

# รัฐวิสาหกิจ: การประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์\*

คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อใช้ให้ใครทำอะไรสักอย่าง เรามักจะ (1) ตั้งความหวังว่าเขาควรทำได้มากน้อยแค่ไหนในสภาพการปกติ (2) แล้วดูว่าเขาทำได้จริงสักเท่าใด เมื่อเปรียบเทียบแล้วได้มากหรือน้อยกว่าที่คาดหวังยอมทำให้เกิดความพอใจหรือผิดหวัง ซึ่งนำไปสู่ (3) การให้รางวัลหรือลงโทษตามแต่กรณี เพื่อเป็นการตอบแทนสำหรับงานที่ทำมา หรือกระตุ้นสำหรับงานที่จะให้ทำในอนาคต

ในระดับองค์กร ขึ้นตอนทั้งสามนี้ยังมีความจำเป็นอยู่อย่างมากสำหรับการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กร หากปรากฏได้ชื่อใหม่ที่ดีเป็นวิชาการกว่า (1) การตั้งมาตรฐาน (Standard Setting) (2) การประเมินผล (Evaluation) และ (3) การให้รางวัลหรือลงโทษ (Sanction) ขึ้นตอนทั้งสามนี้เป็นหัวใจของกิจการทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นภาครัฐบาลหรือเอกชน เพราะหากขาดระบบการควบคุมที่ดีแล้วหน่วยงานหรือองค์กรก็ย่อมเสื่อม และอาจสลายไปในที่สุด

วัตถุประสงค์ของบทความนี้จะคลุมถึงการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยเน้นเฉพาะการ

ตั้งมาตรฐาน และการประเมินผล ส่วนการตั้งมาตรการให้รางวัลหรือลงโทษนั้นจะเพียงชี้แนะเท่านั้น เพราะการให้รางวัลหรือลงโทษเป็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับสภาพการเมืองและกว้างเกินกว่าที่จะรวบรวมอย่างเป็นกิจลักษณะได้ในบทความนี้ได้

ถ้าจะว่ากันไปแล้ว รัฐวิสาหกิจทั้ง 72 แห่งของประเทศไทยล้วนมีลักษณะพิเศษของตนเอง การจะเอาการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ไปเทียบกับ องค์การสลากกินแบ่งรัฐบาลย่อมกระทำไม่ได้ หากยอมรับความจริงข้อนี้ก็จำเป็นต้องเขียน ขึ้นตอนในการควบคุมด้วยกันทั้งหมด 72 วิธีเพื่อให้เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งย่อม

\* ผู้เขียนขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ยุกา กาญจนกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จีระภา เอมะสิทธิ์ อาจารย์เสาวนีย์ ลิขิตวัฒน์ อาจารย์อังครัตน์ อรุณคง และอาจารย์ เจษฎาวัฒน์ เปรียบจรรย์วัฒน์ สำหรับคำวิจารณ์และแนะนำ ที่ช่วยให้บทความนี้สมบูรณ์ขึ้น ที่จะลืมนกล่าวเสียมิได้ก็คือ ศาสตราจารย์ สังเวียน อินทรวิชัย ซึ่งเป็นทั้ง ที่ปรึกษาผู้ร่วมงาน กำลังใจ และแรงคลุจใจ ให้ตลอดมา

เมื่อใช้ให้ใครทำอะไรสักอย่าง เรามักจะ (1) ตั้งความหวังว่า เขาควรทำได้มากน้อยแค่ไหน ในสภาพการณ์ปกติ (2) แล้ว ดูว่าเขาทำได้จริงสักเท่าใด เมื่อ เปรียบเทียบแล้ว ได้มากหรือน้อย กว่าที่คาดหวังย่อมทำให้เกิดความ พ้อใจหรือผิดหวัง ซึ่งนำไปสู่ (3) การให้รางวัลหรือลงโทษตามแต่ กรณี เพื่อเป็นการตอบแทนสำหรับ งานที่ทำมาหรือกระตุ้นสำหรับ งานที่จะให้ทำในอนาคต

---

---

---

จะต้องใช้เวลาและทรัพยากรเกินกว่าที่จะจัดสรรได้ อีกทั้งยังทำให้เป็นที่ตำหนิติเตียนได้ว่า ขั้นตอนในการควบคุมที่ เขียนให้กับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไม่มีความเกี่ยวข้องกันเลย จึงไม่มีหลักประกันอะไรว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะได้รับการพิจารณาประเมินผล ในลักษณะเครื่องวัดและผ่อนปรนพอ ๆ กัน

ในทางตรงกันข้าม ถ้าเสนอให้มีนโยบายควบคุมรัฐวิสาหกิจเพียงอย่างเดียว โดยเขียนนโยบายครอบคลุมทุกหน่วยงาน ปัญหาที่ตามมาก็คือ นโยบายนั้นจะกว้างจนไม่

เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพราะกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ถูกเขียนในลักษณะไม่เจาะจงจนผู้เกี่ยวข้องสามารถที่จะตีความไปต่าง ๆ ในทิศทางที่ทำให้ตนเองได้เปรียบมากที่สุด

บทความนี้ต้องการเสนอทางสายกลางระหว่างทางเลือกทั้งสองที่กล่าวมาแล้ว โดยนำรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมาจัดเป็นหมวดหมู่ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจและมองเห็นภาพรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวมอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

## วิธีจำแนกหมวดหมู่ของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การจำแนกหมวดหมู่รัฐวิสาหกิจไม่ใช่ของใหม่ มีผู้ที่ศึกษาและเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจได้ทำการจำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็นหมวดหมู่หลายวิธีด้วยกันเช่น โดยกระทรวงเจ้าสังกัด ลักษณะของกิจการ (เช่นสถาบันการเงิน การบริการ และอุตสาหกรรม) ลักษณะและวัตถุประสงค์การจัดตั้ง หรือโดยสภาวะการได้กำไรขาดทุน ซึ่งล้วนมีประโยชน์ตามความต้องการของผู้จำแนกที่แตกต่างกันออกไป

การจำแนกหมวดหมู่รัฐวิสาหกิจตามวิธีใหม่นี้ จะช่วยให้สะดวกในการกำหนดมาตรการและขั้นตอนของการควบคุม (การตั้งมาตรฐาน การประเมินผล และการให้รางวัลหรือลงโทษ) ทั้งอาจจะเป็นประโยชน์ในการช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะวิสัยของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยทั้งระบบด้วย

