสร้างภายในให้สอดคล้องกับภารกิจ และลดความอึดอัดของขนาดองค์กรลง"

ทั้งนี้ เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่ การตอบสนองต่อภารกิจเร่งด่วนและนโยบายของรัฐบาล รวมไปถึงภารกิจใหม่ที่หน่วยงานไม่เคยมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินธุรกรรมมาก่อน แต่ต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างของการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้าง ได้แก่ การปรับเปลี่ยนสายการบังคับบัญชาจากรูปแบบสายยาว (line function) ให้เป็น สายราบ (staff function) เพื่อลดระดับชั้นในการบังคับบัญชา เพิ่มความคล่องตัว และเพิ่มความเร็วในการตัดสินใจ การจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะของโครงสร้างเสมือนเพื่อตอบสนองต่อภารกิจหนึ่งภารกิจใดเป็นการเฉพาะ (Agenda Based Structure) และเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้วก็ยุติโครงสร้างเสมือนดังกล่าวลง ทั้งนี้ เพื่อเป็นรวมศูนย์ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อนทางภารกิจ

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

³¹ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 1 เมษายน

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีโครงสร้างภายในที่แยกออกเป็นหน่วยธุรกิจ (business unit) อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจเชิงกลยุทธ์โดยเปรียบเสมือนเป็นแขนขา โดยจากการสัมภาษณ์คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งกล่าวถึงประโยชน์จากการปรับปรุงโครงสร้างภายในหน่วยงานไว้ว่า³²

"การมีแขนขายาวทำให้เรา (บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) ทำอะไรได้มากกว่าคนอื่น ดังปรากฏลักษณะโครงสร้างที่รู้จักกันในชื่อของ Strategic Arms ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการ การเดินอากาศ ตามที่หนังสือบริคณห์สนธิ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้เปิดช่องทางเอาไว้"

เพื่อสนับสนุนบทบาทและภารกิจหลักขององค์การในการประสานความร่วมมือที่ต้องการ ความรวดเร็ว และเป็นการเร่งด่วน อาทิ การประสานความร่วมมือกับตัวแสดงระหว่างประเทศ การให้บริการวิทยุคมนาคมสำหรับกิจการด้านการบิน (Aeronautical Radio Communication Service) การให้บริการวิทยุคมนาคมภาคพื้นดิน (Ground to Ground Radio) และการให้บริการ อุปกรณ์รับ - ส่ง ข่าวสารข้อมูลการบิน (AMSS Terminal TX&RX) เป็นต้น

4.1.6 สรุปผลการวิเคราะห์ปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรม

จากปัญหาของระบบตลาดซึ่งเกิดการดำเนินธุรกรรมแบบผูกขาด และปัญหาผลกระทบจากภายนอก ได้ส่งผลให้ภาครัฐเลือกใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหา ด้วยวิธีการจัดตั้ง องค์การรัฐวิสาหกิจขึ้น ควบคู่ไปกับมาตรการทางด้านภาษีและการอุดหนุนสินค้าและบริการ สาธารณะ (Dewenter & Malatesta, 1997; Millward, 2005) แต่ถึงกระนั้น องค์การรัฐวิสาหกิจก็ ยังถูกตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพในการแทรกแซงและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลไก ระบบตลาดเสรี จึงเป็นที่มาของการศึกษาถึงลักษณะและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ภาครัฐใช้เพื่อจัดตั้ง องค์การรัฐวิสาหกิจขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจ โดยอาศัยการกำหนดบทบาทและภารกิจที่เกี่ยวข้องภายในกลไกระบบตลาดเสรี เป็นตัวจำแนกประเภทของหน่วยทางธุรกิจที่สำคัญสำหรับ ใช้ในการดำเนินธุรกรรม โดยภาครัฐได้แบ่งเงื่อนไขในการจำแนกบทบาทและภารกิจออกเป็นสอง ประการ ดังนี้ ประการแรก ภารกิจในทางตรง ซึ่งภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินธุรกรรมเองผ่านระบบ

³² คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2562)

ราชการหรือองค์การรัฐวิสาหกิจ ประการที่สอง ภารกิจทางอ้อม ซึ่งภาครัฐจะดำเนินธุรกรรมผ่านหน่วยงานธุรกิจในภาคเอกชน ด้วยการจัดทำสัญญาจ้าง เพราะฉะนั้น การจำแนกบทบาทและภารกิจในลักษณะดังกล่าว จึงถือได้ว่าภาครัฐเป็นผู้กำหนดคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจที่จะเข้ามาดำเนินธุรกรรม และยังเป็นผู้กำหนดบทบาทและภารกิจที่หน่วยงานธุรกิจต้องปฏิบัติตามอีกด้วย สอดคล้องกับความคิดเห็นของคณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกล่าวว่า³³

"สคร. (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) มีการระดมความคิดร่วมกันสำนักงบ (สำนักงบประมาณ) และสภาพัฒน์ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) อยู่ตลอด ถึงการทำงานของรัฐวิสาหกิจ จากนั้น จึงทำเรื่องเสนอกระทรวงเจ้าสังกัดให้รับทราบ ถึง ผล การ ศึ กษา ข อง ส คร. (ส ำ น ั ก ง าน ค ณะ ก ร ม ก าร น โย บาย ร ัฐ วิ ส า ห ก ิจ) ส่วนจะนำไปปฏิบัติหรือไม่นั้น อันนี้เรา (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ไปบังคับเค้า (กระทรวงเจ้าสังกัดและองค์การรัฐวิสาหกิจ) ไม่ได้"

ดังตัวอย่างเช่น กรณีของการสร้างรถไฟฟ้าภายในเขตตัวเมืองซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะ ภาครัฐต้องตัดสินใจเลือกกว่าจะเป็นผู้ดำเนินธุรกรรมเอง ผ่านหน่วยงานธุรกิจในรูปแบบและโครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจ หรือจะจัดทำสัญญากับหน่วยงานธุรกิจในภาคเอกชน โดยเลือกตัดสินใจส่งมอบทั้งภารกิจและการบริหารจัดการ เพื่อการสร้างระบบรางและดำเนินธุรกรรมเดินรถไฟฟ้า ภายใต้เงื่อนไขที่แน่นอนและมีข้อตกลงที่ชัดเจนตามปรากฏในสัญญาระหว่างกัน เป็นต้น

เพราะฉะนั้น การจัดทำสัญญาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อส่งมอบภารกิจในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ให้แก่หน่วยงานธุรกิจในภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินธุรกรรมแทน นับได้ว่ามีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และแนวโน้มของการจัดทำสัญญาในลักษณะดังกล่าวก็มีแต่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังปรากฏหลักฐานสนับสนุนทั้งในทางทฤษฎีและเชิงประจักษ์ ดังนั้น การจัดทำสัญญาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อส่งมอบ

³³ คณะผู้บริหารกองพัฒนารัฐวิสาหกิจ 2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562)

ภารกิจในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ จึงถือเป็นตัวขับเคลื่อนกลไกระบบตลาดเสรี และก่อให้เกิดการพัฒนารูปแบบและโครงสร้างของหน่วยทางธุรกิจ เพื่อตอบสนองต่อการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่หน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน ต้องแข่งขันกันดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร ด้วยวิธีการลดต้นทุนให้ต่ำลงอย่างที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยทางธุรกิจในภาครัฐ อันได้แก่ ระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น แต่ภายใต้การจัดทำสัญญาระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อส่งมอบภารกิจในการดำเนินธุรกิจสำหรับผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ กลับไม่สามารถลดต้นทุนให้ต่ำลงได้ เมื่อเทียบกับการปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินธุรกิจเอง

ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะในการดำเนินธุรกิจตามสัญญาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน จะประกอบไปด้วยต้นทุนการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องของเสมอ (G. R. Jones & Charles, 1988; Oliver, 1998b) อาทิ ต้นทุนการยื่นประมูลของงานภาครัฐ ต้นทุนการเจรจาต่อรองไขและคุณสมบัติเฉพาะของผู้ประมูลงาน ต้นทุนการกำกับ ติดตาม ต้นทุนข้อพิพาทในการดำเนินธุรกิจ ต้นทุนอันเกิดจากพฤติกรรมการฉกฉวยโอกาสของคู่สัญญา (counterparty) และต้นทุนจากการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์การภาครัฐ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ต้นทุนการดำเนินงานด้านอื่นที่นอกเหนือไปจากต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ นับเป็นเครื่องขีดขวางและเป็นภัยคุกคามอย่างยิ่งต่อการจัดทำสัญญาระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เพื่อส่งมอบภารกิจในการดำเนินธุรกิจสำหรับผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ โดยต้นทุนการดำเนินงานด้านอื่น ๆ มักเกิดขึ้นจากความไร้ความสามารถในการเตรียมป้องกัน ถึงเงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ภายในสัญญาล่วงหน้า ซึ่งมีรายละเอียดครอบคลุมไปถึงการนิยามสัญญา การออกมาตรการปฏิบัติ และการบังคับใช้เพื่อให้มีผลในทางกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปแล้ว จากผลงานวิจัยและหลักฐานเชิงประจักษ์เป็นจำนวนมาก ที่นักเศรษฐศาสตร์องค์การได้ใช้เพื่อศึกษาถึงการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสัญญา ล้วนเป็นผลมาจากความสลับซับซ้อนซึ่งแตกต่างกันไปตามภารกิจ กล่าวคือ ภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดของการจัดทำสัญญา ซึ่งตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ไม่อาจระบุได้ถึงรายละเอียดและเหตุการณ์ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกปรากฏการณ์ดังกล่าวว่า (O. D. Hart, 1988; Kim & Mahoney, 2010) สัญญาไม่สมบูรณ์ (incomplete contract) อันจะส่งผลให้เกิดต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานจากการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ สัญญาที่มีข้อจำกัดซึ่งเกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนย่อมถูกลดความสามารถลง และนำไปสู่ความถดถอยด้านคุณภาพของการ

ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ภายในหน่วยทางธุรกิจของภาคเอกชน ทั้งนี้ เนื่องจากต้นทุนการดำเนินงานในภาพรวมที่เพิ่มสูงขึ้น ได้ส่งผลกระทบต่อศักยภาพและประสิทธิภาพในการรวบรวมทรัพยากรและข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งมีผลกระทบต่อราคาของต้นทุนต่อหน่วยในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ เพราะฉะนั้น หากหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชนคาดหวังกำไรจากการดำเนินธุรกรรม ก็จำเป็นต้องลดคุณภาพของสินค้าและบริการสาธารณะลง เพื่อลดราคาต้นทุนต่อหน่วยในการผลิต และเพื่อที่หน่วยทางธุรกิจจะยังคงปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อกำหนดของสัญญาได้อย่างครบถ้วน จากพฤติกรรมของตัวแสดงตามสมมติฐานทางพฤติกรรมของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน จึงนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ยิ่งสังคมมีขนาดใหญ่และมีมูลค่าของสินค้าและบริการสาธารณะสูงเท่าใด ย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหาย และความไร้ประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชนสูงมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น แนวทางการแก้ไขข้อจำกัดของสัญญา จึงต้องอาศัยการนำแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ เพื่อเพิ่มความรับผิดชอบให้กับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

4.2 สรุปผลการวิเคราะห์องค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษาโดยอาศัยปัจจัยจากทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ

การศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยทางธุรกิจผ่านกรณีศึกษาได้นำมาสู่การวิเคราะห์ทางทฤษฎีที่สำคัญของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ และถือเป็นข้อค้นพบภายในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยข้อค้นพบสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก การแข่งขันระหว่างกันขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นประเด็นที่นักเศรษฐศาสตร์องค์การให้ความสำคัญที่สุดเป็นอันดับแรก แม้แต่ภายในหน่วยทางธุรกิจที่ดำเนินธุรกรรมในลักษณะของการผูกขาด ก็สามารถแข่งขันระหว่างกันได้ ด้วยวิธีการรวมกลุ่มเพื่อเปรียบเทียบกันตามการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานขึ้น (benchmarking) ระหว่างหน่วยทางธุรกิจที่มีธุรกรรมการดำเนินงานที่มีลักษณะเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งองค์การรัฐวิสาหกิจทุกแห่งต่างให้ความสำคัญเพราะนอกจากคะแนนประเมินผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในด้านตัวเงิน อันได้แก่ เงินจัดสรรการเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานและเงินโบนัส รวมไปถึงผลประโยชน์ในด้านที่ไม่ใช่ตัวเงิน อันได้แก่ อิสระทางการบริหารในการกำหนดโครงสร้างผังบริหารและอัตรากำลังภายใต้กรอบอัตราถือครอง การกำหนดสิทธิ สวัสดิการ และผลประโยชน์ต่าง ๆ แล้ว องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสองแห่งยังให้ความสำคัญกับการแข่งขันระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจอื่นในฐานะหน่วยทางธุรกิจด้วยอีกเช่นกัน แม้ว่าองค์การรัฐวิสาหกิจแต่

ละแห่งจะมีองค์การวิจัยและบริบทที่แตกต่างกันเป็นอันมาก ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางออกเป็นหมวดหมู่ ให้มีรูปแบบและลักษณะที่ใกล้เคียงและสามารถเปรียบเทียบได้ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจด้วยกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาต่อยอดในอนาคต นั่นเอง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะของการผูกขาดที่ปราศจากคู่แข่งได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาทางด้านประสิทธิภาพ ซึ่งในขณะเดียวกันลักษณะของสัญญาที่ปราศจากคู่แข่ง กลับส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจต้องพยายามดิ้นรนเพื่อรักษามาตรฐานและประสิทธิภาพของตนมากกว่า ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การของตนสามารถอยู่รอดและดำเนินธุรกิจตามภารกิจต่อไปในฐานะหน่วยทางธุรกิจได้อย่างยั่งยืนและมั่นคง

ประเด็นที่สอง การแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นประเด็นที่มีผลกระทบต่อองค์การรัฐวิสาหกิจอย่างยิ่ง นับตั้งแต่วิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. 2540 (ADB, 2017) และวิกฤตสินเชื่อบับไพรหมในปี พ.ศ. 2550 (Demyanyk & Van Hemert, 2011) เป็นต้นมา ทั้งนี้ เนื่องจากกระแสแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal) และมายาคติเกี่ยวกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะของความเสื่อมถอยเชิงโครงสร้าง จึงส่งผลให้เกิดกระแสการแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทย ดังตัวอย่างของการประปานครหลวง ซึ่งเคยถูกกำหนดให้มีการแปรรูปขึ้นในปี พ.ศ. 2546 ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2546 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2546) โดยมีมติเห็นชอบการปรับแผนการนำรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยให้การประปานครหลวง เข้าจดทะเบียนภายในช่วงหลังไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2546 และจากมติของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) ในการประชุมเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปรรูปการประปานครหลวง โดยให้แปลงสภาพทั้งองค์การเป็นบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากเกิดการแปรรูปการประปานครหลวงขึ้นจริง กระบวนการทั้งหมดก็สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จได้ โดยใช้เวลาเพียง 4 เดือน เท่านั้น แต่สุดท้ายนโยบายการแปรรูปการประปานครหลวงได้ถูกระงับลงในที่สุด

ในขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับการประปาของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเคยเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจแบบประเทศไทยมาก่อน แล้วจึงแปรรูปไปสู่การเป็นหน่วยทางธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งในท้ายที่สุดก็ประสบกับภาวะขาดทุนและการบริหารที่ล้มเหลว อันเนื่องมาจากการขาดการกำกับติดตามที่ดี เมื่อเปรียบเทียบกับกับสมัยเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในฐานะตัวการตัวแทน จนนำไปสู่ข้อยุติในการต่อสัญญาการเป็นผู้ให้บริการน้ำประปา

ภายในประเทศฟิลิปปินส์นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 – 2580 (Delon, 2019) เพราะฉะนั้น ในทำนองเดียวกันหากกล่าวถึงการแปรรูปการประปานครหลวงแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ โดยจะเป็นการส่งมอบให้แก่ภาคเอกชนเข้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาประมุขงานเพื่อดำเนินการ แทนที่ย่อมกระทำ โดยการประปานครหลวงจะผันตัวไปเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) ตามที่พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2518 ได้มอบอำนาจเอาไว้ให้ แต่จากหลักฐานเชิงประจักษ์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ได้แสดงให้เห็นว่าการประปานครหลวงสามารถผลิตน้ำประปาได้ด้วยราคาต้นทุนที่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับ การประปาส่วนภูมิภาค (องค์การรัฐวิสาหกิจ) และ บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) (ภาคเอกชน) ในขณะที่บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กลับไม่ได้ผลกระทบจากการแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจด้านบริการการเดินอากาศเป็นภารกิจด้านกิจการความมั่นคง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2561) ซึ่งภาครัฐโดยกระทรวงคมนาคมสามารถเลือกกำหนดสัญญาได้ว่าจะกระทำกับภาคส่วนและหน่วยงานธุรกิจประเภทใดก็ได้ โดยยึดตามมาตรฐานสากลขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ภายใต้สภาวะที่กลไกระบบตลาดเสรีประสบกับความล้มเหลว ในการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ ภาครัฐจะดำเนินการแทรกแซงระบบตลาดโดยอาศัย องค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีประสิทธิภาพและศักยภาพมากกว่าหน่วยงานธุรกิจของภาครัฐในรูปแบบอื่น มาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา โดยองค์การรัฐวิสาหกิจจะเข้าไปดำเนินธุรกรรมภายในระบบตลาด และประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อลดความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนให้กับภาคเอกชน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยงานธุรกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรี และปัญหาจากการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ก็ได้มี หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและตายตัว แต่จากการรวบรวมงานวิจัยและข้อเสนอแนะของนักทฤษฎี องค์การพบว่า ปัญหาความล้มเหลวของกลไกระบบตลาดเสรี และปัญหาจากการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะส่วนหนึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจขึ้น (Cuervo-Cazurra et al., 2014; Organisation for Economic & Development, 2011) โดยมีเหตุผลสนับสนุนสี่ประการ ดังนี้

ประการแรก องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถแก้ไขการขาดแคลนผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะภายในระบบตลาด ทั้งนี้ เนื่องจากการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยความไว้วางใจ และต้องใช้งบประมาณทางการเงินและการคลังสูง แต่กลับมีมูลค่าและ

ตัวชี้วัดที่เป็นตัวเงิน อาทิ ราคาและกำไร เป็นต้น ที่ต่ำ และในขณะเดียวกันหน่วยงานธุรกิจที่รับหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ จะประกอบไปด้วยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ต้นทุนการบริหาร และต้นทุนการตัดสินใจ ดังนั้น องค์การรัฐวิสาหกิจจึงถือเป็นหน่วยงานธุรกิจ ที่มีคุณสมบัติในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ พร้อมทั้งมีขีดความสามารถทางการเงินสำหรับการแบกรับต้นทุนแฝงประเภทต่าง ๆ รวมไปถึงต้นทุนการดำเนินงานเพื่อการบริหารและการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเป็นพลวัตจากปัจจัยต่าง ๆ อาทิ การเมือง เศรษฐกิจ นวัตกรรมและเทคโนโลยี สภาพแวดล้อม ของประชาชนภายในประเทศ เป็นต้น อีกทั้ง องค์การรัฐวิสาหกิจยังมีความสามารถในการรับรู้ถึงสัญญาณต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อระบบตลาดได้อีกด้วย ดังตัวอย่างเช่น ในกรณีของสินค้าและบริการสาธารณะที่มีลักษณะผูกขาด ผู้ใช้สินค้าและบริการสาธารณะก็คือประชาชนทั้งในส่วนของอุปโภคและบริโภค ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคจะเป็นไปอย่างใกล้ชิด ในกรณีของสินค้าและบริการสาธารณะที่มีรูปแบบผสมและได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคจะเป็นไปในลักษณะผ่นคลาย โดยขึ้นกับความเกี่ยวข้องทางด้านนโยบายผ่านมาตรการด้านต่าง ๆ อาทิ ภาษี การส่งเสริมหรือสนับสนุน และการอุดหนุน เป็นต้น ในกรณีของสินค้าสาธารณะทั่วไป เช่น การป้องกันประเทศ เป็นต้น จะไม่ปรากฏความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคแต่ประการใด ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะสินค้าและบริการสาธารณะดังกล่าวถือเป็นสวัสดิการทางสังคม ซึ่งภาครัฐต้องส่งมอบให้แก่ประชาชน แม้ว่าจะมีอุปสงค์หรือไม่ก็ตาม

ประการที่สอง องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินธุรกรรม เพื่อวัตถุประสงค์ที่มีใช้ทางการเงิน ได้ดีกว่าหน่วยงานธุรกิจรูปแบบอื่นภายในระบบตลาด ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานธุรกิจในภาคเอกชน ซึ่งถูกขับเคลื่อนด้วยแรงผลักดันในการแสวงหากำไรสูงสุดจากการดำเนินธุรกรรม โดยอาศัยการออกแบบโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับกิจกรรม ที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ทางการเงินเป็นหลัก จึงแตกต่างไปจากองค์การรัฐวิสาหกิจ ที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงกลไกระบบตลาดเสรี และมีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจ ผ่านการผสมผสานวัตถุประสงค์ทางด้านพาณิชย์กรรมและสวัสดิการทางสังคมเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งถือเป็นความท้าทายขององค์การรัฐวิสาหกิจ ที่จะต้องตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่มีใช้ทางการเงินในฐานะตัวแทนของภาครัฐ พร้อมกันนั้นก็จะต้องดำเนินธุรกรรมเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ทางการเงินได้อย่างหน่วยงานธุรกิจ

ประการที่สาม องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินธุรกรรมภายใต้เป้าประสงค์ที่กำกวม มีจุดประสงค์ที่หลากหลาย และมีความขัดแย้งด้านการดำเนินธุรกรรมภายในองค์การสูง ยกตัวอย่างเช่น การป้องกันประเทศ การสร้างความกินดีอยู่ดี การรักษาความสงบภายใน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสร้างวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงามในสังคม เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานธุรกิจควรมีกฎไกและเครื่องมือ เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง รวมทั้งขั้นตอนและวิธีการดำเนินธุรกรรมที่เป็นลักษณะเฉพาะภายในองค์การ อันจะส่งผลต่อการกำหนดค่าตอบแทน โดยอิงจากผลสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งจะต้องสามารถวัดและตีมูลค่าได้อย่างชัดเจน เพราะฉะนั้น หากเป้าหมายมีความคลุมเครือ เป็นนามธรรม และยากต่อการกำหนดหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดแล้ว กฎไกที่จะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพ และสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานธุรกิจย่อมลดลงในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดค่าตอบแทนให้กับผลงานที่มีลักษณะเป็นนามธรรม และมีความกำกวม ยกตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาศักยภาพด้านกีฬา เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องยากในการวัดและประเมินผลงาน รวมไปถึงการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับหน่วยงานธุรกิจในภาคเอกชน ที่การดำเนินธุรกรรมปราศจากการแสวงหากำไร แต่การวัดและประเมินผลงาน รวมไปถึงการกำหนดค่าตอบแทน สามารถกระทำได้ภายในองค์การรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว ผ่านระบบขั้นตอนการดำเนินงาน โดยอาศัยการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนขึ้นมารองรับ

ประการสุดท้าย องค์การรัฐวิสาหกิจมีขีดความสามารถในการวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม สินค้าและบริการสาธารณะได้ดีกว่าระบบราชการ ซึ่งมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและอิสระในการดำเนินธุรกรรม เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่มีอิสระในการกำหนดนโยบาย มีขีดความสามารถในการดำเนินธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม มีวัฒนธรรมทางความคิดที่เป็นพลวัต และที่สำคัญที่สุด กล่าวคือ องค์การรัฐวิสาหกิจมีงบประมาณสำหรับการวิจัยและพัฒนา นวัตกรรมโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้มีการประเมินผลในส่วนของ การคิดค้นงานวิจัยและพัฒนา นวัตกรรมภายในหน่วยงานด้วยเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ที่มีผลงานและรางวัลจากการประกวดงานวิจัยและพัฒนา รวมไปถึง นวัตกรรมต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ

4.3 ข้อจำกัดของผลการศึกษาศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา

การศึกษาศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษา ด้วยคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจผ่านมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ ถือเป็นการศึกษาในด้านเศรษฐมิติเป็นหลัก ซึ่งยังขาดความครอบคลุมจากมุมมองในด้านมิติอื่น ๆ ที่มีมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์ (non-economic) อาทิ การเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจที่นำมาใช้เป็นกรณีศึกษาทั้งสองแห่ง ต่างเป็นผู้ผลิตสินค้าและให้บริการสาธารณะที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองสูง (Radygin, Simachev, & Entov, 2015) ดังเช่นกรณีศึกษาการประปานครหลวง ซึ่งเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดที่ถูกกระทบจากปัจจัยทางการเมืองได้โดยง่ายในเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ เนื่องจากน้ำประปาเป็นสาธารณูปโภคที่ส่งผลกระทบต่อพื้นฐานโดยตรงต่อประชาชน จึงมักถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในประเด็นของสินค้าและบริการสาธารณะที่มีลักษณะอ่อนไหวอยู่เสมอ (Xun & Malaluan, 2008) ดังนั้น การมองการประปานครหลวงและน้ำประปาในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การแต่เพียงอย่างเดียว จะก่อให้เกิดการมองข้ามประเด็นอื่น ๆ ไป ดังเช่น ความเป็นตัวการของประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี ซึ่งแม้จะไม่ใช่ตัวการหลักดังเช่นรัฐบาล ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่สำคัญขององค์การ แต่ทั้งนี้ ประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการน้ำประปา มีความสามารถเป็นผู้มีส่วนสกัดกั้น (block holder) ได้เช่นเดียวกัน (Jiang & Peng, 2011; Peng et al., 2016) กล่าวคือ ประชาชนในฐานะผู้ใช้น้ำสามารถเป็นผู้ตรวจสอบและร้องเรียนการประปานครหลวงได้โดยตรงผ่านช่องทางต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการ อาทิ ศูนย์ดำรงธรรมของกระทรวงมหาดไทย ตู้ ปณ. 9 ของรัฐสภา เป็นต้น หรือในช่องทางสื่อทางสังคมออนไลน์ (social media) อาทิ เฟซบุ๊ก (Facebook) เว็บไซต์พันทิปดอทคอม (pantip) เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวของผู้ใช้บริการน้ำประปา ได้ส่งผลให้การประปานครหลวงต้องมีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานในการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว นอกเหนือไปจากการอาศัยประธานคณะกรรมการการประปานครหลวง คณะกรรมการการประปานครหลวง และผู้ว่าการการประปานครหลวง ซึ่งส่วนใหญ่มักเคยเป็นอดีตผู้บริหารระดับสูงของการประปานครหลวงมาก่อน เป็นผู้ประสานผลประโยชน์และลดข้อขัดแย้ง ระหว่างตัวการ (รัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง) กับตัวแทน (การประปานครหลวง) ตามที่ปรากฏแค่ภายในทฤษฎีตัวการตัวแทนแบบดั้งเดิม

ในทางกลับกันประเด็นดังกล่าวนี้ก็กลับไม่พบในบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ทั้งนี้ เนื่องจาก บริการการบินอากาศถือเป็นสินค้าและบริการสาธารณะที่ถูกจัดอยู่ในภารกิจด้านความมั่นคง ซึ่งประชาชนเป็นผู้รับบริการทางอ้อมผ่านบริษัทสายการบินต่าง ๆ รวมไปถึง

ถึงการให้บริการการเดินทางอากาศของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งจะถูกกำกับดูแล ผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานสากลโดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ในฐานะผู้ กำกับดูแล (regulator) ภายใต้การกำหนดมาตรฐานสากลโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่าง ประเทศอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบริการการเดินทางอากาศในฐานะสินค้าและบริการสาธารณะ ด้านความมั่นคง มีการแทรกแซงทางการเมืองน้อยกว่าสินค้าและบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ และสินค้าและบริการสาธารณะที่มีลักษณะโดยทั่วไป อันเนื่องมาจากการกำหนดมาตรฐานที่มี ความเป็นสากล นั้นเอง (Radygin et al., 2015) ประกอบกับภารกิจที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง และก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงเป็นวงกว้าง หากเกิดความผิดพลาดขึ้นจากการดำเนิน ธุรกิจ เพราะฉะนั้น จากทั้งหมดที่กล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเด็นการศึกษาของนัก เศรษฐศาสตร์องค์การยังคงมีข้อจำกัดและต้องอาศัยมุมมองจากนักวิชาการและทฤษฎีอื่น ๆ เข้า มาประกอบการศึกษา จึงจะทำให้การศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานธุรกิจ มีความ ลุ่มลึก และมีมิติที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การวิเคราะห์องค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านกรณีศึกษาการประปา นครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย โดยอาศัยปัจจัยจากทฤษฎีหน่วยงานธุรกิจ จะช่วยทำให้เข้าใจถึงเนื้อหา รายละเอียด และความสัมพันธ์ของปัจจัยคุณลักษณะของหน่วยงาน ธุรกิจทั้งสามประการ อันจะนำไปสู่การอภิปรายเนื้อหาในบทที่ 5 เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในภาคส่วนอื่น ๆ ต่อไป ในอนาคต

บทที่ 5

บทสรุป

คุชฎินิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ด้วยการทดสอบข้อเสนอของทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน และทฤษฎีตัวการตัวแทน เพื่ออธิบายถึงปัจจัยต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ปัจจัยตัวการตัวแทน และปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ อันจะนำไปสู่มุมมองและมิติใหม่ในการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจ และเป็นการขยายขอบเขตองค์ความรู้ในการศึกษาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ ผ่านหน่วยในการวิเคราะห์ที่มีลักษณะเฉพาะตัว ดังเช่นองค์การรัฐวิสาหกิจไทย เพราะแต่เริ่มเดิมทีนั้นขอบเขตและองค์ความรู้ในการศึกษาหน่วยทางธุรกิจอยู่ที่ระบบตลาด ดังนั้น คำถามสำคัญที่ช่วยจุดประกายให้นักเศรษฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์องค์การ (Grandori, 2013; Kirsten, Nicolai, & Peter, 2006; Richard & Nicolai, 1996) ถึงการดำรงคงอยู่ขององค์การ ทั้ง ๆ ที่ระบบตลาดมีประสิทธิผลอย่างมากในการประสานความร่วมมือ และก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนตามหลักอุปสงค์และอุปทานในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ทำไมการแลกเปลี่ยนทั้งหมด (ในโลก) จึงไม่ดำเนินการผ่านระบบตลาดไปเสียทั้งหมด กลับต้องอาศัยหน่วยทางธุรกิจเป็นผู้ดำเนินธุรกรรมการแลกเปลี่ยนแทน (R. H. Coase, 1937, 1988c; Ronald, 1998) สำหรับเหตุผลในการดำรงคงอยู่ขององค์การในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ได้รับการอธิบายว่าเป็นเพราะต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน เพื่อการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจผ่านระบบตลาด มีมูลค่าที่สูงกว่าต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน เพื่อการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจผ่านขอบเขตขององค์การ (R. H. Coase, 1937) นั่นเอง ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะการดำเนินธุรกรรมผ่านระบบตลาด จะประกอบไปด้วยต้นทุนแฝงในลักษณะต่าง ๆ อาทิ ต้นทุนในการหาข้อมูลข่าวสาร ต้นทุนการติดต่อเพื่อเจรจา และการติดต่อเพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญา ต้นทุนการตรวจสอบ ต้นทุนการแก้ไขข้อพิพาท เป็นต้น (R. H. Coase, 1988a, 1988b, 1988c)

เพราะฉะนั้น เมื่อเปรียบเทียบคำถามเดียวกันกับองค์การรัฐวิสาหกิจ ในฐานะหน่วยของการวิเคราะห์ (unit of analysis) ซึ่งมีคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจเช่นเดียวกัน จึงจำเป็นต้องย้อนกลับเข้าไปศึกษาถึงลักษณะของต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน (Oliver, 1991a) และต้นทุนตัวการตัวแทน (Michael & William, 1976; Shapiro, 2005) ขององค์การรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจเองก็ต้องเลือกดำเนินธุรกรรม ผ่านตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ตัวใด

ตัวหนึ่งภายในระบบเศรษฐกิจอยู่ดี โดยองค์การรัฐวิสาหกิจจะต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินธุรกรรมผ่านระบบตลาด หรือจะสร้างระบบลำดับชั้นการดำเนินงานขึ้น เพื่อดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ ภายในองค์การแทน โดยอาศัยการเปรียบเทียบต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานของกิจกรรมดังกล่าว แล้วจึงตัดสินใจว่าจะผลิตหรือจะซื้อ (make or buy decision) สินค้าและบริการนั้น ๆ (Oliver, 1993a)

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาหน่วยทางธุรกิจผ่านทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction Cost Theory) จึงเป็นการศึกษาการแลกเปลี่ยนของหน่วยทางธุรกิจ ทั้งในระดับจุลภาค (micro) และระดับมหภาค (macro) ภายใต้ระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน กล่าวคือ การแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงในระดับจุลภาค จะเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างปัจเจกชนภายในองค์การด้วยกัน หรือปัจเจกชนกับกลุ่มต่าง ๆ ภายในองค์การ รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มกับตัวแทนขององค์การในนามของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งกระบวนการแลกเปลี่ยนจะเกิดขึ้นผ่านสัญญา (contract) และการแลกเปลี่ยนในระดับมหภาค จะเป็นการแลกเปลี่ยนภายในหน่วยผลิตระหว่างหน่วยทางธุรกิจหน่วยเดียวกัน (intra-firm) หรือการแลกเปลี่ยนภายนอกระหว่างหน่วยทางธุรกิจอื่น (inter-firm) โดยหน่วยทางธุรกิจจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของสัญญาภายในองค์การ ที่คอยควบคุมการแลกเปลี่ยนตามเงื่อนไขที่คู่สัญญาต่างยินยอมตามข้อตกลง อันจะทำให้หน่วยทางธุรกิจกลายเป็นผู้มีอำนาจและความชอบธรรม (legitimacy) ในกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ในฐานะสมาชิกของหน่วยทางธุรกิจ รวมไปถึงค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปตามที่ได้ระบุเอาไว้ในสัญญา เพราะฉะนั้น การคำนวณต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริงของหน่วยทางธุรกิจนอกจากจะคำนวณจากต้นทุนคงที่อันเกิดจากการผลิตสินค้าและบริการแล้ว ยังต้องคำนวณจากต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานซึ่งเกิดจากการบริหาร การจัดการ การควบคุม การตรวจสอบ การกำกับติดตาม และการประเมินผล ภายในหน่วยทางธุรกิจด้วยอีกประการหนึ่ง

การนำกรอบแนวคิดทางทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานข้างต้น มาขยายความเพื่ออภิปรายถึงองค์การรัฐวิสาหกิจไทยจะพบว่า องค์การรัฐวิสาหกิจไม่ได้แตกต่างไปจากหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน หากดำเนินธุรกรรมเพื่อผลิตสินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป และด้วยสภาพแวดล้อมขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยที่ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเป็นจำนวนมากจากภาครัฐและส่วนราชการ อีกทั้งยังถูกควบคุมนโยบายและการบริหารจากกระทรวงเจ้าสังกัด การกำหนดมาตรฐานการดำเนินธุรกรรมจากหน่วยงานกำกับดูแล (regulator) ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ และการตรวจสอบโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงการกำกับ ติดตาม และประเมินผลจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย

รัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง จึงเป็นไปได้เลยที่องค์การรัฐวิสาหกิจไทยจะมีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานในการบริหารจัดการ ต่ำกว่าหน่วยงานธุรกิจ ในภาคเอกชน ประกอบกับองค์การรัฐวิสาหกิจไทยมีโครงสร้างทางธุรกรรมเป็นระบบลำดับชั้นในการดำเนินงาน (bureaucracy) ที่มีความสลับซับซ้อนในช่องทางการตัดสินใจและการติดต่อสื่อสาร มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวและไม่ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายใน จึงเป็นไปได้เลยที่องค์การรัฐวิสาหกิจไทย จะมีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานในการผลิตสินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปต่ำกว่าหน่วยงานธุรกิจในภาคเอกชน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร” ได้นำมาสู่ข้อสรุปทางวิชาการ เพื่อมุ่งอธิบายถึงองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานธุรกิจ ผ่านการตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัยทั้งสองประการ ได้แก่ ข้อแรก การอธิบายผลถึงคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร และข้อสอง ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการประยุกต์ ปรับใช้ และสร้างความเข้าใจ เพื่อพัฒนาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์กรต่อไป โดยการนำเสนอตามลำดับในบทที่ 5 จะประกอบไปด้วยเนื้อหาสี่ส่วน ดังนี้ ส่วนแรก ข้อสรุปผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยตามคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจ ส่วนที่สอง อธิบายผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยตามคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจ ส่วนที่สาม ข้อเสนอแนะจากการศึกษา และส่วนที่สี่ บทส่งท้าย

5.1 ข้อสรุปผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยตามคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจ

จากผลการวิเคราะห์องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาในบทที่ 4 ได้นำไปสู่ข้อสรุปผลของงานวิจัยซึ่งโยงย้อนกลับไปยังจุดเริ่มต้นทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กร ถึงความพยายามในการอธิบายความแตกต่างระหว่างต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานของหน่วยงานธุรกิจในระบบตลาด และระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ภายใต้ความสัมพันธ์ของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะของการเป็นตัวการตัวแทน กล่าวคือ ธุรกรรมการดำเนินงานภายในระบบตลาดจะเป็นการประสานความร่วมมือ ผ่านกลไกราคาซึ่งปราศจากการศูนย์กลาง (nexus) ของอำนาจ อันจะก่อให้เกิดการต่อรองระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ตามแรงจูงใจที่มากขึ้นน้อยแตกต่างกัน ในขณะที่ธุรกรรมการดำเนินงานภายในระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน จะเป็นการดำเนินธุรกรรมผ่านหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยการใช้อำนาจการบังคับบัญชา ภายใต้โครงสร้างองค์กรที่มีลักษณะเป็นทางการ เพราะฉะนั้น ความร่วมมือในการดำเนินธุรกรรมจึงขึ้นอยู่กับบทบาทและ

ภารกิจ โดยปราศจากแรงจูงใจในฐานะตัวแสดงทางเศรษฐกิจศาสตร์ที่เป็นปัจเจกชน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน มีความสามารถในการผนวกเอาศักยภาพ สำหรับการกำหนดทิศทางของการประสานความร่วมมือภายในหน่วยทางธุรกิจได้ดียิ่งไปกว่าระบบตลาด

นอกจากนั้น การศึกษาถึงลักษณะของสัญญาภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ นับเป็นสิ่งที่น่าสนใจและควรค่าแก่การศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีอำนาจตามหน้าที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในตัวเอง (entity) เหมือนอย่างส่วนราชการ (Millward, 2013) แต่องค์การรัฐวิสาหกิจจะมีอำนาจตามหน้าที่ อันเกี่ยวข้องและเกี่ยวเนื่องกันกับภารกิจเป็นหลัก ตามที่กฎหมายจัดตั้งได้ระบุเอาและมีผลในลักษณะของสัญญาสองฝ่าย ดังนั้น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามหน้าที่ภายในระบบลำดับชั้นการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ จึงมีพื้นฐานมาจากสัญญาการจ้างงาน (employment contract) ของภาคเอกชน (Rubin, 1990) ซึ่งมุ่งสร้างความสัมพันธ์ให้อยู่แค่เพียงระดับนายจ้างและลูกจ้าง ภายใต้การรวมศูนย์ของสัญญา อันจะมีผลบังคับใช้ต่อคู่กรณีที่เป็นคู่สัญญา มิใช่การบังคับใช้ที่มีผลเป็นการทั่วไปอย่างกฎหมายอาญาและกฎหมายมหาชน เพราะฉะนั้น การใช้อำนาจอย่างเป็นทางการขององค์การรัฐวิสาหกิจ จึงมีเจตนาให้ใช้เท่าที่จำเป็นตามเจตนารมณ์ของการมอบอำนาจโดยปราศจากดุลพินิจตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือและบูรณาการดำเนินงานระหว่างกันภายในองค์การ อันจะเป็นการตอบสนองต่อแรงจูงใจส่วนบุคคล และก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานที่ต่ำที่สุด เมื่อเทียบเคียงกับธุรกรรมการดำเนินงานที่ปราศจากความร่วมมือ และการกำกับติดตามธุรกรรมการดำเนินงานภายในระบบตลาด

การศึกษาด้านกำเนิดของหน่วยทางธุรกิจ จึงมีมุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับความสามารถในการดำเนินธุรกรรมซึ่งอยู่นอกเหนือกฎเกณฑ์ของระบบตลาดได้ โดยอาศัยทฤษฎีรัฐวิสาหกิจ (Theories of the (state-owned) firm) (Peng et al., 2016) มาเป็นกรอบแนวคิดเพื่ออธิบายถึงกลไกธุรกรรมการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบตลาดสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ด้วยตัวเอง ภายใต้การประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทางเศรษฐกิจศาสตร์ อันจะก่อให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการ และธุรกรรมการดำเนินงานระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค ผ่านกลไกราคาที่สะท้อนถึงมูลค่าของต้นทุนที่แท้จริง ตามหลักดุลยภาพของอุปสงค์และอุปทาน ภายใต้บริบทที่สภาพแวดล้อมปราศจากการแทรกแซงและการวางแผนจากภาครัฐ (Smith, 2014) ดังนั้น การแข่งขันระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐกิจศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชน กลุ่ม หรือหน่วยทางธุรกิจ จึงเป็นไปโดยเสรีภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ที่เป็นธรรม

เพราะฉะนั้น เมื่อระบบเศรษฐกิจมีบรรยากาศที่ส่งเสริมการดำเนินธุรกรรม พื้นฐานของระบบเศรษฐกิจจึงตั้งอยู่บนฐานของการประสานความร่วมมือ (coordinate) เป็นหลัก ผ่านการกระจายสินค้าและบริการตามหลักกลไกราคา หรือที่เรียกกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่ามือที่มองไม่เห็น (invisible hand) (Dickey & Smith, 1993) โดยภาครัฐกลายเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นสำหรับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ไปในที่สุด การนำกรอบแนวคิดเรื่องกลไกระบบตลาดไปปรับใช้จนเกิดสัมฤทธิ์ผล ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเลือกในการดำเนินธุรกรรมผ่านการจัดตั้งหน่วยทางธุรกิจ โดยหน่วยทางธุรกิจ (firm) ถูกกำหนดให้มีความสอดคล้องและรองรับกันกับธุรกรรมการค้าดำเนินงานภายในระบบตลาด ดังปรากฏในทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ (Theory of The Firm) (Ronald, 1998) ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกปัจจัยสำหรับการทำการศึกษาทั้งสิ้นสามปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ปัจจัยตัวการตัวแทน และปัจจัยโครงสร้างทางธุรกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาใช้เพื่อกำหนดเป็นคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.1.1 ข้อสรุปผลการศึกษากิจการวิจัยต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน

จากการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยด้วยคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ผ่านกรณีศึกษาการประสานนครหลวง และ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยอาศัยปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ได้นำไปสู่ข้อสรุปผลการศึกษาที่ว่า องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ จะต้องดำเนินธุรกรรมภายใต้ขอบเขตที่สัญญาจะระบุเอาไว้แต่เพียงเท่านั้น ไม่สามารถดำเนินธุรกรรมอื่นใดนอกเหนือไปจากที่สัญญาจะระบุเอาไว้ได้ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายจัดตั้งของการประสานนครหลวง ซึ่งมีฐานะเป็นพระราชบัญญัติและได้ระบุถึงภารกิจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ รวมไปถึงขอบเขตในการดำเนินธุรกรรมทั้งในเชิงธุรกิจและเขตพื้นที่ อันจะส่งผลต่อการคำนวณถึงจุดคุ้มทุนในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐศาสตร์ ในขณะที่บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งแม้จะถูกจัดตั้งด้วยหนังสือบริคณห์สนธิ และมีลักษณะธุรกรรมเป็นกิจการเชิงพาณิชย์เต็มตัว แต่ก็ถูกจำกัดโดยข้อบังคับซึ่งระบุถึงภารกิจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้ดำเนินธุรกรรมแต่ในด้านการบริการการเดินทางอากาศแต่เพียงเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่เมื่อพิจารณาตามชื่อกฎหมายแล้ว บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด สามารถดำเนินธุรกิจอื่นในเชิงพาณิชย์ที่ก่อให้เกิดรายได้อันเป็นประโยชน์แก่องค์การได้ เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าสัญญาเป็นตัวกำหนดบทบาท ภารกิจ หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์การรัฐวิสาหกิจโดยตรง และเป็นตัวกำหนดวิธีการดำเนินธุรกรรมระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจกับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ในทางอ้อม ดังจะเห็นได้จากออก

พระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อควบคุมส่วนราชการทั้งหมด (ซึ่งรวมถึงองค์การรัฐวิสาหกิจ) ให้ปฏิบัติตามความประสงค์ของภาครัฐ

เมื่อเทียบกับหน่วยทางธุรกิจแล้ว สัญญาได้ถูกร่างขึ้นเพื่อเป็นการกำหนดข้อตกลงและเงื่อนไข โดยมีการระบุและรับประกันถึงผลประโยชน์ซึ่งอาจรวมถึงบทลงโทษ อันเกิดจากการแลกเปลี่ยนระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น ยิ่งสัญญามีเนื้อหาและรายละเอียดของข้อตกลงและเงื่อนไขมากเท่าใด หน่วยทางธุรกิจก็จะมีต้นทุนอันเกิดจากสัญญามากขึ้นเท่านั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะหน่วยทางธุรกิจได้สร้างกลไกการกำกับติดตามขึ้น อันเป็นผลมาจากความไม่ไว้วางใจระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งต้องการผลประโยชน์และความพึงพอใจส่วนตัวตนสูงสุด ดังปรากฏในระบบประเมินผลรัฐวิสาหกิจของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่ต้องการให้องค์การรัฐวิสาหกิจ ดำเนินธุรกรรมเพื่อผลประโยชน์และความพึงพอใจของสูงสุดแก่รัฐบาลและสาธารณชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานของหน่วยทางธุรกิจ จึงขึ้นอยู่กับปริมาณ รายละเอียด และเงื่อนไขของสัญญาที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงต้นทุนในการกำกับติดตาม ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกรรม ความสลับซับซ้อนและขั้นตอนในการดำเนินธุรกรรมของหน่วยทางธุรกิจ ดังจะเห็นได้ธุรกรรมการดำเนินงานของการประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ที่มีสัญญาซึ่งต้องข้องเกี่ยวเป็นจำนวนมาก และมีกลไกการกำกับติดตามที่หลากหลายซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก ดังนั้น ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานของการประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จึงสูงกว่าหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน และมีความสลับซับซ้อนมากกว่าภาครัฐ

5.1.2 ข้อสรุปผลการศึกษาปัจจัยตัวการ – ตัวแทน

จากการศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยด้วยคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ผ่านกรณีศึกษาการประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยอาศัยปัจจัยตัวการ - ตัวแทน ได้นำไปสู่ข้อสรุปผลทางการศึกษาที่ว่า องค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยทางธุรกิจ มีความเกี่ยวข้องและเกี่ยวพันกับตัวการและตัวแทนเป็นจำนวนมากในหลากหลายมิติ (ดังมีเนื้อหาและรายละเอียดที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 4) จึงส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจไทย จำเป็นต้องตอบสนองต่อความคาดหวังและเป้าหมายที่หลากหลายของทั้งตัวการและตัวแทน ซึ่งในบางครั้งเป้าหมายของตัวการแต่ละตัวมี

ความเห็นต่างระหว่างกัน (goal incongruence) จนส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ ภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งประเด็นดังกล่าวเมื่อมองย้อนกลับเข้าไปในหน่วยทางธุรกิจ จะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อตัวการ ยอมมอบอำนาจอันเป็นของตนให้กับตัวแทน และตัวแทนยินยอมที่จะดำเนินธุรกิจเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวการ โดยมีเงื่อนไขและข้อกำหนดในการตกลงแบ่งผลประโยชน์ระหว่างกัน

เมื่อเทียบกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ การประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งต่างรับมอบอำนาจจากรัฐบาลในฐานะตัวการด้านการกำหนดนโยบายและการบริหาร ให้ดำเนินธุรกิจตามวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งองค์การ รวมไปถึงการดำเนินธุรกิจเพื่อตอบสนองต่อนโยบายและข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมักจะเป็นเรื่องธุรกิจเฉพาะกิจ และถูกกำหนดให้เป็นมาตรการเร่งด่วนอยู่เสมอ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังคาดหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจตอบสนองต่อนโยบาย และข้อสั่งการอย่างทันที่ ซึ่งในบางครั้งกระทบต่อบทบาทและภารกิจหลักขององค์การรัฐวิสาหกิจอย่างมาก ในขณะที่ตัวการด้านการกำกับ ติดตาม และประเมินผล ก็มีความมุ่งหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจดำเนินธุรกิจตามบทบาทและภารกิจตามวัตถุประสงค์หลัก ภายใต้ได้เกณฑ์การชี้วัดและระบบประเมินผลรัฐวิสาหกิจ โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานธุรกิจการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจในระดับสากล ดังนั้น การตอบสนองต่อเป้าหมายที่มีความเห็นต่างระหว่างกัน ของตัวการด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารกับตัวการด้านการกำกับ ติดตาม และประเมินผล ได้สร้างความกลืนไม่เข้าคายไม่ออก (dilemma) ให้กับองค์การรัฐวิสาหกิจอยู่หลายครั้ง

CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.1.3 ข้อสรุปผลการศึกษาปัจจัยโครงสร้างทางธุรกิจ

จากการศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยด้วยคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ผ่านกรณีศึกษาการประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยอาศัยปัจจัยโครงสร้างทางธุรกิจ ได้นำไปสู่ข้อสรุปผลทางการศึกษาที่ว่า ภายใต้สภาวะปกติที่ระบบตลาดทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งรวมทั้งหน่วยทางธุรกิจ ย่อมจะอาศัยกลไกราคาเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจ และภาครัฐเองย่อมมีหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของระบบตลาด ด้วยการเป็นผู้กำกับ ดูแล (regulator) ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ในการรักษากติกา การแข่งขันระหว่างกันของตัวแสดงทางเศรษฐศาสตร์ให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียม ผ่านการออกกฎหมายเพื่อรักษา

