

**การศึกษารัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยทางธุรกิจภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ**  
**The Study of Thailand's State-Owned Enterprises based on Firm**  
**in The Organizational Economists' Approach**

ภัทรพงษ์ สาลักษณ์<sup>1</sup>

Pattarapong Salakshna

Received	Reviewed	Revised	Accepted
07/02/2019	11/02/2019	20/06/2019	03/07/2019

**บทคัดย่อ**

การศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยในอดีตโดยมากมักเป็นการศึกษาผ่านกรอบแนวคิดและกระบวนทัศน์ของระบบราชการและระบบขนาดใหญ่ ซึ่งได้รับอิทธิพลและแนวคิดจากทฤษฎีระบบ (System Theory) เป็นสำคัญ จึงส่งผลให้รัฐวิสาหกิจไทยถูกวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการดำเนินงานและผลประกอบการแต่เพียงมิติเดียว จนนำไปสู่วาทกรรมที่กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจไทยว่าเป็นองค์การขนาดใหญ่แต่ไร้ศักยภาพ ขาดความคล่องตัว เพราะฉะนั้น บทความฉบับนี้จึงมุ่งศึกษา รัฐวิสาหกิจไทยในยุคปัจจุบันผ่านมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ (Theory of The Firm) ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction Cost) และต้นทุนตัวการตัวแทน (Agency Cost) เพื่ออธิบายถึงรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ที่มีความสามารถในการดำเนินธุรกรรมและประสานผลประโยชน์ระหว่างตัวการตัวแทน อันจะนำไปสู่การสร้างกำไรจากผลประกอบการ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องไม่ประสบกับภาวะขาดทุน จนต้องพึ่งพาการอุดหนุนและงบประมาณจากภาครัฐ รวมไปถึงการมีจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในทุกภาคส่วน ทั้งภายนอกและภายในองค์การ

**คำสำคัญ:** ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การ, ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน, ตัวการตัวแทน, รัฐวิสาหกิจไทย

**Abstract**

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

<sup>1</sup> คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย E-mail : mayatiera@hotmail.com

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

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 paper 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 were based on Theory of The Firm, Transaction Cost and Agency Cost. 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.

**Keyword:** Organizational Economic Theory, Theory of The Firm Transaction Cost, Agency, State-Owned Enterprise

## บทนำ

หากเราจะนึกถึงองค์การประเภทหนึ่งที่มีลักษณะของระบบราชการ กล่าวคือ มีโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ มีบุคลากรจำนวนมาก มีการกำหนดตำแหน่งและสายงานการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ตามลักษณะขอบเขต ภารกิจ หน้าที่และความรับผิดชอบ และได้รับอำนาจตามกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน ให้มีสิทธิพิเศษบางประการกว่าภาคเอกชน โดยสามารถดำเนินกิจกรรมในลักษณะผูกขาด หรือได้รับสัมปทานแต่เพียงผู้เดียว มีการใช้อำนาจทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ในขณะที่เดียวกัน องค์การลักษณะดังกล่าวนี้ ก็มีสภาพเป็นเหมือนหน่วยทางธุรกิจภาคเอกชน กล่าวคือ องค์การจะต้องประกอบกิจการและดำเนินธุรกรรมภายในตลาด โดยจะต้องมีรายได้หลักที่มาจากผลการดำเนินงาน ตามภารกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประเภทต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น เพื่อให้้องค์การมีความสามารถในการเลี้ยงตนเอง หรือหากดำเนินการในเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชน ก็จะต้องมีกำไรนำส่งเจ้าของกิจการของตนด้วยเช่นเดียวกันกับภาคเอกชน

เมื่อนำระบบโครงสร้าง การบริหารจัดการ และการดำเนินงานอย่างภาครัฐ เข้ามาผสมผสานกับ จุดมุ่งหมายตามภารกิจ ขอบเขตการดำเนินงาน และความคาดหวังจากผลประกอบการอย่างภาคเอกชน แล้ว องค์การรูปแบบดังกล่าวย่อมจะต้องหมายความถึงองค์การรัฐวิสาหกิจอย่างไม่ต้องสงสัย ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักเป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน แทนภาครัฐในการกิจบางประการที่ระบบราชการไม่สามารถตอบสนองได้ อันเนื่องมาจากระบบราชการ มีโครงสร้าง การบริหารจัดการ และการดำเนินงานไม่เหมาะสม

เพราะฉะนั้นแล้ว การทำความเข้าใจขององค์การรัฐวิสาหกิจซึ่งมีลักษณะเป็นลูกผสม ระหว่าง องค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนจึงเป็นสิ่งที่จะต้องค่าแก่การศึกษา สาเหตุที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะ เมื่อมองสภาพโครงสร้างของเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน จะพบว่าองค์การขนาดใหญ่ภายในประเทศต่าง ๆ ที่มีภารกิจด้านการวางโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในส่วนของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การคมนาคมขนส่ง การให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน รวมไปถึงองค์การที่ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ยกรรมและอุตสาหกรรม ก็ล้วนแล้วแต่เป็นองค์การรัฐวิสาหกิจทั้งหมดทั้งสิ้น

ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจโลกเป็นอย่างดี โดยมีสัดส่วนการลงทุนคิดเป็นร้อยละ 20 สัดส่วนการจ้างงานคิดเป็นร้อยละ 5 และมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 40 ของผลผลิตที่เกิดขึ้นภายในแต่ละประเทศขององค์การรัฐวิสาหกิจ (International Finance Corporation, 2018) และเมื่อเทียบมูลค่าภายในระบบตลาดของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายจากองค์การรัฐวิสาหกิจ มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจโลก (Peng, Bruton, Stan, & Huang, 2016 : 293)

จากหลักฐานเชิงประจักษ์ในข้างต้น เมื่อนำมาวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งจะพบว่า องค์การรัฐวิสาหกิจไม่เพียงแต่ยังดำรงคงอยู่ได้ในบริบทของเศรษฐกิจโลกยุคปัจจุบัน ซ้ำยังกลับขยายขอบเขตการดำเนินงาน บทบาทตามภารกิจ และการลงทุนเพิ่มขึ้นไปอีกอย่างมากมายมหาศาล ยกตัวอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา จีน อินเดีย เวียดนาม รวมไปถึงประเทศไทย (Corporate Governance in Thailand, 2005 ; Goldeng, Grünfeld, & Benito, 2008 ; Gupta, 2005 ; International Finance Corporation, 2018; Nandini, 2001; Organisation for Economic & Development, 2011; Pasuk & Baker, 2016 ; The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World, 2000; Song, 2018; State-Owned Enterprise Reform in Vietnam: Lessons from Asia, 1996) ซึ่งองค์การรัฐวิสาหกิจได้แสดงบทบาทในการเป็นเสาหลักของการพัฒนาประเทศ และการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนเป็นสำคัญ

ในทางกลับกันเมื่อกล่าวถึงทฤษฎี ตัวแบบ และแนวคิดต่าง ๆ ที่นำมาใช้เพื่อศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ปรากฏว่ามีทฤษฎีที่มีคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะ ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและบริบทขององค์การรัฐวิสาหกิจอยู่ไม่มากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจแม้จะเป็นองค์การขนาด

ใหญ่แต่ก็มีใช้ระบบราชการ (Bureaucracy) ในทำงานกลับกันก็ไม่ได้เป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการดำเนินเงินอย่างองค์การในภาคเอกชน (Private) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์และกำไรสูงสุด (maximize profits and utilities) จากผลประกอบการเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การจึงได้ถือกำเนิดขึ้น จากความเพียรพยายามที่จะสร้างทฤษฎีซึ่งมีคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะ อันเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและบริบทขององค์การประเภทต่าง ๆ ที่มีคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน โดยอาศัยองค์ความรู้หลักในทางเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ และนำมาผสมผสานกับทฤษฎี ตัวแบบ แนวคิด และองค์ความรู้ต่าง ๆ อาทิ ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ ทฤษฎีทางด้านจิตวิทยา ทฤษฎีเกม กฎหมาย และทฤษฎีในทางสังคมศาสตร์อีกหลากหลายแขนง ซึ่งรวมไปถึงทฤษฎีทางด้านวิทยาศาสตร์อย่างเช่น ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีนิเวศวิทยา ทฤษฎีวิวัฒนาการ เป็นต้น