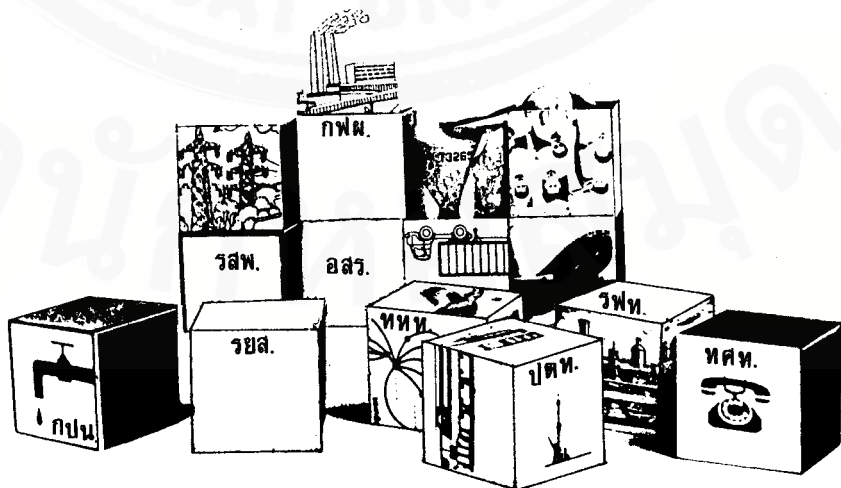
วิธีจำแนกหมวดหมู่ใหม่ นี้ประกอบด้วยตารางขนาด  $3 \times 3$  ให้แนวนอน (Rows) ทั้ง 3 แสดงถึงวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีด้วยกัน 3 หมวดใหญ่ ๆ คือ (1) เพื่อเป็นกลไกของรัฐบาล (2) เพื่อการควบคุม และ (3) เพื่อหารายได้ให้กับรัฐบาล ส่วนทางแนวตั้งทั้ง 3 แสดงถึงลักษณะของการแข่งขันในตลาดสำหรับกิจการนั้น ๆ ซึ่งมีด้วยกัน 3 หมวดใหญ่ ๆ คือ (1) รัฐวิสาหกิจดำเนินการแต่ผู้เดียว (2) มีการแข่งขันจากเอกชนแต่อย่างที่ไม่เสมอภาค (เป็นเพราะอภิสิทธิ์หรือพันธกรณีของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีนอกเหนือจากที่เอกชนคู่แข่งมี) และ (3) มีการแข่งขันจากเอกชนอย่างเสมอภาค

	(1) ดำเนินการ แต่ผู้เดียว	(2) แข่งขันอย่าง ไม่เสมอภาค	(3) แข่งขันอย่าง เสมอภาค
(1) กลไกของรัฐบาล	1		
(2) เพื่อควบคุม	2	3	4
(3) เพื่อหารายได้	5	6	7

ภาพแสดงการจำแนกรัฐวิสาหกิจ

ตารางในภาพแสดงให้เห็นการจำแนกรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยออกเป็น 7 กลุ่ม (Blocks) โดยอาศัยวัตถุประสงค์และลักษณะของตลาดเป็นข้อพิจารณาตั้งข้างต้น โปรดสังเกตว่าสองช่องขวาในแนวนอนที่ 1 ถูกตัดทิ้ง เพราะถ้ากิจการนั้นเป็นกลไกของรัฐบาล ก็เป็นธรรมชาติอยู่เองที่การแข่งขันจากเอกชนย่อมไม่เกิดขึ้น

ในขั้นต่อไปเรานำรัฐวิสาหกิจของไทยทั้งหมดมาแยกแยะจัดเข้าไปตามกลุ่มต่าง ๆ ทั้ง 7 กลุ่มโดยคำนึงถึงลักษณะตามแนวนอน(วัตถุประสงค์) และลักษณะตามแนวตั้ง(การแข่งขันในตลาด) ตัวอย่างเช่นองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป(อสร.) ควรจัดเข้าอยู่ในกลุ่ม 7 ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์เดิมของ อสร. นี้จะเป็นเพื่อการผลิตยุทธปัจจัย แต่ไว้ใน





# การจำแนกรัฐวิสาหกิจในลักษณะ ดังกล่าวก็เพื่อความสามารถใน การตั้งมาตรฐาน และประเมิน (1) ประสิทธิภาพ และ (2) ประ สิทธิภาพ ของหน่วยงานแต่ละ แห่ง

สถานการณ์ปัจจุบัน อาหารสำเร็จรูปเป็นของที่ซื้อหาได้ในท้องตลาดจึงทำให้ขาดความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์การผลิตอาหารสำเร็จรูปในปัจจุบันจึงเป็นเพียงการหารายได้มิได้เป็นกลไกของรัฐบาล หรือเพื่อที่จะควบคุมอุตสาหกรรมประเภทนั้น ๆ ดังนั้น ควรอยู่ในแนวนอนที่ 3 ส่วนทางด้านลักษณะของตลาดควรจัดให้อยู่ในแนวตั้งที่ 3 เพราะมีการแข่งขันจากเอกชนที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปเช่นเดียวกันอย่างเสมอภาค

สำหรับการประปานครหลวง(กปน.) ควรจัดอยู่ในกลุ่ม 2 เพราะเป็นกิจการที่รัฐเห็นว่าเป็นปัจจัยสำหรับสังคมที่สำคัญเกินกว่าจะให้เอกชนมาจัดการ จึงเข้าควบคุมโดยดำเนินการแต่ผู้เดียว (นอกจากจะมีการแข่งขันในทางอ้อมโดยการที่เอกชนจะบ่อนทำลายเอง ซึ่งก็ไม่ถือว่าเป็นข้อบ่งชี้กว้างขวางพอที่จะนำมาเปรียบเทียบกันได้)

อนึ่ง การจำแนกหมวดหมู่ของรัฐวิสาหกิจอาจเกิดความคลาดเคลื่อนบ้างอันสืบเนื่องมาจากการตีความของแต่ละบุคคล แต่ความคลาดเคลื่อนที่วุ่นวายนี้ สามารถขจัดได้โดยอาศัยการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อโต้แย้ง หรือลงคะแนนตัดสินใจได้ ในทำนองเดียวกับการยุติข้อพิพาทอื่น ๆ ตามครรลองประชาธิปไตย