บรรยากาศการแข่งขันโดยภาพรวม ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้องไม่ดำเนินการแทรกแซง และจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ หรือให้สิทธิพิเศษอันหนึ่งอันใดแก่ตัวแสดงทางเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะ

เมื่อเทียบกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ การประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จะพบว่าองค์การรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งมีได้แข่งขันกับตัวแสดงทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามกลไกราคาของระบบตลาด ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งเป็นผู้ให้บริการสินค้ากึ่งสาธารณะ และมีโครงสร้างภายในเป็นระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ซึ่งมีลักษณะคล้ายกันกับระบบราชการขนาดใหญ่ (bureaucracy) ดังเช่นหน่วยงานภาครัฐ โดยการประปานครหลวงเป็นผู้ผูกขาดโดยธรรมชาติระบบน้ำประปาภายใต้เขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ในขณะที่บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ผูกขาดโดยสิ้นเชิงจากสัญญาด้านการให้บริการการเดินทางอากาศ เพราะฉะนั้น ธุรกรรมการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้ จึงเป็นการดำเนินธุรกรรมที่จะเกิดขึ้นได้ภายใต้สถานการณ์ที่ระบบตลาดประสพกับภาวะล้มเหลว อันเนื่องมาจากภาครัฐเข้าแทรกแซงเพื่อควบคุมกลไกราคาจากสินค้าและบริการกึ่งสาธารณะ อันจะเป็นประโยชน์โดยรวมแก่สาธารณชน

จากข้อสรุปผลการศึกษานำไปสู่การตอบคำถามวิจัย ถึงคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ โดยมีกรณีศึกษา ได้แก่ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยผลปรากฏว่า การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย มีคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ อันประกอบไปด้วย ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานซึ่งเกิดจากสัญญาและการกำกับติดตามขององค์การรัฐวิสาหกิจ ตัวการ – ตัวแทน ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยตัวการจะเป็นผู้มอบอำนาจในการดำเนินธุรกรรมและเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้กับตัวแทน ภายใต้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทน และโครงสร้างทางธุรกรรมสำหรับใช้เป็นช่องทางในการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจผ่านระบบตลาด และระบบลำดับชั้น ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้อย่างละเอียดในบทที่ 4 และหัวข้อสรุปผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยตามคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในบทที่ 5

5.2 อภิปรายผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยตามคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ

ภายหลังจากการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงเป็นการอภิปรายผลการศึกษา เพื่อยืนยันข้อสมมติพื้นฐานถึงคุณลักษณะขององค์การ

รัฐวิสาหกิจไทย อันประกอบไปด้วย ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ตัวการตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรม ซึ่งถือเป็นหน่วยทางธุรกิจภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ดังจะได้ขยายผลต่อไป ดังนี้

5.2.1 อภิปรายผลการศึกษาปัจจัยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน

การศึกษาต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา อันประกอบไปด้วย การประปานครหลวง และบริษัท วิद्यุการบิณแห่งประเทศไทย จำกัด ได้นำไปสู่ความเข้าใจถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างสัญญาและการกำกับติดตาม กล่าวคือ ภายใต้สัญญาที่มีธุรกรรมการดำเนินงานแบบผูกขาด ทั้งในลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ และการผูกขาดโดยสิ้นเชิง ซึ่งเหตุผลที่องค์การรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินธุรกรรมในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ ความเท่าเทียม ความทั่วถึง และความต่อเนื่องแก่สาธารณชน ตามพันธกิจของภาครัฐแล้ว ยังประกอบไปด้วยเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ ดังจะหยิบยกเอาองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษามาอภิปราย ดังนี้

การประปานครหลวง

ธุรกรรมการดำเนินงานด้านระบบประปาของการประปานครหลวง เป็นธุรกรรมที่มีต้นทุนสองแบบ ประการแรกต้นทุนคงที่ (fix cost) ของระบบประปา และต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ของน้ำประปา โดยต้นทุนคงที่ของระบบประปาเกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตและบำรุงรักษาระบบประปา ซึ่งรวมไปถึงการบำรุงรักษาโรงงานผลิตน้ำ การซ่อมบำรุงระบบท่อ นับตั้งแต่ท่อประธาน ท่อสูบล่งและสูบลจ่าย รวมไปถึงการการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ นับตั้งแต่แหล่งน้ำดิบ คลองส่งน้ำ อุโมงค์ส่งน้ำ ต่อเนื่องไปจนถึงท่อจ่ายน้ำ ซึ่งระบบประปาทั้งหมดก่อนที่จะผ่านมาตรวัดน้ำในแต่ละบ้านถือเป็นค่าใช้จ่ายคงที่ซึ่งการประปานครหลวงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด จึงส่งผลให้จุดดุลยภาพในการดำเนินธุรกรรมของการประปานครหลวง อยู่ที่การจำหน่ายน้ำประปาให้ได้ในปริมาณที่มากเพียงพอ และมีราคาต้นทุนหน่วยสุดท้ายของน้ำประปาที่ต่ำที่สุด จนสามารถครอบคลุมรายจ่ายอันเกิดจากต้นทุนคงที่ของระบบประปา เพราะฉะนั้นแล้ว หากความต้องการใช้น้ำ (demand) ของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของการประปานครหลวง มีน้อยกว่าปริมาณน้ำประปาที่ต้องการขาย (supply) จะส่งผลให้การประปานครหลวงขาดทุนจากธุรกรรมการดำเนินงานในทันที ซึ่งสาเหตุจากประเด็นทางเศรษฐศาสตร์นี้เอง จึงเป็นการตอบคำถามว่าทำไม

การประปานครหลวงจึงต้องมีรูปแบบสัญญาในลักษณะของการผูกขาด และไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานธุรกิจในภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันได้อย่างเสรี

จากผลการศึกษาคำน่ำประปาโดยเปรียบเทียบราคาคำน่ำประปาระหว่างหน่วยงานธุรกิจที่ดำเนินธุรกรรมในลักษณะเดียวกัน (กรมทรัพยากรน้ำ, 2557) ได้แก่ การประปาส่วนภูมิภาค (องค์การรัฐวิสาหกิจ) และ บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) (ภาคเอกชน) ผลปรากฏว่าอัตราโครงสร้างคำน่ำประปาของการประปานครหลวง 10.5 บาท/ลบ.ม. การประปาส่วนภูมิภาค 13 บาท/ลบ.ม. และบริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) 15 บาท/ลบ.ม. โดยหน่วยงานธุรกิจทั้งสามแห่งต่างต้องจ่ายคำน่ำดิบสำหรับการผลิตน้ำประปาเหมือนกัน แต่แตกต่างกันตรงที่การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค ในฐานะหน่วยงานภาครัฐจะได้รับสิทธิในการปันส่วนน้ำดิบจากกรมชลประทานในปริมาณที่แน่นอน และเพียงพอการผลิตน้ำประปาเพื่อผู้อยู่อาศัยภายในครัวเรือน ในขณะที่บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด จะต้องจัดหาแหล่งน้ำดิบด้วยตนเอง จึงต้องลงทุนกับการขุดบ่อและแหล่งสะสมน้ำ จึงส่งผลต่อต้นทุนการผลิตน้ำประปา และมีผลทำให้คำน่ำประปาสูงกว่าองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานธุรกิจ ที่มีความสัมพันธ์กับภาครัฐในฐานะตัวการตัวแทน

บริษัท วิทย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ธุรกรรมการค้าเนินงานของบริษัท วิทย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับการประปานครหลวง กล่าวคือ มีองค์ประกอบของต้นทุนคงที่ของระบบการเดินอากาศ และต้นทุนหน่วยสุดท้ายของการให้บริการการเดินอากาศ โดยต้นทุนคงที่ของระบบการเดินอากาศ ได้แก่ ศูนย์ควบคุมจราจรทางอากาศ ศูนย์ควบคุมการบิน และระบบสื่อสารการบิน ซึ่งมีต้นทุนการค้าเนินงานและซ่อมบำรุงสูง อันเนื่องมาจากมูลค่าของเทคโนโลยีที่ต้องใช้ในการดำเนินงานและการให้บริการต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 24 ชั่วโมงในทุกศูนย์ควบคุมจราจรทางอากาศ และในเกือบทุกศูนย์ควบคุมการบิน จึงส่งผลให้จุดดุลยภาพในการดำเนินธุรกรรมของบริษัท วิทย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด อยู่ที่การจัดเก็บอัตราค่าบริการควบคุมจราจรทางอากาศ และค่าบริการอากาศยานขนาดเล็กฝึกบินภายในประเทศ ซึ่งจะต้องมีจำนวนผูู้้บริการในปริมาณที่มากเพียงพอ และมีราคาต้นทุนหน่วยสุดท้ายของการให้บริการการเดินอากาศที่ต่ำที่สุด จนสามารถครอบคลุมรายจ่ายอันเกิดจากต้นทุนคงที่ของระบบการเดินอากาศ เพราะฉะนั้นแล้ว หากมูลค่าของอัตราค่าบริการควบคุมจราจรทางอากาศ และค่าบริการอากาศยานขนาดเล็กฝึกบินภายในประเทศ อันเกิดขึ้นจากความต้องการให้บริการการเดินอากาศของบริษัทสายการบินทั่วโลกที่เข้ามาภายใน

ห่วงอากาศของประเทศไทย และปริมาณการฝึกบินอากาศยานขนาดเล็กภายในประเทศ มีน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้านการให้บริการการเดินทางอากาศ และการบำรุงรักษาศูนย์ควบคุมจราจรทางอากาศ ศูนย์ควบคุมการบิน และระบบสื่อสารการบิน จะส่งผลให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ขาดทุนจากธุรกรรมการดำเนินงานในทันที ซึ่งสาเหตุจากประเด็นทางเศรษฐศาสตร์นี้เอง จึงเป็นการตอบคำถามว่าทำไมบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จึงต้องมีรูปแบบสัญญาในลักษณะของการผูกขาด โดยการเป็นผู้ให้บริการการเดินทางอากาศเพียงรายเดียวภายในประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อนำกรณีศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจทั้งสองมาเปรียบเทียบกัน จะเห็นได้ว่า บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีใช้องค์การผูกขาดโดยธรรมชาติเหมือนอย่างการประปานครหลวง และอาจถูกยุติการต่อสัญญาได้ในสองกรณี กล่าวคือ กรณีแรก บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ไม่ผ่านการรับรองมาตรฐานการให้บริการการจัดการจราจรทางอากาศ ประเภทบริการจราจรทางอากาศ จากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จนเป็นเหตุให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ไม่สามารถให้บริการการจัดการจราจรทางอากาศได้อีกต่อไป หรือกรณีที่สอง รัฐบาลและ / หรือกระทรวงคมนาคมไม่ต่อสัญญากับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด อันเป็นเหตุให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด หมดภารกิจตามหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งจะส่งผลให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ต้องเลิกกิจการลง หรือเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในหนังสือบริคณห์สนธิเพื่อไปประกอบกิจการอื่น

ดังนั้น จากการยกกรณีศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานภายในองค์การ และการก้าวข้ามไม่พ้นจากความเป็นรัฐขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแตกต่างไปจากหน่วยทางธุรกิจในภาคส่วนอื่น ๆ และก่อให้เกิดการแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจ อันเนื่องมาจากการปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัล ดังตัวอย่างของธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชนสามารถเข้าร่วมเป็นคู่แข่งภายในระบบตลาดได้ โดยอาศัยเทคโนโลยีผ่านการติดตั้งเสารับ-ส่งสัญญาณคลื่นวิทยุความถี่ จนเป็นสาเหตุให้เกิดการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย³⁴ ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นผู้ผูกขาดระบบสื่อสารโทรคมนาคมแต่เพียงผู้เดียวภายในระบบ

³⁴ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้ที่ <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER6/DRAWER018/GENERAL/DATA/0000/00000032.PDF>

ตลาด เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการผูกขาดธุรกิจการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ ล้วนเกี่ยวข้องกับเงินลงทุน งบประมาณ และผลประโยชน์จำนวนมหาศาล ดังจะเห็นได้จากมูลค่าสินทรัพย์ขององค์การรัฐวิสาหกิจอยู่ที่ประมาณ 15,000,000 ล้านบาท (ศิริขวัญ, 2560) จึงนำไปสู่แนวคิดการกำกับติดตามการใช้ทรัพยากรขององค์การรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์สูงสุดของสาธารณชน ดังปรากฏในระบบประเมินผลการดำเนินรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการกำกับติดตามในทางตรง ผ่านการตั้งเกณฑ์เพื่อประเมินต้นทุนธุรกิจการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ ร่วมกันกับการใช้ระบบการคัดสรรเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการกำกับติดตามในทางอ้อม ผ่านการคัดกรองคุณสมบัติของคณะกรรมการ อันประกอบไปด้วย ความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อไป โดยผู้สมัครเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจและครอบครัวจะต้องชี้แจงประวัติและรายละเอียด เพื่อเป็นการยืนยันว่าตนเองและครอบครัวไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน หรือผลประโยชน์แอบแฝง ภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ

5.2.2 อภิปรายผลการศึกษาปัจจัยตัวการ – ตัวแทน

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐในฐานะตัวการ กับองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน ได้สร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบแก่องค์การรัฐวิสาหกิจเป็นอันมาก ทั้งนี้ เนื่องจากภาครัฐในฐานะตัวการ ได้มอบความคุ้มครองทางนิติกรรมสัญญา และการเอื้อประโยชน์ในการดำเนินธุรกรรม ให้แก่องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน ซึ่งถือเป็นอภิสิทธิ์ที่เหนือกว่าหน่วยงานธุรกิจภาคเอกชน ดังปรากฏหลักฐานทั้งจากงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ (Leeahtam, 1991; Lin et al., 1998; Organisation for Economic & Development, 2011; Pasuk & Baker, 2016; Self, 1968; Song, 2018) และองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ดังเช่น การประสานครหลวง จะได้รับการจัดสรรน้ำดิบจากกรมชลประทานเพื่อการผลิตน้ำประปาอยู่เสมอ แม้ว่าจะเกิดสถานการณ์ภัยแล้ง หรือวิกฤตการณ์คุณภาพน้ำก็ตาม หรือในกรณีของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน³⁵ นอกจากนี้

³⁵ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 เห็นชอบให้กระทรวงการคลังกำหนดให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด นำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยคำนวณในอัตราร้อยละ 10 ของรายได้ค่าบริการควบคุมจราจรทางอากาศในแต่ละปี ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นไป ต่อมาบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ไม่ต้องนำเงินส่ง

องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทนของภาครัฐ ยังต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับตัวแสดงทาง เศรษฐศาสตร์ภายในองค์การอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งในลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ถือหุ้น ผู้สนับสนุน และผู้ขัดขวาง (Peng et al., 2016) นับตั้งแต่พนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการ ทำงานในรูปแบบของสัญญาตลอดชีพ อันจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานตามสมมติฐานทาง พฤติกรรมในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ พนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจจะมีลักษณะการทำงาน แบบเข้าชามเย็นชาม ทำงานแบบแยกส่วน (silo) และไม่มีแรงจูงใจให้พัฒนากระบวนการ รวมไปถึง การพัฒนาศักยภาพส่วนบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจไม่สามารถปลดพนักงานออก ได้ หากไม่มีความผิดร้ายแรงตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงาน ซึ่งแตกต่างกับหน่วย ทางธุรกิจในตลาดเอกชน

ด้วยเหตุนี้ องค์การรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องอาศัยแรงจูงใจในด้านอื่น ๆ ดังเช่นกรณีศึกษาการประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ที่มีการ สร้างแรงจูงใจทั้งในส่วนของรูปธรรม (hard side) อาทิ ระบบประเมินผลการดำเนินงานส่วนบุคคล แผนพัฒนาศักยภาพรายบุคคล และระบบการพิจารณาขึ้นเงินเดือน เป็นต้น และในส่วนของ นามธรรม (soft side) อาทิ คุมีจริยธรรมและหลักคิดในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกภาคส่วน ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร เป็นต้น รวมไปถึงนิติกรรมสัญญาที่เป็นการจ้างเหมา แรงงานเอกชน งานบริการ งานก่อสร้าง และงานจ้างที่ปรึกษา ซึ่งองค์การรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ตัวการได้วางรูปแบบและวิธีการดำเนินธุรกรรมไว้อย่างเคร่งครัด

5.2.3 อภิปรายผลการศึกษาโครงสร้างทางธุรกรรม

องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษามีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากหน่วย ทางธุรกิจอื่น ๆ โดยทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ไม่จำเป็นต้องอาศัย ระบบตลาดในการระดมทรัพยากรเพื่อการผลิตสินค้าและบริการ ดังเช่น การประปานครหลวง ที่ไม่ จำเป็นต้องหาแหล่งน้ำดิบผ่านระบบตลาด เหมือนผู้ผลิตน้ำประปาในภาคเอกชน และเมื่อมองใน มุมของกลไกราคา การประปานครหลวงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงอุปทานในการจำหน่ายสินค้าและ บริการ ซึ่งน้ำประปาถือเป็นสินค้ากึ่งสาธารณะที่ปราศจากคู่แข่ง และประชาชนในเขตพื้นที่ที่การ ประปานครหลวงเป็นผู้ให้บริการล้วนแต่ไม่มีตัวเลือกอื่นในการใช้บริการ เพราะฉะนั้นแล้ว จะเห็น

คลังเป็นรายได้แผ่นดินตั้ง พ.ศ. 2545 – 2548 และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2548 ให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ยกเลิกการนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2549 เป็นต้นไป (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2559)

ได้ว่าระบบตลาดไม่มีความจำเป็นสำหรับการประปานครหลวง แต่อย่างไรก็ตาม การประปานครหลวงในฐานะองค์การรัฐวิสาหกิจ ที่มีโครงสร้างเป็นระบบราชการขนาดใหญ่ ซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อันเนื่องมาจากข้อกำหนดทางกฎหมาย เพราะฉะนั้น การประปานครหลวงยังจำเป็นต้องอาศัยระบบตลาดเป็นช่องทางในการดำเนินธุรกรรมบางประการ รวมทั้งยังต้องอาศัยการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ เข้ามาชดเชยในส่วนที่องค์การรัฐวิสาหกิจไม่อาจแข่งขันได้

ดังนั้น จากผลการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากกรณีศึกษา³⁶ ทำให้ผู้วิจัยค้นพบว่าโครงสร้างผังบริหารและอัตรากำลังขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสองแห่งมีลักษณะปล่องกลาง กล่าวคือ มีจำนวนผู้บริหารในระดับต้นและในระดับกลางทั้งในระดับบังคับบัญชาและในระดับเทียบเท่าเป็นจำนวนมาก ในขณะที่สัดส่วนระหว่างพนักงานระดับบังคับบัญชาและพนักงานระดับปฏิบัติการอยู่ในช่วงที่แคบเกินไป โดยมีระยะห่างของระดับชั้นการบังคับบัญชา (span of control) เพียง 2-3 (หมายถึงผู้บังคับบัญชา 1 คน จะมีผู้ใต้บังคับบัญชาเพียง 2-3 คน) ซึ่งลักษณะของการปล่องกลางนี้ส่งผลให้การใช้ศักยภาพของผู้บริหารในระดับต้นและในระดับกลางเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดพฤติกรรมลอยตัว (free rider) อันเนื่องมาจากการอยู่ตรงกลางระหว่างผู้สั่งการและผู้ปฏิบัติงาน นั่นเอง

เมื่ออภิปรายถึงระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างภายในขององค์การรัฐวิสาหกิจ จะมีองค์ประกอบของหน่วยงานกำกับดูแล ที่คอยควบคุมมาตรฐานของสินค้าและบริการกิ่งสาธารณะ รวมไปถึงหน่วยงานกำกับดูแลด้านนโยบายและการบริหาร เพื่อควบคุมราคาของสินค้าและบริการกิ่งสาธารณะ ให้อยู่ในกรอบที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนด ยิ่งไปกว่านั้น องค์การรัฐวิสาหกิจยังมีระบบกลุ่มซึ่งแทรกอยู่ภายในโครงสร้างหลักของระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน ซึ่งถือเป็นฝั่งนามธรรม (soft side) ที่ช่วยประสานเป้าหมายและถ่ายทอดความร่วมมือ ระหว่างพนักงานในระดับชั้นบังคับบัญชากับพนักงานในระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการช่วยให้องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ไม่ให้มีโครงสร้างและพฤติกรรมเปรียบเสมือนหุ่นยนต์ตามอย่างระบบราชการในทางทฤษฎี (Max, 2009) ที่ทำตามกฎระเบียบและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด แต่องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ได้พยายามปลูกฝังแนวคิดจิตสาธารณะ และการมุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดัง

³⁶ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2562) และคณะผู้บริหารสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2562)

ปรากฏในแนวคิดด้านวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งมุ่งเน้นการปลูกฝังไปยังกับพนักงานทุกระดับภายใน องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสองแห่ง

5.3 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

จากข้อสรุปผล การวิเคราะห์ และการอภิปราย ในการศึกษาถึงคุณลักษณะของ องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจตามมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ได้ชี้ให้เห็น อย่างชัดเจนว่าองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา อันประกอบด้วย การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานจากอะไร มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทนในมิติใดบ้าง และมีโครงสร้างทางธุรกรรมเป็นอย่างไร จนนำไปสู่การขยายผลของข้อสรุปผล การวิเคราะห์ และการอภิปราย ในการศึกษาถึงคุณลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจตามมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ เพื่อสร้างข้อเสนอแนะขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจเกิดการปรับตัวให้มี ประสิทธิภาพ และทันต่อยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลง อันเกิดจากปัจจัยนำเข้าทางด้านเทคโนโลยี และดิจิทัล ที่ส่งผลให้เกิดการแปรรูปและสร้างความพลิกผันขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะเครื่องมือของภาครัฐ ที่ทำหน้าที่ในการรักษาความเสมอภาคและ ความเท่าเทียมกัน ในด้านบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาตนเองเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะพึง เกิดขึ้นในอนาคต โดยสำหรับข้อเสนอแนะของการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้อธิบายของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ผ่านกรณีศึกษากรณี การประปานครหลวง และ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จะประกอบไปด้วยเนื้อหาสองส่วน ได้แก่ ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

จากวาทกรรมในอดีตถึงความยิ่งใหญ่ขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย ในฐานะ เครื่องมือสร้างชาติของภาครัฐ (สถาบันพระปกเกล้า, 2559) นับตั้งแต่การเป็นผู้ริเริ่มการลงทุนใน โครงการขนาดใหญ่ ที่ไม่มีหน่วยทางธุรกิจใดมีความกล้าและพร้อมที่จะลงทุน การเป็นตัวอย่างแก่ ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนถึงการสร้างความมั่นคงให้กับประเทศชาติ ด้วยการผลิต สินค้าและบริการสาธารณะ และจากความยิ่งใหญ่ในการดำเนินธุรกรรมที่ส่วนมากมักเป็นการผูกขาด หรือเป็นสัญญาสัมปทานระยะยาวแต่เพียงผู้เดียว จนทำให้เกิดคำกล่าวที่ว่าองค์การ

รัฐวิสาหกิจไทยเปรียบได้กับเสืออนอนกิน (สยามรัฐ, 2561) แต่เมื่อเทียบกับบริบทของสังคมโลกในยุคปัจจุบัน จะพบว่าองค์การรัฐวิสาหกิจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเป็นอันมาก นับตั้งแต่ยุคก่อตั้งองค์การ ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจัยนำเข้าของเทคโนโลยีและดิจิทัล ซึ่งส่งผลให้ธุรกรรมการค้าดำเนินงานบางประเภทขององค์การรัฐวิสาหกิจ กลายเป็นธุรกิจที่ไม่ผูกขาดอีกต่อไป ยกตัวอย่างเช่น กรณีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น หรือในกรณีของโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) ที่แต่เดิมนักจะหาเอกชนมีความพร้อมในการลงทุนได้ยาก ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีหน่วยธุรกิจใภาคเอกชนที่มีความพร้อมในการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ ยกตัวอย่างเช่น โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน ที่หน่วยธุรกิจใภาคเอกชนเป็นผู้ชนะการประมูลโครงการครั้งนี้ ได้แก่ บริษัทรถไฟความเร็วสูงสายตะวันออกเชื่อมสนามบิน จำกัด (กลุ่มกิจการร่วมค้า บริษัท เจริญโภคภัณฑ์โฮลดิ้ง จำกัด และพันธมิตร) เป็นต้น (พลวุฒิ, 2562) รวมไปถึงกรณีที่ธุรกรรมดำเนินการแต่ก่อนเคยได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ แต่พอเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรี ก็ไม่อาจแข่งขันกันได้ที่ต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ยกตัวอย่างเช่น บริษัท การบินไทย จำกัด ในฐานะสายการบินแห่งชาติ กับ สายการบินราคาประหยัด (low cost airlines) เป็นต้น (มติชนออนไลน์, 2562) จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จึงเห็นได้ว่าธุรกรรมในอดีตที่แต่เดิมน้องอาศัยองค์การรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวได้หมดสมัยลง และเป็นยุคแห่งการประสานความร่วมมือและแสวงหาพันธมิตร