การนำทฤษฎี ตัวแบบ และแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์องค์การมาใช้เพื่อศึกษาองค์การรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะ จึงนับว่าเป็นการจุดประกายวิธีการศึกษา การอธิบาย และการทำความเข้าใจองค์การรูปแบบต่าง ๆ ในยุคปัจจุบัน ที่มีบริบทและสภาพแวดล้อมแตกต่างไปจากในอดีตเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การขนาดใหญ่ที่มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงได้ช้าอย่างเช่นองค์การรัฐวิสาหกิจไทย ที่มีจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้รับผลกระทบ มากกว่าที่จะมีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การเพื่อรับมือกับผลกระทบที่กำลังจะเกิดขึ้น

การศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วทางธุรกิจภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์ จึงเป็นแนวทางใหม่สำหรับการศึกษาและอธิบายองค์การรัฐวิสาหกิจไทย ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การรัฐวิสาหกิจไทยมีคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะแตกต่างกันเป็นอันมาก แม้ว่าจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมเดียวกันก็ตาม จึงทำให้วิธีการศึกษาและการสร้างคำอธิบายในลักษณะโดยทั่วไป (general) เป็นไปได้ยาก จำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีหน่วทางธุรกิจเป็นหลักในการอธิบายถึงคุณสมบัติและลักษณะที่ควรจะเป็นขององค์การรัฐวิสาหกิจ ผสมผสานกับองค์ความรู้ในทางเศรษฐศาสตร์ กฎหมาย สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์แขนงต่าง ๆ เพื่อศึกษาด้านทุน รูปแบบ และวิธีการดำเนินงานเฉพาะของแต่ละองค์การรัฐวิสาหกิจ

บทความชิ้นนี้จึงประกอบไปด้วยเนื้อหาสี่ส่วนหลัก ได้แก่ **ส่วนแรก** เศรษฐศาสตร์องค์การ: เครื่องมือในการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการฉายภาพกว้างของทฤษฎี ตัวแบบ และแนวคิดที่บทความนำมาใช้ในการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจ **ส่วนที่สอง** ทฤษฎีหน่วทางธุรกิจ: พลังและพลวัตในการอธิบายองค์การ ซึ่งเป็นการนำเสนอแนวทางในการศึกษาคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจผ่านหน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) ทางธุรกิจ **ส่วนที่สาม** องค์การรัฐวิสาหกิจ: หน่วยทางธุรกิจที่ขาดหายไป ซึ่งเป็นการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วทางธุรกิจ (firm) โดยมุ่งอธิบายถึงสภาพปัญหาและแนวทางสมัยใหม่ (frontier) สำหรับใช้ในการศึกษาคุณสมบัติและ

ลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจ ภายใต้บริบทของระบบเศรษฐกิจโลกในยุคปัจจุบัน และ **ส่วนสุดท้าย** มมองรัฐวิสาหกิจไทยผ่านข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ซึ่งจะกล่าวถึงการศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วทางธุรกิจภายใต้ข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ และข้อเสนอแนะในการศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยต่อไปในอนาคต

### **เศรษฐศาสตร์องค์การ: เครื่องมือในการศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจ**

การศึกษาขององค์การผ่านทฤษฎี ตัวแบบ และแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ สามารถศึกษาได้หลากหลายรูปแบบและวิธีการ ทั้งนี้ เนื่องจากอาณาบริเวณของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การมีอยู่หลายแห่ง ยกตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์องค์การด้วยหลักของการวิเคราะห์จุดดุลยภาพ (equilibrium) ภายใต้สมมุติฐานของการบริหารจัดการเพื่อก่อให้เกิดกำไรสูงสุด ดังปรากฏในทฤษฎีวิวัฒนาการทางเศรษฐศาสตร์ (Evolutionary Economic Theory) และเศรษฐศาสตร์ของ Austrian (Austrian Economics) เป็นต้น

รวมไปถึง ทฤษฎี ตัวแบบ และแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ ซึ่งมุ่งศึกษาธุรกรรมการค้าดำเนินงานในทางเศรษฐศาสตร์ (Transaction Economics) ทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory) ทฤษฎีการสมคบคิด (Theories of Tacit Collusion) และพันธมิตรทางกลยุทธ์ (Strategic Alliances) เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์นอกจากการสร้างกำไรสูงสุดให้กับหน่วทางธุรกิจแล้ว ยังมุ่งศึกษาการตัดสินใจของผู้จัดการและการกำกับดูแลพนักงานภายในองค์การ เพื่อทำให้แน่ใจได้ว่าเจ้าของปัจจัยการผลิตทุกประเภทจะได้รับผลประโยชน์สูงสุดภายใต้ค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด นั่นเอง

กล่าวโดยสรุปคือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การเป็นเรื่องของการคิดเพื่อหาวิธีในการวิเคราะห์องค์การ โดยทุก ๆ ทฤษฎีภายในอาณาบริเวณดังกล่าวนี้ จะประกอบไปด้วยจุดร่วมกันอยู่สองประการ ได้แก่

ประการแรก การให้ความสนใจศึกษาองค์การโดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวของหน่วทางธุรกิจ โดยมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่โครงสร้าง หน้าที่ และธุรกรรมการค้าดำเนินงานของหน่วทางธุรกิจ ร่วมกับการศึกษาถึงกระบวนการสร้างและแสวงหาความสำเร็จของตัวแสดงภายในหน่วทางธุรกิจ อาทิ ปังแจกบุคคล กลุ่ม และสถาบัน เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความต้องการ ความคาดหวัง และการแสวงหาจุดมุ่งหมายของตนโดยเฉพาะ

ประการที่สอง นักเศรษฐศาสตร์องค์การต่างมุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วทางธุรกิจ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันระหว่างกันเป็นพิเศษ แม้ว่าจะเป็หน่วทางธุรกิจที่มีลักษณะผูกขาดภายในระบบตลาด (monopoly) ก็ตาม เพราะนักเศรษฐศาสตร์องค์การมีความเชื่อมั่นว่า ในท้ายที่สุดแล้วจะต้องมีการแข่งขันเกิดขึ้นในที่สุด ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์องค์การจึงมุ่งความสนใจ

ไปที่กระบวนการซึ่งอาจก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการแข่งขัน ภายใต้สถานการณ์ที่มีผู้ผลิตสินค้าและบริการหรือผู้ขายเพียงรายเดียวอยู่ภายในระบบตลาด

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ นักเศรษฐศาสตร์องค์กรจึงได้พัฒนาองค์ความรู้ของตนเองขึ้น เพื่อทำการศึกษองค์การในลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ โดยอาศัยต้นกำเนิดและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันระหว่างกันของหน่วยทางธุรกิจผ่านองค์ประกอบสี่ประการ ได้แก่ ต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงาน ตัวการตัวแทน การจัดการเชิงกลยุทธ์ และความร่วมมือกันภายใต้แนวคิดเศรษฐศาสตร์องค์กร สำหรับใช้เป็นกรอบแนวคิด (conceptual framework) เพื่อศึกษองค์การที่มีคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะแตกต่างกันกับหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งทำหน้าที่แลกเปลี่ยนภายในระบบตลาด

นักเศรษฐศาสตร์องค์กรได้ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กรเพื่อศึกษาคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะขององค์การประเภทต่าง ๆ อาทิ บริษัทที่มีผู้ประกอบการเป็นเจ้าของเพียงหนึ่งเดียว (entrepreneur) บริษัทที่มีการร่วมทุนระหว่างกัน (joint venture) และบริษัทขนาดใหญ่ (corporate) เป็นต้น ภายใต้สมมติฐานที่ว่าหน่วยทางธุรกิจต่างมีการแลกเปลี่ยนอย่างเป็นอิสระภายในระบบตลาด (Michael & William, 1976) และปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์องค์กรค้นพบจากหน่วยทางธุรกิจ นอกเหนือไปจากการศึกษาโดยนักเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม ได้แก่ ปัญหาเรื่องหน่วยทางธุรกิจในฐานะกล่องดำ (black box) และปัญหาความขัดแย้งในเป้าหมายระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในหน่วยทางธุรกิจ (Michael & William, 1976 : 306)