## ประโยชน์จากการจำแนกหมวดหมู่

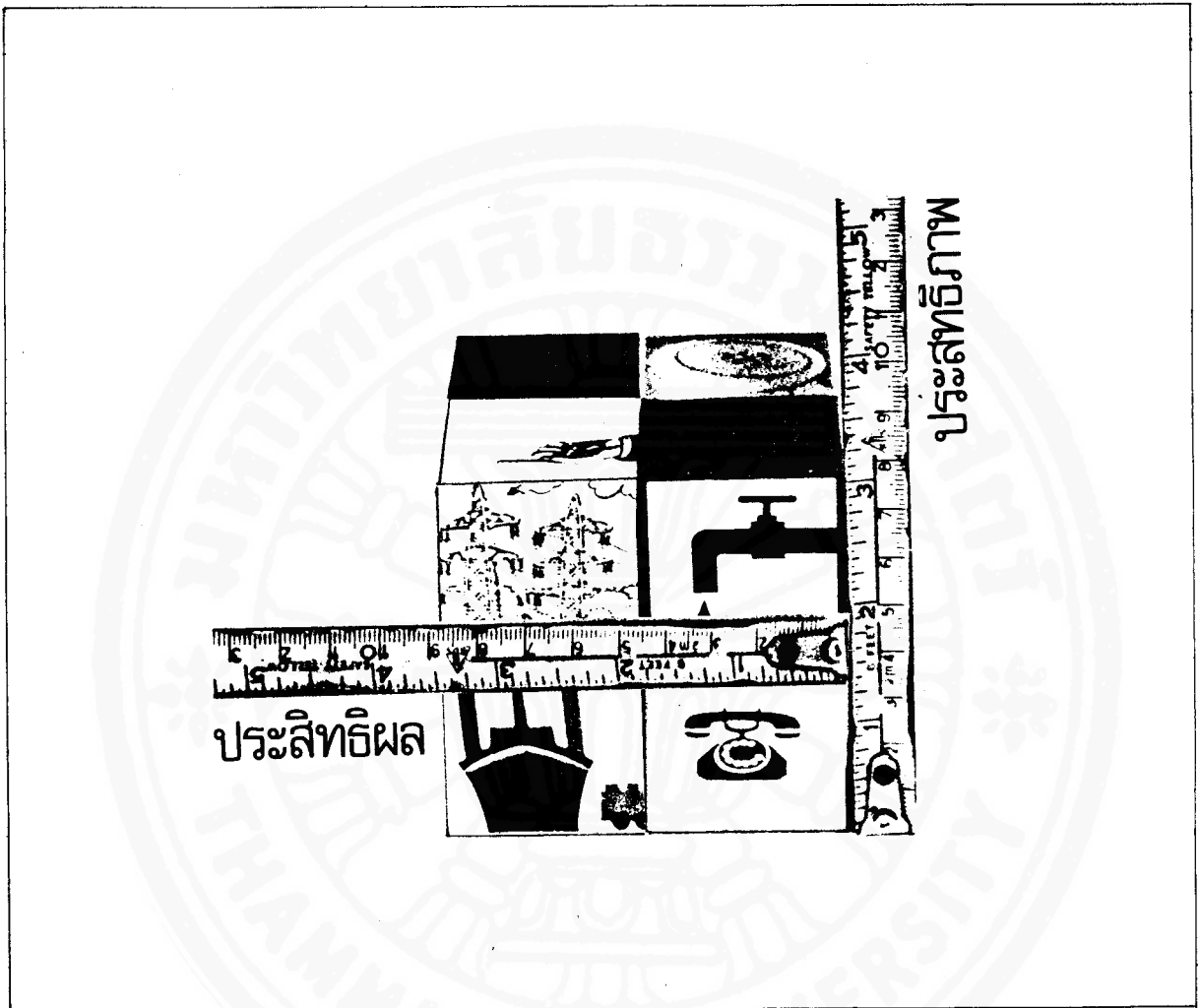
การจำแนกรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อความสามารถในการ ตั้งมาตรฐาน และประเมิน (1) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และ (2) ประสิทธิภาพ (Efficiency)\* ของหน่วยงานแต่ละแห่ง

โดยย่อ ๆ ประสิทธิภาพ หมายถึงการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หากเราต้องการวัดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจเราต้องทราบ เราต้องการให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ทำอะไรบ้าง และดูว่ารัฐวิสาหกิจนั้นสามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ ถ้าได้ตามเป้าหมายก็กล่าวได้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีประสิทธิผล ดังนั้น การที่เราแบ่งวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจตามแนวนอน ก็ทำให้เราสามารถใช้วิธีการวัดประสิทธิภาพประเภทเดียวกันสำหรับหน่วยงานที่อยู่ในแนวนอนเดียวกัน

สำหรับการวัดประสิทธิภาพนั้น เราต้องเข้าใจว่า ประสิทธิภาพนั้นเกิดจากการเปรียบเทียบ การที่กล่าว่วิธีการอะไรสักอย่างไม่มีประสิทธิภาพนั้น หมายความว่าเราสามารถหาวิธีการอื่นที่มีประสิทธิผลเท่ากัน ได้ และนำมาเปรียบเทียบได้ว่าใช้ทรัพยากรน้อยกว่าวิธีการดังกล่าว ดังนั้น การแบ่งตามแนวตั้งตามลักษณะตลาด ก็เพื่อจะได้ทราบว่าหน่วยงานนั้นมีกลุ่มเปรียบเทียบ (Reference Group) หรือไม่ หากมีจะสามารถเปรียบเทียบได้โดยตรงหรือไม่ หรือจำเป็นต้องคำนึงถึงอภิสิทธิ์หรือพันธกรณีของรัฐวิสาหกิจจะพึงมีนอกเหนือจากกลุ่มเปรียบเทียบนั้น อนึ่ง การวัดประสิทธิภาพจะมีสาระประโยชน์ก็ต่อเมื่อหน่วยงานนั้น ๆ ได้พิสูจน์ว่ามีประสิทธิผลแล้วเท่านั้น

สรุปได้ว่า (1) รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในแนวนอนเดียวกัน มีวิธีการในการวัดประสิทธิภาพ (Row Test ; RT) ประเภทเดียวกัน (2) รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในแนวตั้งเดียวกันมีมาตรฐาน

\* สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับคำจำกัดความและข้อจำกัดของคำทั้งสอง กรุณาอ้างอิง “วารสารบริหารธุรกิจ ฉบับที่ 21 ประจำเดือน มีนาคม-มิถุนายน 2524 ในบทความเรื่อง ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คำจำกัดความและข้อจำกัด โดย วุฒิพงษ์ เจริญวัฒน์”



ในการวัดประสิทธิภาพ (Column Test ; CT) แบบเดียวกัน และ (3) รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะถูกทดสอบทั้งทางแนวนอน Row Test) และแนวตั้ง (Column Test) ตามกลุ่มที่ถูกจำแนกไว้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการจำแนกหมวดหมู่ของรัฐวิสาหกิจตามระบบที่เสนอข้างต้นมีด้วยกัน 3 ประการคือ (1) ทำให้สอดคล้องกันทั้งระบบ ทั้งการทดสอบตามแนวนอนและแนวตั้ง (2) ทำให้ง่ายแก่การเข้าใจ และสะดวกในการตั้งมาตรฐานและประเมินผล (3) ช่วยชี้แนะมาตรการการให้รางวัลหรือลงโทษ (Sanction) เพื่อใช้ในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

### การทดสอบตามแนวนอนหรือการทดสอบประสิทธิผล (Row Test ; RT)

โดยเหตุที่เราจำแนกวัดประสงค์ของรัฐวิสาหกิจเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ การทดสอบตามแนวนอนจึงมีด้วยกัน 3 ประเภทตามไปด้วย การทดสอบตามแนวนอนเป็นการทดสอบประสิทธิผล หรือคือว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใด ไม่ว่าวัดประสงค์นั้นจะเป็นกลไกของรัฐ เพื่อการควบคุมหรือเพื่อหารายได้ก็ตามที่

สิ่งแรกที่ต้องทำก่อนที่จะสามารถตั้งมาตรฐานได้ก็คือ การหาหน่วยวัด (Unit of Measurement) ของวัดฤ

# ประโยชน์ที่ได้รับจากการจำแนกหมวดหมู่ของรัฐวิสาหกิจมีด้วยกัน 3 ประการคือ (1) ทำให้สอดคล้องกันทั้งระบบ (2) สะดวกในการตั้งมาตรฐาน และประเมินผล (3) ช่วยชี้แนะมาตรการควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ประสงค์ที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น เมื่อพูดถึงการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ย่อมไม่มีประโยชน์อะไรที่ต่างนำความรู้สึกของตนเองมาคาดคะเนว่า ททท.ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ข้อถกเถียงย่อมไม่สามารถหาข้อยุติได้ หากจะพูดถึงประสิทธิผลของ ททท. เราต้องมองไปที่วัตถุประสงค์ของ ททท.ว่าเพื่อที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยว และถามตนเองว่า จะวัดสิ่งนั้นอย่างไร (Quantification of Objectives) เราอาจจะใช้หน่วยวัด เป็นจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเยี่ยมเยียนประเทศไทยในแต่ละปี หรือจำนวนเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากนักท่องเที่ยวในแต่ละปี และพยายามหาความแตกต่างอันสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของ ททท. เพื่อพิสูจน์ว่า ททท. ได้ทำในสิ่งที่รัฐบาลต้องการให้ทำหรือไม่

ในการทดสอบว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด เราสามารถนำความรู้ทางด้านสถิติ (เช่น Hypothesis Testing, Time Series Analysis, Regression Analysis เป็นต้น) ความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์ (เช่น Demand/Supply Analysis, Industrial Organizational Study เป็นต้น) ตลอดจนวิธีการในการ

สำรวจและวิเคราะห์ความเห็นผู้ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจ (Consumer Survey) มาประยุกต์ในการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อพิจารณาและประเมินประสิทธิผลของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างไรก็ตามที่ตีบทความนี้จะไม่กล่าวถึงวิธีการและรายละเอียดของการนำหลักวิชาการต่าง ๆ ดังกล่าวมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการตั้งมาตรฐานและประเมินผล เพราะจะทำให้ยืดเยื้อโดยไม่จำเป็น อีกทั้งจะเกิดประโยชน์ก็แต่เพียงหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเท่านั้น

## แนวนอนที่ 1 (Row Test 1 ; RT1)

รัฐวิสาหกิจในหมวดนี้จะเป็นประเภทที่สนองนโยบายของรัฐ และไม่สามารถให้ออกชนมาจัดการได้ ตามวิสัยลักษณะของงานรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ต่างจากราชการเท่าใดนัก

ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดอยู่ในแนวนอนนี้เป็นกลไกของรัฐ วัตถุประสงค์จึงแตกต่างกันมาก และขึ้นกับสภาวะของการเมืองในขณะที่ตั้งมาตรฐานและประเมินผล เช่น ททท.เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ธนาคารชาติเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์ องค์การส่งเสริมกีฬาเพื่อส่งเสริมกีฬา

หากพิจารณาเผิน ๆ แล้ว รัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาข้างต้นไม่น่ามีจุดรวมกันได้เลย แต่ความจริงแล้วต่างก็มีวิธีการในการตั้งมาตรฐานและประเมินผลที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่าวัตถุประสงค์จะต่างกันและอาจเป็นการยากที่จะให้คำจำกัดความว่า อะไรคือเสถียรภาพทางการเงิน แค่ไหนถึงจะนับได้ว่า การท่องเที่ยวได้รับการส่งเสริมอย่างเพียงพอ แต่เมื่อสามารถตกลงกันในเรื่องคำจำกัดความและหน่วยวัดได้แล้วก็สามารถใช้วิธีการทางสถิติประเภทเดียวกัน เพื่อตัดสินใจว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้รับความพึงพอใจและประเทศชาติตามจุดประสงค์หรือไม่ โดยอาจตั้งเป็นสมมติฐานในเบื้องต้นว่า ททท. ไม่ได้ช่วยให้การท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเลย แล้วพยายามหาข้อมูลทางสถิติเพื่อมาพิสูจน์ให้เห็นว่า การท่องเที่ยวได้เพิ่มขึ้น และสาเหตุแห่งการเพิ่มขึ้นเกิดจากการกระทำของ ททท. เพื่อที่จะได้ปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

ในเบื้องต้น ตามวิธีการที่เรียกว่า การทดสอบสมมติฐาน (Hypothesis Testing) เพื่อพิสูจน์ประสิทธิภาพของ ททท.