สำหรับแนวทางในการประสานความร่วมมือและแสวงหาพันธมิตร ที่นิยมนำมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างบทบาทและภารกิจทางตรงและบทบาทและภารกิจทางอ้อมของภาครัฐ กับการดำเนินธุรกรรมภายใต้กลไกระบบตลาดเสรีของภาคเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และเพิ่มศักยภาพของหน่วยทางธุรกิจใภาครัฐที่ร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งโดยมากมักจะเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ สัญญาในลักษณะดังกล่าวก็คือการให้เอกชนร่วมลงทุนใกิจการของรัฐ (Public-Private Partnership: PPP)³⁷ ซึ่งถูกนำไปใช้เพื่อพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถทางด้านธุรกิจ ให้กับองค์การรัฐวิสาหกิจตลอดระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา จุดเด่นของการให้เอกชนร่วมลงทุนใกิจการของรัฐ อยู่ที่ความสามารถในการดึงดูดงบประมาณและทรัพยากรของภาคเอกชน ให้เข้ามาดำเนินธุรกรรมและลงทุนภายใต้โครงการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของภาครัฐ โดยมีแรงจูงใจอยู่ที่การมอบอำนาจตามหน้าที่ให้กับภาคเอกชนผ่านเงื่อนไข

³⁷ คณะผู้บริหารกองพัฒนามรัฐวิสาหกิจ 1 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562)

และข้อกำหนดต่าง ๆ อาทิ การให้สัมปทาน มาตรการทางภาษี นโยบายอุดหนุนสินค้าและบริการ เป็นต้น เพื่อให้ภาคเอกชนมีสิทธิในการใช้สินทรัพย์ของภาครัฐ และถือเป็นการลดข้อจำกัดในเรื่องของความคุ้มค่าและระยะเวลาของผลตอบแทนจากการลงทุน

กล่าวโดยสรุปแล้ว การนำทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจเข้ามาใช้เพื่อศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาในฐานะหน่วยทางธุรกิจ จึงเป็นการวิเคราะห์ทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค กล่าวคือเป็นการวิเคราะห์ตั้งแต่ตัวบุคคลโดยอาศัยสมมุติฐานทางด้านพฤติกรรม ทั้งในส่วนของการสร้างแรงจูงใจเพื่อส่งเสริมพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และการกำกับติดตามพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ ผ่านการควบคุมทั้งในระดับโครงสร้างและในระดับกลุ่ม โดยอาศัยเครื่องมือทั้งในลักษณะที่เป็นรูปธรรม (hard side) ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น และนามธรรม (soft side) ได้แก่ ค่านิยม วัฒนธรรมองค์การ เป็นต้น รวมไปถึงการกำกับในเชิงมหภาคภายใต้โครงสร้างทางธุรกิจกรรม นับตั้งแต่ระบบกลไกระบบตลาดเสรีที่เน้นการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียม ภายใต้กฎระเบียบ และกติกาเดียว ควบคู่ไปกับการใช้โครงสร้างทางธุรกิจกรรมลำดับชั้นการดำเนินงาน ซึ่งทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน ผ่านการแทรกแซงกลไกราคาในกรณีที่ระบบตลาดประสบกับภาวะล้มเหลว ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ ที่กล่าวถึงระบบตลาดเสรีซึ่งถ้าธุรกิจใดที่เราไม่ทำ ก็จะมีผู้อื่นเป็นคนทำแทน ดังนั้น เมื่อเทียบเคียงกับบทบาทและภารกิจของภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน ดังนั้น ถ้าภาครัฐไม่เข้ามาแทรกแซงกลไกราคาเพื่อธุรกิจการดำเนินงานที่เป็นผลประโยชน์ของสาธารณชน ก็จะมีหน่วยทางธุรกิจอื่นเข้ามาดำเนินธุรกิจนั้น ๆ แทนภาครัฐ ซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อสังคมโดยภาพรวมในท้ายที่สุดอยู่ดี ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์องค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคตามกรอบแนวคิดของทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ได้ช่วยสร้างมิติที่ครอบคลุมรายละเอียดทั้งหมดของหน่วยทางธุรกิจ

แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การในภาคส่วนอื่น ๆ ควรมีประเด็นเพิ่มเติมและขยายออกไปศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจในเชิงเปรียบเทียบ (comparative) ต่อไปในอนาคต โดยเทียบเคียงกับการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทที่ภาครัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียนที่มีบริบทของการพัฒนาใกล้เคียงกันกับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศเวียดนาม รวมไปถึงประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้วอย่างประเทศจีน เป็นต้น

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

จากการศึกษาดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร” ได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติถึงเรื่องการศึกษาขอบเขตของหน่วยทางธุรกิจ (boundary of the firm) ซึ่งเป็นการอธิบายถึงบทบาทและภารกิจ ที่หน่วยทางธุรกิจจะเป็นผู้เลือกว่าธุรกรรมใดจะพึงกระทำด้วยตนเอง และธุรกรรมใดจะพึงซื้อเอาจากหน่วยทางธุรกิจอื่น (make or buy decision) (B. D. Jones, 1999; Zenger et al., 2011) โดยอาศัยการคำนวณต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานมาเป็นตัวตัดสินความคุ้มทุน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างกันภายในหน่วยงาน รวมไปถึงการปรับตัวเพื่อรับมือกับความไม่แน่นอน อันเกิดจากการพึ่งพาสินทรัพย์ที่มีลักษณะเฉพาะ (asset specify) (Argyres & Zenger, 2012) และเมื่อนำมาขยายความเพื่ออธิบายถึงองค์การรัฐวิสาหกิจไทย จะพบว่าองค์การรัฐวิสาหกิจมีขอบเขตที่อยู่ตรงกลางระหว่างหน่วยทางธุรกิจในภาครัฐและภาคเอกชน ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข้อแรก ขอบเขตขององค์การรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างจากภาครัฐ ซึ่งแต่เดิมนั้นเจตนาในการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนภาครัฐ โดยมุ่งหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีคุณลักษณะของความเป็นหน่วยทางธุรกิจมาตั้งแต่ต้นแรก (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2556) ดังจะเห็นได้จากการให้อิสระในการบริหารงานภายในซึ่งมีลักษณะคล้ายกับหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชน ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดกรอบโครงสร้างและอัตราเงินเดือนขององค์การรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562c) ซึ่งให้อิสระแก่หน่วยงานในการกำหนดอัตราเงินเดือนแรกบรรจุ การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้างขั้นต่ำ – ขั้นสูงของพนักงานและลูกจ้างในทุกตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงของพนักงานในตำแหน่งระดับรองผู้ว่าการ หรือรองผู้อำนวยการ และการกำหนดกลุ่มงาน เป็นต้น เพื่อประสงค์ผลในการดึงดูดผู้มีศักยภาพสูงภายในตลาดแรงงาน สร้างแรงจูงใจ และรักษาขวัญกำลังใจให้กับพนักงานภายในองค์กร รวมไปถึงความมุ่งหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจผลิตสินค้าและบริการที่แตกต่างไปจากสินค้าและบริการสาธารณะอย่างแท้จริงของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยทางธุรกิจ ที่สามารถเลี้ยงตนเองได้จากธุรกรรมการดำเนินงาน (ซึ่งไม่จำเป็นต้องแสวงหากำไรสูงสุด) โดยการเรียกเก็บค่าสินค้าและบริการที่สาธารณะ ตามปริมาณการใช้งานจริงของประชาชน

ข้อสอง ขอบเขตขององค์การรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างจากภาคเอกชน จากบทบาทและภารกิจขององค์การรัฐวิสาหกิจ ในการเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการที่สาธารณะ ที่มีความจำเป็นและเป็นที่ต้องการของสังคม ซึ่งมักเกิดขึ้นจากความล้มเหลวของระบบตลาด

(Aharoni, 1986) อันเนื่องมาจากสินค้าและบริการกิ่งสาธารณะ อาทิ น้ำประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ไม่มีเอกชนเป็นผู้ดำเนินธุรกรรม รวมไปถึงเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินธุรกรรม หรือเอกชนดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร เพราะฉะนั้น หน่วยงานธุรกิจใภาคเอกชน จึงเลือกได้ว่าจะทำหรือไม่ทำในธุรกิจดังกล่าว ในขณะที่องค์การรัฐวิสาหกิจต้องทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเพราะอยู่ในฐานะตัวแทนของภาครัฐ ที่มีบทบาทและภารกิจในการจัดหา ผลิต และดำเนินธุรกรรมให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการกิ่งสาธารณะ เพื่อบำบัดในราคาและอัตราที่เหมาะสมแก่ประชาชน ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบขอบเขตธุรกรรมการดำเนินงาน ระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานภาคเอกชน (Oliver, 1999) ก็จักพบถึงความหยุดนิ่ง (static) ของขอบเขตในการดำเนินธุรกรรมขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถกระทำได้แค่ในสิ่งที่สัญญากำหนด และค้นพบการเคลื่อนไหว (dynamic) อันไร้ขอบเขตของหน่วยงานธุรกิจใภาคเอกชน ซึ่งการเลือกธุรกรรมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ตามสินค้าและบริการที่หน่วยงานธุรกิจมองเห็นช่องทางในการแสวงหากำไร

แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าองค์การรัฐวิสาหกิจจะเฉื่อยชา ไม่แสวงหาช่องทาง การดำเนินธุรกรรม และไม่แสวงหาหนทางในการสร้างกำไรให้กับองค์การใฐานะหน่วยงานธุรกิจ³⁸ แท้จริงแล้ว องค์การรัฐวิสาหกิจต่างตระหนักดีถึงภัยคุกคาม และความไม่แน่นอนของขอบเขตการดำเนินธุรกรรม ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่มากระทบ และมีผลต่อบทบาท ภารกิจ และกรดำเนินธุรกรรมใปัจจุบันขององค์การรัฐวิสาหกิจ จนก่อให้เกิดกระแสการตื่นตัวภายในหน่วยงาน ดังจะขอยกตัวอย่างจากกรณีศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้พบข้อมูลที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย CHULALONGKORN UNIVERSITY

การประปานครหลวง

จากตัวอย่างกรณีศึกษาการประปานครหลวงทำให้ผู้วิจัยค้นพบว่า นอกจากการประปานครหลวงจะมีภารกิจในการจัดหา ผลิต และจำหน่าย น้ำประปาใเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการแล้ว ยังสามารถดำเนินธุรกรรมใเรื่องที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจน้ำประปาได้ (การประปานครหลวง, 2562b) โดยการประปานครหลวงใฐานะผู้ผลิตน้ำประปาที่ได้รับมาตรฐานใระดับองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) (การประปานครหลวง, 2558) เคยมีแนวคิดและได้ทดลองจำหน่ายน้ำดื่มบรรจุภัณฑ์ ใรูปแบบ

³⁸ คณะผู้บริหารสำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2562)

ของน้ำขวดและน้ำแก้วซึ่งมีลักษณะเป็นธุรกิจเสริม³⁹ ทั้งนี้ เพื่อขยายขอบเขตการดำเนินธุรกิจกรรม และเพิ่มช่องทางในการสร้างรายได้ เพื่อทดแทนรายได้ทางเดียวจากการขายน้ำประปาซึ่งมีแนวโน้มเติบโตในอัตราคงที่⁴⁰ แต่สุดท้ายแนวคิดในการดำเนินธุรกิจเสริมดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ ด้วยเหตุผลสองประการ กล่าวคือ ประการแรก การประปานครหลวงเคยถูกทิ้งร้างจากหน่วยงานภาครัฐ โดยถือว่าธุรกิจเสริมในลักษณะดังกล่าวไม่นับเป็นธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับน้ำประปา และเป็นการแข่งขันกันกับภาคเอกชนซึ่งขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ⁴¹ ประการที่สอง ข้อจำกัดด้านศักยภาพในการผลิต และการจำหน่ายน้ำดื่มบรรจุภัณฑ์ โดยการประปานครหลวงมีข้อจำกัดในเรื่องของโรงงานผลิตน้ำขวดและบรรจุภัณฑ์ที่มีกำลังการผลิตต่ำ (กำลังการผลิตวันละประมาณ 1,000 ขวด) รวมไปถึงข้อจำกัดในเรื่องการขนส่ง (logistic) ทั้งนี้ เนื่องจากการประปานครหลวงไม่มีศูนย์กระจายสินค้า (distributor) ดังเช่นผู้ผลิตน้ำรายใหญ่อื่น ๆ ในภาคเอกชน⁴² ซึ่งจากเหตุผลทั้งสองประการนี้ การผลิตน้ำดื่มบรรจุภัณฑ์ ทั้งในรูปแบบน้ำขวดและน้ำแก้วของการประปา นครหลวง จึงเป็นไปในลักษณะของการดำเนินธุรกิจเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) แทนการดำเนินธุรกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ โดยปัจจุบันการประปานครหลวงได้มีการดำเนินธุรกิจเสริมในด้านอื่น ๆ อาทิ การล้างถังพักน้ำ การให้บริการหลังมาตร (วัดน้ำ) การเป็นที่ปรึกษา เพื่อวางระบบท่อประปาให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) ต่าง ๆ เป็นต้น

บริษัท วิทย์การบิณแห่งประเทศไทย จำกัด

จากตัวอย่างกรณีศึกษาบริษัท วิทย์การบิณแห่งประเทศไทย จำกัด ทำให้ผู้วิจัยค้นพบว่าการจดทะเบียนบริคณห์สนธิของบริษัท วิทย์การบิณแห่งประเทศไทย จำกัด ได้เปิดช่องให้หน่วยงาน

CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁹ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (แผนและพัฒนา) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 23 เมษายน 2562)

⁴⁰ คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2562)

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 75 วรรคสอง ความว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ”

⁴² คณะผู้บริหารสายงานรองผู้ว่าการ (ผลิตและส่งน้ำ) การประปานครหลวง (สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2562)

สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างหน่วยทางธุรกิจ ในภาคเอกชน⁴³ หากแต่ภายในบริบททัศนคติของ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้กำหนดข้อบังคับอันมีลักษณะเป็นนิติกรรมสัญญา ซึ่งแสดงถึงวัตถุประสงค์ของ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ให้ดำเนินธุรกิจการ ให้บริการจัดการจราจรทางอากาศ และบริการเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้ถือหุ้นใหญ่คือ กระทรวงคมนาคม⁴⁴ แต่อย่างไรก็ตาม บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ก็ยังคงมีแนวคิด ในเชิงธุรกิจอยู่ ดังปรากฏในโครงสร้างผังบริหารของหน่วยงาน ระดับผู้อำนวยการใหญ่ (สำนัก พัฒนาธุรกิจ) ซึ่งมีการแยกหน่วยธุรกิจ (business unit: BU) ออกมาอย่างเด่นชัด (บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด, 2562a) สำหรับเป้าหมายเริ่มต้นของการเป็นหน่วยธุรกิจ คือการ สนับสนุนภารกิจหลักด้านการบริการจัดการจราจรทางอากาศ และด้านเทคโนโลยีสื่อสารแก่ หน่วยงานภายในเป็นสำคัญ⁴⁵ ภายหลังจากได้ขยายขอบเขตการดำเนินธุรกิจออกไป ในลักษณะของ การให้บริการเสริม (ancillary service) (Millward, 2013; Scherer, Palazzo, & Matten, 2014) ที่ เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจดั้งเดิมของหน่วยงาน อาทิ การออกแบบและวางระบบการจัดการจราจรทาง อากาศ การทดลองบิน การวางระบบสื่อสาร เป็นต้น ให้กับประเทศภูฏานและมองโกเลีย สำหรับ สาเหตุที่บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้พยายามขยายขอบเขตธุรกิจการ ดำเนินงานของหน่วยงาน อาทิ เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ให้กับสำนักงานคณะกรรมการการ เลือกลง (กกต.) เป็นเนื่องจากบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ต่างตระหนักรู้ถึงความไม่ แน่นนอนของระยะเวลาและการต่ออายุของสัญญา ซึ่งมีโอกาสยุติหรือเปิดช่องทางให้มีการแข่งขัน ด้านการให้บริการการเดินอากาศ โดยผู้เล่นที่มีศักยภาพและมาตรฐานสูง ดังจะเห็นได้จากบริษัท แคมโบเดีย แอร์ ทราฟฟิค เซอร์วิสเซส จำกัด ของกลุ่มบริษัทสามารถ (กลุ่มบริษัทสามารถ, 2560) ซึ่งเป็นหน่วยทางธุรกิจในภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจด้านศูนย์ให้บริการควบคุมการจราจรทาง อากาศในประเทศกัมพูชา โดยได้รับสัญญาสัมปทานจากรัฐบาลกัมพูชา (ฐานเศรษฐกิจ, 2560) เป็นเวลารวม 39 ปี (นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2583) ซึ่งในอนาคตอาจกลายมาเป็นคู่แข่งที่สำคัญ

⁴³ รายละเอียดที่ระบุเอาไว้ในบริบททัศนคติมีดังนี้ “ทำการอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับ วัตถุประสงค์ของบริษัทดังกล่าวแล้วตามแต่จะ ได้เป็นการเกิดผลประโยชน์ประการใดแก่บริษัท รวมทั้ง การเกษตรกรรม ตั้งห้างร้านขายส่ง หรือขายปลีกด้วย”

⁴⁴ คณะผู้บริหารกองพัฒนาธุรกิจ 1 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562)

⁴⁵ คณะผู้บริหารสำนักพัฒนาธุรกิจ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม 2562)

ของบริษัท วิทย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด ในการให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศภายในประเทศ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ขอบเขตขององค์การรัฐวิสาหกิจจึงอยู่ตรงกลาง ระหว่างหน่วยงานธุรกิจภาครัฐและภาคเอกชน โดยธุรกรรมการค้าดำเนินงานจะเป็นผู้กำหนดสัดส่วนคุณลักษณะ (ความเป็นภาครัฐ/ภาคเอกชน) ของหน่วยงานธุรกิจ (Demortain et al., 2018) และสำหรับขอบเขตธุรกรรมการค้าดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย คือ การปฏิบัติตามบทบาทและภารกิจของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งให้ดีที่สุดเป็นสิ่งสำคัญ ผ่านการประเมินผลและการวัดมาตรฐานตามเกณฑ์สากลของหน่วยงานกำกับ ดูแล อันเป็นคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจภาครัฐมากกว่าที่จะสนใจแสวงหากำไรสูงสุดจากการดำเนินธุรกรรม และผลประโยชน์สูงสุดจากการผลิตสินค้าและให้บริการจากหน่วยงานของตน รวมไปถึงการขยายขอบเขตการค้าดำเนินธุรกรรมขององค์การ ด้วยธุรกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับสินค้าและบริการหลัก โดยพร้อมจะเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจในทันที หากมีธุรกรรมอื่นใดที่สร้างรายได้และผลประโยชน์ในการดำเนินงานได้ดีกว่าในปัจจุบัน อันเป็นคุณลักษณะของหน่วยงานธุรกิจภาคเอกชน

5.4 บทส่งท้าย

จากผลการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยงานธุรกิจ ภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษารณีย์ การประปานครหลวง และ บริษัท วิทย์การบินแห่งประเทศไทย จำกัด ทำให้ผู้วิจัยได้รับคำตอบว่า “องค์การรัฐวิสาหกิจไทยจะยังคงดำรงต่อไป” ภายใต้คุณลักษณะสามประการของหน่วยงานธุรกิจ อันประกอบไปด้วย ต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน - ตัวแทน และโครงสร้างทางธุรกรรม แต่จะต้องมีการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงภายในตัวองค์การขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งประเภทการค้าดำเนินงาน การจัดรูปแบบโครงสร้าง การปรับปรุงขั้นตอน กระบวนการ และวิธีการดำเนินธุรกรรมเสียใหม่ โดยขึ้นอยู่กับบทบาทและภารกิจหลักขององค์การรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งหากยึดเอาระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันเป็นรากฐานแล้ว องค์การรัฐวิสาหกิจจะถูกแบ่งออกเป็นสองประเภท ตามคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะของการแข่งขันกันภายในระบบตลาดเสรี

ประเภทแรก องค์การรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจในเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และเป็นองค์การที่มีสมรรถนะและศักยภาพสูง มีความสามารถพร้อมที่จะเข้าสู่ระบบตลาดและดำเนินธุรกรรมแข่งขันกับภาคเอกชนได้อย่างเสรี ภายใต้กฎและกติกาเดียวกันทุกประการ องค์การรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าวนี้ ภาครัฐสามารถนำเข้าสู่ตลาดหุ้นเพื่อการระดมทุนและทรัพยากร

โดยองค์การรัฐวิสาหกิจในประเภทแรกจะมีองค์การภาครัฐเป็นเจ้าของและมีภาคเอกชนเป็นผู้ควบคุมการบริหารและการดำเนินธุรกรรม (state-owned and private-controlled) (Cuervo-Cazurra et al., 2014; Huang & Dean-Leung, 2015) ยกตัวอย่างเช่น Temasek Holdings และ Singapore Airlines ของประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

ประเภทที่สอง องค์การรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจในการให้บริการสาธารณะ ทั้งในลักษณะที่เป็นกรให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนโดยทั่วไป ดังเช่นกรณีศึกษาการประปานครหลวง และการให้บริการสาธารณะที่มีผู้ใช้บริการแบบเฉพาะเจาะจง และมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นการเฉพาะ อาทิ การให้บริการการจัดการจราจรทางอากาศ ดังเช่นกรณีศึกษาบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสินค้าสาธารณะจะต้องสะท้อนต้นทุนการผลิตสินค้าหรือบริการนั้นอย่างแท้จริง เพื่อไม่ให้องค์การรัฐวิสาหกิจต้องแบกรับภาระต้นทุนหลักจากการดำเนินธุรกรรม และสังคมต้องแบกรับต้นทุนแฝง ซึ่งเกิดขึ้นจากความเสื่อมโทรมและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Pasuk & Baker, 2016)

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงภายในองค์การรัฐวิสาหกิจไทย เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาในปัจจุบัน อันประกอบไปด้วยปัญหาจากต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน ปัญหาจากต้นทุนระหว่างตัวการกับตัวการ และปัญหาจากตัวการกับตัวแทน ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวในข้างต้นนั้น องค์การรัฐวิสาหกิจไทยควรเริ่มต้นจากการปฏิรูปโครงสร้างภายในก่อน (privatized to insiders) เสียก่อน (Farazmand, 1999) โดยขั้นตอนแรกของการปฏิรูปโครงสร้างภายใน องค์การรัฐวิสาหกิจจะต้องมีองค์ประกอบของกระบวนการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินธุรกรรมภายในองค์การ ร่วมกันกับการสร้างพฤติกรรมอันพึงประสงค์ ตามแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ ให้แก่ผู้บริหารและพนักงาน ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (socialization) และหล่อหลอมออกมาเป็นวัฒนธรรมภายในองค์การ (Dickey & Smith, 1993) ดังปรากฏตัวอย่างของหน่วยทางธุรกิจในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นองค์การภาคเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากภาครัฐ (Government Sponsored Enterprises: GSEs) ได้แก่ Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) และ Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) เป็นต้น จึงมีคุณลักษณะคล้ายกันกับองค์การรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย (Musolf, 1991; Rosser & Sanders, 2017; Stanton, 2009) รวมไปถึงหน่วยทางธุรกิจในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ สิงคโปร์ เวียดนาม เป็นต้น ซึ่งภาครัฐได้จัดตั้งหน่วยทางธุรกิจเพื่อดำเนินธุรกรรมเอง เสมือนเป็นองค์การภาคเอกชน (Government Owned Companies: GOCs) (ASEANtoday,

2017; State-Owned Enterprise Reform in Vietnam: Lessons from Asia, 1996) โดยหน่วยงานธุรกิจทั้งสองรูปแบบในลักษณะดังกล่าวนี้ ได้ถูกเรียกร้องให้มีกระบวนการตรวจสอบความรับผิดชอบ (accountability) ความโปร่งใส (transparency) และธรรมาภิบาลในระดับสากล (André, 2010; Musolf, 1989; Stanton, 1991) ภายใต้เงื่อนไขการดำเนินงานที่เป็นอิสระ และจะต้องจัดให้มีการแข่งขันกันกับองค์กรภาคเอกชนอื่น ๆ อย่างเสมอภาค และเป็นธรรมตามกลไกของระบบตลาดเสรี โดยภาครัฐจะต้องทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ควบคุมกฎและกติกา (regulator) และนำไปปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานสากลสืบไป

ขั้นตอนที่สองของการปฏิรูปโครงสร้างภายใน การปรับเปลี่ยนการตัดสินใจของตัวแสดงตามสถานการณ์ภายในระบบตลาดที่มีการแปรผัน ยกตัวอย่างเช่น ผู้จัดการจะตัดสินใจเพิ่มกำลังการผลิตสินค้าและบริการขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดที่ราคาขายเท่ากับราคาต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ถูกแย้งโดยนักเศรษฐศาสตร์องค์กร (Argyres & Zenger, 2012; B. D. Jones, 1999) ที่มีความเชื่อว่าตัวแสดงในระดับปัจเจกชนทั้งผู้จัดการและพนักงานต่างมีข้อจำกัดเชิงเหตุผล (bounded rationality) อันจะส่งผลให้ตัวแสดงในระดับปัจเจกชนไม่สามารถตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ๆ ได้ และจะมีพฤติกรรมฉกฉวยโอกาส (opportunity) ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ (สูงสุด) แก่ตน เพราะฉะนั้นความเชื่อมั่นในกลไกอัตโนมัติของการแข่งขันระหว่างกันภายในระบบตลาด ได้ส่งผลให้แนวคิดด้านจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์กลายเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น โดยมีความเห็นไปในสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก จริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแต่ก็ไม่ได้ส่งผลเสียอันใดต่อระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่แนวทางที่สองมองว่าจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์นอกจากจะเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นภัยคุกคามและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวทางทั้งสองประการแม้จะมีความเห็นต่อจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมือนกัน กล่าวคือจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นต้องมีอยู่ในระบบเศรษฐกิจ แต่กลับส่งผลต่อการกำหนดทิศทางการสร้างจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ที่แตกต่างกันภายในตลาดที่มีการแข่งขัน แต่นักเศรษฐศาสตร์องค์กรที่เล็งเห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นของจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ โดยอาศัยการศึกษาและการอธิบายถึงลักษณะของการแข่งขันภายในระบบตลาด ที่ตัวแสดงหลักมีมากกว่าแค่ปัจเจกชน หรือองค์กร แต่ยังมีตัวแสดงอื่น ๆ อาทิ กลุ่ม ตัวการ ตัวการแทน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ แนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์จึงได้กลายเป็นสิ่งที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งภายในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในยามที่ระบบตลาดประสบกับภาวะล้มเหลว ดังจะเห็นได้

จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อาทิ วิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. 2540 (ADB, 2017) และ วิกฤตสินเชื่อซับไพรม์ในปี พ.ศ. 2550 (Demyanyk & Van Hemert, 2011) ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อโดยไม่มีการตรวจสอบ หรือเจตนาปกปิดข้อมูลที่แท้จริงของผู้กู้ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์องค์การเรียกพฤติกรรมดังกล่าวว่าการตัดสินใจที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ (adverse selection) (Francis & Lawrence, 2013) รวมไปถึงพฤติกรรมการปล่อยกู้สินเชื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของสถาบันการเงิน โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าของสินทรัพย์ที่แท้จริงเมื่อเปรียบเทียบกับราคาตลาด จนส่งผลให้เกิดสภาวะเงินเฟ้อขึ้นอย่างมหาศาลภายในระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากสินทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งอสังหาริมทรัพย์ ที่มีมูลค่าสูงเกินกว่าราคาประเมินที่แท้จริงของราคาตลาด ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์องค์การเรียกพฤติกรรมดังกล่าวว่าการดำเนินธุรกรรมที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ (moral hazard) (Masten, 1988; W. R. Scott, 2007) นั่นเอง

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์ทั้งสองครั้ง สืบเนื่องมาจากสาเหตุที่หน่วยงานธุรกิจไม่มีจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ ได้ส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจจำนวนมากต้องรับการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (Leehtam, 2016) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้องค์การรัฐวิสาหกิจดำเนินการแปรรูปเป็นนิติบุคคลหุ้นส่วน หรือในรูปแบบบริษัท (มหาชน) จำกัด และให้สามารถแข่งขันกับองค์การภาคเอกชนได้ อันจะเป็นช่องทางหาผลประโยชน์หรือรายได้ให้กับประเทศต่อไป นอกจากนี้ ภาครัฐยังได้ประกาศให้ยุบเลิกองค์การรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ที่ไม่สามารถดำเนินธุรกรรมให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป หรือในกรณีที่มีองค์การภาคเอกชนดำเนินธุรกรรมดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐในฐานะตัวการหลักควรปฏิบัติต่อองค์การรัฐวิสาหกิจภายใต้แนวทางสามประการ ได้แก่ ประการแรก ภาครัฐควรพิจารณาแยกบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะต่าง ๆ ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) ผู้กำกับดูแล (regulator) ผู้ดำเนินธุรกรรม (operator) และเจ้าขององค์การ (owner) ออกจากกันให้ชัดเจน ประการที่สอง ภาครัฐควรมีการรับภาระการชดเชยค่าใช้จ่าย หรือค่าเสียหายโอกาสจากการสูญเสียรายได้ อันเกิดขึ้นจากการที่องค์การรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามนโยบาย กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นต้นทุนแฝงขององค์การ และค่าใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จากการดำเนินธุรกรรม และประการสุดท้าย ภาครัฐควรมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามให้องค์การรัฐวิสาหกิจ ดำเนินธุรกรรมตามภารกิจ และวัตถุประสงค์ของตนเอง โดยไม่เข้าไปแทรกแซงการบริหารงานภายใน ทั้งในเรื่องของการกำหนดผู้มาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ และการกำหนดทิศทางและนโยบายการขับเคลื่อนขององค์การรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนี้ องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทนของภาครัฐเอง ก็ควรปฏิบัติงานตามหลักความไว้วางใจ (fiduciary duty) และดูแลให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหาร ตลอดจนพนักงานและลูกจ้างขององค์การรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบระมัดระวัง (duty of care) และซื่อสัตย์ต่อองค์กร (duty of loyalty) อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดที่พึงได้รับทั้งกับตัวการและตัวแทน ภายใต้แนวคิดผลประโยชน์ต่างตอบแทน (reciprocity exchange) อันเปรียบได้กับเวทีหรือช่องทาง เพื่อให้ตัวแสดงใช้เป็นสื่อกลางในการดำเนินธุรกรรม ผ่านเงื่อนไขและข้อกำหนดตามสัญญา ดังปรากฏในลักษณะของตัวการตัวแทน สำหรับโครงสร้างทางธุรกรรมที่มีธรรมชาติวิภาค ซึ่งมีลักษณะของการผสมผสานระหว่างระบบตลาดและระบบลำดับชั้นการดำเนินงาน (Oliver, 2002b) กล่าวคือ แม้ว่าองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาจะดำเนินกิจการอยู่ภายใต้กลไกราคาของระบบตลาดเสรี แต่ธุรกรรมการดำเนินงานของสินค้าและบริการกลับไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลไกราคา ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินธุรกรรมภายใต้สภาวะผูกขาดยิ่งส่งผลให้ความเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจโดดเด่นยิ่งขึ้น ในฐานะองค์กรที่มีโครงสร้างธรรมชาติวิภาคตามแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์ (Silva & Saes, 2007) อันเนื่องมาจากการจัดโครงสร้างภายในองค์กร ให้มีขีดความสามารถและศักยภาพในการดำเนินธุรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงขีดความสามารถและศักยภาพในการตอบสนองต่อตัวการและวัตถุประสงค์อันหลากหลาย ซึ่งแสดงออกมาได้หลายมิติภายใต้ความสลับซับซ้อนของการดำเนินธุรกรรม

รวมถึงการนำกรอบการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์องค์กร ไปใช้เพื่อการวิเคราะห์องค์การรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ย่อมเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจที่แม้จะมีผลรวมการดำเนินงานที่ขาดทุน อันเกิดจากการบริการกึ่งสาธารณะก็ตามที่ แต่สำหรับนักเศรษฐศาสตร์องค์กรแล้ว ยังสามารถวิเคราะห์ถึงต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ต้นทุนต่อหน่วย หรือต้นทุนหน่วยสุดท้าย ของการให้บริการกึ่งสาธารณะจากแต่ละหน่วยของการผลิตสินค้าและให้บริการ เพื่อเปรียบเทียบถึงประสิทธิภาพที่แท้จริง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผลกำไรหรือขาดทุนที่ได้รับจากผลประกอบการ นอกจากนั้น องค์การรัฐวิสาหกิจที่ประสบกับภาวะขาดทุน ย่อมมีความสัมพันธ์ในฐานะตัวการตัวแทนอย่างเข้มข้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของบริษัท การบินไทย จำกัด การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งถูกกำกับติดตามจากหน่วยงานภาครัฐอย่างเข้มงวด ซึ่งแตกต่างไปจากองค์การรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เป็นการทั่วไป เพราะฉะนั้นแล้ว ยิ่งองค์การรัฐวิสาหกิจมีความสัมพันธ์ในฐานะตัวการตัวแทนมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งมีประเด็นความเข้มข้นของการแทรกแซงทางการเมืองมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ยังคงต้องก้าวเดินไปข้างหน้าต่อ โดยจะต้องขยายผลออกไปศึกษาไปยังองค์การรัฐวิสาหกิจในกลุ่มธุรกิจอื่น ๆ (sectors) อันจะช่วยเปิดมุมมองทางความคิด ก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสร้างความเข้าใจ ถึงลักษณะและธรรมชาติขององค์การรัฐวิสาหกิจในมิติอื่นที่แตกต่างออกไปมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการขยายขอบเขตของทฤษฎีที่นำศึกษา อาทิ เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ การศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยทางธุรกิจ จะช่วยให้การบริหารและกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันจะนำไปสู่ธุรกรรมการค้าดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้ต้นทุนการผลิตที่ต่ำ จนสามารถกำหนดราคาสินค้าและบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสม โดยจะต้องสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง ผนวกกับต้นทุนทางสังคม ซึ่งเกิดจากความสูญเสียและเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสภาพสังคม ซึ่งได้รับผลกระทบจากการผลิตสินค้าและบริการชนิดนั้น ๆ ภายใต้การกำกับ ดูแล ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้ตัวกรและตัวแทนเกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกรรม ภายใต้โครงสร้างทางธุรกรรมที่มีธรรมาภิบาลสากล และแนวคิดด้านจริยธรรมทางเศรษฐศาสตร์



แบบสัมภาษณ์

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ตัวแปรที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก

ตัวแปรที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ
ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

- 
- 1.1 ชื่อ-นามสกุล
.....
- 1.2 อายุ.....ปี
- 1.3 เพศ.....
- 1.4 การศึกษา
.....
.....
- 1.5 ตำแหน่งปัจจุบัน
.....
CHULALONGKORN UNIVERSITY
- 1.6 สังกัด/หน่วยงาน
.....
- 1.7 ระยะเวลาของการทำงานภายในส่วนราชการ/องค์การรัฐวิสาหกิจ.....ปี
- 1.8 ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ
.....

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกในภาพรวมขององค์การรัฐวิสาหกิจ

ส่วนที่ 2 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับ **ต้นทุนธุรกรรมการค้าเงินงาน (Transaction cost)** ที่หน่วยงานของท่านนำมาใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายให้กับองค์การรัฐวิสาหกิจ

2.1 **สัญญา (Contract: ซึ่งหมายรวมถึง กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ)** ที่หน่วยงานของท่านนำมาใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายให้กับองค์การรัฐวิสาหกิจ

2.1.1 ในปัจจุบันท่านคิดว่ามีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับใดบ้าง ที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการกำหนดบทบาท หน้าที่ ภารกิจของหน่วยงานของท่าน รวมไปถึงการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการดำเนินงาน

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- พ.ร.บ. จัดตั้ง
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)
- นโยบายของกระทรวงเจ้าสังกัด
- องค์กฤษฎีการอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐ

2.1.2 หน่วยงานของท่านได้ทำสัญญากับองค์การรัฐวิสาหกิจในลักษณะใดบ้าง ดังมีรายละเอียดที่แสดงถึงข้อตกลงระหว่างกันในด้านต่าง ๆ อาทิ ข้อตกลงในการดำเนินงาน การกำหนดค่าตอบแทน เงื่อนไข รูปแบบ และวิธีการส่งมอบสินค้าและบริการ เป็นต้น

- แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD) ที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ
- ข้อตกลงการปฏิบัติราชการ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ)
- หลักเกณฑ์การประเมินผู้ว่าการ/กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การรัฐวิสาหกิจ

2.1.3 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีรูปแบบสัญญาก็ประเภท สำหรับใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งชนิดและลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจ

2.2 **การกำกับ ติดตาม และประเมินผล (Monitoring)** องค์การรัฐวิสาหกิจ

2.2.1 หน่วยงานของท่านมีการกำกับและติดตามองค์การรัฐวิสาหกิจในประเด็นใดบ้าง

- การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้างขั้นต่ำ-ขั้นสูงของพนักงานและลูกจ้างในทุกตำแหน่ง
- การกำหนดตำแหน่งและอัตราค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตำแหน่งระดับสูง 3 ตำแหน่งนับจากผู้บริหารสูงสุดลงมา
- การกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี
- การจ่ายโบนัส

2.2.2 ในปัจจุบันท่านคิดว่าระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลของหน่วยงานของท่านสามารถสะท้อนต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานที่เกิดขึ้นขององค์การรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่ อย่างไร (เพิ่มขึ้น/เท่าเดิม/ลดลง)

- ระบบการประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal: SEPA)
- ระบบการประเมินผลรูปแบบใหม่ของ สคร. ที่จะมีผลบังคับใช้ในปีงบประมาณ 2563 เป็นต้นไป
- ระบบการประเมินผลงานภายในหน่วยงาน (KPIs/TQC/EVM/Value Chain)

2.2.3 หน่วยงานของท่านมีกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างไร เพื่อให้แน่ใจได้ว่าองค์การรัฐวิสาหกิจจะบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตกลงเอาไว้กับตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวแทน (พนักงาน ลูกจ้าง ลูกค้า/ผู้ให้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)

ส่วนที่ 3 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับ **ตัวการ-ตัวแทน (Principle-Agent)** ของหน่วยงานของท่าน

ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีแนวคิด หลักการ หรือวิธีปฏิบัติอย่างไรต่อตัวการ-ตัวแทนตามหลักจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ (Ethical Economy) โดยแบ่งออกเป็น

- 3.1 ตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการ

ปฏิบัติงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ อันจะก่อให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน

3.2 ตัวแทน

1) องค์การรัฐวิสาหกิจ

- อยู่รอดได้ภายใต้เงื่อนไขที่มีข้อจำกัดทางปัจจัยภายในและการเปลี่ยนแปลงจากสถานการณ์ภายนอกเป็นพลวัต (dynamic)
- มีอัตราการเจริญเติบโตและการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- ได้รับความไว้วางใจและมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

2) พนักงานและลูกจ้างภายในหน่วยงาน

- ค่าตอบแทน สิทธิสวัสดิการ ที่เหมาะสมกับค่าครองชีพ และค่าแรงตามกลไกตลาด
- สภาพการจ้างงานตามสัญญาที่เหมาะสมกับลักษณะงาน
- สถานประกอบการมีความปลอดภัยและมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมตามหลักอาชีวอนามัย

3) ลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)

- ได้รับสินค้าและบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานตามหลักสากลอย่างทั่วถึง ภายใต้ราคาที่เป็นธรรมเหมาะสมกับกลไกตลาด

4) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ คู่แข่ง คู่ค้า ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงาน

- ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมตามสถานการณ์
- มีส่วนร่วมตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์อันเกิดจากธุรกรรมการดำเนินงาน
- แผนปฏิบัติงานเชิงป้องกันในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม
- ได้รับการเยียวยาหากเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ
- แนวคิด หลักการ และวิธีปฏิบัติของหน่วยงานในด้าน CG/CSR/Value Chain ที่ก่อให้เกิดสถานการณ์ชนะทั้งคู่ (win-win situation)

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกองค์การรัฐวิสาหกิจ กรณีศึกษา:

การประปานครหลวง

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ส่วนที่ 4 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction cost) ของกรณีศึกษา

4.1 ในปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษามีลักษณะการดำเนินงานอย่างไร

- สินค้าและบริการสาธารณะ
- พาณิชนยกรรม/อุตสาหกรรม

4.2 ในปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษามีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานอยู่ในระดับที่เหมาะสมหรือไม่ และควรมีแนวทางสำหรับประเด็นดังกล่าวอย่างไร

- องค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา มีต้นทุนสินค้าและบริการสะท้อนความเป็นจริงหรือไม่ อย่างไร
- องค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา มีต้นทุนแฝงในการดำเนินงานที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 5 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับตัวการ-ตัวแทน (Principle-Agent) ของหน่วยงานของท่าน

5.1 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวการ (Principle) ขององค์การรัฐวิสาหกิจ

5.1.1 องค์การรัฐวิสาหกิจประกอบไปด้วยตัวการหลักหน่วยใดบ้าง (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) และตัวการหลักแต่ละหน่วยมีบทบาท หน้าที่ และภารกิจต่อองค์การรัฐวิสาหกิจอย่างไร

- ด้านการกำหนดนโยบาย
- ด้านการจัดสรรทรัพยากร
- ด้านการกำหนดและวัดผลการดำเนินงาน

5.1.2 หากมีตัวการหลักมากกว่า 1 หน่วย หน่วยงานของท่านในฐานะตัวการมีแนวทางในการจัดการกับความต้องการของตัวการหลักอื่น ๆ ที่มีจุดประสงค์เหมือน/ต่างกันได้อย่างไร และโดยวิธีการใด

5.2 องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน (Agent)

5.2.1 องค์การรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การสอดคล้องหรือแตกต่างกันไปจากความต้องการหรือความคาดหวังของหน่วยงานของท่านในฐานะตัวการ หรือไม่ อย่างไร

- หากมีความแตกต่างระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การรัฐวิสาหกิจกับความต้องการหรือความคาดหวังของหน่วยงานของท่านในฐานะตัวการ หน่วยงานของท่านมีวิธีเชื่อมเป้าหมายของทั้งสองฝ่าย (goal congruence) ระหว่างตัวการและตัวแทนได้อย่างไร

ส่วนที่ 6 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้าง (Structure) ของกรณีศึกษา

6.1 โครงสร้างในปัจจุบันของกรณีศึกษาภายในระบบตลาด (Market)

6.1.1 ท่านคิดว่าในปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีคู่แข่งหรือไม่ ในระบบตลาด

- ในกรณีที่มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าใครคือคู่แข่งขององค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา และมีการแข่งขันในด้านการดำเนินงานในลักษณะใด
- ในกรณีที่ไม่ได้มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าต่อไปในอนาคตองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษาจะมีคู่แข่งหรือไม่ เพราะเหตุใด

6.2 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบลำดับขั้นในการดำเนินงาน (Bureaucracy)

6.2.1 ท่านคิดว่าในปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร

- มีระบบลำดับขั้นในการดำเนินงาน และการสื่อสารภายในองค์การอย่างไร (อาทิ สายการบังคับบัญชาที่ยาวและมีการสื่อสารที่เป็นเส้นตรงในทางเดียว (one way เป็นต้น)
- มีการกำหนดตำแหน่งระดับสูงและการแบ่งสายงานที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

- องค์การมีขนาดและการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
- มีการกำหนดตำแหน่งในระดับต่าง ๆ รวมไปถึงกรอบอัตรากำลังภายในองค์การ ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 7 คำถามสัมภาษณ์เพื่อขอรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

7.1 จากภาพรวมของคำถามในช่วงต้น ปัจจุบันท่านคิดว่าองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

- 7.1.1 มีข้อได้เปรียบที่ได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษจากภาครัฐ ดังนี้
- 1) สัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้อง
 - 2) งบประมาณ (เงินอุดหนุน เงื่อนไขของการกู้เงินที่ได้รับสิทธิพิเศษจากธนาคารของภาครัฐ) ที่ช่วยให้องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถลงทุนในโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล มีอัตราผลตอบแทนที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเฟ้อและผลตอบแทนในระบบตลาด)
 - 3) การเสียภาษี
- 7.1.2 มีข้อจำกัดในด้านใดบ้าง (ปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจมีแนวปฏิบัติหลายประการที่ถูกกำหนดให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการ)
- 1) สัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้เปิดช่องหรือสนับสนุนให้องค์การรัฐวิสาหกิจดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ รวมไปถึงการไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนกับภาคเอกชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) มาตรา 84
 - 2) องค์การรัฐวิสาหกิจมีต้นทุนการดำเนินงานทางธุรกรรมอื่น ที่นอกเหนือไปจากการผลิตสินค้าและให้บริการหลักเป็นจำนวนมาก (การสื่อสารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน การส่งมอบข้อมูล และการสื่อสารกับหน่วยงานภายนอก รวมไปถึงการมีตัวการที่หลากหลาย) ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนและกิจกรรมที่ซ้ำซ้อน
 - 3) การจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อดำเนินการในเชิงธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับธุรกิจหลัก

เมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมอุตสาหกรรม (sector) ของธุรกิจในตลาด และแนวทางแก้ไขที่สามารถทำได้ในปัจจุบัน รวมไปถึงแผนการขั้นต่อไปในอนาคตมีอะไรบ้าง

7.2 ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงสัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษาหรือไม่ และการปรับปรุงสัญญาในครั้งนี้จะส่งผลอย่างไร

- 1) การดำเนินงาน ทั้งในส่วนของภารกิจหลักและธุรกิจเสริม
- 2) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน
- 3) สภาพการจ้างงาน สิทธิสวัสดิการของพนักงาน

7.3 ในอนาคตหน่วยงานของท่านจะจัดการกับปัญหาตัวการตัวแทนที่มีลักษณะสลับซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

7.3.1 ตัวการมีความคาดหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีรายได้การดำเนินงานที่สูงขึ้น และมีการตอบสนองที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ต่อผลลัพธ์และเป้าหมายที่ตัวการกำหนด

7.3.2 ตัวแทนมีความคาดหวังที่สูงขึ้นจากสินค้าและบริการที่ได้รับจากองค์การรัฐวิสาหกิจ

7.4 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีความต้องการให้องค์การรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีโครงสร้างผังบริหารเป็นไปในลักษณะใด

7.4.1 มีความรวดเร็วในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Agility) มหาวิทยาลัย

7.4.2 มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Flexibility)

7.4.3 มีการปรับตัวภายในองค์กรให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Adaptation)

7.4.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Disruptive)

7.4.5 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)

7.4.6 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไว้ที่หน่วยปฏิบัติ (Decentralization)

7.5 ในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระบบตลาด เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับองค์การ รัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นกรณีศึกษาอย่างไร ภายใต้แนวคิดจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ ผ่านประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- 7.5.1 องค์การสามารถยืนหยัดได้ด้วยผลประกอบการของตนเอง และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (ผ่านการลดต้นทุนการดำเนินงาน ทางธุรกิจ และการขยายรายได้จากธุรกิจเสริม)
- 7.5.2 องค์การสามารถตอบสนองต่อตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) ซึ่งจะมีการกำหนดผลประโยชน์ต่างตอบแทน (reciprocity) อย่างเหมาะสม
- 7.5.3 องค์การสามารถตอบสนองต่อลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ ผู้รับบริการ/ประชาชน) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) โดยลูกค้าหลักโดยตรงจะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพ ในขณะที่องค์การไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนแฝง เช่น ต้นทุนการดำเนินงาน ต้นทุนการซ่อมแซม บำรุง และรักษา ในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ตัวแปรที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: การประปานครหลวง

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก

ตัวแปรที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ
ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: การประปานครหลวง

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

1.9 ชื่อ-นามสกุล

.....

1.10 อายุ.....ปี

1.11 เพศ.....

1.12 การศึกษา

.....

.....

1.13 ตำแหน่งปัจจุบัน

.....

1.14 สังกัด/หน่วยงาน

.....

1.15 ระยะเวลาของการทำงานภายในส่วนราชการ/องค์การรัฐวิสาหกิจ.....ปี

1.16 ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ

.....