การค้นพบประเด็นปัญหาสำคัญทั้งสองประการ ได้นำไปสู่การศึกษองค์การในฐานะหน่วยทางธุรกิจ โดยมุ่งประเด็นที่บริบท สิ่งแวดล้อม โครงสร้าง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง กฎระเบียบข้อบังคับ และกระบวนการดำเนินงานภายในองค์การ ซึ่งลบล้างแนวความคิดดั้งเดิมของทฤษฎีระบบที่สนใจเพียงผลผลิตในขั้นสุดท้าย (output) แต่กลับมองข้ามขั้นตอนการดำเนินงาน (process) ของปัจจัยนำเข้า (input) ที่มีทั้งทรัพยากรในรูปแบบของวัตถุดิบ และปฏิสัมพันธ์ของตัวการตัวแทนที่เป็นมนุษย์ การอธิบายถึงเป้าประสงค์ของหน่วยทางธุรกิจว่าถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อแสวงหากำไรสูงสุดและการสร้างมูลค่าเพิ่มแต่เพียงอย่างเดียว จึงเป็นการอธิบายองค์การที่แห้งแล้งและสิ้นเชิงสำหรับนักเศรษฐศาสตร์องค์กร เพราะขาดปัจจัยในการมองความต้องการของมนุษย์ในฐานะปัจเจกชน (Alchian, 1965) และขาดความสามารถในการจัดการกับความขัดแย้ง อันเกิดจากเป้าหมายของปัจเจกชน (แต่ละคน) ภายในหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งปัจเจกชนแต่ละคนย่อมอาศัยหน่วยทางธุรกิจเป็นเวทีในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเป้าหมายของปัจเจกชนและเป้าประสงค์ขององค์การ อาจจะเป็นสิ่งเดียวกันหรือคนละสิ่งก็ได้ (Alchian & Demsetz, 1972)

ภายหลังจากการพัฒนาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กร เพื่อมุ่งศึกษาถึงคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะของหน่วยทางธุรกิจ ภายใต้เงื่อนไขที่กลไกระบบตลาดทำงานได้อย่างเป็นอิสระ ปัจเจกชนหรือกลุ่มภายในหน่วยทางธุรกิจสามารถบรรลุความต้องการของตนได้ ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัด

ด้านทรัพยากรและการบริหารจัดการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานธุรกิจ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานธุรกิจก็สามารถบรรลุเป้าประสงค์ขององค์กร ผ่านการดำเนินงานของปัจเจกชนหรือกลุ่มซึ่งกำกับโดยโครงสร้าง อำนาจตามหน้าที่ และความรับผิดชอบ ภายใต้เงื่อนไขของสัญญา (contract) ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของข้อตกลงที่ระบุถึงผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันเอาไว้ (Oliver, 1993, 2002a, 2002b)

เมื่อนำกรอบแนวคิดข้างต้นของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กรไปศึกษาองค์กรในภาคเอกชน จะพบว่ารายละเอียดและเนื้อหาของทฤษฎี สามารถอธิบายถึงต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานและต้นทุนตัวการตัวแทนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานธุรกิจในภาคเอกชน มีเป้าประสงค์ของการดำเนินธุรกรรมผ่านองค์กรที่ชัดเจนตามทฤษฎีในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งในท้ายที่สุดหน่วยงานธุรกิจจะต้องดำเนินงาน เพื่อก่อให้เกิดกำไรสูงสุดจากผลประกอบการ ภายใต้ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการที่ต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับคู่แข่งรายอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบตลาด โดยมีหลักดุลยภาพเป็นตัวกำหนดอุปสงค์และอุปทาน

ในขณะที่เมื่อนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กรก้าวข้ามฝั่ง เพื่อไปศึกษาองค์กรรัฐวิสาหกิจกลับปรากฏผลขึ้นในทางตรงกันข้าม (Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan, & Xu, 2014) กล่าวคือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กรไม่สามารถอธิบายองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานธุรกิจได้ ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะตัวแปรและปัจจัยต่าง ๆ ขององค์กรรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกับภาคเอกชนอย่างสิ้นเชิง ยกตัวอย่างเช่น ระบบตลาด ซึ่งองค์การรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินธุรกรรมต่อไปได้แม้ว่ากลไกราคาของตลาดจะล้มเหลว หรือแม้แต่ในกรณีที่มีการผลิตสินค้าและบริการขององค์กรรัฐวิสาหกิจประสบกับภาวะขาดทุนอย่างหนัก องค์การรัฐวิสาหกิจก็ยังสามารถดำเนินงานต่อไปได้ด้วยการอุดหนุนงบประมาณ และการสนับสนุนในด้านนโยบายจากภาครัฐ

จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. 2540 (ADB, 2017) และวิกฤตสินเชื่อซับไพรม์ (subprime mortgage crisis) ในปี พ.ศ. 2550 (Demyanyk & Van Hemert, 2011) ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์การรัฐวิสาหกิจในสองลักษณะ กล่าวคือ องค์การรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีศักยภาพในการดำเนินธุรกรรม กล่าวคือ ไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน ต้นทุนตัวการตัวแทน และต้นทุนเชิงโครงสร้าง ก็มักจะถูกยุบ ควบรวม หรือเลิกกิจการไปในที่สุด ในขณะที่เดียวกันองค์การรัฐวิสาหกิจที่สามารถอยู่รอดปลอดภัยต่อไปได้ ทั้งจากสาเหตุที่ได้รับการอุดหนุนและสนับสนุนโดยรัฐบาล หรือจากสาเหตุที่องค์การรัฐวิสาหกิจมีคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะในการดำเนินธุรกรรมแบบผูกขาด หรือจากสาเหตุที่องค์การรัฐวิสาหกิจมีสภาพคล่องทางการเงิน และไม่ต้องกู้เงินจากสถาบันทางการเงินในต่างประเทศเพื่อการลงทุน

อย่างไรก็ตาม แม้้องค์การรัฐวิสาหกิจในลักษณะหลังจะสามารถอยู่รอดปลอดภัย และพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจไปได้ก็ตามที แต่สำหรับนักเศรษฐศาสตร์องค์กรแล้ว การสร้างกรอบแนวคิดและทฤษฎี

เพื่อศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจโดยเฉพาะ นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาองค์การในยุคปัจจุบัน (Peng et al., 2016) ทั้งนี้ เนื่องจากภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจทั้งสองครั้งที่ผ่านมา ได้ทำให้ภาครัฐหันมาทบทวนโครงสร้าง รูปแบบ และวิธีการดำเนินธุรกิจขององค์การรัฐวิสาหกิจ เพื่อศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่อย่างที่เหมาะสมของภาครัฐต่อองค์การรัฐวิสาหกิจ การขยายขอบเขตการศึกษาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การในลักษณะของหน่วยทางธุรกิจ ได้ก้าวข้ามอาณาบริเวณของการศึกษาที่แต่เดิมเป็นเพียงการศึกษาองค์การในภาคเอกชน ไปสู่การศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจด้วยขอบเขตขององค์ความรู้ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ทางเศรษฐศาสตร์ (New Institutional Economics) (Oliver, 1991b, 1998, 2000; Ronald, 1998) โดยมุ่งอธิบายถึงคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในประเด็นของการเป็นเจ้าของครอบครองและการควบคุมโดยตรงจากรัฐบาล (state-owned and state controlled) (Peng et al., 2016) กลายเป็นการแทนที่และการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนหรือภาคประชาชนในฐานะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ช่วยสนับสนุน (shareholders) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นอุปสรรค (blockholders) (Jiang & Peng, 2011)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การได้กลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษาองค์การรัฐวิสาหกิจ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจโลกในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากเนื้อหาของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การซึ่งมุ่งศึกษาถึงธรรมชาติขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ (Coase, 1937) จะนำไปสู่การอธิบายถึงพฤติกรรมขององค์การที่มุ่งแสวงหาและรวบรวมปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม (Demsetz, 1988) โดยคำนึงถึงต้นทุนที่ต่ำที่สุด อันเกิดจากรูขุมขนการดำเนินงาน (Oliver, 1999, 2010) และค่าใช้จ่ายด้านตัวการและตัวแทนที่หลากหลาย (Eugene & Michael, 1983; Michael & William, 1976) และในท้ายที่สุดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ย่อมจะนำไปสู่การจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมตามขอบเขต (boundaries) ของภารกิจหน้าที่ (Oliver, 1991a; Williamson, 1995) และความสามารถในการดำเนินธุรกิจขององค์การแม้จะประสบกับภาวะระบบตลาดที่ล้มเหลว (market failure) (Megginson & Netter, 2001)