ในกรณีที่ไม่สามารถจะปฏิเสธสมมติฐานได้ เราต้องพิจารณาต่อไปว่า การขาดประสิทธิภาพนั้นสืบเนื่องมาจากสิ่งใด หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นความบกพร่องของฝ่ายบริหาร ก็ควรพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการหรือฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง หากพิสูจน์ได้ว่า มีสาเหตุมาจากสภาพการณ์ภายนอกหรือสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และอยู่นอกวิสัยที่ผู้บริหารจะแก้ไขได้ การเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารย่อมไม่เกิดประโยชน์ ปัญหานี้จะรุนแรงกว่าในกรณีแรก เพราะเป็นปัญหาระดับนโยบาย เมื่อวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นเป็นของเหลือวิสัยแล้ว เราควรปฏิบัติเช่นใดกับหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งย่อมรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานด้วย

## แนวนอนที่ 2 (Row Test 2 ; RT2)

กิจการประเภทนี้คล้ายคลึงกับประเภทแรก แต่เอกชนมีความสนใจร่วมอยู่ด้วย หากเพราะเป็นกิจการที่เป็นปัจจัยสำคัญของสังคม ถ้าให้เอกชนเข้าดำเนินการโดยลำพังแล้ว การควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประเทศชาติมากที่สุดอาจเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก รัฐบาลจึงเข้าดำเนินการเสียเอง หรือเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการแข่งขันเพื่อมิให้เอกชนผูกขาดในกิจการนั้น เราพอจะแยกรัฐวิสาหกิจในหมวดนี้ได้ออกเป็น 3 หมวดย่อยตามลักษณะของสิ่งที่ต้องการควบคุมคือ

(1) คุณภาพ (quality;RT2L) กิจการที่อยู่ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นประเภทบริการสังคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ การขนส่ง สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักของสังคม หากให้เอกชนเข้าทำแล้วรัฐควบคุม รัฐก็อาจควบคุมราคาหรือปริมาณการผลิตได้โดยไม่ยากนักแต่เอกชนสามารถเพิ่มกำไรได้เสมอโดยการลดคุณภาพ ซึ่งยากแก่การควบคุม เพราะรัฐจำเป็นต้องติดตามการปฏิบัติงานของเอกชนอย่างใกล้ชิด ซึ่งสิ้นเปลืองรายจ่ายมากหรืออาจเป็นสิ่งเหลือวิสัยก็ได้

ถ้าเรายอมรับเหตุผลข้างต้นเราควรยอมรับต่อไปว่า

การตั้งมาตรฐานและประเมินผลควรคำนึงถึง คุณภาพของผลิตภัณฑ์หรือบริการเป็นสำคัญ วิธีการที่จะวัดคุณภาพดังกล่าวที่ดีที่สุดอันหนึ่งได้แก่การสำรวจความคิดเห็นของผู้บริโภค (Consumer Survey) เช่นถ้าต้องการทดสอบประสิทธิภาพของ ทศท. ก็อาจทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้โทรศัพท์เกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง การขอโทรศัพท์ คุณภาพของเสียงนอกเหนือจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริโภค ยังสามารถกำหนดหน่วยวัดที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น จำนวนโทรศัพท์ในข่ายงาน จำนวนโทรศัพท์ต่อประชากรตามภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อนำมาสร้างเป็นมาตรฐานสำหรับการประเมินผลของ ทศท.

(2) ปริมาณ (quantity ; RT2N) รัฐวิสาหกิจในหมวดนี้มักจะเป็นกิจการอันเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เช่น องค์การเหมืองแร่ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย(ปตท.) เหตุที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินกิจการประเภทนี้ก็เพื่อจะสงวนทรัพยากรของชาติเพื่อควบคุมอัตราการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปในระดับที่เหมาะสม หากให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ เอกชนอาจจัดกตวงผลประโยชน์ โดยนำทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวมาใช้รวดเร็วกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดผลเสียแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม

สมมติว่าเราจะวัดประสิทธิภาพขององค์การเหมืองแร่ เราจำเป็นต้องนำอัตราการขุดใช้แร่ของบริษัทเหมืองแร่เอกชนมาเปรียบเทียบ หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ลักษณะการขุดใช้แร่ (Utilization Pattern) ขององค์การเหมืองแร่ต่างจากของเอกชนและเหมาะสม (Optimal) กว่า ก็ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะอ้างว่าองค์การเหมืองแร่ได้สนองวัตถุประสงค์ของรัฐบาลอันเกี่ยวกับการสงวนทรัพยากรของชาติ จึงไม่ควรรับรององค์การเหมืองแร่อยู่ในหมวดนี้ หากต้องพิจารณาเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ว่าจะเป็นทางฝ่ายบริหารหรือนโยบาย อาจโดยการย้ายไปเป็นศูนย์หารายได้ให้รัฐ (ซึ่งจะถูกจัดเข้ากลุ่มแนวนอนที่ 3 โดยปริยาย และใช้วิธีการตั้งมาตรฐานและประเมินผลสำหรับหมวดนั้น) หรืออาจออกสัมปทานให้เอกชนเช่า หรือซื้อไปดำเนินการแล้วแต่จะเห็นสมควร



(3) ราคา (Price ; RT 2P) ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มีแนวโน้มจะเป็นกิจการผูกขาด โดยเอกชนหรือต่างชาติ เช่น บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ส่วน โรงกลั่น) กิจการประเภทนี้ถ้ารัฐไม่เข้าไปแทรกแซง ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าผูกขาด และหาผลประโยชน์จากอำนาจในการต่อรองกับตลาด เช่น หากรัฐบาลไม่มีโรงกลั่นน้ำมันของตนเอง บริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ไม่กี่บริษัทก็อาจเข้าครอบครองตลาดโดยสิ้นเชิงและใช้อำนาจผูกขาดหาประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