ส่วนที่ 2 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับต้นทุนธุรกรรมการค้าเงินงาน (Transaction cost) ภายในหน่วยงานของท่าน

2.3 สัญญา (Contract: ซึ่งหมายรวมถึง กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ

2.3.1 หน่วยงานของท่านถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยกฎหมายใด และกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตการค้าเงินงานของหน่วยงานไว้อย่างไรบ้าง

2.3.2 ในปัจจุบันท่านคิดว่ามีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับใดบ้างที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการกำหนดบทบาท หน้าที่ ภารกิจของหน่วยงานของท่าน รวมไปถึงการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการค้าเงินงาน

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- กฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)
- นโยบายของกระทรวงเจ้าสังกัด
- องค์กฤษฎะอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงาน อาทิ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) กรมชลประทาน เป็นต้น

2.3.3 หน่วยงานของท่านได้ทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐใดบ้าง โดยมีรายละเอียดที่แสดงถึงข้อตกลงระหว่างกันในด้านต่าง ๆ อาทิ ข้อตกลงในการค้าเงินงาน การกำหนดค่าตอบแทน เงินไข รูปแบบ และวิธีการส่งมอบสินค้าและบริการ เป็นต้น

- แผนนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD) ที่มีต่อองค์การรัฐวิสาหกิจ
- ข้อตกลงการปฏิบัติราชการ (ระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจกับกระทรวงเจ้าสังกัด)
- เกณฑ์การประเมินคณะกรรมการบริหาร/กรรมการผู้อำนวยการใหญ่

2.3.4 ในปัจจุบันหน่วยของท่านมีรูปแบบของสัญญาก็ประเภท (ทั้งที่ใช้กับพนักงานภายในหน่วยงาน และกับภายนอกหน่วยงาน อาทิ การจ้างเหมาแรงงาน/บริการ/ที่ปรึกษา) และรายละเอียดภายในสัญญาที่มีข้อตกลงที่ระบุถึงสิ่งที่หน่วยงานคาดหวังจากพนักงาน หรือหน่วยงาน

ภายนอกที่รับจ้างเหมาแรงงาน/บริการ/ที่ปรึกษา จากหน่วยงานของท่าน
หรือไม่ อย่างไร

รายละเอียดที่แสดงว่า

- 1) คู่สัญญาจะปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของหน่วยงาน
- 2) คู่สัญญาจะไม่ฉกฉวยโอกาสจากการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย
- 3) ลักษณะของสัญญาจ้างงาน 3.1) สัญญาจ้างผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (กรรมการผู้อำนวยการใหญ่) พนักงาน/ลูกจ้างเหมาแรงงาน อาทิ สัญญาตลอดชีพ/ต่อสัญญาทุก 3-5 ปี/ต่อสัญญาเป็นรายปี เป็นต้น 3.2) สัญญาจ้างหน่วยงานภายนอก ซึ่งจะต้องระบุการกำหนดผลตอบแทนและบทลงโทษ (ค่าปรับ/การลงชื่อเป็นผู้ละทิ้งงาน) เอาไว้ในสัญญา

2.4 การกำกับ ติดตาม และประเมินผล (Monitoring) องค์การรัฐวิสาหกิจ

2.4.1 ในปัจจุบันท่านคิดว่าระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลขององค์การรัฐวิสาหกิจสามารถสะท้อนการเพิ่มขึ้น/ลดลง ของต้นทุนการดำเนินงาน ภายในหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

- ระบบการประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal: SEPA)
- ระบบการประเมินผลงานภายในหน่วยงาน (KPIs/TQC/EVM/Value Chain)

2.4.2 หน่วยงานของท่านมีกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างไร เพื่อให้แน่ใจได้ว่าองค์การของท่านจะบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตกลงเอาไว้กับตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวแทน (พนักงาน ลูกจ้าง ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)

2.4.3 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านกำกับ ติดตาม และประเมินผล การปฏิบัติงานของพนักงานภายในหน่วยงานด้วยวิธีการใด และสัมฤทธิ์ผลของการประเมินนั้น สามารถสะท้อนได้ถึง

- การเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินค้าและบริการ (รายได้รวม/แนวโน้มการขยายตัวด้านธุรกิจหลักและธุรกิจเสริม/การเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีและนวัตกรรมภายในหน่วยงาน)

- การลดลงของค่าใช้จ่ายภายในองค์กร (ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ/ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร)
- 2.4.4 ในปัจจุบันท่านคิดว่าการกำกับ ติดตาม และประเมินผลพนักงานของ องค์กรรัฐวิสาหกิจสามารถสะท้อนถึงพฤติกรรมอันพึงประสงค์ตามหลัก จริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ ของพนักงานภายในหน่วยงานของท่านได้ หรือไม่ อย่างไร
- (พฤติกรรมอันพึงประสงค์ตามหลักจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การอุทิศตัวต่อหน้าที่ การทำงานโดยเห็นผลประโยชน์ของ องค์กรเป็นหลัก การทำงานเป็นทีม การเปิดเผยข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา และการไม่ใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว)
- 2.4.5 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีกลไกอะไร สำหรับใช้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผล พนักงานและลูกจ้างเหมาแรงงานเอกชนภายใน องค์กร และบริษัทรับจ้างเหมาบริการภายนอกองค์กร เพื่อให้แน่ใจได้ ว่าพนักงานของท่านจะทำงานตามสัญญา โดยถือผลประโยชน์สูงสุดของ องค์กร ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

ส่วนที่ 3 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับ **ตัวการ-ตัวแทน (Principle-Agent)** ของหน่วยงานของท่าน

- 3.1 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีแนวคิด หลักการ หรือวิธีปฏิบัติอย่างไรต่อตัวการ-ตัวแทน ตามหลักจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ (Ethical Economy) โดยแบ่งออกเป็น
- 3.1.1 ตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ได้รับผลประโยชน์สูงสุดจาก การปฏิบัติงานของหน่วยงาน ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ อันจะ ก่อให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน
- 3.1.2 ตัวแทน
- 1) องค์กร
 - อยู่รอดได้ภายใต้เงื่อนไขที่มีข้อจำกัดทางปัจจัยภายในและการเปลี่ยนแปลงจาก สถานการณ์ภายนอกเป็นพลวัต (dynamic)
 - มีอัตราการเจริญเติบโตและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

- ได้รับความไว้วางใจและมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders)

2) พนักงานและลูกค้าภายในหน่วยงาน

- ค่าตอบแทน สิทธิสวัสดิการ ที่เหมาะสมกับค่าครองชีพ และค่าแรงตามกลไกตลาด

- สภาพการจ้างงานตามสัญญาที่เหมาะสมกับลักษณะงาน

- สถานประกอบการมีความปลอดภัยและมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมตามหลักอาชีวอนามัย

3) ลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)

- ได้รับสินค้าและบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานตามหลักสากลอย่างทั่วถึง ภายใต้ราคาที่เป็นธรรมเหมาะสมกับกลไกตลาด

4) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) อาทิ คู่แข่ง คู่ค้า ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงาน

- ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมตามสภาพ

- มีส่วนร่วมตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์อันเกิดจากธุรกรรมการค้าดำเนินงาน

- แผนปฏิบัติงานเชิงป้องกันในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

- ได้รับการเยียวยาหากเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ

- (แนวคิด หลักการ และวิธีปฏิบัติของหน่วยงานในด้าน CG/CSR/Value Chain ที่ก่อให้เกิดสถานการณ์ชนะทั้งคู่ (win-win situation))

3.2 ตัวการ (Principles) ขององค์การรัฐวิสาหกิจ

3.2.1 หน่วยงานของท่านประกอบไปด้วยตัวการหลักหน่วยใดบ้าง (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) และตัวการหลักแต่ละหน่วยมีผลต่อหน่วยงานของท่านอย่างไร

- ด้านการกำหนดนโยบาย

- ด้านการจัดสรรทรัพยากร

- ด้านการกำหนดและวัดผลการดำเนินงาน

- 3.2.2 หากหน่วยงานของท่านมีตัวการหลักมากกว่า 1 หน่วย ท่านมีแนวทางในการจัดการกับความต้องการของตัวการหลักที่มีจุดประสงค์เหมือน/ต่างกันได้อย่างไร และโดยวิธีการใด
- 3.2.3 หน่วยงานของท่านมีใครเป็นลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน) และมีจำนวนประมาณเท่าใด และหากเกิดปัญหาในการให้บริการลูกค้าหลักโดยตรงในระดับต่าง ๆ (ปัจเจกชน/กลุ่ม) จะมีผลกระทบอย่างไรต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน
- ผู้ใช้น้ำรายใหญ่ (โรงงานอุตสาหกรรม/ห้างสรรพสินค้า/คอนโด/สนามบิน/หน่วยงานภาครัฐ)
 - ประชาชนทั่วไป (ครัวเรือน)
- 3.3 องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน (Agent)
- 3.3.1 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การสอดคล้องหรือแตกต่างไปจากความต้องการหรือความคาดหวังของตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) หรือไม่ อย่างไร
- หากมีความแตกต่างระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การกับความต้องการหรือความคาดหวังของตัวการ หน่วยงานของท่านมีวิธีเชื่อมเป้าหมายของทั้งสองฝ่าย (ตัวการและตัวแทน) ได้อย่างไร
- 3.3.2 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านต้องรายงานผลลัพธ์การดำเนินงานให้กับหน่วยงานใดบ้าง และจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น หน่วยงานของท่านจะต้องตอบสนองต่อหน่วยงานเหล่านั้นอย่างไร
- กรณีที่เกิดขึ้น ได้แก่
- ผลลัพธ์อยู่ในเกณฑ์ และ/หรือ สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด
 - ผลลัพธ์ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

ส่วนที่ 4 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้าง (Structure) ของหน่วยงานของท่าน

4.1 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบตลาด (Market)

- 4.1.1 ในปัจจุบันสินค้า และ/หรือ บริการหลักของท่านคืออะไร และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างไรในระยะ 3-5 ปี นับจากนี้

- 4.1.2 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านได้มีสินค้า และ/หรือ บริการเสริม นอกเหนือไปจากการผลิตสินค้า และให้บริการภายในธุรกิจหลักของหน่วยงาน หรือไม่
- ในกรณีที่มี สินค้า และ/หรือ บริการเสริมคืออะไร และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตเป็นอย่างไร
 - หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการเพื่อสนับสนุนธุรกิจเสริมอย่างไร พบปัญหา/อุปสรรค หรือไม่ และได้ดำเนินการตอบสนองอย่างไร
- 4.1.3 ท่านคิดว่าในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีคู่แข่งหรือไม่ ในระบบตลาด
- ในกรณีที่ปัจจุบันมีคู่แข่ง ท่านคิดว่าใครคือคู่แข่งของหน่วยงานของท่าน และมีการแข่งขันในด้านการดำเนินงานในลักษณะใด
 - ในกรณีที่ปัจจุบันไม่มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าต่อไปในอนาคตจะมีคู่แข่งหรือไม่ เพราะเหตุ และหน่วยงานของท่านมีวิธีการรับมือกับสถานการณ์ในอนาคตอย่างไร หากมีคู่แข่ง/เทคโนโลยีที่จะเข้ามาท้าทายองค์การของท่านภายในระบบตลาด

4.2 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบลำดับขั้นในการดำเนินงาน (Bureaucracy)

- 4.2.1 รูปแบบและโครงสร้างในปัจจุบันภายในหน่วยงานของท่านมีลักษณะอย่างไร
- ระดับสายการบังคับบัญชาภายในองค์การของท่านมีลักษณะเป็นอย่างไร
 - ช่องทางการสื่อสารภายในองค์การของท่านมีลักษณะเป็นอย่างไร
 - สำนักงานการประสานครหลวงสาขาทำหน้าที่เหมือนกันหมดทุกแห่งหรือไม่ อย่างไร
 - ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการจัดเก็บ และระบบประมวลผล ฐานข้อมูลภายในองค์การ เป็นอย่างไร

ส่วนที่ 5 คำถามสัมภาษณ์เพื่อขอรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับหน่วยงานของท่าน

5.1 จากภาพรวมของคำถามในข้างต้น ปัจจุบันท่านคิดว่าหน่วยงานของท่านในฐานะองค์การรัฐวิสาหกิจ

- มีข้อได้เปรียบ
การสนับสนุนเป็นพิเศษจากภาครัฐ
- 1) สัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้อง

2) งบประมาณ (เงินอุดหนุน เงื่อนไขของการกู้เงินที่ได้รับสิทธิพิเศษจากธนาคารของภาครัฐ) ที่ช่วยให้องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถลงทุนในโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล มีอัตราผลตอบแทนที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเพื่อและผลตอบแทนในระบบตลาด)

- มีข้อจำกัดในด้านใดบ้าง

ปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจมีแนวปฏิบัติหลายประการเหมือนกับภาคราชการ

1) สัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้เปิดช่องหรือสนับสนุนให้องค์การรัฐวิสาหกิจดำเนินงานในเชิงพาณิชย์

2) องค์การรัฐวิสาหกิจมีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานอื่นที่นอกเหนือไปจากการผลิตสินค้าและให้บริการหลักเป็นจำนวนมาก (ต้นทุนแฝง อันเกิดจากการซ่อมบำรุงเครื่องจักรและอุปกรณ์ (ซึ่งไม่สามารถจัดเก็บค่าบริการจากรายจ่ายในส่วนนี้ได้) การสื่อสารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน การส่งมอบข้อมูล และการสื่อสารกับหน่วยงานภายนอก รวมไปถึงการมีตัวการที่หลากหลาย ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนและกิจกรรมที่ซ้ำซ้อน

เมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมอุตสาหกรรม (sector) ของธุรกิจในตลาด และแนวทางแก้ไขที่สามารถกระทำได้ในปัจจุบัน รวมไปถึงแผนการขั้นต่อไปในอนาคตมีอะไรบ้าง

5.2 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงสัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือไม่ และการปรับปรุงสัญญาในครั้งนี้จะส่งผลต่อ

1) **ธุรกรรม** การดำเนินงาน ทั้งในส่วนของภารกิจหลักและธุรกิจเสริม

2) สภาพการจ้างงาน สิทธิสวัสดิการของพนักงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน

3) การจ้างเหมาแรงงาน/บริการ จากภายนอกหน่วยงาน

5.3 ในอนาคตหน่วยงานของท่านจะจัดการกับปัญหาตัวการตัวแทนที่มีลักษณะสลับซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

5.3.1 ตัวการมีความคาดหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีรายได้การดำเนินงานที่สูงขึ้น และมีการตอบสนองที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ต่อผลลัพธ์และเป้าหมายที่ตัวการกำหนด

5.3.2 ตัวแทนมีความคาดหวังที่สูงขึ้นจากสินค้าและบริการที่ได้รับจากองค์การรัฐวิสาหกิจ

5.4 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงโครงสร้างผังบริหารหรือไม่ และมีความต้องการให้โครงสร้างผังบริหารเป็นไปในลักษณะใด

5.4.1 มีความรวดเร็วในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Agility)

5.4.2 มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Flexibility)

5.4.3 มีการปรับตัวภายในองค์กรให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Adaptation)

5.4.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Disruptive)

5.4.5 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)

5.4.6 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไว้ที่หน่วยปฏิบัติ (Decentralization)

5.5 ในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระบบตลาด เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อย่างไร ภายใต้แนวคิดจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ผ่านประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

5.5.1 องค์กรสามารถยืนหยัดได้ด้วยผลประกอบการของตนเอง และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (ผ่านการลดต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน การสร้างเสถียรภาพและการเจริญเติบโตจากรายได้หลัก และการขยายรายได้จากรูทิกเสริม)

5.5.2 องค์กรสามารถตอบสนองต่อตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) ซึ่งจะมีการกำหนด **ผลประโยชน์ต่างตอบแทน (reciprocity)** อย่างเหมาะสม

5.5.3 องค์กรสามารถตอบสนองต่อลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) โดยลูกค้าหลักโดยตรงจะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพ ในขณะที่องค์กรไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนแฝง เช่น ต้นทุนการดำเนินงาน

ต้นทุนการซ่อมแซม บำรุง และรักษา ในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก ตัวแปรที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก

ตัวแปรที่มีผลต่อคุณลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (Firm) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ
ศึกษากรณีองค์การรัฐวิสาหกิจ: บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

1.1 ชื่อ-นามสกุล

.....

1.2 อายุ.....ปี

1.3 เพศ.....

1.4 การศึกษา

.....
.....

1.5 ตำแหน่งปัจจุบัน

.....

1.6 สังกัด/หน่วยงาน

.....

1.7 ระยะเวลาของการทำงานภายในส่วนราชการ/องค์การรัฐวิสาหกิจ.....ปี

1.8 ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจ

.....

ส่วนที่ 2 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับต้นทุนธุรกรรมการค้าเงินงาน (Transaction cost) ภายในหน่วยงานของท่าน

2.1 สัญญา (Contract: ซึ่งหมายถึงรวมถึง กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับ องค์การรัฐวิสาหกิจ

2.1.1 หน่วยงานของท่านถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยกฎหมายใด และกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดขอบเขตการค้าเงินงานของหน่วยงานไว้อย่างไรบ้าง

2.1.2 ในปัจจุบันท่านคิดว่ามีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับใดบ้าง ที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการกำหนดบทบาท หน้าที่ ภารกิจของหน่วยงานของท่าน รวมไปถึงการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการค้าเงินงาน

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- กฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)
- นโยบายของกระทรวงเจ้าสังกัด
- องค์กฤษฎีการอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงาน อาทิ สำนักงานการbinพลเรือนแห่งประเทศไทย (CAAT) เป็นต้น

2.1.3 หน่วยงานของท่านได้ทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐใดบ้าง โดยมีรายละเอียดที่แสดงถึงข้อตกลงระหว่างกันในด้านต่าง ๆ อาทิ ข้อตกลงในการการค้าเงินงาน การกำหนดค่าตอบแทน เงื่อนไข รูปแบบ และวิธีการส่งมอบสินค้าและบริการ เป็นต้น

- แผนนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD) ที่มีต่อองค์การรัฐวิสาหกิจ
- ข้อตกลงการปฏิบัติราชการ (ระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจกับกระทรวงเจ้าสังกัด)
- เกณฑ์การประเมินคณะกรรมการบริหาร/กรรมการผู้อำนวยการใหญ่

2.1.4 ในปัจจุบันหน่วยของท่านมีรูปแบบของสัญญาก็ประเภท (ทั้งที่ใช้กับพนักงานภายในหน่วยงาน และกับภายนอกหน่วยงาน อาทิ การจ้างเหมาแรงงาน/บริการ/ที่ปรึกษา) และรายละเอียดภายในสัญญาที่มีข้อตกลงที่ระบุถึงสิ่งที่หน่วยงานคาดหวังจากพนักงาน หรือหน่วยงาน

ภายนอกที่รับจ้างเหมาแรงงาน/บริการ/ที่ปรึกษา จากหน่วยงานของท่าน
หรือไม่ อย่างไร

รายละเอียดที่แสดงว่า

- 1) คู่สัญญาจะปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของหน่วยงาน
- 2) คู่สัญญาจะไม่ฉกฉวยโอกาสจากการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย
- 3) ลักษณะของสัญญาจ้างงาน 3.1) สัญญาจ้างผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (กรรมการผู้อำนวยการใหญ่) พนักงาน/ลูกจ้างเหมาแรงงาน อาทิ สัญญาตลอดชีพ/ต่อสัญญาทุก 3-5 ปี/ต่อสัญญาเป็นรายปี เป็นต้น 3.2) สัญญาจ้างหน่วยงานภายนอก ซึ่งจะต้องระบุการกำหนดผลตอบแทนและบทลงโทษ (ค่าปรับ/การลงชื่อเป็นผู้ละทิ้งงาน) เอาไว้ในสัญญา

2.2 การกำกับ ติดตาม และประเมินผล (Monitoring) องค์การรัฐวิสาหกิจ

2.2.1 ในปัจจุบันท่านคิดว่าระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลองค์การรัฐวิสาหกิจสามารถสะท้อนการเพิ่มขึ้น/ลดลง ของต้นทุนการดำเนินงานภายในหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

- ระบบการประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal: SEPA)
- ระบบการประเมินผลงานภายในหน่วยงาน (KPIs/TQC/EVM/Value Chain)

2.2.2 หน่วยงานของท่านมีกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างไร เพื่อให้แน่ใจได้ว่าองค์การของท่านจะบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตกลงเอาไว้กับตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวแทน (พนักงาน ลูกจ้าง ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)

2.2.3 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านกำกับ ติดตาม และประเมินผล การปฏิบัติงานของพนักงานภายในหน่วยงานด้วยวิธีการใด และสัมฤทธิ์ผลของการประเมินนั้น สามารถสะท้อนได้ถึง

- การเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินค้าและบริการ (รายได้รวม/แนวโน้มการขยายตัวด้านธุรกิจหลักและธุรกิจเสริม/การเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีและนวัตกรรมภายในหน่วยงาน)

- การลดลงของค่าใช้จ่ายภายในองค์กร (ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ/ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร)

2.2.4 ในปัจจุบันท่านคิดว่าการกำกับ ติดตาม และประเมินผลพนักงานของ องค์กรรัฐวิสาหกิจสามารถสะท้อนถึงพฤติกรรมอันพึงประสงค์ตามหลัก จริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ ของพนักงานภายในหน่วยงานของท่านได้ หรือไม่ อย่างไร

(พฤติกรรมอันพึงประสงค์ตามหลักจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การอุทิศตัวต่อหน้าที่ การทำงานโดยเห็นผลประโยชน์ของ องค์กรเป็นหลัก การทำงานเป็นทีม การเปิดเผยข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา และการไม่ใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว)

2.2.5 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีกลไกอะไร สำหรับใช้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผล พนักงานและลูกจ้างเหมาแรงงานเอกชนภายใน องค์กร และบริษัทรับจ้างเหมาบริการภายนอกองค์กร เพื่อให้แน่ใจได้ ว่าพนักงานของท่านจะทำงานตามสัญญา โดยถือผลประโยชน์สูงสุดของ องค์กร ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

ส่วนที่ 3 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับ **ตัวการ-ตัวแทน (Principle-Agent)** ของหน่วยงานของท่าน

3.1 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีแนวคิด หลักการ หรือวิธีปฏิบัติอย่างไรต่อตัวการ-ตัวแทน ตามหลักจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ (Ethical Economy) โดยแบ่งออกเป็น

3.1.1 ตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ได้รับผลประโยชน์สูงสุดจาก การปฏิบัติงานของหน่วยงาน ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ อันจะ ก่อให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน

3.1.2 ตัวแทน

1) องค์กร

- อยู่รอดได้ภายใต้เงื่อนไขที่มีข้อจำกัดทางปัจจัยภายในและการเปลี่ยนแปลงจาก สถานการณ์ภายนอกเป็นพลวัต (dynamic)

- มีอัตราการเจริญเติบโตและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

- ได้รับความไว้วางใจและมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders)

2) พนักงานและลูกค้าภายในหน่วยงาน

- ค่าตอบแทน สิทธิสวัสดิการ ที่เหมาะสมกับค่าครองชีพ และค่าแรงตามกลไกตลาด

- สภาพการจ้างงานตามสัญญาที่เหมาะสมกับลักษณะงาน

- สถานประกอบการมีความปลอดภัยและมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมตามหลักอาชีวอนามัย

3) ลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน)

- ได้รับสินค้าและบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานตามหลักสากลอย่างทั่วถึง ภายใต้ราคาที่เป็นธรรมเหมาะสมกับกลไกตลาด

4) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) อาทิ คู่แข่ง คู่ค้า ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงาน

- ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมตามสภาพ

- มีส่วนร่วมตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์อันเกิดจากธุรกรรมการค้าดำเนินงาน

- แผนปฏิบัติงานเชิงป้องกันในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

- ได้รับการเยียวยาหากเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ

- (แนวคิด หลักการ และวิธีปฏิบัติของหน่วยงานในด้าน CG/CSR/Value Chain ที่ก่อให้เกิดสถานการณ์ชนะทั้งคู่ (win-win situation))

3.2 ตัวการ (Principles) ขององค์การรัฐวิสาหกิจ

3.2.1 หน่วยงานของท่านประกอบไปด้วยตัวการหลักหน่วยใดบ้าง (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) และตัวการหลักแต่ละหน่วยมีผลต่อหน่วยงานของท่านอย่างไร

- ด้านการกำหนดนโยบาย

- ด้านการจัดสรรทรัพยากร

- ด้านการกำหนดและวัดผลการดำเนินงาน

- 3.2.2 หากหน่วยงานของท่านมีตัวการหลักมากกว่า 1 หน่วย ท่านมีแนวทางในการจัดการกับความต้องการของตัวการหลักที่มีจุดประสงค์เหมือน/ต่างกันได้อย่างไร และโดยวิธีการใด
- 3.2.3 หน่วยงานของท่านมีใครเป็นลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน) และมีจำนวนประมาณเท่าใด และหากเกิดปัญหาในการให้บริการลูกค้าหลักโดยตรงในระดับต่าง ๆ (ปัจเจกชน/กลุ่ม) จะมีผลกระทบอย่างไรต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน
- สายการบิน (ภาครัฐ/พาณิชย์/ส่วนตัว)
 - ประชาชน
- 3.3 องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน (Agent)
- 3.3.1 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การสอดคล้องหรือแตกต่างไปจากความต้องการหรือความคาดหวังของตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์การอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) หรือไม่ อย่างไร
- หากมีความแตกต่างระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การกับความต้องการหรือความคาดหวังของตัวการ หน่วยงานของท่านมีวิธีเชื่อมเป้าหมายของทั้งสองฝ่าย (ตัวการและตัวแทน) ได้อย่างไร
- 3.3.2 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านต้องรายงานผลลัพธ์การดำเนินงานให้กับหน่วยงานใดบ้าง และจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น หน่วยงานของท่านจะต้องตอบสนองต่อหน่วยงานเหล่านั้นอย่างไร
- กรณีที่เกิดขึ้น ได้แก่
- ผลลัพธ์อยู่ในเกณฑ์ และ/หรือ สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด
 - ผลลัพธ์ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

ส่วนที่ 4 คำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้าง (Structure) ของหน่วยงานของท่าน

4.1 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบตลาด (Market)

- 4.1.1 ในปัจจุบันสินค้า และ/หรือ บริการหลักของท่านคืออะไร และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างไรในระยะ 3-5 ปี นับจากนี้

- 4.1.2 ในปัจจุบันหน่วยงานของท่านได้มีสินค้า และ/หรือ บริการเสริม นอกเหนือไปจากการผลิตสินค้า และให้บริการภายในธุรกิจหลักของหน่วยงาน หรือไม่
- ในกรณีที่มี สินค้า และ/หรือ บริการเสริมคืออะไร และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตเป็นอย่างไร
 - หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการเพื่อสนับสนุนธุรกิจเสริมอย่างไร พบปัญหา/อุปสรรค หรือไม่ และได้ดำเนินการตอบสนองอย่างไร
- 4.1.3 ท่านคิดว่าในปัจจุบันหน่วยงานของท่านมีคู่แข่งหรือไม่ ในระบบตลาด
- ในกรณีที่มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าใครคือคู่แข่งของหน่วยงานของท่าน และมีการแข่งขันในด้านการดำเนินงานในลักษณะใด
 - ในกรณีที่ปัจจุบันไม่มีคู่แข่ง ท่านคิดว่าต่อไปในอนาคตจะมีคู่แข่งหรือไม่ เพราะเหตุ และหน่วยงานของท่านมีวิธีการรับมือกับสถานการณ์ในอนาคตอย่างไร หากมีคู่แข่ง/เทคโนโลยีที่จะเข้ามาท้าทายองค์การของท่านภายในระบบตลาด

4.2 โครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในระบบลำดับชั้นในการดำเนินงาน (Bureaucracy)