### **ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ: พลังและพลวัตในการอธิบายองค์การ**

จุดเริ่มต้นของหน่วยทางธุรกิจเกิดขึ้นจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คลาสสิก (Classical Economics) และเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical economics) ซึ่งมีมุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับความสามารถของตลาด ทั้งนี้ เนื่องจากตลาดสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ด้วยตัวเอง ภายใต้การประสานความร่วมมือซึ่งก่อให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการ และการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคผ่านกลไกราคาที่สะท้อนถึงมูลค่าของต้นทุน ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ปราศจากการแทรกแซงวางแผนจากรัฐบาล (Smith, 2014)

ดังนั้น พื้นฐานของระบบเศรษฐกิจจึงควรเป็นการประสานความร่วมมือ (coordinate) ผ่านการกระจายสินค้าและบริการตามกลไกราคา หรือที่รู้จักกันในคำกล่าวที่ว่า “มือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) ” (Dickey & Smith, 1993) นั่นเอง แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำไปปรับใช้ให้เกิดประสิทธิผล และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กร ให้มีความสอดคล้องและรองรับกับระบบตลาด ดังปรากฏให้เห็นในทฤษฎีของหน่วยทางธุรกิจ (Theory of The Firm) (Ronald, 1998) ซึ่งมุ่งศึกษาถึงโครงสร้างและการทำงานของระบบตลาดเป็นสำคัญ

แต่ถึงกระนั้น ทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจก็ยังไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมจึงยังต้องมีองค์กรอยู่ ทั้ง ๆ ที่ระบบตลาดมีประสิทธิผลอย่างมากในการประสานความร่วมมือ และก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนตามหลักอุปสงค์และอุปทานในทางเศรษฐศาสตร์ จึงก่อให้เกิดคำถามแก่นักวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเศรษฐศาสตร์องค์กรที่ว่า “ทำไมการแลกเปลี่ยนทั้งหมด (ในโลก) จึงไม่ดำเนินการผ่านระบบตลาดไปเสียทั้งหมด” (Grandori, 2013; Kirsten, Nicolai, & Peter, 2006; Richard & Nicolai, 1996) แต่ยังคงจำเป็นต้องอาศัยหน่วยทางธุรกิจให้เป็นผู้ดำเนินธุรกรรมการแลกเปลี่ยนแทน

สำหรับเหตุผลในการดำรงอยู่ขององค์กรในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ได้รับการอธิบายว่าเป็นเพราะต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานเพื่อการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจผ่านระบบตลาด มีมูลค่าที่สูงกว่าต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานเพื่อการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจผ่านขอบเขตขององค์กรในฐานะหน่วยทางธุรกิจ (Coase, 1937) นั่นเอง ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะการดำเนินธุรกรรมผ่านระบบตลาดจะประกอบไปด้วยต้นทุนแฝงในลักษณะต่าง ๆ อาทิ ต้นทุนการติดต่อเพื่อเจรจาและการติดต่อเพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเจรจา ต้นทุนการตรวจสอบและการตกลงข้อพิพาท เป็นต้น (Coase, 1988a, 1988b, 1988c)

ดังนั้น หน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) ซึ่งถือเป็นแกนกลางสำคัญของหน่วยทางธุรกิจ จึงหนีไม่พ้นที่จะต้องศึกษาถึงเรื่องต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction Cost) (Oliver, 1991a) และต้นทุนตัวการตัวแทน (Agency Cost) (Michael & William, 1976; Shapiro, 2005) ทั้งนี้ สาเหตุเป็นเพราะหน่วยทางธุรกิจจะต้องเลือกดำเนินธุรกรรมผ่านตัวแสดงใดตัวหนึ่งในระบบเศรษฐกิจระหว่างระบบตลาดหรือหน่วยทางธุรกิจด้วยกัน โดยอาศัยการเปรียบเทียบต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน เนื่องจากทั้งสองตัวแสดงต่างก็ทำหน้าที่เดียวกันภายในระบบเศรษฐกิจ (Oliver, 1993) แต่สิ่งที่ระบบตลาดแตกต่างไปจากหน่วยทางธุรกิจ นั่นคือ ภายในหน่วยทางธุรกิจจะประกอบไปด้วยตัวแสดงสองประเภท ได้แก่ ตัวการ (principle) และตัวแทน (agent) นั่นเอง

การศึกษานี้หน่วยทางธุรกิจผ่านทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน (Transaction Cost Theory) จึงเป็นการศึกษาการแลกเปลี่ยนของหน่วยทางธุรกิจ ทั้งในระดับจุลภาค (micro) และมหภาค (macro) กล่าวคือ การแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงในระดับจุลภาค จะเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างปัจเจกชนภายในองค์กรด้วยกัน หรือปัจเจกชนกับกลุ่มต่าง ๆ ภายในองค์กร รวมไปถึงการแลกเปลี่ยน

ระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มกับตัวขององค์การในนามของคณะผู้บริหาร ซึ่งกระบวนการแลกเปลี่ยนจะเกิดขึ้นผ่านสัญญา (contract) และการแลกเปลี่ยนในระดับมหภาค จะเป็นการแลกเปลี่ยนภายในหน่วยผลิตระหว่างหน่วยทางธุรกิจเดียวกัน (intra-firm) หรือการแลกเปลี่ยนภายนอกระหว่างหน่วยทางธุรกิจอื่น (inter-firm)

โดยหน่วยทางธุรกิจจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการแลกเปลี่ยนผ่านสัญญา ตามเงื่อนไขที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกัน ซึ่งหน่วยทางธุรกิจจะเป็นผู้กำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของปัจเจกชนแต่ละคน รวมไปถึงค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปตามที่ได้ระบุเอาไว้ในสัญญา ดังนั้นหน่วยทางธุรกิจนอกจากจะมีต้นทุนหลักอันเกิดจากการผลิตสินค้าและบริการแล้ว ยังมีต้นทุนแฝงซึ่งเกิดจากการบริหาร การจัดการ การควบคุม การตรวจสอบ การติดตามและประเมินผล ภายในหน่วยทางธุรกิจด้วยอีกประการหนึ่ง

สำหรับการศึกษาหน่วยทางธุรกิจผ่านทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency Theory) จะเป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมของตัวแสดง ซึ่งแบ่งออกเป็นสองชนิด ได้แก่ ตัวการในฐานะเจ้าของหน่วยทางธุรกิจ และตัวแทนในฐานะเจ้าของปัจจัยการผลิต โดยทฤษฎีตัวการตัวแทนล้วนมีสมมติฐานที่ว่า มนุษย์ต่างมีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล (boundedly rational) มีความสนใจแต่ในผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interested) และมีความมีแนวโน้มที่จะฉวยโอกาส (opportunism) จนนำไปสู่ประเด็นปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (information asymmetry) ที่ปรากฏให้เห็นเวลาทำสัญญา นอกจากนี้ ทฤษฎีตัวการตัวแทนยังศึกษาถึงปัญหาด้านประสิทธิภาพ ในฐานะตัวแปรที่ช่วยผลักดันให้เกิดกระบวนการธรรมาภิบาลขึ้น ภายใต้ธรรมาภิบาลดำเนินงานในทางเศรษฐศาสตร์ (governance of economic transactions)

ดังนั้น การศึกษาทฤษฎีตัวการตัวแทนจึงเป็นการมุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวการขององค์การรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในฐานะองค์การภาครัฐที่เป็นตัวแทนรับมอบอำนาจการกำหนดนโยบายและการควบคุมจากรัฐบาล และองค์การกำกับดูแล เป็นต้น กับองค์การรัฐวิสาหกิจเอง ในฐานะตัวแทน ในปัจจุบันทฤษฎีตัวการตัวแทนยังได้ขยายขอบเขตการศึกษาไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (shareholders) กลุ่มต่าง ๆ ภายในหน่วยทางธุรกิจ

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน (agency relationships) จะเกิดขึ้นเมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งในการดำเนินการทางธุรกรรม หรือที่เรียกว่าตัวการซึ่งได้มอบหมายอำนาจตามหน้าที่ (delegates authority) ให้กับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งหรือที่เรียกว่าตัวแทน และผลตอบแทนของตัวการจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ ของตัวแทน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ทั้งตัวการและตัวแทนที่ต่างฝ่ายต่างมีเจตจำนงอันเป็นเรื่องเฉพาะตัว ประกอบกับการถือผลประโยชน์สูงสุดของตนเองเป็นหลัก จึงนำมาซึ่ง

ปัญหาในการควบคุมตัวแทนของตัวการ และปัญหาในกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดสัญญา ให้ครอบคลุมผลประโยชน์สูงสุดของทั้งตัวการและตัวแทน

พฤติกรรมดังกล่าวข้างต้น จึงส่งผลให้หน่วยทางธุรกิจต้องหาทางแก้ไขและประนีประนอม สถานการณ์ที่เกิดขึ้น จึงเป็นที่มาของคุณสมบัติและลักษณะพิเศษของหน่วยทางธุรกิจ เพื่อทำหน้าที่เป็น ศูนย์กลางของนิติกรรมสมมุติ (legal friction) ซึ่งนอกจากจะเป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนระหว่างตัว แสดงต่าง ๆ ภายในหน่วยทางธุรกิจแล้ว (nexus of contract) ยังจะต้องเป็นผู้บังคับใช้ (enforcement) และเป็นผู้กำกับติดตาม (monitor) เพื่อให้ตัวแสดงทั้งหมดปฏิบัติตามเงื่อนไขและ ข้อตกลงที่ระบุเอาไว้ในสัญญา จึงเป็นที่มาของต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานและต้นทุนตัวการตัวแทนที่ ปรากฏขึ้นภายในหน่วยทางธุรกิจ และมีความแตกต่างไปจากระบบตลาด นั่นเอง

### องค์การรัฐวิสาหกิจไทย: หน่วยทางธุรกิจที่ขาดหายไป

จากคำถามถึงประสิทธิภาพและการคงอยู่ขององค์การรัฐวิสาหกิจในยุคปัจจุบัน (Goldeng et al., 2008) ได้ส่งผลให้เกิดกระแสการแปรรูปและปฏิรูปองค์การรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo Liberalism) ซึ่งส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีทางการค้าและการแข่งขันอย่าง เป็นธรรมระหว่างกันโดยภาคเอกชน และลดการผูกขาด อุดหนุน และส่งเสริมองค์การรัฐวิสาหกิจจาก ภาครัฐ (Lin, Cai, & Li, 1998) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม รวมไปถึงการผูกขาดด้านการบริการสาธารณะ โดยเน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในฐานะหุ้นส่วน ที่ร่วมรับผิดชอบ (partnership) การตรวจสอบวิธีงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และขั้นตอนการ ดำเนินงานโดยภาคประชาชนและประชาสังคม โดยมีความมุ่งหวังที่จะลดบทบาท ภารกิจ และการ ควบคุมจากภาครัฐ (Demortain, Arrellano-Gault, Rouillard, & Thoenig, 2018)

แต่เมื่อมองย้อนกลับไปที่ประเทศไทยแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกลุ่มสมาชิก OECD จะ พบว่า มีองค์การบางลักษณะที่มีสถานภาพเป็นองค์การในภาคเอกชน แต่กลับได้รับการสนับสนุนจาก นโยบาย ช่องทางกฎหมาย รวมไปถึงการอุดหนุนทางการเงินและภาษีจากภาครัฐ องค์การในลักษณะ ดังกล่าวนี้นี้ เรียกว่าเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจแฝง ซึ่งมีการดำเนินธุรกรรมโดยทั่วไปในลักษณะของ ภาคเอกชน แต่โดยเนื้อแท้กลับพบว่าองค์การในลักษณะดังกล่าวนี้นี้ยังถูกกำกับจากภาครัฐอยู่ (The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World, 2000)

องค์การรัฐวิสาหกิจแฝงมีอยู่ประมาณร้อยละ 5 ภายในประเทศสมาชิก OECD และมีสัดส่วน มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศสูงถึงสองล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Organisation for Economic & Development, 2011) จึงก่อให้เกิดกระแสการมองย้อนกลับมาถึงองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผลมาจากกระแสการต่อต้านการแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจภายในประเทศกลุ่มสมาชิก OECD โดยประชาชนจากประเทศกลุ่มสมาชิก OECD มีความต้องการที่จะสงวนการควบคุมสินค้าและบริการ

.....  
ด้านสาธารณชนบางประการเอาไว้ ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจที่มีธุรกรรมการค้าดำเนินงานผ่านระบบตลาดเป็นหลัก

จากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ได้แสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นในการดำรงคงอยู่ขององค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถึงแม้จะมีวาทกรรมมากมาย (Dewenter & Malatesta, 1997, 2001) ที่มุ่งโจมตีถึงควมไร้ประสิทธิภาพ และความเป็นระบบราชการ ซึ่งส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจไม่สามารถตอบสนองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างและการดำเนินงาน จนกระทั่งมีแนวความคิดให้เกิดการปฏิรูปและ/หรือแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจให้กลายเป็นภาคเอกชนและมหาชน (Bortolotti & Faccio, 2009) แต่หากมองด้วยองค์ความรู้ของทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจแล้ว จะพบว่าองค์การรัฐวิสาหกิจสามารถตอบสนองต่อปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ผ่านตัวแปรในทางทฤษฎี ซึ่งสามารถอธิบายถึงที่มาและสาเหตุของปัญหาได้เป็นอย่างดี

การศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจผ่านทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การในอดีตจึงเป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจและองค์การภาคเอกชนเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันความแตกต่างระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจและองค์การภาคเอกชนกลับเลือนลางลงอย่างเห็นได้ชัด (Peng et al., 2016 : 298) ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพขององค์การต่าง ๆ ในยุคปัจจุบัน ที่สามารถเปลี่ยนสลับกลับไปกลับมาระหว่างองค์การรัฐวิสาหกิจและองค์การภาคเอกชน (Cuervo-Cazurra, Inkpen, Musacchio, & Ramaswamy, 2014) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ หรือในยามที่ภาครัฐต้องการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจภายในประเทศด้วยวิธีการสนับสนุนองค์การภาคเอกชน ให้ได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ อาทิ แหล่งเงินทุน การยกเว้นภาษี เป็นต้น จึงทำให้องค์การภาคเอกชนเปรียบเสมือนองค์การรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ

เพราะฉะนั้น นักเศรษฐศาสตร์องค์การจึงได้ขยายขอบเขตและอาณาบริเวณในการศึกษาทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจ ให้มีพลังและพลวัตในการอธิบายองค์การทุกรูปแบบไม่เพียงแต่องค์การภาคเอกชน (Grandori, 2013; Huang & Dean-Leung, 2015; Song, 2018; Zhang & Greve, 2018) แต่ยังรวมไปถึงองค์การภาครัฐสมัยใหม่ องค์การไม่แสวงหากำไร องค์การระหว่างประเทศ องค์การทางศาสนา และที่สำคัญที่สุดคือองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งยังขาดทฤษฎีที่มีพลังและพลวัตในการศึกษาและอธิบายเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุดังกล่าวมานี้ จึงนำไปสู่การศึกษาขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยผ่านทฤษฎีหน่วยทางธุรกิจผ่านการอธิบายด้วยทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมการค้าดำเนินงานและทฤษฎีตัวการตัวแทน (Coase, 1937; Hart, 1989; Michael & William, 1976; Oliver, 1979) ภายใต้บริบทและสถานการณ์ในยุคปัจจุบัน (Corporate Governance in Thailand, 2005; Pasuk & Baker, 2016) ซึ่งได้รับผลกระทบจากกระแสการแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจ (privatization) อันเนื่องมาจากความล่าช้าและความซ้ำซ้อนใน

กระบวนการดำเนินงาน ความไร้ประสิทธิภาพอันเนื่องจากการขาดความคล่องตัวในเชิงโครงสร้างและการหมุนเวียนทรัพยากร การทุจริตและคอร์รัปชันอันเนื่องมาจากความไม่มีอิสระทางการบริหาร กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ รวมไปถึงการถูกแทรกแซงจากข้อกำหนดและนโยบายต่าง ๆ จากภาครัฐ

### **มองรัฐวิสาหกิจไทยผ่านข้อเสนอของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ**

จากเนื้อหาทั้งสามส่วนข้างต้นจนมาถึงบทส่งท้ายจึงกล่าวได้ว่า องค์การรัฐวิสาหกิจจะยังคงดำรงคงอยู่ต่อไป แต่จะต้องมีการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงภายในตัวองค์กรขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งประเภทการดำเนินงาน การจัดรูปแบบโครงสร้าง การปรับปรุงขั้นตอน กระบวนการ และวิธีการดำเนินธุรกรรมเสียใหม่ โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและภารกิจหลักขององค์การรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ 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 ทั้งในลักษณะที่เป็นการให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนโดยทั่วไป อาทิ การไฟฟ้า การประปา การรถไฟ เป็นต้น และการให้บริการสาธารณะที่มีผู้ใช้บริการแบบเฉพาะเจาะจง และมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นการเฉพาะ อาทิ สนามบิน การให้บริการจราจรทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต้องสะท้อนต้นทุนการผลิตสินค้าหรือบริการนั้นอย่างแท้จริง เพื่อไม่ให้องค์การรัฐวิสาหกิจต้องแบกรับภาระต้นทุนหลักและต้นทุนแฝงเป็นจำนวนมาก (Pasuk & Baker, 2016) ยกตัวอย่างเช่น การประปานครหลวง และบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ของประเทศไทย เป็นต้น

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงภายในองค์การรัฐวิสาหกิจไทย เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาในปัจจุบันอันประกอบไปด้วยต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงาน และต้นทุนระหว่างตัวการกับตัวการและตัวการกับตัวแทน จึงควรใช้แนวทางการปฏิรูปเฉกเช่นเดียวกันกับองค์การรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ แต่สำหรับ

องค์การรัฐวิสาหกิจไทยควรเริ่มต้นจากการปฏิรูปโครงสร้างภายในก่อน (privatized to insiders) ซึ่งการปฏิรูปโครงสร้างภายในประกอบไปด้วยกระบวนการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานขององค์การ ร่วมกันกับการสร้างพฤติกรรมที่พึงประสงค์ตามหลักจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ให้แก่ผู้บริหารและพนักงาน (managers and employees) ภายในองค์การเป็นอันดับแรก

ยกตัวอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีองค์การภาคเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากภาครัฐ (Government Sponsored Enterprises: GSEs) ได้แก่ Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) และ Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) เป็นต้น (Musolf, 1991; Rosser & Sanders, 2017; Stanton, 2009) และในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ สิงคโปร์ เวียดนาม เป็นต้น ซึ่งองค์การภาครัฐได้จัดตั้งหน่วยงานธุรกิจเพื่อดำเนินธุรกิจเองเสมือนเป็นองค์การภาคเอกชน (Government Owned Companies: GOCs) (ASEAN Today, 2017; State-Owned Enterprise Reform in Vietnam: Lessons from Asia, 1996)

องค์การทั้งสองรูปแบบในลักษณะดังกล่าวนี้ ได้ถูกเรียกร้องให้มีกระบวนการตรวจสอบความรับผิดชอบ (accountability) ความโปร่งใส (transparency) และธรรมาภิบาลในระดับสากล (André, 2010; Musolf, 1989; Stanton, 1991) ภายใต้เงื่อนไขการดำเนินงานที่เป็นอิสระ และจะต้องจัดให้มีการแข่งขันกันกับองค์การภาคเอกชนอื่น ๆ อย่างเสมอภาคและเป็นธรรมตามกลไกของระบบตลาดเสรี โดยภาครัฐจะต้องทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ควบคุมกฎและกติกา (regulator) และนำไปปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานสากลสืบไป

เพราะฉะนั้นแล้ว เมื่อองค์การรัฐวิสาหกิจไทยได้มีการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงลักษณะตามประเภททั้งสองประการที่แบ่งมาข้างต้น ก็จะต้องเน้นหนักไปที่กระบวนการตรวจสอบอย่างมีส่วนร่วม ดังข้อเสนอแนะในประการต่อมาของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ นั่นคือประเด็นด้านจริยธรรม ข้อเสนอที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของนักเศรษฐศาสตร์องค์การ นั่นคือ ทฤษฎีจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ (Theory of Economic Ethics) (Dickey & Smith, 1993; Oliver, 2002b; Symposium In, Oliver, Professor Emeritus Of, & Hideshi, 2010) ซึ่งเป็นแนวคิดที่แตกต่างจากนักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป กล่าวคือ นักเศรษฐศาสตร์มีแนวคิดเกี่ยวกับกลไกและลักษณะทั่วไปของทฤษฎีจุดดุลยภาพในทางเศรษฐศาสตร์ที่ต่างก็มีความคล้ายคลึงกัน รวมไปถึงความเข้าใจที่ว่าความร่วมมือระหว่างกันภายในระบบตลาด และกระบวนการที่ก่อให้เกิดจุดดุลยภาพของกลไกราคา ไม่จำเป็นต้องมีประเด็นในเรื่องของจริยธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง

แม้กระทั่งความเป็นไปได้หรือความจำเป็นของทฤษฎีจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ ภายในระบบตลาดก็ไม่ได้รับการยอมรับ ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์และหลักปฏิบัติที่

จำเป็น สำหรับการกำหนดการกระทำของบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้จัดการและพนักงาน ควรปรากฏอยู่ แต่ภายในระบบตลาดที่มีลักษณะผูกขาดโดยผู้ขายเพียงรายเดียว (monopolized) หรือผูกขาดโดยผู้ขายเพียงน้อยราย (oligopolized) เท่านั้น แต่สำหรับระบบตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ (perfect competition) แล้ว จริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ไม่ถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น ทั้งนี้ เนื่องจากแรงกดดันอันเกิดจากสภาวะการแข่งขันย่อมจะบีบบังคับให้ตัวแสดงภายในระบบเศรษฐกิจมีพฤติกรรมที่ถูกต้องตามหลักเศรษฐศาสตร์ (economically-correct action)

พฤติกรรมที่ถูกต้องตามหลักเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การปรับเปลี่ยนการตัดสินใจของตัวแสดงตามสถานการณ์ภายในระบบตลาดที่มีการแปรผัน ยกตัวอย่างเช่น ผู้จัดการจะตัดสินใจเพิ่มกำลังการผลิตสินค้าและบริการขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดที่ราคาขายเท่ากับราคาต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ถูกแย้งโดยนักเศรษฐศาสตร์องค์การ (Argyres & Zenger, 2012; Jones, 1999) ที่มีความเชื่อว่าตัวแสดงในระดับปัจเจกชนทั้งผู้จัดการและพนักงานต่างมีข้อจำกัดเชิงเหตุผล (bounded rationality) อันจะส่งผลให้ตัวแสดงในระดับปัจเจกชนไม่สามารถตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ๆ ได้ และพฤติกรรมฉกฉวยโอกาส (opportunity) ที่จะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ (สูงสุด) แก่ตน

ความเชื่อมั่นในกลไกอัตโนมัติของการแข่งขัน ภายใต้การแข่งขันระหว่างกันภายในระบบตลาดส่งผลให้แนวคิดด้านจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์กลายเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น โดยมีความเห็นไปในสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก จริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแต่ก็ไม่ได้ส่งผลเสียอันใดต่อระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่แนวทางที่สองมองว่าจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์นอกจากจะเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นภัยคุกคามและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวทางทั้งสองประการแม้จะมีความเห็นต่อจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมือนกัน กล่าวคือจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นต้องมีอยู่ในระบบเศรษฐกิจ แต่กลับส่งผลต่อการกำหนดทิศทางการสร้างจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ที่แตกต่างกันภายในตลาดที่มีการแข่งขัน แต่นักเศรษฐศาสตร์องค์การที่เล็งเห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นของจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ โดยอาศัยการศึกษาและการอธิบายถึงลักษณะของการแข่งขันภายในระบบตลาด ที่ตัวแสดงหลักมีมากกว่าแค่ปัจเจกชน หรือองค์การ แต่ยังมีตัวแสดงอื่น ๆ อาทิ กลุ่ม ตัวการ ตัวการแทน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้น

ทฤษฎีจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ได้กลายเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งภายในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในยามที่ระบบตลาดประสบกับภาวะล้มเหลว ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อาทิ วิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. 2540 และวิกฤตสินเชื่อซับไพรม์ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อโดยไม่มีการตรวจสอบ หรือเจตนา

ปกปิดข้อมูลที่แท้จริงของผู้กู้ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์องค์การเรียกพฤติกรรมดังกล่าวว่าการตัดสินใจที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์และจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ (adverse selection)

รวมไปถึงพฤติกรรมการปล่อยกู้สินเชื่อบริการจอสั่งหาริมทรัพย์ของสถาบันการเงิน โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าของสินทรัพย์ที่แท้จริงเมื่อเปรียบเทียบกับราคาตลาด จนส่งผลให้เกิดสถานะเงินเพื่อขึ้นอย่างมหาศาลภายในระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากสินทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งอสังหาริมทรัพย์ ที่มีมูลค่าสูงเกินกว่าราคาประเมินที่แท้จริงของราคาตลาด ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์องค์การเรียกพฤติกรรมดังกล่าวว่าการดำเนินธุรกรรมที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์และจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ (moral hazard) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากวิกฤติการณ์ทั้งสองครั้ง สืบเนื่องมาจากสาเหตุที่หน่วยงานธุรกิจไม่มีจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ ได้ส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจจำนวนมากต้องรับการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (Leeahtam, 2016) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้องค์การรัฐวิสาหกิจดำเนินการแปรรูปเป็นนิติบุคคลหุ้นส่วน หรือในรูปแบบบริษัท (มหาชน) จำกัด และให้สามารถแข่งขันกับองค์การภาคเอกชนได้ อันจะเป็นช่องทางหาผลประโยชน์หรือรายได้ให้กับประเทศต่อไป นอกจากนี้ภาครัฐยังได้ประกาศให้ยกเลิกองค์การรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ที่ไม่สามารถดำเนินการให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป หรือในกรณีที่มีองค์การภาคเอกชนดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว

กล่าวโดยสรุปแล้ว องค์การภาครัฐในฐานะตัวการที่หลากหลายควรปฏิบัติต่อองค์การรัฐวิสาหกิจภายใต้แนวทางสามประการ ได้แก่ ประการแรก องค์การภาครัฐควรพิจารณาแยกบทบาทหน้าที่ของภาครัฐในการผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) ผู้กำกับดูแล (regulator) ผู้ดำเนินการ (operator) และเจ้าขององค์การ (owner) ออกจากกันให้ชัดเจน ประการที่สอง องค์การภาครัฐควรมีการรับภาระการชดเชยค่าใช้จ่าย หรือค่าเสียโอกาสจากการสูญเสียราย อันเกิดจากการที่องค์การรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามนโยบาย กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นต้นทุนแฝงขององค์การ และประการสุดท้าย องค์การภาครัฐควรมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามให้้องค์การรัฐวิสาหกิจ ดำเนินธุรกรรมการตามภารกิจและวัตถุประสงค์ตนเอง โดยไม่เข้าไปแทรกแซงการบริหารงานภายใน ทั้งในเรื่องของการกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ และการกำหนดทิศทางและนโยบายการขับเคลื่อนขององค์การรัฐวิสาหกิจ องค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทนของภาครัฐเอง ก็ควรปฏิบัติงานตามหลักความไว้วางใจ (fiduciary duty) และดูแลให้คณะกรรมการบริหาร ผู้บริหาร ตลอดจนพนักงานและลูกจ้างขององค์การรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบระมัดระวัง (duty of care) และซื่อสัตย์ต่อองค์กร (duty of loyalty) อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดที่พึงได้รับทั้งกับตัวการและตัวแทน ภายใต้แนวคิดผลประโยชน์ต่างตอบแทน (reciprocity exchange) บนพื้นฐานของจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์

## บทสรุป

การศึกษารัฐวิสาหกิจไทยด้วยหน่วยทางธุรกิจ ได้ก่อให้เกิดกระแสความเข้าใจและชุดของคำอธิบายถึงคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะขององค์การรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบัน ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างมากจากสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยนำเข้าทางด้านเทคโนโลยี จนก่อให้เกิดกระแสการแปรรูปและปฏิรูปองค์การรัฐวิสาหกิจจากมุมมองในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีได้คำนึงถึงจริยธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ ผลลัพธ์ทางด้านสังคม และผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมผ่านมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจไทยล้วนแล้วแต่จัดตั้งขึ้น เพื่อภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะเป็นการเฉพาะ จึงมีความเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศครอบคลุมทุกภาคส่วน ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์การเกี่ยวข้องกับเงินลงทุนมหาศาล และถือเป็นหน่วยทางธุรกิจหลักในการกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ ดังนั้น การกำกับดูแลต้นทุนธุรกรรมการดำเนินงานผ่านสัญญาและการตรวจสอบ จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการวัดผลการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจไทยยังมีตัวการในฐานะเจ้าของที่หลากหลาย ประกอบไปด้วย กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) รวมไปถึงตัวการในฐานะผู้กำกับดูแล อาทิ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานปรมาณ (สปป.) เป็นต้น ซึ่งองค์การรัฐวิสาหกิจในฐานะตัวแทน จะต้องตอบสนองต่อเป้าหมายของตัวการทั้งหมดผ่านการประสานความร่วมมือภายใต้ผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละวัตถุประสงค์ของตัวการ จึงนับเป็นความท้าทายและกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจไทย ต้องแสวงหาแนวทางแก้ไขธุรกรรมการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งส่งผลให้องค์การรัฐวิสาหกิจขาดคุณสมบัติและลักษณะเฉพาะของหน่วยทางธุรกิจ และจะกระทบถึงผลประโยชน์การ รูปแบบและขั้นตอนการดำเนินงาน รวมไปถึงการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์การในอนาคตต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

ADB. (2017). *20 Years After the Asian Financial Crisis: Lessons, Challenges, and the Way Forward*. [Online] <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/363326/20-years-asian-financial-crisis.pdf>.

Alchian, A. A. (1965). "THE BASIS OF SOME RECENT ADVANCES IN THE THEORY OF MANAGEMENT OF THE FIRM". *Journal of Industrial Economics*, 14 (1), 30.

[Online]

<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?>

direct=true&db=bth&AN=5711597&site=ehost-live&scope=site.

doi:10.2307/2097649

- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). "Production, Information Costs, and Economic Organization". *American Economic Review*, 62 (5), 777-795. [Online]  
[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.](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)
- André, R. (2010). "Assessing the Accountability of Government-Sponsored Enterprises and Quangos". *Journal of Business Ethics*, 97 (2), 271-289. [Online]  
[http://www.jstor.org/stable/40929409.](http://www.jstor.org/stable/40929409)
- Argyres, N. S., & Zenger, T. R. (2012). "Capabilities, Transaction Costs, and Firm Boundaries". *Organization Science*, 23 (6), 1643-1657. [Online]  
[http://www.jstor.org/stable/23362018.](http://www.jstor.org/stable/23362018)
- ASEANToday. (2017). *Singapore's Government-Linked Companies need to face up to disruption*. [Online] [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/.](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/)
- Bortolotti, B., & Faccio, M. (2009). "Government Control of Privatized Firms". *The Review of Financial Studies*, 22 (8), 2907-2939. [Online]  
[http://www.jstor.org/stable/40247651.](http://www.jstor.org/stable/40247651)
- 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. [Online]  
<https://doi.org/10.5465/amp.2013.0069>. doi:10.5465/amp.2013.0069
- Coase, R. H. (1937). "The Nature of the Firm". *Economica*, 4 (16), 386-405. [Online]  
<http://www.jstor.org/stable/2626876>. doi:10.2307/2626876
- Coase, R. H. (1988a). "The Nature of the Firm: Influence". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4 (1), 33-47. [Online] [http://www.jstor.org/stable/765013.](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. [Online] [http://www.jstor.org/stable/765012.](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. [Online] <http://www.jstor.org/stable/765011>.
- Corporate Governance in Thailand*. (2005). (S. Montreevat Ed.) : ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- 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. [Online] <https://doi.org/10.1057/jibs.2014.43>. doi:10.1057/jibs.2014.43
- Demortain, D., Arrellano-Gault, D., Rouillard, C., & Thoenig, J.-C. (2018). *Bringing Public Organization and Organizing Back In*. [Online] <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.3B8A14B3&site=eds-live>. doi:10.1177/0170840612473538
- Demsetz, H. (1988). "The Theory of the Firm Revisited". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4 (1), 141-161. [Online] <http://www.jstor.org/stable/765018>.
- Demyanyk, Y., & Van Hemert, O. (2011). "Understanding the Subprime Mortgage Crisis". *The Review of Financial Studies*, 24 (6), 1848-1880. [Online] <http://www.jstor.org/stable/20869292>.
- Dewenter, K. L., & Malatesta : H. (1997). "Public Offerings of State-Owned and Privately Owned Enterprises: An International Comparison". *The Journal of Finance*, 52 (4), 1659-1679. [Online] <http://www.jstor.org/stable/2329451>. doi:10.2307/2329451
- Dewenter, K. L., & Malatesta : 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. [Online] <http://www.jstor.org/stable/2677913>.
- Dickey, L., & Smith, A. (1993). *Economics & Ethics in Smith's Theory of Capital Accumulation*. In (pp. 213-220).
- Eugene, F. F., & Michael, C. J. (1983). "Separation of Ownership and Control". *The Journal of Law & Economics*, 26 (2), 301. [Online] <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.725104&site=eds-live>.

- 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. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=34400136&site=ehost-live&scope=site>.  
doi:10.1111/j.1467-6486.2008.00790.x
- 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. [Online] <http://www.jstor.org/stable/3694774>.
- Hart, O. (1989). “An Economist's Perspective on the Theory of the Firm”. *Columbia Law Review*, 89 (7), 1757-1774. [Online] <http://www.jstor.org/stable/1122818>.  
doi:10.2307/1122818
- Huang, Y., & Dean-Leung, S. (2015). *State-owned enterprise reform*. Australia, Australia/Oceania: Asia Pacific Press.
- International Finance Corporation, W. B. G. (2018). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. [Online] [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c1b07feb-a7cd-4688-b93a-9585c7be38b8/SOE\\_Fact\\_Sheet\\_July2018.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c1b07feb-a7cd-4688-b93a-9585c7be38b8/SOE_Fact_Sheet_July2018.pdf?MOD=AJPERES)
- Jiang, Y., & Peng, M. W. (2011). “Principal-principal conflicts during crisis”. *Asia Pacific Journal of Management*, 28 (4), 683-695. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edselc&AN=edselc.2-52.0-78751574956&site=eds-live>.  
doi:10.1007/s10490-009-9186-8
- Jones, B. D. (1999). “BOUNDED RATIONALITY”. *Annual Review of Political Science*, 2 (1), 297. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=5366755&site=ehost-live&scope=site>.  
doi:10.1146/annurev.polisci.2.1.297
- Kirsten, F., Nicolai, J. F., & Peter, G. K. (2006). *An Entrepreneurial Theory of Economic Organization*. [Online]

<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.289DC6C9&site=eds-live>.

Leeahtam : (2016). *Sustainability of the World/Thai Economy and Fiscal Integrity*.

[Online]

<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.EB16B4FB&site=eds-live>.

Lin, J. Y., Cai, F., & Li, Z. (1998). "Competition, Policy Burdens, and State-Owned Enterprise Reform". *The American Economic Review*, 88 (2), 422-427. [Online]  
<http://www.jstor.org/stable/116960>.

Megginson, W. L., & Netter, J. M. (2001). "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization". *Journal of Economic Literature*, 39 (2), 321-389.  
[Online] <http://www.jstor.org/stable/2698243>.

Michael, C. J., & William, H. M. (1976). *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.608A4D5A&site=eds-live>.

Musolf, L. (1989). "Accountability and Government-Sponsored Enterprises". *Public Administration Review*, 49 (6), 584-584. [Online]  
<http://www.jstor.org/stable/976590>. doi:10.2307/976590

Musolf, L. (1991). "Government-Sponsored Enterprises and Congress". *Public Administration Review*, 51 (2), 131-137. [Online]  
<http://www.jstor.org/stable/977106>. doi:10.2307/977106

Nandini, G. (2001). *Partial Privatization and Firm Performance: Evidence from India*. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.EC5635BE&site=eds-live>.

Oliver, E. W. (1979). "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". *The Journal of Law & Economics*, 22 (2), 233. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.725118&site=eds-live>.

- Oliver, E. W. (1991a). "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives". *Administrative Science Quarterly*, 36 (2), 269. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsj&AN=edsj.10.2307.2393356&site=eds-live>.  
doi:10.2307/2393356
- Oliver, E. W. (1991b). "Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 159. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsj&AN=edsj.764962&site=eds-live>.
- Oliver, E. W. (1993). "Calculativeness, Trust, and Economic Organization". *The Journal of Law & Economics*, 36 (1), 453. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsj&AN=edsj.725485&site=eds-live>.
- Oliver, E. W. (1998). "The Institutions of Governance". *The American Economic Review*, 88 (2), 75. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsj&AN=edsj.116896&site=eds-live>.
- Oliver, E. W. (1999). "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15 (1), 306. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsj&AN=edsj.3554953&site=eds-live>.
- Oliver, E. W. (2000). *New Institutional Economics*. [Online]  
<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. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsj&AN=edsj.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. [Online]

- <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjrs&AN=edsjrs.3216956&site=eds-live>.
- Oliver, E. W. (2010). "Transaction Cost Economics: The Natural Progression". *The American Economic Review*, 100 (3), 673. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjrs&AN=edsjrs.27871227&site=eds-live>.
- 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.
- Pasuk, P., & Baker, C. (2016). *Unequal Thailand : aspects of income, wealth and power*. Singapore : NUS Press, 2016.
- 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. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsgao&AN=edsgcl.452677251&site=eds-live>.  
doi:10.1007/s10490-016-9462-3
- Richard, N. L., & Nicolai, J. F. (1996). *Capabilities and Governance: the Rebirth of Production in the Theory of Economic Organization*. [Online]  
<http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.38147A0&site=eds-live>.
- Ronald, C. (1998). "The New Institutional Economics". *The American Economic Review*, 88 (2), 72. [Online]  
<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.
- Shapiro, S. P. (2005). "Agency Theory". *Annual Review of Sociology*, 31, 263-284. [Online] <http://www.jstor.org/stable/29737720>.
- 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.

- 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. [Online] <http://www.jstor.org/stable/976611>. 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. [Online] <http://www.jstor.org/stable/27697909>.
- State-Owned Enterprise Reform in Vietnam: Lessons from Asia*. (1996). ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Symposium In, O., Oliver, E. W., Professor Emeritus Of, B., & Hideshi, I. (2010). Defining the Agenda for the Next Decade of Research on Economic Governance. [Online] <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.E3913172&site=eds-live>.
- The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. (2000). (P. A. Toninelli Ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, O. E. (1995). *Hierarchies, Markets and Power in the Economy : An Economic Perspective*. [Online] <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.982E406&site=eds-live>.
- 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. [Online] <http://ezproxy.car.chula.ac.th/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=132161927&site=ehost-live&scope=site>. doi:10.1177/0149206316673719