ที่ว่าเราไม่ควรเชื่อเหตุผลข้างต้นโดยมิไตร่ตรอง เพราะแท้จริงแล้ว ปตท. อาจลึกเกินกว่าที่จะมีอิทธิพลในการตรึงราคาน้ำมันสำเร็จรูปในตลาด ซึ่งสามารถทดสอบได้โดยทำการวิจัยความต้องการตลาดและปริมาณผลิต (Demand/Supply Analysis) หากพิสูจน์ไม่ได้ว่า การที่รัฐบาลดำเนินการกลั่นน้ำมันเองได้มีส่วนในการตรึงราคาน้ำมัน ก็ควรพิจารณาถึงทางเลือกอื่น โดยอาจใช้โรงกลั่นนั้นเป็นศูนย์รายได้ของรัฐ (จัดเข้าในหมวดแนวนอนที่ 3) หรืออาจให้เอกชนเช่า หรือซื้อโรงกลั่นไปดำเนินการแล้วแต่กรณี

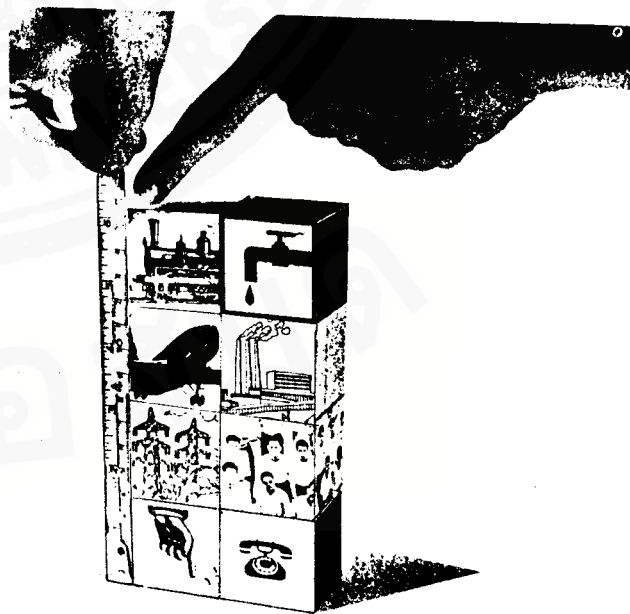
วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาจมีได้มากกว่าหนึ่งอย่าง คือเป็นการควบคุมทั้งคุณภาพ ปริมาณและราคาในเวลาเดียวกัน แต่ในสัดส่วนของความสำเร็จต่างกัน นอกจากนั้น การที่กิจการถูกจำแนกให้เป็นกลไกของรัฐ (แนวนอนที่ 1) และเพื่อการควบคุม (แนวนอนที่ 2) ไม่ได้หมายความว่าเราไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องการเงินเลยในการดำเนินงาน เพียงแต่ว่าเรื่องการหารายได้นั้นควรจะเป็นจุดประสงค์รองจากการให้บริการ

### แนวนอนที่ 3 (Row Test 3 ; RT3)

กิจการประเภทนี้ตามวิสัยแล้ว เป็นกิจการที่ไม่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลเลย แต่รัฐบาลเข้ามาดำเนินการ (จะเป็นโดยเข้ามาผูกขาดหรือแข่งขันกับเอกชนก็ตามที่) นั้นก็เพื่อจุดประสงค์ที่จะหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก เช่น โรงงานยาสูบ(รยส.) บริษัทกระสอบอิสาณ โรงงานกระดาษ โรงงานแก้ว องค์การแบตเตอรี่ องค์การอาหารสำเร็จรูป กิจการ

ประเภทดังกล่าวนี้ไม่สามารถอ้างได้ว่าเป็นปัจจัยของสังคม เพราะหากรัฐบาลมิได้เข้ามาดำเนินการ เอกชนก็มีการผลิตและแข่งขันเพื่อสนองความต้องการของตลาดอยู่แล้วหรือหากจะอ้างว่า รยส. มีไว้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมิให้ระดับการจำหน่ายบุหรี่ในประเทศสูงเกินความต้องการ ก็อาจแย้งได้ว่า เราสามารถสร้างมาตรการจัดสรรโควตาการผลิตบุหรี่ขายให้เอกชน หากจะอ้างว่า การดูแลสอดส่องอาจจะกระทำได้ยาก ก็อาจแย้งต่อได้อีกว่าถึงอย่างไรการสอดส่องมิให้เอกชนผลิตบุหรี่ก็ต้องกระทำอยู่แล้วแม้ว่าจะมี รยส. ก็ตามที่ ด้วยเหตุนี้ รยส.(รวมทั้งกิจการผูกขาดบางประเภท เช่น องค์การสุรา โรงงานไฟ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล) จึงสมควรถูกจัดอยู่ในแนวนอนที่ 3

การวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานในหมวดนี้ก็ค่อนข้างจะตรงไปตรงมา คือสามารถวัดหาอัตรากำไร หรืออัตราผลตอบแทน (Rate of Return) ซึ่งเท่ากับอัตราของผลกำไรต่อเงินลงทุน แล้วนำอัตราเหล่านี้มาเปรียบเทียบกับอัตราที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจจะอ้างอิงกับอัตรากำไรของเอกชนที่ดำเนินกิจการประเภทเดียวกัน(ถ้ามี) หรือเทียบเคียงกับอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด โดยพิจารณาถึงสถานการณ์และสภาวะทางเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไปด้วย





หากอัตราการตอบแทนต่ำกว่าอัตราตอบแทนที่ควรจะเป็นมาก (ในบางกรณีอาจจะติดลบ) จนเป็นที่สงสัยว่าการที่รัฐจะหารายได้โดยการดำเนินกิจการประเภทดังกล่าวจะไม่ใช่วิธีการที่ฉลาด ก็สมควรที่จะพิจารณาว่าสาเหตุนั้นเกิดเพราะฝ่ายบริหาร หรือเป็นความผิดพลาดระดับนโยบาย หากเป็นความผิดพลาดระดับบริหาร ก็ควรที่จะพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหาร หากเป็นความผิดพลาดระดับนโยบาย การเปลี่ยนตัวผู้บริหารย่อมไม่ช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ รัฐก็สมควรพิจารณาแก้ไขระดับนโยบาย เช่น ให้เช่า ยุบ ขายทอดตลาด ตามแต่จะเห็นสมควร