- 4.2.1 รูปแบบและโครงสร้างในปัจจุบันภายในหน่วยงานของท่านมีลักษณะอย่างไร
- ระดับสายการบังคับบัญชาภายในองค์การของท่านมีลักษณะเป็นอย่างไร
 - ช่องทางการสื่อสารภายในองค์การของท่านมีลักษณะเป็นอย่างไร
 - สำนักงานสาขาทำหน้าที่เหมือนกันหมดทุกแห่งหรือไม่ อย่างไร
 - ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการจัดเก็บ และระบบประมวลผล ฐานข้อมูลภายในองค์การ เป็นอย่างไร

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ส่วนที่ 5 คำถามสัมภาษณ์เพื่อขอรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับหน่วยงานของท่าน

5.1 จากภาพรวมของคำถามในข้างต้น ปัจจุบันท่านคิดว่าหน่วยงานของท่านในฐานะองค์การรัฐวิสาหกิจ

- มีข้อได้เปรียบ
 - การสนับสนุนเป็นพิเศษจากภาครัฐ
 - 1) สัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้อง
 - 2) งบประมาณ (เงินอุดหนุน เงินช่วยเหลือของการกู้เงินที่ได้รับสิทธิพิเศษจากธนาคารของภาครัฐ) ที่ช่วยให้องค์การรัฐวิสาหกิจสามารถลงทุนในโครงการที่ต้องใช้เงิน

ลงทุนมหาศาล มีอัตราผลตอบแทนที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเฟ้อและผลตอบแทนในระบบตลาด)

3) การเสียภาษี

- มีข้อจำกัดในด้านใดบ้าง

ปัจจุบันองค์การรัฐวิสาหกิจมีแนวปฏิบัติหลายประการเหมือนกับภาคราชการ

1) สัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้เปิดช่องหรือสนับสนุนให้องค์การรัฐวิสาหกิจดำเนินงานในเชิงพาณิชย์

2) องค์การรัฐวิสาหกิจมีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานอื่นที่นอกเหนือไปจากการผลิตสินค้าและให้บริการหลักเป็นจำนวนมาก (ต้นทุนแฝง อันเกิดจากการซ่อมบำรุงเครื่องจักรและอุปกรณ์ (ซึ่งไม่สามารถจัดเก็บค่าบริการจากรายจ่ายในส่วนนี้ได้) การสื่อสารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน การส่งมอบข้อมูล และการสื่อสารกับหน่วยงานภายนอก รวมไปถึงการมีตัวการที่หลากหลาย) ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนและกิจกรรมที่ซ้ำซ้อน

เมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมอุตสาหกรรม (sector) ของธุรกิจในตลาด และแนวทางแก้ไขที่สามารถกระทำได้ในปัจจุบัน รวมไปถึงแผนการขั้นต่อไปในอนาคตมีอะไรบ้าง

5.2 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงสัญญา (กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ) ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือไม่ และการปรับปรุงสัญญาในครั้งนี้จะส่งผลต่อ

- 1) การดำเนินงาน ทั้งในส่วนของภารกิจหลักและธุรกิจเสริม
- 2) สภาพการจ้างงาน สิทธิสวัสดิการของพนักงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน
- 3) การจ้างเหมาแรงงาน/บริการ จากภายนอกหน่วยงาน

5.3 ในอนาคตหน่วยงานของท่านจะจัดการกับปัญหาตัวการตัวแทนที่มีลักษณะสลับซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

5.3.1 ตัวการมีความคาดหวังให้องค์การรัฐวิสาหกิจมีรายได้การดำเนินงานที่สูงขึ้น และมีการตอบสนองที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ต่อผลลัพธ์และเป้าหมายที่ตัวการกำหนด

5.3.2 ตัวแทนมีความคาดหวังที่สูงขึ้นจากสินค้าและบริการที่ได้รับจากองค์การรัฐวิสาหกิจ

5.4 ในอนาคตหน่วยงานของท่านมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงโครงสร้างผังบริหารหรือไม่ และมีความต้องการให้โครงสร้างผังบริหารเป็นไปในลักษณะใด

- 5.4.1 มีความรวดเร็วในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Agility)
- 5.4.2 มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Flexibility)
- 5.4.3 มีการปรับตัวภายในองค์กรให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Adaptation)
- 5.4.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Disruptive)
- 5.4.5 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)
- 5.4.6 มีการปรับปรุงโครงสร้างและการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน โดยการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไว้ที่หน่วยปฏิบัติ (Decentralization)
- 5.5 ในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระบบตลาด เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อย่างไร ภายใต้แนวคิดจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ผ่านประเด็นต่าง ๆ ดังนี้
- 5.5.1 องค์กรสามารถยืดหยุ่นหยัดได้ด้วยผลประกอบการของตนเอง และมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (ผ่านการลดต้นทุนธุรกรรม การดำเนินงาน การสร้างเสถียรภาพและการเจริญเติบโตจากรายได้หลัก และการขยายรายได้จากรธุรกิจเสริม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 5.5.2 องค์กรสามารถตอบสนองต่อตัวการ (กระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หน่วยงานกำกับดูแล (regulator) องค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) ซึ่งจะมีการกำหนด **ผลประโยชน์ต่างตอบแทน (reciprocity)** อย่างเหมาะสม
- องค์กรสามารถตอบสนองต่อลูกค้าหลักโดยตรง (ลูกค้า/ผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ/ประชาชน) ด้วยลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ (firm) โดยลูกค้าหลักโดยตรงจะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพ ในขณะที่องค์กรไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนแฝง เช่น ต้นทุนการดำเนินงาน ต้นทุนการซ่อมแซม บำรุง และรักษา ในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น

บรรณานุกรม

- ADB. (2017). 20 Years After the Asian Financial Crisis: Lessons, Challenges, and the Way Forward. Retrieved from <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/363326/20-years-asian-financial-crisis.pdf>
- Adelstein, R. (2010). Organizations and Economics. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.8C4873D2&site=eds-live>
- Aghion, P., Griffith, R., & Howitt, P. (2006). Vertical Integration and Competition. *The American Economic Review*, 96(2), 97-102. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/30034622>
- Aharoni, Y. (1986). *The Evolution and Management of State-owned Enterprises* (Vol. null).
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972a). Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, 62(5), 777-795. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1815199>
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972b). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, 62(5), 777-795. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=4503851&site=ehost-live&scope=site>
- Anderson, P. F. (1982). Marketing, Strategic Planning and the Theory of the Firm. *Journal of Marketing*, 46(2), 15-26. doi:10.2307/3203337
- André, R. (2010). Assessing the Accountability of Government-Sponsored Enterprises and Quangos. *Journal of Business Ethics*, 97(2), 271-289. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40929409>
- Argandoña, A. (2003). The New Economy: Ethical Issues. *Journal of Business Ethics*, 44(1), 3-22. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25075012>
- Argyres, N. S., & Zenger, T. R. (2012). Capabilities, Transaction Costs, and Firm Boundaries. *Organization Science*, 23(6), 1643-1657. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23362018>

- Armour, H. O., & Teece, D. J. (1978). Organizational Structure and Economic Performance: A Test of the Multidivisional Hypothesis. *The Bell Journal of Economics*, 9(1), 106-122. doi:10.2307/3003615
- ASEANToday. (2017). Singapore's Government-Linked Companies need to face up to disruption. Retrieved from <https://www.aseantoday.com/2017/11/singapores-government-linked-companies-need-to-face-up-to-disruptioninstead-of-always-relying-on-possible-privileges-and-support-from-temasek-holdings-government-linked-companies-should-face/>
- Auster, R. D. (1979). Shirking in the Theory of the Firm. *Southern Economic Journal*, 45(3), 867-873. doi:10.2307/1057485
- Baker, G., Gibbons, R., & Murphy, K. J. (1999). Informal Authority in Organizations. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 56-73. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3554943>
- Barnard, C. I. (1971). The theory of authority. In S. A. Yelaja (Ed.), *Authority and Social Work* (pp. 48-64): University of Toronto Press.
- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120. doi:10.1177/014920639101700108
- Barney, J. B. (1996). The Resource-based Theory of the Firm. *Organization Science*, 7(5), 469-469. doi:10.1287/orsc.7.5.469
- Barney, J. B., & Ouchi, W. G. (Eds.). (1988). *Jay B. Barney and William G. Ouchi: Organizational Economics 1986*, San Francisco: Jossey Bass. 495 pages. *Organization Studies*, 9(1), 128-128. doi:10.1177/017084068800900120
- Barney, J. B., & Hesterly, W. (2006). *Organizational economics: Understanding the relationship between organizations and economic analysis*: SAGE Publications Inc.
- Bel, R. (2018). A property rights theory of competitive advantage. *Strategic Management Journal (John Wiley & Sons, Inc.)*, 39(6), 1678-1703. doi:10.1002/smj.2707
- Benson, J. K. (1978). The External Control of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 23(2), 358-361. doi:10.2307/2392573

- Bortolotti, B., & Faccio, M. (2009). Government Control of Privatized Firms. *The Review of Financial Studies*, 22(8), 2907-2939. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40247651>
- Bradach, J. L., & Eccles, R. G. (1989). Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97-118. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2083220>
- Brätland, J. (2004). CONTESTABLE MARKET THEORY AS A REGULATORY FRAMEWORK: AN AUSTRIAN POSTMORTEM. *Quarterly Journal of Austrian Economics*, 7(3), 3-28. doi:10.1007/s12113-004-1008-8
- Bratton, W. W. (1989). The New Economic Theory of the Firm: Critical Perspectives from History. *Stanford Law Review*, 41(6), 1471-1527. doi:10.2307/1228806
- Bredel, R. (2007). *The Ethical Economy of Conflict Prevention and Development : Towards a Model for International Organizations*. Leiden: Brill | Nijhoff.
- Brian Arthur, W., Ermoliev, Y. M., & Kaniovski, Y. M. (1987). Path-dependent processes and the emergence of macro-structure. *European Journal of Operational Research*, 30(3), 294-303. doi:[https://doi.org/10.1016/0377-2217\(87\)90074-9](https://doi.org/10.1016/0377-2217(87)90074-9)
- Brickley, J. A., Dark, F. H., & Weisbach, M. S. (1991). An Agency Perspective on Franchising. *Financial Management*, 20(1), 27-35. doi:10.2307/3666094
- Bruton, G. D., Filatotchev, I., Si, S., & Wright, M. (2013). *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7(null), 169. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Bruton, G. D., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Stan, C., & Xu, K. (2014). State-owned Enterprises Around the WORLD as Hybrid Organizations. *Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92-114. doi:10.5465/amp.2013.0069
- Buckley, P. J. (1989). The Institutional Perspective on Recent Theories of Direct Foreign Investment: A Comment on McClintock. *Journal of Economic Issues*, 23(3), 879-885. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4226180>
- Buckley, P. J., & Casson, M. (2003). The Future of the Multinational Enterprise in Retrospect and in Prospect. *Journal of International Business Studies*, 34(2), 219-222. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3557154>
- Burrell, G., & Morgan, G. (2016). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis : Elements of the Sociology of Corporate Life*. Abingdon, Oxon: Routledge.

- Burrell, G., & Morgan, G. (2019). *Sociological paradigms and organisational analysis : elements of the sociology of corporate life / Gibson Burrell, Gereth Morgan.*
- Carney, M., & Gedajlovic, E. (1991). Vertical Integration in Franchise Systems: Agency Theory and Resource Explanations. *Strategic Management Journal*, 12(8), 607-629. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2486336>
- Casson, M. (1982). *The Entrepreneur: An Economic Theory* (Vol. null).
- Caves, R. E., & Bradburd, R. M. (1988). The empirical determinants of vertical integration. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 9 (3) , 2 6 5 - 2 7 9 . doi:[https://doi.org/10.1016/0167-2681\(88\)90037-6](https://doi.org/10.1016/0167-2681(88)90037-6)
- Chandler Jr, A. D. (1992). What is a firm? *European Economic Review*, 36(2/3), 483-492. doi:10.1016/0014-2921(92)90106-7
- Charles, P. (1986). Economic Theories of Organization. *Theory and Society*, 15(1/2), 11. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.657174&site=eds-live>
- Clegg, S. R. e., Hardy, C. j. e., & Nord, W. R. j. e. (1996). *Handbook of organization studies*: London : Sage, c1996.
- 1st ed.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405. doi:10.2307/2626876
- Coase, R. H. (1988a). The Nature of the Firm: Influence. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 33-47. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/765013>
- Coase, R. H. (1988b). The Nature of the Firm: Meaning. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 19-32. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/765012>
- Coase, R. H. (1988c). The Nature of the Firm: Origin. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 3-17. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/765011>
- Coase, R. H. (2 0 0 9) . The Nature of the Firm. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.23D4EA98&site=eds-live>
- Cohan, A. B. (1963). The Theory of the Firm: A View on Methodology. *The Journal of Business*, 36(3), 316-324. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2350696>

- Conner, K. R., & Prahalad, C. K. (1996). A Resource-based Theory of the Firm: Knowledge Versus Opportunism. *Organization Science*, 7(5), 477-501. doi:10.1287/orsc.7.5.477
- Corwin, R. G. (1983). *The Entrepreneurial Bureaucracy: Biographies of Two Federal Programs in Education* (Vol. null).
- Crook, T. R., Combs, J. G., Ketchen, D. J., & Aguinis, H. (2013). ORGANIZING AROUND TRANSACTION COSTS: WHAT HAVE WE LEARNED AND WHERE DO WE GO FROM HERE? *Academy of Management Perspectives*, 27(1), 63-79. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23414339>
- Cuervo-Cazurra, A., Inkpen, A., Musacchio, A., & Ramaswamy, K. (2014). Governments as owners: State-owned multinational companies. *Journal of International Business Studies*, 45(8), 919-942. doi:10.1057/jibs.2014.43
- Cyert, R. M., Dill, W. R., & March, J. G. (1958). The Role of Expectations in Business Decision Making. *Administrative Science Quarterly*, 3(3), 307-340. doi:10.2307/2390716
- Cyert, R. M., & Hedrick, C. L. (1972). Theory of the Firm: Past, Present, and Future; An Interpretation. *Journal of Economic Literature*, 10(2), 398. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=5294123&site=ehost-live&scope=site>
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1955). Organizational Structure and Pricing Behavior in an Oligopolistic Market. *The American Economic Review*, 45(1), 129-139. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1811586>
- Davis, G. F., & Stout, S. K. (1992). Organization Theory and the Market for Corporate Control: A Dynamic Analysis of the Characteristics of Large Takeover Targets, 1980-1990. *Administrative Science Quarterly*, 37(4), 605-633. doi:10.2307/2393474
- de Jong, J. (2016). *Theories of Bureaucratic Dysfunction*. Washington: Brookings Institution Press.
- Delon, P. P., Romero. (2019). MWSS cancels water contract extension. Retrieved from <https://www.philstar.com/headlines/2019/12/12/1976429/mwss-cancels-water-contract-extension>
- Demortain, D., Arrellano-Gault, D., Rouillard, C., & Thoenig, J.-C. (2018). Bringing Public Organization and Organizing Back In. doi:10.1177/0170840612473538

- Demsetz, H. (1983). THE STRUCTURE OF OWNERSHIP AND THE THEORY OF THE FIRM. *Journal of Law & Economics*, 26(2), 375-390. doi:10.1086/467041
- Demsetz, H. (1988). The Theory of the Firm Revisited. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 141-161. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/765018>
- Demsetz, H. (1997). The firm in economic theory: A quiet revolution. *American Economic Review*, 87(2), 426. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=9709295162&site=ehost-live&scope=site>
- Demyanyk, Y., & Van Hemert, O. (2011). Understanding the Subprime Mortgage Crisis. *The Review of Financial Studies*, 24(6), 1848-1880. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/20869292>
- Dewenter, K. L., & Malatesta, P. H. (1997). Public Offerings of State-Owned and Privately-Owned Enterprises: An International Comparison. *The Journal of Finance*, 52(4), 1659-1679. doi:10.2307/2329451
- Dewenter, K. L., & Malatesta, P. H. (2001). State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity. *The American Economic Review*, 91(1), 320-334. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2677913>
- Dickey, L., & Smith, A. (1993). Economics & Ethics in Smith's Theory of Capital Accumulation. In (pp. 213-220).
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160. doi:10.2307/2095101
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1998). "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications." In M. B. E. Clarkson (Ed.), *The Corporation and Its Stakeholders* (pp. 173-204): University of Toronto Press.
- Economic Governance: the Organization of Cooperation. (2010). *Transnational Corporations Review / Kuaguo Gongsi*, 2(2), 13-16. doi:10.1080/19186444.2010.11658230

- Esteve-Pérez, S., & Mañez-Castillejo, J. A. (2008). The Resource-Based Theory of the Firm and Firm Survival. *Small Business Economics*, 30(3), 231-249. doi:10.1007/s11187-006-9011-4
- Eugene, F. F., & Michael, C. J. (1983). Separation of Ownership and Control. *The Journal of Law & Economics*, 26(2), 301. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjrs&AN=edsjrs.725104&site=eds-live>
- Farazmand, A. (1999). *Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition* (Vol. 65).
- Francis, T. H., & Lawrence, A. V. (2013). Ethics and Executive Coaching: An Agency Theory Approach. *Journal of Business Ethics*, 115(3), 599. doi:10.1007/s10551-012-1442-z
- French, P. (1995). Agency Theory, Rational-Choice Theory, and Ethics. [Ethics and Agency Theory, Norman Bowie, R. Edward Freeman]. *Business Ethics Quarterly*, 5(3), 621-627. doi:10.2307/3857402
- Friesner, D. L., & Rosenman, R. (2002). A Dynamic Property Rights Theory of the Firm. *International Journal of the Economics of Business*, 9(3), 311-333. doi:10.1080/1357151021000010373
- Gal-Or, E. (1992). Vertical Integration in Oligopoly. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 8(2), 377-393. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/765086>
- Gary, S., & Spencer, D. A. (2000). The Uncertain Foundations of Transaction Costs Economics. *Journal of Economic Issues*, 34(1), 61-87. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4227532>
- Gazendam, L., & Jorna, R. (2019). Transaction Cost Economics and Plausible Actors: A Cognitive Reappraisal¹.
- Gereffi, G. (2005). CHAPTER 8: The Global Economy: Organization, Governance, and Development. In (pp. 160).
- Geyskens, I., Steenkamp, J.-B. E. M., & Kumar, N. (2006). Make, Buy, or Ally: A Transaction Cost Theory Meta-Analysis. *The Academy of Management Journal*, 49(3), 519-543. doi:10.2307/20159779
- Ghoshal, S., & Moran, P. (1996). Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory. *The Academy of Management Review*, 21(1), 13-47. doi:10.2307/258627

- Goldeng, E., Grünfeld, L. A., & Benito, G. R. G. (2008). The Performance Differential between Private and State Owned Enterprises: The Roles of Ownership, Management and Market Structure. *Journal of Management Studies*, 45(7), 1244-1273. doi:10.1111/j.1467-6486.2008.00790.x
- Gorringe, P. (1987). The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting by Oliver E. Williamson. *Australian Journal of Management*, 12(1), 125-143. doi:10.1177/031289628701200109
- Grandori, A. (2001). *Organization and economic behavior. [electronic resource]*: London ; New York : Routledge, 2001.
- Grandori, A. (2013). *Handbook of Economic Organization : Integrating Economic and Organization Theory*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Gupta, N. (2005). Partial Privatization and Firm Performance. *The Journal of Finance*, 60(2), 987-1015. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3694774>
- Haley, J. O. (2006). Economic Organizations and Corporate Governance in Japan: The Impact of Formal and Informal Rules. *Journal of Japanese Studies*, 32(1), 235-239. doi:10.1353/jjs.2006.0009
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1993). *Organizational Ecology* (Vol. 1st Harvard University Press pbk. ed). Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hart, O. (1989). An Economist's Perspective on the Theory of the Firm. *Columbia Law Review*, 89(7), 1757-1774. doi:10.2307/1122818
- Hart, O. (2001). Norms and the Theory of the Firm. *University of Pennsylvania Law Review*, 149(6), 1701-1715. doi:10.2307/3312896
- Hart, O. D. (1988). Incomplete Contracts and the Theory of the Firm. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 119-139. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/765017>
- Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2014). *Organization theory : modern, symbolic, and postmodern perspectives*: Oxford, United Kingdom : Oxford University Press, 2013. Third edition.
- Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, 35(4), 519-530. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1809376>

- Hennart, J.-F. (1991). The Transaction Costs Theory of Joint Ventures: An Empirical Study of Japanese Subsidiaries in the United States. *Management Science*, 37(4), 483-497. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2632722>
- Herbst, P., & PrÜFer, J. (2016). FIRMS, NONPROFITS, AND COOPERATIVES: A THEORY OF ORGANIZATIONAL CHOICE. *Annals of Public & Cooperative Economics*, 87(3), 315-343. doi:10.1111/apce.12130
- Hesterly, W. S., Liebeskind, J., & Zenger, T. R. (1990). Organizational Economics: An Impending Revolution in Organization Theory? *The Academy of Management Review*, 15(3), 402-420. doi:10.2307/258016
- Hesterly, W. S., & Zenger, T. R. (1993). The Myth of a Monolithic Economics: Fundamental Assumptions and the Use of Economic Models in Policy and Strategy Research. *Organization Science*, 4 (3) , 4 9 6 - 5 1 0 . Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2634956>
- Heugens, P. (2005). A Neo-Weberian Theory of the Firm. *Organization Studies*, 26(4), 547-567. doi:10.1177/0170840605051471
- Holden, R. (2017). A Nobel Prize for Property Rights Theory. *Games* (20734336), 8(1), 4. doi:10.3390/g8010004
- Holler, M. J. (1985). THE THEORY OF CONTESTABLE MARKETS: COMMENT. *Bulletin of Economic Research*, 37(1), 65. doi:10.1111/j.1467-8586.1985.tb00183.x
- Howard, J. A. (1983). Marketing Theory of the Firm. *Journal of Marketing*, 47(4), 90-100. doi:10.2307/1251402
- Huang, Y., & Dean-Leung, S. (2015). *State-owned enterprise reform*. Australia, Australia/Oceania: Asia Pacific Press.
- Inge, G., Jan-Benedict, E. M. S., & Nirmalya, K. (2006). Make, Buy, or Ally: A Transaction Cost Theory Meta-Analysis. *The Academy of Management Journal*, 49(3), 519. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.20159779&site=eds-live>
- International Finance Corporation, W. B. G. (2018). Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Retrieved from https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c1_b0_7_feb-a7cd-4688-b93a-9585c7be38b8/SOE_Fact_Sheet_July2018.pdf?MOD=AJPERES

- Jacobson, R. (1992). THE "AUSTRIAN" SCHOOL OF STRATEGY. *Academy of Management Review*, 17(4), 782-807. doi:10.5465/AMR.1992.4279070
- Jang, H., & Ha, H. (2010). Governance of public, non-profit, and private organizations in economic development. *Conference Papers -- Southern Political Science Association*, 1. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=poh&AN=54437270&site=ehost-live&scope=site>
- Jay, B. B. (1990). The Debate between Traditional Management Theory and Organizational Economics: Substantive Differences or Intergroup Conflict? *The Academy of Management Review*, 15(3), 382. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.258014&site=eds-live>
- Jiang, Y., & Peng, M. W. (2011). Principal-principal conflicts during crisis. *Asia Pacific Journal of Management*, 28(4), 683-695. doi:10.1007/s10490-009-9186-8
- Johansson, T. (2015). A Critical Appraisal of the Current Use of Transaction Cost Explanations for Government Make-Or-Buy Choices: Towards a Contingent Theory and Forms of Tests. In (Vol. 17, pp. 661-678).
- John, G., & Weitz, B. A. (1988). Forward Integration into Distribution: An Empirical Test of Transaction Cost Analysis. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(2), 337-355. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/764926>
- Jones, B. D. (1999). BOUNDED RATIONALITY. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 297. doi:10.1146/annurev.polisci.2.1.297
- Jones, G. R., & Charles, W. L. H. (1988). Transaction Cost Analysis of Strategy-Structure Choice. *Strategic Management Journal*, 9(2), 159-172. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2486030>
- Jongwook, K., & Mahoney, J. T. (2005). Property rights theory, transaction costs theory, and agency theory: an organizational economics approach to strategic management. *Managerial & Decision Economics*, 26(4), 223-242. doi:10.1002/mde.1218

- Joskow, P. L. (1975). Firm Decision-making Processes and Oligopoly Theory. *The American Economic Review*, 65 (2) , 270 - 279 . Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1818864>
- Joskow, P. L. (1985). Vertical Integration and Long-Term Contracts: The Case of Coal-Burning Electric Generating Plants. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1(1), 33-80. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/764906>
- Joskow, P. L. (1988). Asset Specificity and the Structure of Vertical Relationships: Empirical Evidence. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 95-117. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/765016>
- Joskow, P. L. (2002). Transaction Cost Economics, Antitrust Rules, and Remedies. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 18 (1) , 95 - 116 . Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3555071>
- Kaufman, B. (2008). The Institutional Economics of John R. Commons: Complement and Substitute for Neoclassical Economic Theory. *Socio-Economic Review*, 5 . doi:10.1093/ser/mwl016
- Kaupilla, O.-P. (2015). Alliance Management Capability and Firm Performance: Using Resource-based Theory to Look Inside the Process Black Box. *Long Range Planning*, 48(3), 151-167. doi:10.1016/j.lrp.2013.08.006
- Kim, J., & Mahoney, J. T. (2010). A Strategic Theory of the Firm as a Nexus of Incomplete Contracts: A Property Rights Approach. *Journal of Management*, 36(4), 806-826. doi:10.1177/0149206310363731
- Kirsten, F., Nicolai, J. F., & Peter, G. K. (2006). An Entrepreneurial Theory of Economic Organization. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.289DC6C9&site=eds-live>
- Knight, F. H. (1965). *The economic organization*: New York : Harper & Row, 1965.
- Kogut, B. (1988). JOINT VENTURES: THEORETICAL AND EMPIRICAL PERSPECTIVES. *Strategic Management Journal (John Wiley & Sons, Inc.)*, 9 (4) , 319 - 332 . doi:10.1002/smj.4250090403
- Kraatz, M. S., Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (2009). *Institutional Work* (Vol. null).

