

Outsourcing บริการภาครัฐ พลประโยชน์ตกอยู่กับใคร?

ลำบากงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือที่เรียกว่า ก.พ.ร. ได้ออกระเบียบว่าด้วยการพัสดุ 2547 เพื่อใช้ในส่วนราชการ โดยเน้นย้ำความสอดคล้องกับการบริหารราชการแนวใหม่ซึ่งมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า และลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่

ด้วยเหตุที่ ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานสำคัญในการเร่งรัดการปฏิรูประบบราชการของประเทศ รูปแบบระเบียบว่าด้วยการพัสดุ จึงอาจเป็นต้นแบบของการเปลี่ยนแปลงจากระเบียบสำนัก-นายกรัฐมนตรี้ ว่าด้วยการพัสดุ โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ซึ่งมีความเป็นอิสระ และต้องการความคล่องตัวในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือที่เรียกว่า การพัสดุของภาครัฐที่จะต้องแสดงให้เห็นถึงการเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในการกิจของรัฐ **แต่จะมีสักกี่คนที่ให้ความสนใจกับที่มาที่ไปของการจัดซื้อจัดจ้าง หรือให้บริการที่จ้างมาให้เอกชนดำเนินการ** อย่างที่เรียกว่า **Outsourcing** หรือ **Contracting Out** ที่หน่วยงานภาครัฐกระทำกันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

หลักการของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) เชื่อว่า การที่ราชการหรือหน่วยงานรัฐดำเนินการให้บริการประชาชนอย่างไม่มีประสิทธิภาพก็เนื่องจากรัฐผู้ให้บริการดำเนินการโดยไม่มีคู่แข่งในตลาดบริการที่ให้กับประชาชน มีการว่าโหลในหลายจุดที่ไม่สามารถตรวจสอบได้แก่เช่นภาคเอกชน เพราะฉะนั้น ถ้าสามารถให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐได้ ก็จะได้ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ และด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำลงเพราะเอกชนต้องแข่งขันกันเอง สร้างความพึงพอใจให้กับผู้ใช้บริการมากที่สุดด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด

แนวคิดเช่นว่านี้ การ **Outsourcing** งานบริการของหน่วยงานราชการมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ตั้งแต่โครงการ Turnkey ทั้งหลาย จนกระทั่งโครงการขนาดเล็ก ในระดับขององค์การส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. อบจ. โดยหน่วยงานของรัฐ จะไม่เป็นผู้ลงมือดำเนินการให้บริการเอง เพียงแต่ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องงบประมาณ

เบิกจ่าย ประเมินและตรวจรับงานจากการบริการของเอกชนผู้รับจ้าง

ในภาวะการนี้เช่นว่านี้ ดูเหมือนว่าหน่วยงานภาครัฐได้แก้ปัญหาข้อขัดข้องที่ถูกกล่าวหาว่า ให้บริการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ที่มีอยู่อย่างยาวนานได้ เพราะหน่วยงานรัฐในฐานะผู้ว่าจ้างสามารถบีบให้ผู้รับจ้างให้บริการที่ดีที่สุดด้วยงบประมาณที่ต่ำที่สุด

คำถาม ก็คือ การที่หน่วยงานของรัฐนำเอางบประมาณไปให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนนี้ มีผลกับประสิทธิภาพของเอกชนผู้รับจ้างจริงหรือไม่? หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการที่เอกชนรับจ้างดำเนินการแทนภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพนี้เป็นเพราะดำเนินการให้ภาครัฐ หรือเพราะว่าเกิดจากการแข่งขันกันเองระหว่างภาคเอกชน เพราะถ้าประสิทธิภาพเกิดจากการแข่งขันกันเองในตลาด ผู้ที่เข้าร่วมในการแข่งขัน ไม่ว่าจะหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ก็สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการได้

ข้อควรพิจารณาในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการจึงต้องพิจารณาจาก...

ข้อ 1. ทำให้ใช้งบประมาณน้อยลงเมื่อมีการ Outsourcing หรือไม่? ซึ่งจะต้องวัดได้ในอัตราต้นทุนต่อหน่วยที่ลดลง

ข้อ 2. ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของผู้รับจ้างภาคเอกชน จะต้องเกี่ยวกับประสิทธิภาพเชิงเทคนิคในการให้บริการตามสัญญาจ้าง และ

ข้อ 3. ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของเอกชนผู้รับจ้าง จะต้องทำให้เกิดผลต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ว่าจ้างนั้นด้วย **เมื่อผ่านแนวความคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาปรับใช้กับการดำเนินการ Outsourcing ของหน่วยงานภาครัฐ จะพบสิ่งที่เป็นตรรกะกันข้าม กล่าวคือ**

ประการที่หนึ่ง : งบประมาณของหน่วยงานนั้น ไม่เพียงแต่ไม่ลดลง แต่ยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งๆ ที่เกณฑ์การตรวจรับงาน และ/หรือ การประเมินผลงานใช้มาตรฐานเดียวกันตลอดสัญญา

ประการที่สอง : งบประมาณที่เพิ่มขึ้นไม่ได้มีความสัมพันธ์กับต้นทุนที่ต่ำลงของภาคเอกชนที่มารับงานจากภาครัฐเมื่อเปรียบเทียบกับ การ



ดำเนินการให้บริการโดยรัฐ แต่เป็นเรื่องของบุคลากรภาครัฐและนักการเมืองทั้งหลายที่มีอำนาจในการจัดท่างบประมาณของหน่วยงานนั้นๆที่จะกำหนดงบประมาณการ Outsourcing ไม่ได้ทำให้ประชาชนผู้รับบริการ ผู้เสียภาษี หรือสาธารณชนทั่วไป มีอำนาจในการพิจารณา ตกลงงบประมาณ หรือพูดง่าย ๆ ก็คือ ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้บริหารภาครัฐที่พิจารณากำหนดงบประมาณ และ

ประการที่สาม : หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างนั่นเอง คือ ผู้ที่ทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้น (Budget Maximizers) การที่เอกชนยื่นประมูลรับจ้างเหมากำงานด้วยราคาที่ต่ำ อันเนื่องมาจากการแข่งขันไม่มีผลต่อการจัดท่างบประมาณอย่างแท้จริง

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเกิดคำถามว่า การ Outsourcing หรือ Contracting Out จะมีประโยชน์ต่อประชาชนเพียงใด ในเมื่องบประมาณในการให้บริการไม่ได้ลดลง ในขณะที่ต้องเสียภาษีเท่าเดิม หรืออาจจะเสียภาษีเพิ่มขึ้นด้วย

ดูเหมือนว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จะมีเพียงผู้รับจ้างที่สามารถสร้างรายได้จากการรับจ้างให้บริการ โดยอาศัยประสิทธิภาพเชิงเทคนิคในการลดต้นทุน สามารถสร้างผลกำไรให้กับตัวเอง และหน่วยงานภาครัฐผู้ว่าจ้างซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบดำเนินการให้บริการด้วยตนเอง ไม่ต้องเสี่ยงต่อการถูกเรียกร้องให้เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ และในขณะเดียวกันก็สามารถ

พิจารณางบประมาณที่ใช้สำหรับการให้บริการเพิ่มมากขึ้นทุกปี

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อที่ควรพิจารณา ประการแรก ก็คือ ถ้าการ Outsourcing ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ในหลายๆ กิจการควรจะตั้งมีการ ทบทวนว่ามีความจำเป็นเพียงใดที่จะต้อง Outsource งานบริการเหล่านั้นให้ภาคเอกชนเสมอไป ดังนั้นให้หน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

ประการที่สอง ก็คือ จำเป็นหรือไม่ที่ภาครัฐจะต้องจำกัดตัวเองจากการแข่งขันให้บริการประชาชนกับภาคเอกชน เพราะถ้าหากหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการแข่งขันกับเอกชนได้ ก็ควรจะปล่อยให้มีการแข่งขันกันในตลาดผู้ให้บริการ โดยมีหน่วยงานมาลงคอยกำกับดูแลให้มีความเสมอภาคแก่กัน

ถ้าหากทำได้เช่นว่านี้ ก็เชื่อว่าผู้ที่ได้ประโยชน์สูงสุด ก็คือ ประชาชนผู้ใช้บริการ และรัฐบาล ก็ไม่ต้องเพิ่มงบประมาณ ซึ่งอาจเป็นความต้องการที่เข้มแข็งเพื่อสนองความต้องการของผู้มีอำนาจจัดท่างบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ

อีกไม่ทราบนั้นยังถือได้ว่าไม่เป็นการลดการเพิ่มประสิทธิภาพ กับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ถูกควบคุมด้วยระบบของการตลาดเสียจนกระทั่งสูญเสียความเสมอภาค ภาวศรัภาพ และความเป็นประชาชนเจ้าของประเทศ ที่หน่วยงานภาครัฐต้องรับผิดชอบ