## การทดสอบตามแนวตั้งหรือการทดสอบประสิทธิภาพ (Column Test ; CT)

เราได้แบ่งรัฐวิสาหกิจตามแนวตั้งตามลักษณะของการแข่งขันในตลาดออกเป็น 3 ประเภทคือ (1) รัฐวิสาหกิจดำเนินการแต่ผู้เดียว (2) มีการแข่งขันจากเอกชนแต่อย่างที่ไม่เสมอภาค และ (3) มีการแข่งขันจากเอกชนอย่างเสมอภาค จากการแบ่งในลักษณะนี้ทำให้ทราบว่า หากจะวัดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจควรใช้อะไรเป็นกลุ่มเปรียบเทียบ เช่น รัฐวิสาหกิจในแนวตั้งที่ 3 เราสามารถใช้เอกชนเป็นหลักในการเปรียบเทียบดูว่า การผลิตสินค้าแต่ละชิ้นเอกชนเขาใช้ต้นทุนหรือทรัพยากร (ทั้งบุคคลและวัสดุ) เท่าใดในทางตรงข้ามสำหรับรัฐวิสาหกิจในหมวดแนวตั้งที่ 1 เราพยายามหาเอกชนมาเปรียบเทียบไม่ได้ ย่อมต้องใช้วิธีการอื่นซึ่งจะกล่าวต่อไป ส่วนในหมวดแนวตั้งที่ 2 นั้นเราสามารถหากิจการเอกชนมาเปรียบเทียบ แต่การเปรียบเทียบนั้นไม่สามารถที่จะทำอย่างตรงไปตรงมา เพราะอภิสัทธิและข้อผูกมัดซึ่งรัฐวิสาหกิจมีนอกเหนือจากกิจการของเอกชน

### แนวตั้งที่ 1 (Column Test 1 ; CT1)

กิจการในหมวดนี้คือ กิจการประเภทที่รัฐดำเนินการแต่ผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นเพราะเอกชนไม่สนใจ เช่น กิจการที่เป็นกลไกของรัฐ หรือกิจการที่เอกชนสนใจแต่รัฐบาลไม่ยอมให้เข้าร่วมดำเนินการเพื่อความสะดวกในการควบคุม เช่น

ทศท. กปน. ปตท. หรือเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ เช่น รยส., องค์การไฟ, สลากกินแบ่ง โดยเหตุที่ไม่สามารถหารธุรกิจเอกชนประเภทเดียวกันมาเปรียบเทียบได้ จึงจำเป็นต้องตั้งมาตรฐานด้วยวิธีอื่น

การตั้งมาตรฐานให้กับกิจการประเภทนี้มีด้วยกันหลายวิธีเช่น (1) เปรียบเทียบกับการปฏิบัติงานที่ผ่านมาในอดีต ด้วยการนำปริมาณการผลิตและต้นทุนในอดีตมาทำการวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการทางสถิติที่เรียกว่า อนุกรมเวลา (Time Series) หรือการวิเคราะห์การถดถอย (Regression Analysis) เพื่อใช้การปฏิบัติการในอดีตมาตั้งมาตรฐานสำหรับอนาคต จุดอ่อนของวิธีนี้ที่เห็นได้ชัดก็คือ ถ้าขาดประสิทธิภาพมาแต่ในอดีต ก็จะช่วยให้มีข้อแก้ตัวที่จะดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพต่อไป อีกทั้งมาตรฐานจากอดีตนั้นอาจจะไม่เหมาะสมเพราะไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาการ (2) นำวิธีการทางวิทยาการบริหาร (Management Science) มาใช้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับตั้งมาตรฐาน โดยมองถึงสิ่งที่เราต้องการผลิตแล้ววิเคราะห์แยกแยะถึงส่วนประกอบแต่ละส่วนว่าต้องใช้วัสดุวัตถุดิบ แรงงานหรือต้นทุนแบบอื่น ๆ เท่าใดปัญหาของวิธีนี้ก็คือกระบวนการปฏิบัติงานบางอย่างอาจซับซ้อนเกินกว่าที่จะวิเคราะห์ให้ถูกต้องแม่นยำได้ (3) เปรียบเทียบกับกิจการประเภทเดียวกันในต่างประเทศ โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางระดับวิทยาการ โครงสร้างของสังคมและวัฒนธรรมด้วย

### แนวตั้งที่ 2 (Column Test 2 ; CT2)

รัฐวิสาหกิจในหมวดนี้คือกิจการประเภทที่มีการแข่งขันแต่ทว่ามีความแตกต่างระหว่างคู่แข่ง ซึ่งเป็นเอกชนฝ่ายหนึ่ง และรัฐวิสาหกิจอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งได้รับสิทธิพิเศษหรือข้อจำกัดที่ฝ่ายแรกไม่มี เช่นองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (รยพ.) ก็อาจจะมีคู่แข่งที่เป็นรถบรรทุกสิบล้อ แต่ได้รับสิทธิพิเศษที่สามารถรับส่งสินค้าในบางเขตที่รถบรรทุกสิบล้อของเอกชนไม่สามารถเข้าไปแข่งขันได้ หรือธนาคารกรุงไทยมีสิทธิพิเศษต่างจากธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ในการรับเงินฝากจากรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ แต่ในขณะเดียวกันก็ถูกบังคับให้กู้เงินแก่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ

ถ้าเรามีกฎเกณฑ์ในการยุติข้อ  
โต้แย้งที่ถูกหลักวิชาการและไม่  
ลำเอียงแล้ว ข้อโต้แย้งนั้นน่าจะ  
นำไปสู่การอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์  
ในลักษณะ ดีเพื่อก่อ ซึ่งจะยังผล  
ประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง  
และประเทศชาติโดยส่วนรวม

---

---

---

ซึ่งธนาคารกรุงไทยอาจไม่ต้องการปล่อยเงินกู้ถ้ามองจาก  
เหตุผลทางด้านธุรกิจเพียงด้านเดียว

การตั้งมาตรฐานและประเมินผลสำหรับกิจการ  
ประเภทนี้ก็สามารถที่จะทำได้โดยเปรียบเทียบกับกิจการ  
ของเอกชนในธุรกิจประเภทเดียวกัน โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยว  
กับการปฏิบัติงานของเอกชนในกิจการประเภทเดียวกันเพื่อ  
นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทางสถิติ แต่ทั้งนี้ต้องนำอภิสิทธิ์  
และข้อจำกัดดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