- Kyle, E., & Dean, L. (2015). Economic Organization and the Structure of Water Transactions. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 40(3), 347. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.44131361&site=eds-live>
- Lafontaine, F. (1992). Agency Theory and Franchising: Some Empirical Results. *The RAND Journal of Economics*, 23(2), 263-283. doi:10.2307/2555988
- Lai, L. W. C., & Yu, B. T. (2003). Market or Hierarchy
The Theory of the Firm. In *The Power of Supply and Demand* (pp. 175-220): Hong Kong University Press.
- Langlois, R. N., & Foss, N. J. (1997). *Capabilities and Governance: The Rebirth of Production in the Theory of Economic Organization*. Working Paper. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=8752083&site=ehost-live&scope=site>
- Langlois, R. N., & Foss, N. J. (1999). Capabilities and governance: The rebirth of production in the theory of economic organization. *Kyklos*, 52(2), 201. doi:10.1111/j.1467-6435.1999.tb01442.x
- Leeahtam, P. (1991). *Fiscal deficit and balance of payments adjustments : a case study on Thailand in the 1980s and prospects for the 1990s / Pisit Leeahtam*. (Thesis). Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsclr&AN=edsclr.ocm65730567&site=eds-live> Available from EBSCOhost edsclr database.
- Leeahtam, P. (2016). Sustainability of the World/Thai Economy and Fiscal Integrity. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.FB16B4FB&site=eds-live>
- Levy, D. T. (1985). The Transactions Cost Approach to Vertical Integration: An Empirical Examination. *The Review of Economics and Statistics*, 67(3), 438-445. doi:10.2307/1925972
- Limits of Market Organization, The*. (2005). Russell Sage Foundation.

- Lin, J. Y., Cai, F., & Li, Z. (1998). Competition, Policy Burdens, and State-Owned Enterprise Reform. *The American Economic Review*, 88(2), 422-427. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/116960>
- Madhok, A. M. b. u. e. (1996). The Organization of Economic Activity: Transaction Costs, Firm Capabilities, and the Nature of Governance. *Organization Science*, 7(5), 577-590. doi:10.1287/orsc.7.5.577
- Manuel, B., & Anil K, G. (1999). TRUST WITHIN THE ORGANIZATION: INTEGRATING THE TRUST LITERATURE WITH AGENCY THEORY AND TRANSACTION COSTS ECONOMICS. *Public Administration Quarterly*, 23(2), 177. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.40861779&site=eds-live>
- Masten, S. E. (1988). A Legal Basis for the Firm. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 181-198. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/765020>
- Max, W. (2009). *The Theory Of Social And Economic Organization*. [N.p.]: Free Press.
- McKeown, T. J. (1983). Hegemonic stability theory and 19th century tariff levels in Europe. *International Organization*, 37(1), 73. doi:10.1017/S0020818300004203
- McNally, J. J. (2018). The Functions of the Executive, by Chester Barnard. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938. 334 pages, soft cover. *Academy of Management Learning & Education*, 17(1), 112-114. doi:10.5465/amle.2017.0420
- Menard, C. (2011). Hybrid Modes of Organization. Alliances, Joint Ventures, Networks, and Other 'Strange' Animals.
- Michael, C. J., & William, H. M. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.608A4D5A&site=eds-live>
- Mikko, K., & Joseph, T. M. Transaction Cost Economics as a Theory of the Firm, Management, and Governance. In: Oxford University Press.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe* (Vol. null).
- Millward, R. (2013). *The State and Business in the Major Powers. Explorations in Economic History* (Vol. null).
- Mir, K. (2018). *Ethics and Economic Theory*.

- Mitsuhashi, H., Shane, S., & Sine, W. D. (2008). Organization Governance Form in Franchising: Efficient Contracting or Organizational Momentum? *Strategic Management Journal*, 29(10), 1127-1136. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/20142084>
- Moe, T. M. (2012). Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy. In (Vol. 10).
- Musolf, L. (1989). Accountability and Government-Sponsored Enterprises. *Public Administration Review*, 49(6), 584-584. doi:10.2307/976590
- Musolf, L. (1991). Government-Sponsored Enterprises and Congress. *Public Administration Review*, 51(2), 131-137. doi:10.2307/977106
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1974). NEOCLASSICAL vs. EVOLUTIONARY THEORIES OF ECONOMIC GROWTH: CRITIQUE AND PROSPECTUS. *Economic Journal*, 84(336), 886-905. doi:10.2307/2230572
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (2002). Evolutionary Theorizing in Economics. *Journal of Economic Perspectives*, 16(2), 23. doi:10.1257/0895330027247
- Nickerson, J. A., & Zenger, T. R. (2004). A Knowledge-Based Theory of the Firm: The Problem-Solving Perspective. *Organization Science*, 15(6), 617-632. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/30034765>
- Oliver, E. W. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law & Economics*, 22(2), 233. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjrs&AN=edsjrs.725118&site=eds-live>
- Oliver, E. W. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story: Comment. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 6, 263. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjrs&AN=edsjrs.764992&site=eds-live>
- Oliver, E. W. (1991a). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269. doi:10.2307/2393356
- Oliver, E. W. (1991b). Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 159. Retrieved from

<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.764962&site=eds-live>

Oliver, E. W. (1993a). Calculativeness, Trust, and Economic Organization. *The Journal of Law & Economics*, 36 (1) , 453 . Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.725485&site=eds-live>

Oliver, E. W. (1993b). Opportunism and Its Critics. *Managerial and Decision Economics*, 14 (2) , 97 . Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.2488006&site=eds-live>

Oliver, E. W. (1998a). The Institutions of Governance. *The American Economic Review*, 88 (2) , 75 . Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.116896&site=eds-live>

Oliver, E. W. (1998b). Transaction Cost Economics: How it Works; Where it is Headed De Economist 146 . Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.4908483&site=eds-live>

Oliver, E. W. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 306. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.3554953&site=eds-live>

Oliver, E. W. (2000) . New Institutional Economics. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.5A1CC129&site=eds-live>

Oliver, E. W. (2002a). The Lens of Contract: Private Ordering. *The American Economic Review*, 92 (2) , 438 . Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.3083447&site=eds-live>

Oliver, E. W. (2002b). The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *The Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 171. Retrieved from

<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.3216956&site=eds-live>

Oliver, E. W. (2005a). The Economics of Governance. *The American Economic Review*, 95 (2) , 1 . Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.4132783&site=eds-live>

Oliver, E. W. (2005b). The Mechanisms of Governance. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.D55FC6FB&site=eds-live>

Oliver, E. W. (2007). Pragmatic Methodology: A Sketch, with Applications to Transaction Cost Economics. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.AAFCE929&site=eds-live>

Oliver, E. W. (2010). Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *The American Economic Review*, 100 (3) , 673 . Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.27871227&site=eds-live>

Oliver, E. W., Michael, L. W., & Jeffrey, E. H. (1975). Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange. *The Bell Journal of Economics*, 6(1), 250. doi:10.2307/3003224

Önday, Ö. (2016). *Organizational Economics Theory: From Theory of Firm of Jensen & Meckling to Business Transactions of Rubin*.

Organisation for Economic, C.-o., & Development. (2011). Corporate Governance of State-Owned Enterprises Change and Reform in OECD Countries since 2005. In. Belgium, Europe: OECD Publishing.

Ostrom, E. (2015). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ouchi, W. G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, 25 (9) , 833 - 848 . Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2630236>

- Pacala, A. (2012). RECENT THEORIES OF THE FIRM: A CRITICAL APPROACH. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 21(1), 562-567. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=86068788&site=ehost-live&scope=site>
- Pasuk, P., & Baker, C. (2016). *Unequal Thailand : aspects of income, wealth and power*: Singapore : NUS Press, 2016.
- Peltonen, T. (2016). *Organization Theory : Critical and Philosophical Engagements* (Vol. First edition). Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Peng, M. W., Bruton, G. D., Stan, C. V., & Huang, Y. (2016). Theories of the (state-owned) firm. *Asia Pacific Journal of Management*(2), 293. doi:10.1007/s10490-016-9462-3
- Pessali, H. (2009). Metaphors of Transaction Cost Economics. *Review of Social Economy*, 67(3), 313-328. doi:10.1080/00346760801933393
- Pol, A. (2015). *6 The Transaction-Cost Approach*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform* (Vol. null).
- Posner, R. A. (1969). Natural Monopoly and Its Regulation. *Stanford Law Review*, 21(3), 548-643. doi:10.2307/1227624
- Radygin, A., Simachev, Y., & Entov, R. (2015). The state-owned company: “State failure” or “market failure”?1 . *Russian Journal of Economics*, 1 (1) , 5 5 - 8 0 . doi:<https://doi.org/10.1016/j.ruje.2015.05.001>
- Rapeepathana, B. (1994). *Transaction Cost Economics Analysis of Bangkok Mass Transit Authority (BMTA) : A Case Study of Bus Maintenance*: 1994.
- Rendtorff, J. D. (2017). *Perspectives on Philosophy of Management and Business Ethics: Including a Special Section on Business and Human Rights*: Springer International Publishing.
- Richard, N. L., & Nicolai, J. F. (1996). Capabilities and Governance: the Rebirth of Production in the Theory of Economic Organization. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.38147A0&site=eds-live>
- Ricketts, M. (1994). *The Economics of business enterprise : an introduction to economic organisation and the theory of the firm*: New York : Harvester Wheatsheaf, 1994.

2nd. ed.

The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World. (2000). (P. A. Toninelli Ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Roberts, N. C., & King, P. J. (1996). *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation* (Vol. null).

Ronald, C. (1998). The New Institutional Economics. *The American Economic Review*, 88(2), 7-2. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjrs&AN=edsjrs.116895&site=eds-live>

Rosser, E. M., & Sanders, D. M. (2017). Government-Sponsored Enterprises after 1968 Public-Private Ownership, Control, and Political Impacts. In *A History of Mortgage Banking in the West* (pp. 249-268): University Press of Colorado.

Rubin, P. H. (1990). *Managing business transactions : controlling the cost of coordinating, communicating, and decision making*: New York : Free Press, 1990.

Rugina, A. N. (1986). New and Old Foundations of Economic Analysis. *International Journal of Social Economics*, 13(7/8), 3. doi:10.1108/eb014020

Rugman, A. M., & Verbeke, A. (2003). Extending the Theory of the Multinational Enterprise: Internalization and Strategic Management Perspectives. *Journal of International Business Studies*, 34(2), 125-137. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3557148>

Scherer, A. G., Palazzo, G., & Matten, D. (2014). The Business Firm as a Political Actor: A New Theory of the Firm for a Globalized World. *Business & Society*, 53(2), 143-156. doi:10.1177/0007650313511778

Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development* (Vol. null).

Schumpeter, J. A., Moss, L. S., & History of Economics, S. (1996). *Joseph A. Schumpeter: Historian of Economics : Perspectives on the History of Economic Thought*. London: Routledge.

Schwartz, M., & Harris, H. (2013). *Research in Ethical Issues in Organizations* (Vol. First edition). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Scott, W. R. (2007). *Institutions and Organizations* (Vol. null).

- Scott, W. R., & Blau, P. M. (2003). *Formal Organizations: A Comparative Approach*. Stanford: Stanford University Press.
- Self, P. (1968). The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development/Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity. *Public Administration*, 46(1), 98-100. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=4550671&site=eds-live>
- Shapiro, S. P. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, 31, 263-284. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/29737720>
- Silva, C. L. d., & Saes, M. S. M. (2007). Governance structure and transaction cost: relationship between strategy and asset specificity. *Nova Economia*, 17, 443-468. Retrieved from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512007000300004&nrm=iso
- Silverman, D. (1970). *The theory of organisations : a sociological framework*: London : Heinemann Educational, c1970.
- Simon, H. (2007). Administrative Behavior. *Bloomsbury Business Library - Management Library*, 2 - 2. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=26659545&site=ehost-live&scope=site>
- Simon, H. A. (1964). On the Concept of Organizational Goal. *Administrative Science Quarterly*, 9(1), 1-22. doi:10.2307/2391519
- Smith, A. (2014). *The wealth of nations*: Middletown, DE : Shine classic, 2014.
- Song, L. (2018). State-owned enterprise reform in China
Past, present and prospects. In L. Song, R. Garnaut, & C. Fang (Eds.), *China's 40 Years of Reform and Development* (pp. 345-374): ANU Press.
- Stanley, J. D. (1966). Fictions: Legal and Organizational. *The Academy of Management Journal*, 9(2), 123-126. doi:10.2307/255030
- Stanton, T. H. (1991). Increasing the Accountability of Government-Sponsored Enterprises: Next Steps. [Report of the Secretary of the Treasury on Government Sponsored Enterprises, Department of the Treasury; Government Sponsored Enterprises: A

- Framework for Limiting the Government's Exposure to Risks, U. S. General Accounting Office; Controlling the Risks of Government Sponsored Enterprises, Congressional Budget Office; Recommendation 91-6: Improving Supervision of the Safety and Soundness of Government Sponsored Enterprises, Administrative Conference of the United States]. *Public Administration Review*, 51(6), 572-575. doi:10.2307/976611
- Stanton, T. H. (2009). Government-Sponsored Enterprises: Reality Catches up to Public Administration Theory. *Public Administration Review*, 69(4), 632-639. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27697909>
- State-Owned Enterprise Reform in Vietnam: Lessons from Asia*. (1996). ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Steven, T., & Oliver, E. W. (2011). Theories of Firm and Market Organization: Focal Transactions, Empirical Testing, and Scaling Up. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.AF30CA5A&site=eds-live>
- Storchevoi, M. A. (2015). The Theory of the Firm and Strategic Management. *Problems of Economic Transition*, 57(9), 1-19. doi:10.1080/10611991.2014.1088357
- Teece, D. J. (1981). Internal Organization and Economic Performance: An Empirical Analysis of the Profitability of Principal Firms. *The Journal of Industrial Economics*, 30(2), 173-199. doi:10.2307/2098201
- Teece, D. J. (2014a). A dynamic capabilities-based entrepreneurial theory of the multinational enterprise. *Journal of International Business Studies*, 45(1), 8-37. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/43653792>
- Teece, D. J. (2014b). THE FOUNDATIONS OF ENTERPRISE PERFORMANCE: DYNAMIC AND ORDINARY CAPABILITIES IN AN (ECONOMIC) THEORY OF FIRMS. *Academy of Management Perspectives*, 28(4), 328-352. doi:10.5465/amp.2013.0116
- Thynne, I. (2015). Ownership as an instrument of policy and understanding in the public sphere: trends and research agenda. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.C6C7B293&site=eds-live>

- Ulbrich, H. H. (1991). Natural Monopoly in Principles Textbooks: A Pedagogical Note. *The Journal of Economic Education*, 22(2), 179-182. doi:10.2307/1182423
- Vickers, J. (1985). Delegation and the Theory of the Firm. *The Economic Journal*, 95, 138-147. doi:10.2307/2232877
- Walker, G., & Weber, D. (1984). A Transaction Cost Approach to Make-or-Buy Decisions. *Administrative Science Quarterly*, 29(3), 373-391. doi:10.2307/2393030
- Wang, L., & Judge, W. (2012). Managerial ownership and the role of privatization in transition economies: The case of China. *Asia Pacific Journal of Management*, 29(2), 479-498. doi:10.1007/s10490-010-9205-9
- Wieland, J. (2014). *Governance Ethics: Global value creation, economic organization and normativity*: Springer International Publishing.
- William, G. O. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129. doi:10.2307/2392231
- William, S. H., Julia, L., & Todd, R. Z. (1990). Organizational Economics: An Impending Revolution in Organization Theory? *The Academy of Management Review*, 15(3), 402. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.258016&site=eds-live>
- Williamson, O. E. (1986). *Economic organization : firms, markets and policy control*: Brighton : Wheatsheaf Books, 1986.
- Williamson, O. E. (1993). Transaction Cost Economics and Organization Theory. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.FB58D771&site=eds-live>
- Williamson, O. E. (1995). Hierarchies, Markets and Power in the Economy : An Economic Perspective. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.982E406&site=eds-live>
- Williamson, O. E. (2005). Why Law, Economics and Organization. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.FFF12100&site=eds-live>

- Williamson, O. E. (2007). Transaction Cost Economics: An Introduction. In. Germany, Europe: Kiel: Kiel Institute for the World Economy (IfW).
- Williamson, O. E. (2008a). Corporate Boards of Directors: In Principle and in Practice. *Journal of Law, Economics, and Organization*(Issue 2), 247. Retrieved from <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshol&AN=edshol.hein.journals.jleo24.17&site=eds-live>
- Williamson, O. E. (2008b). TRANSACTION COST ECONOMICS: THE PRECURSORS. *Economic Affairs*, 28(3), 7-14. doi:10.1111/j.1468-0270.2008.00838.x
- Williamson, O. E. (2010a). Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *The American Economic Review*, 100(3), 673-690. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27871227>
- Williamson, O. E. (2010b). Transaction Cost Economics: The Origins. *Journal of Retailing*. doi:10.1016/j.jretai.2010.07.006
- Wood, D. C., & Berta, P. (2014). *Production, Consumption, Business and the Economy : Structural Ideals and Moral Realities*. Bingley, England: Emerald Group Publishing Limited.
- Xun, W., & Malaluan, N. A. (2008). A Tale of Two Concessionaires: A Natural Experiment of Water Privatisation in Metro Manila. *Urban Studies*, 45(1), 207-229. doi:10.1177/0042098007085108
- Zenger, T. R., Felin, T., & Bigelow, L. (2011). Theories of the Firm-Market Boundary. *Academy of Management Annals*, 5(1), 89-133. doi:10.1080/19416520.2011.590301
- Zhang, C. M., & Greve, H. R. (2018). Delayed Adoption of Rules: A Relational Theory of Firm Exposure and State Cooptation. *Journal of Management*, 44(8), 3336-3363. doi:10.1177/0149206316673719
- Zhang, Y., Pinkse, J., & McMeekin, A. (2019). Governance of Sharing Economy Organizations: Exploring Social Bonding and Economic Transaction. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 2019(1), 1-1. doi:10.5465/AMBPP.2019.12890abstract
- Zingales, L. (2017). Towards a Political Theory of the Firm. *Journal of Economic Perspectives*, 31(3), 113-130. doi:10.1257/jep.31.3.113

กรมทรัพยากรน้ำ. (2557). คู่มือการวิเคราะห์อัตราค่าน้ำประปา. Retrieved from <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER18/DRAWER056/GENERAL/DATA0000/00000057.PDF>

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2562). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หุ่นส่วนและบริษัท (รวม ล ' ำ ส , ต) . Retrieved from https://www.dbd.go.th/ewt_news.php?nid=950&filename=law01

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2562). วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์. Retrieved from <https://www.labour.go.th/index.php/about/about-m5>

กลุ่มบริษัทสามารถ. (2560). ข้อมูลกลุ่มธุรกิจ. Retrieved from https://www.samartcorp.com/11/ci_structure_th.php

การประปานครหลวง. (2558). กปน. จับมือ WHO และ UNICEF จัดอบรมการบริหารจัดการน้ำนานาชาติ. Retrieved from https://www.mwa.co.th/ewt_news.php?nid=22081&filename=index

การประปานครหลวง. (2562a). กปน. ยืนยันน้ำประปาไม่ขาดแคลน แต่ขอให้ใช้อย่างประหยัด พร้อมขอขอบคุณประชาชน. Retrieved from https://www.mwa.co.th/ewt_news.php?nid=49260&filename=index

การประปานครหลวง. (2562b). รายงานประจำปี 2561. Retrieved from https://www.mwa.co.th/mobile/download/Annual_Report_2561.pdf

ชนิดา, จ. (2560). ทฤษฎีองค์การ : ปรัชญา กระบวนทัศน์ และแนวคิด: กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

พิมพ์ครั้งแรก.

ฐานเศรษฐกิจ. (2560). SAMART เผยรัฐบาลกัมพูชายายสัมปทาน CATS อีก 7 ปี. Retrieved from <https://www.thansettakij.com/content/241096>

นันทวัฒน์, บ. (2560). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ: กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560.

พิมพ์ครั้งที่ 5 ปรับปรุงใหม่.

บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด. (2562a). โครงสร้างองค์กรและผู้บริหาร. Retrieved from <https://www.aerothai.co.th/th/about/management>

บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด. (2562b). รายงานประจำปีงบประมาณ 2561. Retrieved from <https://www.aerothai.co.th/sites/default/files/files/document/%E0%B8%A3%E0%>

[B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%88%E0%B8%B3%E0%B8%9B%E0%B8%B5%202561.pdf](https://www.aerothai.co.th/th/about/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B8%A8%E0%B8%99%E0%B9%8C%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88)

บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด. (2562c). หน้าที่และความรับผิดชอบ วิสัยทัศน์ พันธกิจ. Retrieved from <https://www.aerothai.co.th/th/about/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B8%A8%E0%B8%99%E0%B9%8C%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88>

พลวุฒิ, ส. (2562). ซีพีเซ็นสัญญาครั้งประวัติศาสตร์ เดินหน้ารถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน. Retrieved from <https://thestandard.co/cp-sign-contract/>

มติชนออนไลน์. (2562). “บรรยง” ขำแหละสาเหตุทำไมการบินไทยถึงขาดทุน. Retrieved from https://www.matichon.co.th/economy/news_1633120

ศิริขวัญ, ว. (2560). ภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย. Retrieved from https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=464

สถาบันพระปกเกล้า. (2559). รัฐวิสาหกิจ. Retrieved from <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88#.E0.B8.A3.E0.B8.B9.E0.B8.9B.E0.B9.81.E0.B8.9A.E0.B8.9A.E0.B8.81.E0.B8.B2.E0.B8.A3.E0.B8.88.E0.B8.B1.E0.B8.94.E0.B8.95.E0.B8.B1.E0.B9.89.E0.B8.87.E0.B8.AD.E0.B8.87.E0.B8.84.E0.B9.8C.E0.B8.81.E0.B8.B2.E0.B8.A3.E0.B8.A3.E0.B8.B1.E0.B8.90.E0.B8.A7.E0.B8.B4.E0.B8.AA.E0.B8.B2.E0.B8.AB.E0.B8.81.E0.B8.B4.E0.B8.88>

สยามรัฐ. (2561). รัฐวิสาหกิจเสือนอนกิน. Retrieved from <https://siamrath.co.th/n/51042>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2523). เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย (การต่อสัญญาให้บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด) Retrieved from http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2523/c2_0051_2523.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2562). ระบบค่าตอบแทน (compensation). Retrieved from <https://www.ocsc.go.th/compensation>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2556). ระบบประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (เกณฑ์และวิธีการประเมิน).

Retrieved

from

<http://www.sepo.go.th/tinyMCE/plugins/filemanager/thumbs/SEPA/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%9C%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B9%88/1.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2560a). คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. Retrieved from

<http://www.sepo.go.th/content/35>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2560b). คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจ. Retrieved from

<http://www.sepo.go.th/content/12>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2562a). ความเป็นมาของ สคร. Retrieved from

<http://www.sepo.go.th/content/1>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2562b). คะแนนผลประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ปี 2561.

Retrieved from <http://www.sepo.go.th/assets/document/file/score011062.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2562c). ระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ. Retrieved

from <http://www.sepo.go.th/pes/>

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2562). หนี้รัฐวิสาหกิจ. Retrieved from

<http://www.pdmo.go.th/th/public-debt/non-financial-guaranteed-debt/domestic-external>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2560). แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2560 - 2564. Retrieved from

http://www.sepo.go.th/assets/document/file/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%20260660_final.pdf

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2561). หลักเกณฑ์ประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจด้านการบริหาร

จ ัด ก ำ ร อด ง ค ำ ก ร . Retrieved from

http://www.sepo.go.th/pes/assets/document/file/pes_250661_2561.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2543). พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502. Retrieved

from https://www2.opdc.go.th/uploads/files/Gov_Budget.pdf

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2546). รายงานความคืบหน้าในการแปรรูปการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค. Retrieved from http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2_3.jsp?top_serl=194269&key_word=%A1%D2%C3%BB%C3%D0%BB%D2%B9%A4%C3%CB%C5%C7%A7&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yy2=

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2561). ร่างนโยบายห้วงอากาศแห่งชาติ. Retrieved from http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2_3.jsp?top_serl=99327930&key_word=%C7%D4%B7%C2%D8%A1%D2%C3%BA%D4%B9&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=

สุรศักดิ์, โ. (2548). บริษัทจดทะเบียนและธรรมาภิบาลบริษัทไทยภายใต้แนวทฤษฎีความสมดุลของอำนาจ (พิมพ์ครั้งที่ 1. ed.): สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ภัทรพงศ์ สาลักษณ์
วัน เดือน ปี เกิด	31 ตุลาคม 2527
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY