

# รัฐวิสาหกิจ: การประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์\*

คณะพาณิชศาสตร์และการบัญชี  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อให้ไว้ในการทำอะไรสักอย่าง เราจะจะ (1) ตั้งความหวังว่าเราทำได้มากน้อยแค่ไหน ในสภาพการปกติ (2) แล้วดูว่าเราทำได้ชัดเจนเท่าไร เมื่อเบรินเทียนแล้วได้มากหรือน้อยกว่าที่คาดหวังย่อมทำให้เกิดความพอใจหรือผิดหวังที่น้ำไปสู่ (3) การให้รางวัลหรือลงโทษตามแต่กรณี เพื่อเป็นการตอบแทนสำหรับงานที่ทำมา หรือกระตุ้นสำหรับงานที่จะให้ทำในอนาคต

ในระดับองค์กร ขั้นตอนทั้งสามนี้ยังมีความจำเป็นอยู่อย่างมากสำหรับการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กร หากประยุกต์ใช้ซึ่งกันและกันเป็นวิชาการกาว่าว่า (1) การตั้งมาตรฐาน (Standard Setting) (2) การประเมินผล (Evaluation) และ (3) การให้รางวัลหรือลงโทษ (Sanction) ขั้นตอนทั้งสามนี้เป็นหัวใจของกิจการทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจหรือเอกชน เพราะหากขาดระบบการควบคุมที่ดีแล้วหน่วยงานหรือองค์กรก็ย่อมเสื่อม และอาจถล่มไปในที่สุด

วัตถุประสงค์ของบทความนี้จะคุณลักษณะการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจท่านนั้น โดยเน้นเฉพาะการ

ตั้งมาตรฐาน และการประเมินผล ส่วนการตั้งมาตรการให้รางวัลหรือลงโทษนั้นจะเพียงชี้แจงเท่านั้น เพราะการให้รางวัลหรือลงโทษเป็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับสภาพการเมืองและกิจกรรมทางการเมือง ไม่ได้ในบทความนี้ได้

ฉะนั้น รัฐวิสาหกิจทั้ง 72 แห่งของประเทศไทยล้วนเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งมาตรฐานและพิเศษของตนเอง การจะเอาการรถไฟแห่งประเทศไทย (รพท.) ไปเทียบกับ องค์การสภากินเด่น รัฐบาลย่อมกระทำไม่ได้ หากยอมรับความจริงข้อนี้ก็จะเป็นอยู่เองที่จะต้องเขียน ขั้นตอนในการควบคุมด้วยกันทั้งหมด 72 วิธีเพื่อให้เหมาะสมสมกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งย่อม

\* ผู้เขียนขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ยุพา กานจนคุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จีระภา เอมสิกิริ อาจารย์สาวนีย์ ศิริสวัสดิ์ อาจารย์ อังครัตน์ อรุณคง และอาจารย์ เจษฎา วัฒน์ เพรียบจริยวัฒน์ สำหรับคำวิจารณ์และแนะนำ ที่ช่วยให้บทความนี้สมบูรณ์ยิ่ง ที่จะลืมกล่าวเสียไม่ได้ก็คือ ศาสตราจารย์ สังเวียน อินทร์วิชัย ซึ่งเป็นทั้ง ที่ปรึกษา ผู้ร่วมงาน กำลังใจ และแรงผลักดัน ให้บทความนี้

เมื่อใช้ให้คราทำอะไรสักอย่าง  
เรามักจะ (1) ตั้งความหวังว่า  
เข้าคราทำได้มากน้อยแค่ไหน  
ในสภาพการณ์ปกติ (2) แล้ว  
ดูว่าเข้าทำได้จริงสักเท่าใด เมื่อ  
เปรียบเทียบแล้วได้มากหรือน้อย  
กว่าที่คาดหวังย่อมทำให้เกิดความ  
พอใจหรือผิดหวัง ซึ่งนำไปสู่ (3)  
การให้รางวัลหรือลงโทษตามแต่  
กรณี เพื่อเป็นการตอบแทนสำหรับ  
งานที่ทำมาหรือการตุนสำหรับ  
งานที่จะให้ทำในอนาคต

จะต้องใช้เวลาและทรัพยากรกินเวลาที่จะจัดสรรได้ อีกทั้ง  
ยังทำให้เป็นที่ตำหนิติเตียนได้ว่า ขันตอนในการควบคุมที่  
เขียนให้กับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไม่มีความเกี่ยวข้องกันเลย  
ซึ่งไม่มีหลักประกันอะไรรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะได้รับ  
การพิจารณาประเมินผล ในลักษณะเครื่องครัดและผ่อน  
ปรนพอ ๆ กัน

ในทางตรงกันข้าม ถ้าเสนอให้มีนโยบายควบคุมรัฐ-  
วิสาหกิจเพียงอย่างเดียว โดยเขียนนโยบายครอบคลุมทุก  
หน่วยงาน ปัญหาที่ตามมาก็คือ นโยบายนั้นจะกว้างจนไม่

เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพราะกฎหมายที่ต่าง ๆ ถูกเขียน  
ในลักษณะไม่เจาะจงจนผู้เกี่ยวข้องสามารถที่จะตีความไป  
ต่าง ๆ ในทิศทางที่ทำให้ตนเองได้เปรียบมากที่สุด  
บทความนี้ต้องการเสนอทางสายกลางระหว่างทาง  
เลือกทั้งสองที่กล่าวมาแล้ว โดยนำรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะ  
คล้ายคลึงกันมาจัดเป็นหมวดหมู่ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจและ  
มองเห็นภาพรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวมอย่างชัดแจ้งขึ้นด้วย

### วิธีจำแนกหมวดหมู่ของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การจำแนกหมวดหมู่รัฐวิสาหกิจไม่ใช่องใหม่ มีผู้  
ที่ศึกษาและเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจได้ทำการจำแนกรัฐ  
วิสาหกิจออกเป็นหมวดหมู่หลายวิธีด้วยกัน เช่น โดยกระบวนการ  
เจ้าสังกัด ลักษณะของกิจการ (เช่นสถาบันการเงิน การ  
บริการ และอุตสาหกรรม) ลักษณะและวัตถุประสงค์การ  
จัดตั้ง หรือโดยลักษณะการได้กำไรขาดทุน ซึ่งล้วนมีประโยชน์  
ตามความต้องการของผู้จัดแบ่งที่แตกต่างกันออกไป

การจำแนกหมวดหมู่รัฐวิสาหกิจตามวิธีใหม่นี้ จะ  
ช่วยให้สะดวกในการกำหนดมาตรการและขั้นตอนของการ  
ควบคุม (การตั้งมาตรฐาน การประเมินผล และการให้  
รางวัลหรือลงโทษ) ทั้งอาจจะเป็นประโยชน์ในการช่วยให้  
เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะวิสัยของรัฐวิสาหกิจใน  
ประเทศไทยทั้งระบบด้วย

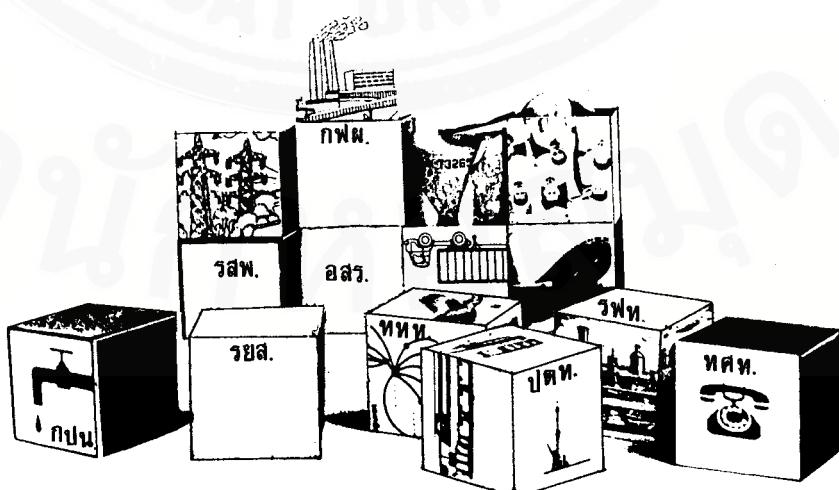
วิธีจำแนกหมวดหมู่ใหม่ นี้ประกอบด้วยตารางขนาด  
3 × 3 ให้แนวนอน (Rows) ทั้ง 3 แสดงถึงวัตถุประสงค์  
ในการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีด้วยกัน 3 หมวดใหญ่ ๆ  
คือ (1) เพื่อเป็นกลไกของรัฐบาล (2) เพื่อการควบคุม และ  
(3) เพื่อหารายได้ให้กับรัฐบาล ส่วนกันแน่ทั้ง 3 แสดง  
ถึงลักษณะของการแข่งขันในตลาดสำหรับกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งมี  
ด้วยกัน 3 หมวดใหญ่ ๆ คือ (1) รัฐวิสาหกิจดำเนินการแต่  
ผู้เดียว (2) มีการแข่งขันจากเอกชนแต่อย่างไม่เสมอภาค  
(เป็นเพร่ำอภิสิทธิ์หรือพันธกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีออก  
หนื้นจากที่เอกชนคุ้มที่จะ) และ (3) มีการแข่งขันจากเอกชน  
อย่างเสมอภาค

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

ภาพแสดงการจำแนกรัฐวิสาหกิจ

ตารางในภาพแสดงให้เห็นการจำแนกรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทยออกเป็น 7 กลุ่ม (Blocks) โดยอาศัยวัตถุ-ประสงค์และลักษณะของตลาดเป็นข้อพิจารณาดังข้างต้น โปรดสังเกตว่าสองข่องขาวในแนวอนันต์ 1 ถูกตัดทิ้ง เพราะถ้ากิจการนั้นเป็นกลไกของรัฐบาล ก็เป็นธรรมดาว่ายุ่งที่ การแข่งขันจากเอกชนย่อมไม่เกิดขึ้น

ในขั้นต่อไปเราจำรัฐวิสาหกิจของไทยทั้งหมดมาแยกແຍະจัดเข้าไปตามกลุ่มต่าง ๆ ทั้ง 7 กลุ่มโดยคำนึงถึงลักษณะตามแนวอนันต์(วัตถุประสงค์) และลักษณะตามแนวตั้ง(การแข่งขันในตลาด) ด้วยว่าแข่งขันองค์การผลิตอาหาร สำเร็จรูป(อสร.) ควรจัดเข้าอยู่ในกลุ่ม 7 ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์เดิมของ อสร.นี้จะเป็นเพื่อการผลิตยุทธปัจจัย แต่ว่าใน



# การจำแนกรัฐวิสาหกิจในลักษณะ ดังกล่าวก็เพื่อความสามารถในการ การตั้งมาตรฐาน และประเมิน<sup>๔</sup> (1) ประสิทธิผล และ (2) ประสิทธิภาพ ของหน่วยงานแต่ละแห่ง

สถานการณ์ปัจจุบัน อาหารสำเร็จรูปเป็นของที่ชื้อหาได้ในห้องตลาด จึงทำให้ขาดความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ การผลิตอาหารสำเร็จรูปในปัจจุบันจึงเป็นเพียงการหารายได้มีได้เป็นกลไกของรัฐบาล หรือเพื่อที่จะควบคุมอุตสาหกรรมประเภทนั้น ๆ ดังนั้น ควรอยู่ในแนวโน้นที่ 3 ส่วนทางด้านลักษณะของตลาดควรจัดให้อยู่ในแนวตั้งที่ 3 เพราะมีการแบ่งขั้นจากเอกชนที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปเข่น เดียวกันอย่างเสมอภาค

สำหรับการประปานครหลวง(กปน.) ควรจัดอยู่ในกลุ่ม 2 เพราะเป็นกิจการที่รัฐเห็นว่าเป็นปัจจัยสำหรับสังคมที่สำคัญเกินกว่าจะให้เอกชนมาจัดการ จึงเข้าควบคุมโดยดำเนินงานเสียเอง ทางด้านลักษณะตลาด ก็ถือว่าเป็นการดำเนินการแต่ผู้เดียว (นอกจากจะมีการแบ่งขั้นในทางอ้อมโดยการที่เอกชนจะบอนบานด้วยกันเอง ซึ่งก็ไม่ถือว่ามีข้อข่ายกังวลของพ่อที่จะนำมาระเบียบเทียบกันได้)

องค์ การจำแนกหมวดหมู่ของรัฐวิสาหกิจอาจเกิดความคลาดเคลื่อนบ้างอันสืบเนื่องมาจากตัวความของแต่ละบุคคล แต่ความคลาดเคลื่อนที่ว่านี้ สามารถจัดได้โดยอาศัยการปรึกษาหารือ และเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อโต้แย้ง หรือลงคะแนนตัดสินได้ ในทำนองเดียวกับการยุติข้อพิพาทอื่น ๆ ตามครรลองประชาธิปไตย

## ประโยชน์จากการจำแนกหมวดหมู่

การจำแนกรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อความสามารถในการตั้งมาตรฐาน และประเมิน (1) ประสิทธิผล (Effectiveness) และ (2) ประสิทธิภาพ (Efficiency)\* ของหน่วยงานแต่ละแห่ง

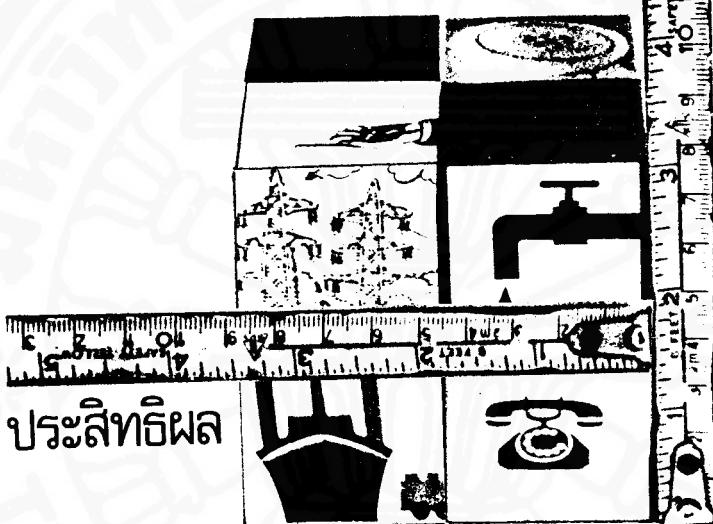
โดยย่อ ๆ ประสิทธิผล หมายถึงการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หากเราต้องการวัดประสิทธิผลของรัฐวิสาหกิจเราต้องทราบว่า เราต้องการให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ทำอะไรบ้าง และดูว่ารัฐวิสาหกิจนั้นสามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ ถ้าได้ตามเป้าหมายก็ถือว่าได้รัฐวิสาหกิจนั้นมีประสิทธิผล ดังนั้น การที่เราแบ่งวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจตามแนวโน้ม ก็ทำให้เราสามารถใช้วิธีการวัดประสิทธิผลประเภทเดียวกันสำหรับหน่วยงานที่อยู่ในแนวโน้นเดียวกัน

สำหรับการวัดประสิทธิภาพนั้น เราต้องเข้าใจว่า ประสิทธิภาพนั้นเกิดจากการเบรียบเทียบ การที่ก่อตัววิธีการจะได้รับการประเมินได้ ไม่มีประสิทธิภาพนั้น หมายความว่าเราสามารถหาวิธีการอื่นที่มีประสิทธิผลเท่ากันได้ และนำมาเบรียบเทียบ ได้กว่าใช้ทรัพยากรน้อยกว่าวิธีการดังกล่าว ดังนั้น การแบ่งตามแนวตั้งตามลักษณะตลาด ก็เพื่อจะได้ทราบว่าหน่วยงานนั้นมีกลุ่มเบรียบเทียบ (Reference Group) หรือไม่ หากมีจะสามารถเบรียบเทียบได้โดยตรงหรือไม่ หรือจำต้องคำนึงถึงอภิสิทธิ์หรือพันธกรณีที่รัฐวิสาหกิจจะพึงมีนอกเหนือจากกลุ่มเบรียบเทียบนั้น อนึ่ง การวัดประสิทธิภาพจะมีสาระประโยชน์ก็ต่อเมื่อหน่วยงานนั้น ๆ ได้พิสูจน์ว่ามีประสิทธิผลแล้วเท่านั้น

สรุปได้ว่า (1) รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในแนวโน้นเดียวกัน มีวิธีการในการวัดประสิทธิผล (Row Test ; RT) ประเภทเดียวกัน (2) รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในแนวตั้งเดียวกันมีมาตรการ

\* สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับค่าจำากัดความและข้อจำกัดของค่าทั้งสอง กรุณาอ้างอิง “วารสารบริหารธุรกิจ ฉบับที่ 21 ประจำเดือน มีนาคม-มิถุนายน 2524 ในบทความเรื่อง ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ค่าจำากัดความและข้อจำกัด โดย ุพัฒน์ เพรียบจริยวัฒน์”

## บุรีสหพิภพ



ประสีทิพล

ในการวัดประสีทิพล (Column Test ; CT) แบบเดี่ยวกัน และ (3) รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะถูกทดสอบทั้งทางแนวอน Row Test) และแนวตั้ง (Column Test) ตามกลุ่มที่ถูกจำแนกไว้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการจำแนกหมวดหมู่ของรัฐวิสาหกิจตามระบบที่เสนอข้างต้นมีดังนี้ (1) ทำให้สอดคล้องกันทั้งระบบ ทั้งการทดสอบตามแนวอนและแนวตั้ง (2) ทำให้ง่ายแก่การเข้าใจ และสะดวกในการตั้งมาตรฐานและประเมินผล (3) ช่วยซึ้งมาตรการการให้รางวัลหรือลงโทษ (Sanction) เพื่อใช้ในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

## การทดสอบตามแนวอนหรือการทดสอบประสีทิพล (Row Test ; RT)

โดยเหตุที่เราจำแนกวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ การทดสอบตามแนวอนจึงมีด้วยกัน 3 ประเภทตามไปด้วย การทดสอบตามแนวอนเป็นการทดสอบประสีทิพล หรือดูว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใด ไม่ว่าวัตถุประสงค์นั้นจะเป็นกลไกของรัฐ เพื่อการควบคุมหรือเพื่อหารายได้ก็ตามที

สิ่งแรกที่ต้องทำก่อนที่จะสามารถตั้งมาตรฐานได้ก็คือ การหาหน่วยวัด (Unit of Measurement) ของวัตถุ

# ประโยชน์ที่ได้รับจากการจำแนกหมวดหมู่ของรัฐวิสาหกิจมีด้วยกัน 3 ประการคือ (1) ทำให้สอดคล้องกันทั้งระบบ (2) สะดวกในการตั้งมาตรฐาน และประเมินผล (3) ช่วยขับนemann มาตรการควบคุม การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ประสงค์ที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น เมื่อพูดถึงการท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย(ททท.) ย่อมไม่มีประโยชน์อะไรที่ตั้งนำความรู้สึกของตนเองมาคาดคะเนว่า ททท.ทำงานได้อย่างมีประสิทธิผลหรือไม่ ขอกำกังวลย่อมไม่สามารถหาข้อดีได้ หากจะพูดถึงประสิทธิผลของ ททท. เราต้องมองไปที่รัศมีประสิทธิ์ของ ททท.ว่าเพื่อที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยว และตามตนเองว่า จะวัดสิ่งนั้นอย่างไร (Quantification of Objectives) เราอาจจะใช้หน่วยวัด เป็นจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเยี่ยมเยียนประเทศไทยในแต่ละปี หรือจำนวนเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากนักท่องเที่ยวในแต่ละปี และพยายามหาความแตกต่างอันสืบเนื่องมาจากปริบัติงานของ 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) มาประยุกต์ในการสร้างกฎเกณฑ์ เพื่อพิจารณาและประเมินประสิทธิผลของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างไรก็ดีบพกความนี้จะไม่กล่าวถึงวิธีการและรายละเอียดของการนำหลักวิชาการต่าง ๆ ดังกล่าวมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการตั้งมาตรฐานและประเมินผล เพราะจะทำให้ดียาโดยไม่จำเป็น อีกทั้งจะเกิดประโยชน์ก็แต่เพียงหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเท่านั้น

## แนวอนที่ 1 (Row Test 1 ; RT1)

รัฐวิสาหกิจในหมวดนี้จะเป็นประเภทที่สนองนโยบายของรัฐ และไม่สามารถให้ออกกฎหมายต่อการได้ ตามวัสดุตั้งแต่จะขอ้งานรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีต่างจากการการเท่าไก่กัน

ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดอยู่ในแนวอนที่เป็นกลไกของรัฐ วัตถุประสงค์จึงแตกต่างกันมาก และขึ้นกับสภาวะของการเมืองในขณะที่ตั้งมาตรฐานและประเมินผล เช่น ททท.เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ธนาคารชาติเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์ องค์กรการส่งเสริมกีฬาเพื่อส่งเสริมกีฬา

หากพิจารณาเพิ่ม ๆ แล้ว รัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาข้างต้น ไม่น่ามีจุดรวมกันได้เลย แต่ความจริงแล้วต่างก็มีวิธีการในการตั้งมาตรฐานและประเมินผลที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่า วัตถุประสงค์จะต่างกันและอาจเป็นการยากที่จะให้คำจำกัดความว่า อะไรคือเสถียรภาพทางการเงิน แค่ไหนก็จะนับได้ว่า การท่องเที่ยวได้รับการส่งเสริมอย่างเพียงพอ แต่ เมื่อสามารถตกลงกันในเรื่องคำจำกัดความและหน่วยวัด ได้แล้วก็สามารถใช้วิธีการทางสถิติประเภทเดียวกัน เพื่อตัดสินว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ "ได้บริการแก่สังคมและประเทศไทย ชาติตามจุดประสงค์หรือไม่ โดยอาจตั้งเป็นสมมติฐานในเบื้องต้นว่า ททท. ไม่ได้ช่วยให้การท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเลย แล้วพยาามหาข้อมูลทางสถิติเพื่อมาพิสูจน์ให้เห็นว่า การท่องเที่ยวได้เพิ่มขึ้น และสาเหตุแห่งการเพิ่มขึ้นเกิดจากการกระทำของ ททท. เพื่อที่จะได้ปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้"

ในเบื้องต้น ตามวิธีการที่เรียกว่า การทดสอบสมมติฐาน (Hypothesis Testing) เพื่อพิสูจน์ประสิทธิผลของ ทบท.

ในการณ์ที่ไม่สามารถจะปฏิเสธสมมติฐานได้ เราต้องพิจารณาต่อไปว่า การขาดประสิทธิผลนั้นสืบเนื่องมาจากสิ่งใด หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นความบกพร่องของฝ่ายบริหาร ก็ควรพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการหรือฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง หากพิสูจน์ได้ว่า มีสาเหตุมาจากสภาพการณ์ภายนอกหรือสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และอยู่นอกวิสัยที่ผู้บริหารจะแก้ไขได้ การเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารย่อมไม่เกิดประโยชน์ ปัญหานี้จะรุนแรงกว่าในกรณีแรก เพราะเป็นปัญหาระดับนโยบาย เมื่อวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นเป็นของเหลือวิสัยแล้ว เราควรปฏิบัติเช่นใด กับหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งย่อมรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานด้วย

## แนวอนที่ 2 (Row Test 2 ; RT2)

กิจการประกอบนักล้ำค้างบัประกัน แต่เอกชน มีความสนใจร่วมอยู่ด้วย หาก เพราะเป็นกิจการที่เป็นปัจจัยสำคัญของสังคม ถ้าให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินการโดยลำพังแล้ว การควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประเทศไทยตามากที่สุดอาจเป็นไปด้วยความยากลำบาก รัฐบาลจึงเข้ามามีส่วนในการเดินการเอง หรือเข้ามามีส่วนหนึ่งของการแข่งขันเพื่อมีให้เอกชนผูกขาดในกิจการนั้น เราพอจะแยกรัฐวิสาหกิจในหมวดนี้ได้ออกเป็น 3 หมวดย่อย ตามลักษณะของสิ่งที่ต้องการควบคุมคือ

(1) คุณภาพ (quality;RT2L) กิจการที่อยู่ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นประเภทบริการสังคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ การขนส่ง สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักของสังคม หากให้เอกชนเข้ามาทำแล้วรัฐควบคุม รัฐก็อาจควบคุมราคาราหรือปริมาณการผลิต ได้โดยไม่ยากนักแต่เอกชนสามารถเพิ่มกำไรได้เสมอโดยการลดคุณภาพ ซึ่งยกแก่การควบคุม เพราะรัฐจำต้องติดตามการปฏิบัติงานของเอกชนอย่างใกล้ชิด ซึ่งสิ่นเปลืองรายจ่ายมากหรืออาจเป็นสิ่งเหลือวิสัยก็ได้

ถ้าเรายอมรับเหตุผลข้างต้นเราควรยอมรับต่อไปว่า

การตั้งมาตรฐานและประเมินผลคุณภาพค่านึงถึง คุณภาพของผลิตภัณฑ์หรือบริการเป็นสำคัญ วิธีการที่จะวัดคุณภาพดังกล่าวที่ดีที่สุดอันหนึ่งได้แก่การสำรวจติดของผู้บริโภค (Consumer Survey) เช่นถ้าต้องการทดสอบประสิทธิผลของ ทบท. ที่อาจทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้โทรศัพท์เกี่ยวกับเรื่องการติดตั้ง การขอโทรศัพท์ คุณภาพของเสียง นอกจากนี้จากการสำรวจติดของผู้บริโภค ยังสามารถกำหนดหน่วยวัดที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น จำนวนโทรศัพท์ในปัจจุบัน จำนวนโทรศัพท์ต่อประชากรตามภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อนำมาสร้างเป็นมาตรฐานสำหรับการประเมินผลของ ทบท.

(2) ปริมาณ. (quantity ; RT2N) รัฐวิสาหกิจในหมวดนี้จะเป็นกิจการอันเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ของประเทศไทย เช่น องค์การเหมืองแร่ องค์การอุดสาหกรรม ป้าไม้ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย(ปตท.) เหตุที่รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีส่วนในการดำเนินการประเภทนี้ก็เพื่อจะสงวนทรัพยากรของชาติเพื่อความคุ้มอัตราการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปในระดับที่เหมาะสม หากให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการ เอกชนอาจตักตวงผลประโยชน์ โดยนำทรัพยากรธรรมชาติตั้งกล่าวมาให้รัฐเร็วว่าที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดผลเสียแก่ประเทศไทยโดยส่วนรวม

สมมติว่าจะวัดประสิทธิผลขององค์การเหมือนแร่ เราจึงต้องนำอัตราการขุดใช้แร่ของบริษัทเหมืองแร่เอกชน มาเปรียบเทียบ หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ลักษณะการขุดใช้แร่ (Utilization Pattern) ขององค์การเหมืองแร่ ต่างจากของเอกชนและเหมาะสม (Optimal) กว่า ก็ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะอ้างว่าองค์การเหมืองแร่ได้สนองวัตถุประสงค์ของรัฐบาลอันเกี่ยวกับการสงวนทรัพยากรของชาติ จึงไม่ควรนับองค์การเหมืองแร่อยู่ในหมวดนี้ หากต้องพิจารณาเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ว่าจะเป็นทางฝ่ายบริหารหรือนโยบาย อาจโดยการย้ายไปเป็นศูนย์หารายได้ให้รัฐ (ซึ่งจะถูกจัดเข้ากลุ่มแนวอนที่ 3 โดยปริยาย และใช้วิธีการตั้งมาตรฐานและประเมินผลสำหรับหมวดนี้) หรืออาจออกสัมปทานให้เอกชนเช่า หรือซื้อไปดำเนินการแล้วแต่จะเห็นสมควร

(3) ราคา (Price ; RT 2P) ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มีแนวโน้มจะเป็นกิจการผู้นำ โดยเอกชนหรือต่างชาติ เช่น บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด การบีโตรเลียมแห่งประเทศไทย(ส่วนโรงกลั่น) กิจการประภาน้ำรัฐไม่เข้าไปแทรกแซง ย้อมเป็นการเบิดโอกาสให้เอกชนเข้าผูกขาด และหากผลประโยชน์จากอำนาจในการต่อรองกับตลาด เช่น หากรัฐบาลไม่มีโรงกลั่นนำมันของตนเอง บริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ไม่เก็บรัฐก็อาจเข้าครอบครองตลาดโดยสิ้นเชิงและจะใช้อำนาจผูกขาดห้ามประยุทธ์อย่างไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

ทว่าเราไม่ควรเชื่อเหตุผลข้างต้นโดยมิได้รับรอง เพราะแท้จริงแล้ว ปตท. อาจเล็กเกินกว่าที่จะมีอิทธิพลในการตรึงราคานำมันสำเร็จรูปในตลาด ซึ่งสามารถทดสอบได้โดยทำการวิจัยความต้องการตลาดและปริมาณผลิต (Demand/Supply Analysis) หากพิสูจน์ไม่ได้ว่า การที่รัฐบาลดำเนินการลั่นนำมันเองได้มีส่วนในการตรึงราคานำมัน ก็ควรพิจารณาถึงทางเลือกอื่น โดยอาจใช้โรงกลั่นนั้นเป็นศูนย์รายได้ของรัฐ (จัดเข้าในหมวดแนวอนที่ 3) หรืออาจให้เอกชนเช่า หรือซื้อโรงกลั่นไปดำเนินกิจการแล้วแต่กรณี

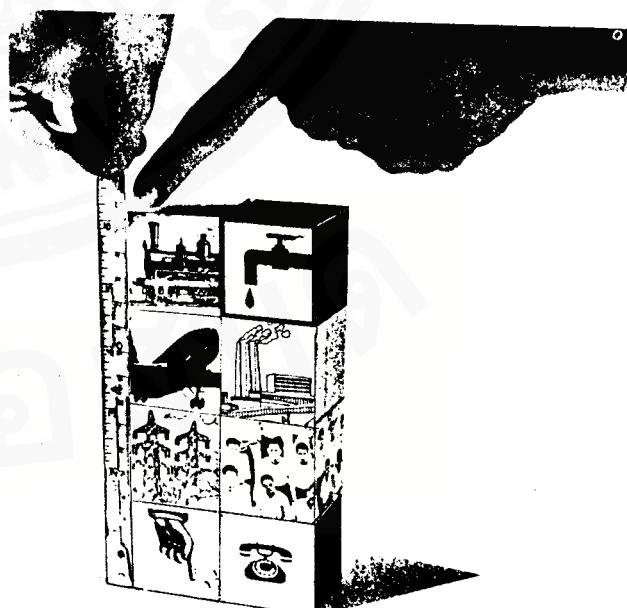
วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาจมีได้มากกว่านี้อย่างคือเป็นการควบคุมทั้งคุณภาพ ปริมาณและราคainเวลาเดียวกัน แต่ในสัดส่วนของความสำคัญต่างกัน นอกจากนั้นการที่กิจการถูกจำแนกให้เป็นกลุ่มของรัฐ (แนวอนที่ 1) และเพื่อการควบคุม (แนวอนที่ 2) ไม่ได้หมายความว่าเราไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องการเงินเลยในการดำเนินงาน เพียงแต่ว่าเรื่องการหารายได้นั้นควรจะเป็นจุดประสงค์ของจากการให้บริการ

### แนวอนที่ 3 (Row Test 3 ; RT3)

กิจการประภาน้ำมันวัสดุแล้ว เป็นกิจการที่ไม่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลเสีย แต่รัฐบาลเข้ามาดำเนินกิจการ (จะเป็นโดยเข้ามารัฐกิจหรือแข่งขันกับเอกชนก็ตามที) นั้น ก็เพื่อจุดประสงค์ที่จะหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก เช่น โรงงานยาสูบ(รยส.) บริษัทตรวจสอบอิสาน โรงงานกระดาษ โรงงานน้ำ องค์การแบบเตอร์ องค์การอาหารสำเร็จรูป กิจการ

ประเภทดังกล่าวไม่สามารถอ้างได้ว่าเป็นปัจจัยของสังคม เพราะหากรัฐบาลมิได้เข้ามาดำเนิน การเอกชนก็มีการผลิตและแข่งขันเพื่อสนองความต้องการของตลาดอยู่แล้วหรือ หากจะอ้างว่า รยส. มีไว้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมิให้ระดับการจำหนี้ยับหนี้ในประเทศสูงเกินความต้องการ ก็อาจเย้งได้ว่า เราสามารถสร้างมาตรการจัดสรรโควต้าการผลิตบุหรี่ขายให้เอกชน หากจะอ้างว่า การดูแลสอดส่องอาจจะกระทำได้ยาก ก็อาจเย้งต่อได้อีกว่าถึงอย่างไรการสอดส่องไม่ให้เอกชนผลิตบุหรี่ก็ต้องกระทำอยู่แล้วแม้ว่าจะมีรยส. ก็ตามที่ ด้วยเหตุนี้ รยส.(รวมทั้งกิจการผู้ขาดบางประเภท เช่น องค์การสุรา โรงงานไฟฟ์ สำนักงานสลากรกิน แบ่งรัฐบาล) จึงสมควรยกจัดอยู่ในแนวอนที่ 3

การวัดประสิทธิผลของหน่วยงานในหมวดนี้ก็ค่อนข้างจะตรงไปตรงมา คือสามารถวัดหาอัตรากำไร หรืออัตราตอบแทน (Rate of Return) ซึ่งเท่ากับอัตราของผลกำไรต่อเงินลงทุน แล้วนำอัตราเหล่านี้มาเปรียบเทียบกับอัตราที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจจะอ้างอิงกับอัตรากำไรของเอกชนที่ดำเนินกิจการประภาก็ได้กัน(ถ้ามี) หรือเทียบเคียงกับอัตราดอกเบี้ยในห้องตลาด โดยพิจารณาถึงสถานการณ์และสภาวะทางเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไปด้วย



หากอัตราการตอบแทนต่างๆว่าอัตราตอบแทนที่ควรจะเป็นมาก (ในบางกรณีอาจจะติดลบ) จะเป็นที่สังสัยว่า การที่รัฐจะหารายได้โดยการดำเนินกิจการประภากดังกล่าว จะไม่ใช่วิธีการที่ฉลาด ก็สมควรที่จะพิจารณาว่า sane หรือเกิดเพื่อประโยชน์ของชาติ หรือเป็นความผิดพลาดระดับนโยบาย หากเป็นความผิดพลาดระดับบริหาร ก็ควรที่จะพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหาร หากเป็นความผิดพลาดระดับนโยบาย การเปลี่ยนตัวผู้บริหารย่อมไม่ช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ รัฐก็สมควรพิจารณาแก้ไขระดับนโยบาย เช่นให้เช่า ยุบ ขายทอดตลาด ตามแต่จะเห็นสมควร

## การทดสอบตามแนวตั้งหรือการทดสอบประสิทธิภาพ (Column Test ; CT)

เราได้แบ่งรัฐวิสาหกิจตามแนวตั้งตามลักษณะของ การแข่งขันในตลาดออกเป็น 3 ประเภทคือ (1) รัฐวิสาหกิจ ดำเนินการแต่ผู้เดียว (2) มีการแข่งขันจากเอกชนแต่อายุ ไม่เสมอภาค และ (3) มีการแข่งขันจากเอกชนอย่างเสมอภาค จากการแบ่งในลักษณะนี้ทำให้ทราบว่า หากจะวัดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจควรใช้อะไรเป็นกลุ่มเปรียบเทียบ เช่น รัฐวิสาหกิจในแนวตั้งที่ 3 เราสามารถใช้เอกชน เป็นหลักในการเปรียบเทียบดูว่า การผลิตสินค้าแต่ละชิ้น เอกชนแข่งขันกับหน่วยรัฐวิสาหกิจในหมวดแนวตั้งที่ 1 เรา ย้อมหาเอกชนมาเปรียบเทียบไม่ได้ ย้อมต้องใช้วิธีการอื่น ซึ่งจะกล่าวต่อไป ส่วนในหมวดแนวตั้งที่ 2 นั้นสามารถ หา กิจการเอกชนมาเปรียบเทียบ แต่การเปรียบเทียบนั้นไม่ สามารถที่จะทำอย่างตรงไปตรงมา เพราะอภิสิทธิ์และข้อ ผูกมัดซึ่งรัฐวิสาหกิจมีนอกเหนือจากกิจการของเอกชน

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

กิจการในหมวดนี้คือ กิจการประภากที่รัฐดำเนินการ แต่ผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น กิจการที่ เป็นกลไกของรัฐ หรือกิจการที่เอกชนสนใจแต่รัฐบาลไม่อนุญาตให้เข้าร่วมดำเนินการเพื่อความสะดวกในการควบคุม เช่น

ทศ. กบน. ปตท. หรือเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ เช่น รยส., องค์การไฟฟ้า สถาบันแบงค์ โดยเหตุที่ไม่สามารถหาธุรกิจเอกชนประภากด้วยกันมาเปรียบเทียบได้ จึงจำเป็นต้องตั้งมาตรฐานด้วยวิธีอื่น

การตั้งมาตรฐานให้กับกิจการประภากนี้มีด้วยกันหลายวิธี เช่น (1) เปรียบเทียบกับการปฏิบัติงานที่ผ่านมาในอดีต ด้วยการนำปริมาณการผลิตและต้นทุนในอดีตมาทำการวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการทางสถิติที่เรียกว่า อนุกรมเวลา (Time Series) หรือการวิเคราะห์การถดถอย (Regression Analysis) เพื่อใช้การปฏิบัติการในอดีตมาตั้งมาตรฐานสำหรับอนาคต จุดอ่อนของวิธีนี้ที่เห็นได้ชัดก็คือ ข้าข้าดประสิทธิภาพมาแต่ในอดีต ก็จะช่วยให้มีข้อมูลแก้ตัวที่จะดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพต่อไป อีกทั้งมาตรฐานจากอดีตนั้นอาจจะไม่เหมาะสมเพราะไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาการ (2) นำวิธีการทางวิทยาการบริหาร (Management Science) มาใช้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับตั้งมาตรฐาน โดยมองถึงสิ่งที่เราต้องการผลิตแล้ววิเคราะห์แยกแยะถึงส่วนประกอบแต่ละส่วนว่าต้องใช้วัสดุใด แรงงานหรือต้นทุนแบบอื่น ๆ เท่าไหร่ปัญหาของวิธีนี้ก็คือกระบวนการปฏิบัติงานบางอย่างอาจซับซ้อนเกินกว่าที่จะวิเคราะห์ให้ถูกต้องแม่นยำได้ (3) เปรียบเทียบกับกิจการประภากด้วยกันในต่างประเทศ โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางระดับวิทยาการ โครงสร้างของสังคมและวัฒนธรรมด้วย

### แนวตั้งที่ 2 (Column Test 2; CT2)

รัฐวิสาหกิจในหมวดนี้คือกิจการประภากที่มีการแข่งขันแต่ก่อว่ามีความแตกต่างระหว่างคู่แข่งขันซึ่งเป็นเอกชนฝ่ายหนึ่ง และรัฐวิสาหกิจอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งได้รับสิทธิพิเศษหรือข้อจำกัดที่ฝ่ายแรกไม่มี เช่นองค์กรรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (รสพ.) ก็อาจจะมีคู่แข่งที่เป็นรถบรรทุกสิบล้อ แต่ได้รับสิทธิพิเศษที่สามารถรับส่งสินค้าในบางเขตที่รถบรรทุกสิบล้อของเอกชนไม่สามารถเข้าไปแข่งขันได้ หรือธนาคารกรุงไทยมีสิทธิพิเศษต่างจากธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ใน การรับเงินฝากจากรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ แต่ในขณะเดียวกันก็ถูกบังคับให้กู้เงินแก่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ

# ถ้าเรามีกฎเกณฑ์ในการยุติข้อโต้แย้งที่ถูกหลักวิชาการและไม่จำเอียงแล้ว ข้อโต้แย้งนั้นจะนำไปสู่การอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ในลักษณะ ติเพ้อก่อ ซึ่งจะบังพล ประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และประทุมชาติโดยส่วนรวม

ซึ่งธนาคารกรุงไทยอาจไม่ต้องการปล่อยเงินกู้ถ้ามองจากเหตุผลทางด้านธุรกิจเพียงด้านเดียว

การตั้งมาตรฐานและประเมินผลสำหรับกิจการประกันนี้สามารถที่จะทำได้โดยเปรียบเทียบกับกิจการของเอกชนในธุรกิจประเภทเดียวกัน โดยรวมรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเอกชนในกิจการประเภทเดียวกันเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทางสถิติ แต่ทั้งนี้ต้องนำอภิสิทธิ์และข้อจำกัดดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

## แนวตั้งที่ 3 (Column Test 3 ; CT3)

รัฐวิสาหกิจในแนวตั้งที่ 3 มีการแข่งขันกับเอกชนในลักษณะเท่าเทียม ไม่ได้มีอภิสิทธิ์หรือข้อจำกัดพิเศษเยี่ยงรัฐวิสาหกิจในหมวดแนวตั้งที่ 2 ตัวอย่างเช่น โรงงานกระดาษ โรงงานน้ำตาล องค์การสารสัมบูรณ์ บริษัททดสอบอิสาน เป็นต้น การตั้งมาตรฐานและประเมินผลของรัฐวิสาหกิจในหมวดนี้ใช้วิธีเดียวกันกับในหมวดแนวตั้งที่ 2 ซึ่งยังง่ายกว่า เพราะสามารถเปรียบเทียบกันในลักษณะตรงไปตรงมาได้

จะสังเกตเห็นได้ว่า การทดสอบทางแนวตั้ง (Column Test) นั้นเป็นการทดสอบเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งต่างจากการทดสอบทางแนวโน้ม (Row Test) ซึ่งเป็นการทดสอบทางด้านประสิทธิผล (Effectiveness) หากวิสาหกิจไม่ผ่านการทดสอบของแนวโน้ม เราจำต้องตัดสินกันอีกครั้งว่าจะแก้ไขระดับนโยบายหรือบริหาร แต่หากวิสาหกิจไม่ผ่านการทดสอบทางแนวตั้งก็สรุปได้ทันทีว่าเป็นความบกพร่องของฝ่ายบริหารซึ่งไม่ควรจะมีผลกระทบกระเทือนถึงระดับนโยบาย

อีกประการหนึ่งก็คือ กรณีของรัฐวิสาหกิจกลุ่ม 7 (Block 7) เพราะว่าการทดสอบทางแนวโน้มนั้นเป็นการวัดกำไร หรืออัตราตอบแทน ซึ่งถ้ารัฐวิสาหกิจได้ผ่านการทดสอบทางแนวโน้มแล้วก็ไม่มีความจำเป็นอันใดที่จะต้องไปทดสอบในแนวตั้งอีก เพราะประสิทธิภาพในการผลิตย่อมจะสะท้อนออกทางผลกำไรอยู่แล้ว

## สรุป

บทความนี้ได้จำแนกรัฐวิสาหกิจในสองเชิงคือ (1) วัตถุประสงค์ที่จัดตั้งก王 ฯ ๓ ประการ และ (2) ลักษณะของการแข่งขันในตลาดซึ่งก็มีด้วยกัน ๓ ประเภท แล้วนำมาประสานกันได้เป็นตาราง  $3 \times 3$  โดยใช้วัตถุประสงค์เป็นแนวโน้มและลักษณะของการแข่งขันเป็นแนวตั้ง จัดแบ่งรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ๗ กลุ่ม (๒ ช่องว่างในตารางเป็นเพราะเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น)

การจำแนกรัฐวิสาหกิจตามลักษณะนี้ช่วยให้ง่ายแก่การเข้าใจและสะดวกในการตั้งมาตรฐานและประเมินผล เพราะสามารถตั้งมาตรฐานและประเมินผลทางประสิทธิผลแบบเดียวกันในแนวโน้มเดียวกัน และทางประสิทธิภาพในแนวตั้งในทำนองเดียวกัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสอดคล้องและสมอภาคกันทั้งระบบ

หลังจากที่รัฐวิสาหกิจได้ถูกจัดแบ่งในกลุ่มต่าง ๆ ทั้ง ๗ กลุ่มแล้ว ก็จะถูกทดสอบทั้งตามแนวโน้ม (ประสิทธิผล) และแนวตั้ง (ประสิทธิภาพ) ตามกลุ่มที่บรรจุอยู่ การทดสอบตามแนวตั้งจะชี้ให้เห็นว่าความบกพร่องนั้นอยู่ในระดับ

บริหาร ส่วนการทดสอบตามแนวอนนันช์และความบากพร่อง ซึ่งอาจเกิดขึ้นทั้งในระดับนโยบายและระดับบริหาร จึงจำต้องทำการพิจารณาต่อไป เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไขได้ถูกต้อง

ร่วมกันในการปฏิบัติแล้ว การที่จะเข้าแผนกหมวดหมู่ การวัดประสิทธิผลและประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจดังที่เสนอในบทความนี้ จะใช้เป็นของที่สำคัญและตรงไปตรงมาเสียที่เดียว

ในการทรงข้ามเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างจะชันช้อนและขานให้เกิดข้อขัดแย้งทั้งในทางทัศนะ เทคนิค และผลประโยชน์ บทความนี้ไม่ได้เขียนทั้งความประسنศ์จะให้เกิดความแตกแยก หากต้องการเสนอว่า ถ้าเรามีกฎหมายที่ในการยุติข้อโต้แย้งที่ถูกหลักวิชาการและไม่ลำเอียงแล้ว ข้อโต้แย้งนั้นจะนำไปสู่การอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งจะยังผลประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและประเทศชาติโดยส่วนรวม●

## สรุปบทความคุ้มครอง

กลไกของรัฐ	รัฐดำเนินการ		แบ่งข้อมูล		การทดสอบประสิทธิผล
	แต่ผู้เดียว	ไม่เสนอภาค	เสนอภาค		
ความคุ้ม	RT 1 CT 1				RT 1 : Hypothesis Testing ของรัฐดูประسنศ์
(i) คุณภาพ (quality) (ii) ปริมาณ (quantity) (iii) ราคา (Price)	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 และอื่นๆ RT 2N : Utilization Pattern Study RT 2P : Demand/Supply Analysis
หารายได้	RT 3 CT 1	RT 3 CT 2	RT 3 —		RT 3 : Profit/Rate of Return Analysis
	การทดสอบประสิทธิภาพ				
	CT 1	CT 2	CT 3		
	(i) เทียบกับการ เทียบกับธุรกิจ เทียบกับเอกชน ปฏิบัติการใน เอกชนโดยคำนึง อดีต ถึงข้อแตกต่าง				
	(ii) ใช้มาตรฐาน ทางวิศวกรรม				
	(iii) เทียบกับต่าง ประเทศ				