### แนวตั้งที่ 3 (Column Test 3 ; CT3)

รัฐวิสาหกิจในแนวตั้งที่ 3 มีการแข่งขันกับเอกชนใน  
ลักษณะเท่าเทียม ไม่ได้มีอภิสิทธิ์หรือข้อจำกัดพิเศษของรัฐ  
วิสาหกิจในหมวดแนวตั้งที่ 2 ตัวอย่างเช่น โรงงานกระดาษ  
โรงงานน้ำตาล องค์การสารส้ม บริษัทกระสอบอิสาณ  
 เป็นต้น การตั้งมาตรฐานและประเมินผลของรัฐวิสาหกิจ  
ในหมวดนี้ใช้วิธีเดียวกันกับในหมวดแนวตั้งที่ 2 ซ้ำยังง่าย  
กว่าเพราะสามารถเปรียบเทียบกันในลักษณะตรงไปตรงมา  
ได้

จะสังเกตเห็นได้ว่า การทดสอบทางแนวตั้ง (Column  
Test) นั้นเป็นการทดสอบเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency)  
ซึ่งต่างจากการทดสอบทางแนวนอน (Row Test) ซึ่งเป็น  
การทดสอบทางด้านประสิทธิผล (Effectiveness) หากรัฐวิสาห  
กิจไม่ผ่านการทดสอบของแนวนอน เราจำเป็นต้องตัดสินใจอีก  
ครั้งว่าจะแก้ไขระดับนโยบายหรือบริหาร แต่หากรัฐวิสาหกิจ  
ไม่ผ่านการทดสอบทางแนวตั้งก็สรุปได้ทันทีว่าเป็นความบก  
พร่องของฝ่ายบริหารซึ่งไม่ควรจะมีผลกระทบกระเทือนถึง  
ระดับนโยบาย

อีกประการหนึ่งก็คือ กรณีของรัฐวิสาหกิจกลุ่ม 7  
(Block 7) เพราะว่าการทดสอบทางแนวนอนนั้นเป็นการ  
วัดกำไร หรืออัตราผลตอบแทน ซึ่งถ้ารัฐวิสาหกิจได้ผ่านการ  
ทดสอบทางแนวนอนแล้วก็ไม่มีความจำเป็นอันใดที่จะต้อง  
ไปทดสอบในแนวตั้งอีก เพราะประสิทธิภาพในการผลิตย่อม  
จะสะท้อนออกทางผลกำไรอยู่แล้ว

### สรุป

บทความนี้ได้จำแนกรัฐวิสาหกิจในสองเชิงคือ (1)  
วัตถุประสงค์ที่จัดตั้งกว้าง ๆ 3 ประเภท และ (2) ลักษณะ  
ของการแข่งขันในตลาดซึ่งก็มีด้วยกัน 3 ประเภท แล้วนำ  
มาประสานกันได้เป็นตาราง 3 x 3 โดยใช้วัตถุประสงค์เป็น  
แนวนอนและลักษณะของการแข่งขันเป็นแนวตั้ง จัดแบ่ง  
รัฐวิสาหกิจทั้งหมด 7 กลุ่ม (2 ช่องว่างในตารางเป็นเพราะ  
เหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น)

การจำแนกรัฐวิสาหกิจตามลักษณะนี้ช่วยให้เข้าใจแก่  
การเข้าใจและสะดวกในการตั้งมาตรฐานและประเมินผล  
เพราะสามารถตั้งมาตรฐานและประเมินผลทางประสิทธิผล  
แบบเดียวกันในแนวนอนเดียวกัน และทางประสิทธิภาพใน  
แนวตั้งในทำนองเดียวกัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสอดคล้อง  
และเสมอภาคกันทั้งระบบ

หลังจากที่รัฐวิสาหกิจได้ถูกจำแนกลงในกลุ่มต่าง ๆ  
ทั้ง 7 กลุ่มแล้ว ก็จะถูกทดสอบทั้งตามแนวนอน (ประสิทธิผล  
และแนวตั้ง (ประสิทธิภาพ) ตามกลุ่มที่บรรจุอยู่ การทดสอบ  
ตามแนวตั้งจะชี้ให้เห็นว่าความบกพร่องนั้นอยู่ในระดับ

บริหาร ส่วนการทดสอบตามแนวนอนนั้นชี้แนะความบกพร่อง ซึ่งอาจเกิดขึ้นทั้งในระดับนโยบายและระดับบริหาร จึงจำเป็นต้องทำการพิจารณาต่อไป เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไขได้ถูกต้อง

ว่ากัน ในทางปฏิบัติแล้ว การที่จะจำแนกหมวดหมู่ การวัดประสิทธิผลและประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจดังที่เสนอในบทความนี้ มิใช่เป็นของที่ง่ายและตรงไปตรงมาเสียทีเดียว

ในทางตรงข้ามเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างจะซับซ้อนและซับซ้อน ให้เกิดข้อขัดแย้งทั้งในทางทฤษฎี เทคนิค และผลประโยชน์บทความนี้ไม่ได้เขียนด้วยความประสงค์จะให้เกิดความแตกแยก หากต้องการเสนอว่า ถ้าเรามีกฎเกณฑ์ในการยุติข้อโต้แย้งที่ถูกต้องหลักวิชาการและไม่ลำเอียงแล้ว ข้อโต้แย้งนั้นน่าจะนำไปสู่การอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะดีเพื่อก่อ ซึ่งจะยังผลประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและประเทศชาติโดยรวม

### สรุปบทความด้วยภาพ

	รัฐดำเนินการ แต่ผู้เดียว	แข่งขันอย่าง ไม่เสมอภาค	แข่งขันอย่าง เสมอภาค	
กลไกของรัฐ	RT 1 CT 1			การทดสอบประสิทธิผล RT 1 : Hypothesis Testing ของวัตถุประสงค์
	RT 2 (L/N/P) CT 1	RT 2 (L/N/P) CT 2	RT 2 (L/N/P) CT 3	RT 2L : Consumer survey และอื่น ๆ RT 2N : Utilization Pattern Study RT 2P : Demand/Supply Analysis
	RT 3 CT 1	RT 3 CT 2	RT 3 —	RT 3 : Profit/Rate of Return Analysis
ความคุ้ม (i) คุณภาพ (quality) (ii) ปริมาณ (quantity) (iii) ราคา (Price)				
หารายได้				
การทดสอบประสิทธิภาพ				
	CT 1	CT 2	CT 3	
(i)	เทียบกับการปฏิบัติการณ์ในอดีต	เทียบกับธุรกิจเอกชนโดยคำนึงถึงข้อแตกต่าง	เทียบกับเอกชน	
(ii)	ใช้มาตรฐานทางวิศวกรรม			
(iii)	เทียบกับต่างประเทศ			