

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการจัดการบริการสาธารณะ โดยวิธีการจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Factors affecting the Effectiveness of Public Service Management by Means of Contracting Out of Local Government

มนัสนันท์ ชัยกิจยิ่งเจริญ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเนื้อหาประกอบด้วย การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ แนวคิดของวิธีการจ้างเหมาบริการ ประสิทธิภาพการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ ทฤษฎีตัวการและตัวแทน และปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ การจัดการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการมีรากฐานจากแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล เน้นการแข่งขัน กลไกตลาด ลูกจ้างและผลงาน ประสิทธิภาพการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการมีเกณฑ์การวัดใน 4 ด้าน ได้แก่ ลดต้นทุนภาครัฐ คุณภาพในการให้บริการ ความเท่าเทียมของการได้รับบริการ และการตรงตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ ได้แก่ การแข่งขันของผู้เข้าร่วมเสนอราคา ประสิทธิภาพของภาครัฐ การควบคุมผู้รับจ้าง การกำหนดข้อกำหนดในสัญญา การประเมินคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคา คุณสมบัติของผู้ทำสัญญาจ้าง และ ความพอใจเพียงของทรัพยากร

Abstract

This article reviewed literature about public service management by means of contracting out of local government. It was composed of new public management, contracting out concepts, the effectiveness of public service management by means of contracting out, Principal–Agency theory and factors affecting the effectiveness of public service management by means of contracting out. The

¹ รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

concepts were based upon new public management(NPM), that is, government changed its roles to governance, emphasized competition, market mechanism, customers and results. The effectiveness of public service management by means of contracting out had criteria in 4 dimensions: reduced the cost of the public sector; service quality, service equality and fulfillment of the agreement terms. Factors affecting the effectiveness of public service management by means of contracting out are competition, local government experience, control, contract specificity, the appraisal of bidder, qualifications of the contractors and resource dependency.

บทนำ

วิธีการจ้างเหมาบริการ (Contracting Out) คือ การโอนภาระหน้าที่และความรับผิดชอบไปให้เอกชนดำเนินการโดยมีสัญญา เงื่อนไข กำหนดขอบเขตไว้ (พิพัฒน์ ไทยอารี. 2531) ซึ่งอาจเป็นองค์การที่แสวงหากำไร องค์การไม่แสวงหาผลกำไรหรือหน่วยงานรัฐ เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เริ่มมีบทบาทในการให้บริการสาธารณะแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าจะต้องทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น โดยกำหนดให้มีการรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ในงานบางอย่าง 6 ด้าน จากราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จากภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน งบประมาณที่ต้องบริหารเพิ่มขึ้น และบุคลากรขาดความชำนาญงานในงานที่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้นแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 22 กล่าวว่า “เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ้างเหมาบริการจากภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจได้ โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ”

การจ้างเหมาบริการมีแนวคิดอันเนื่องมาจากการลดขนาดและขอบเขตการทำงานของภาครัฐ ภาคเอกชนมีความสามารถในการให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าภาครัฐ เนื่องจากมีความคล่องตัวทั้งทางด้านกฎระเบียบ และการจ้างงานในต้นทุนที่ต่ำกว่า (Savas. 1987) นอกจากนั้นการนำวิธีการจ้างเหมาบริการมาทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกผู้รับจ้างที่หลากหลายขึ้น ได้ผู้รับจ้างที่มีความชำนาญงาน (Holzer and Nagel. 1984) ในขณะที่ภาครัฐยังคงเป็นเจ้าของและควบคุมทุกอย่าง เอกชนเข้ามาให้บริการแก่สาธารณะผ่านการแข่งขัน ทำให้องค์กรสามารถทุ่มเททรัพยากรมาที่กระบวนการทำงานหลัก (Core Business) ทำให้สามารถควบคุมค่าใช้จ่าย ก่อให้เกิดความโปร่งใส มีความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว (Nagel. 2001) และภาครัฐไม่ต้องมีการขยายตัวจากการที่ต้องรับพนักงานเข้ามาทำการบริการสาธารณะ

จากการศึกษาการนำวิธีการทำสัญญาจ้างมาใช้ในประเทศไทย พบว่าสามารถประหยัดค่าใช้จ่าย และช่วยลดจำนวนคนในองค์การในส่วนของโรงพยาบาลของรัฐ แต่ต้องคำนึงถึงคุณภาพของงาน (ประยงค์ เต็มขวลา. 2543) ตลอดจนการให้ความรู้ความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ (มณีรัตน์ สุวันทรัตน์. 2543) วิธีการ

ทำสัญญาจ้างถือเป็นสิ่งใหม่สำหรับการบริการในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำวิธีการทำสัญญาจ้างนี้ มาใช้อย่างแพร่หลายในการบริการสาธารณะสู่ประชาชนให้ มีประสิทธิผลนั้นมีความสำคัญอย่างมาก เพราะในอดีตที่ผ่านมา มีนโยบายจำนวนมากที่กำหนดมาดีเยี่ยม แต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว ซึ่งจะทำให้สูญเสียงบประมาณจำนวนมาก และก่อให้เกิดความไม่พอใจในการรับบริการสาธารณะจากประชาชน เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายจากการนำวิธีการทำสัญญาจ้างมาใช้ และต้องการให้การนำการจัดการการบริการสาธารณะโดยวิธีการทำสัญญาจ้างมาใช้ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านต้นทุนที่ลดลง คุณภาพตามมาตรฐาน ประชาชนได้รับการบริการอย่างทั่วถึง ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษาเกี่ยวกับ ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการบริการสาธารณะ โดยวิธีการจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ในบริบทของท้องถิ่นไทย

ในบทความนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการจัดการการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการโดยมีกรอบแนวคิดในการนำเสนอ แบ่งเป็น 5 ส่วนได้แก่ 1) การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ 2) แนวคิดของวิธีการจ้างเหมาบริการ 3) ประสิทธิภาพการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ 4) ทฤษฎีตัวการและตัวแทน และ 5) ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ

การจัดการภาครัฐสมัยใหม่

แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) เริ่มต้นขึ้นจากความพยายามในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารงานภาครัฐในราวทศวรรษที่ 1980 ในกลุ่มเวสมินสเตอร์ ซึ่งได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา ประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐก้าวหน้าไปอย่างมาก ด้วยจุดประสงค์ที่ต้องการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กลไกการบริหารงานภาครัฐจึงต้องมีสมรรถนะในการจัดการที่สูงเพียงพอสำหรับรองรับการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปในจังหวะและในทิศทางที่พึงประสงค์

การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ ในปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 เกิดขึ้นเนื่องจากตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับภาครัฐได้ นักวิชาการหลายท่านเช่น Pollitt (1990), Rhodes (1996) ได้สนับสนุนความคิดที่ว่า การปฏิรูประบบราชการไม่สามารถประยุกต์ให้เป็นสากลได้ในทุกประเทศ เนื่องจากมีสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมที่ต่างกัน จึงต้องนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมในประเทศต่าง ๆ แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่เกี่ยวข้องกับ ธรรมชาติ (Governance) เพราะรัฐเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล (Steering) เป็นจุดสำคัญ หลักของการบริหารภาครัฐ การตัดสินใจนโยบาย คือ การกำกับดูแล ส่วนการดำเนินนโยบาย คือ การบริการประชาชน แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่เน้นการแข่งขัน กลไกตลาด ลูกจ้าง และผลงาน ซึ่งมีแนวความคิด ลดการเป็นราชการ (Less Government) แต่เน้นธรรมชาติ (More Governance) (Rhodes. 1996: 655)

จากภารกิจ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบมากขึ้น การขาดแคลนบุคลากร ประกอบกับสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่าง เป็นพลวัต ส่งผลให้ประชาชนมีความคาดหวังต่อการได้รับการบริการสาธารณะสูงขึ้น องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่จึงได้ เข้ามามีบทบาท โดยมีฐานแนวคิดจากการส่งเสริมให้ใช้กลไกตลาด (Market Mechanism) และวิธีการ บริหารอย่างมืออาชีพ (Managerialism) ในการดำเนินภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ (Hood, 1991)

แนวคิดของวิธีการจ้างเหมาบริการ

วิธีการจ้างเหมาบริการ หมายถึง การโอนภาระหน้าที่และความรับผิดชอบไปให้หน่วยงานอื่น ดำเนินการโดยมีสัญญา เงื่อนไข กำหนดขอบเขตไว้ ซึ่งอาจเป็นองค์การที่แสวงหากำไร องค์กรไม่แสวงหา ผลกำไร หรือหน่วยงานรัฐ เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันโดยการผ่อนคลายนโยบาย (พิพัฒน์ ไทย อารี, 2531) โดยมีความเชื่อว่าเอกชนสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ เนื่องจาก ภาคเอกชนต้องการความสามารถในการผลิตที่สูง (High Productivity) ในขณะที่ภาครัฐต้องการความเสมอภาค (Equity) ในการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นวิธีการที่ดี คือภาครัฐยังเป็นเจ้าของแต่ให้ภาคเอกชนเป็นผู้ปฏิบัติการโดยภาครัฐยังคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหนทางที่ดีสำหรับทั้งสองฝ่าย (Win-Win) ทำให้ต้นทุน ภาครัฐลดลง (Nagel, 2001) และยังทำให้ภาครัฐไม่ต้องการขยายตัว จากการที่ต้องรับพนักงานเข้ามาทำ หน้าที่บริการสาธารณะ เป็นการนำเทคนิคทางการจัดการจากภาคเอกชนมาใช้โดยเน้นที่ระบบการจัดการ แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-based Management Systems) (Grave, 2008) ภาครัฐที่นำวิธีการทำสัญญา จ้างมาใช้เพื่อต้องการให้ได้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีที่ต้นทุนที่ต่ำที่สุดนั้นจะต้องเป็นผู้ซื้อที่ ฉลาด (Smart Buyer) (Kettl, 1993) คือภาครัฐจะต้องรู้ว่าต้องการจะซื้ออะไร จะซื้อได้จากใครและประเมิน สิ่งที่ซื้อมาได้

ปราณี จิตกรณกิจศิลป์(2532 : 13-14) ศึกษาข้อดีข้อเสียของวิธีการจ้างเหมาบริการ (ตารางที่ 1) พบว่า เมื่อภาครัฐมีการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ประกอบกับต้องการลดขนาดของภาครัฐลงไม่ให้อย่างกำลังคน การนำ วิธีการจ้างเหมาบริการมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยถือว่ามีความเหมาะสมอย่างยิ่ง

ตารางที่ 1 สรุปข้อดีข้อเสียของวิธีการจ้างเหมาบริการ

ข้อดี	ข้อเสีย
1. การผลิตที่ผูกขาดในรัฐบาล มีลักษณะเป็น ระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องการเพียง ตอบสนองความพอใจของฝ่ายผู้ผลิตมากกว่า ผู้บริโภค	1. ผู้ทำสัญญาภาคเอกชน (Private contractors) จัดให้มีบริการที่ไม่มีคุณภาพและไม่น่าพอใจ

ตารางที่ 1 สรุปข้อดีข้อเสียของวิธีการจ้างเหมาบริการ (ต่อ)

ข้อดี	ข้อเสีย
2. ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของคณงาน ทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพต่ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออัตราผลผลิต เงินภาษี เงินอุดหนุนและรายจ่ายของรัฐบาล	2. ผู้ทำสัญญาภาคเอกชน จะต้องรับผิดชอบต่อการผิดสัญญาและการล้มละลายตลอดจนความสามารถน้อยในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉิน
3. ภาวะการผลิตจากหน่วยงานภายในรัฐบาล ส่งผลให้เกิดปัญหาทางการเงินที่ยอมรับกันทั่วไป	3. ผู้ทำสัญญาภาคเอกชน มักจะคำนึงถึงกำไรในการดำเนินงานโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น
4. หน่วยงานภายในรัฐบาลพยายามที่จะให้มีมาตรฐานการบริการที่ดีที่สุด โดยไม่คำนึงถึงต้นทุน	4. สัญญาที่มีต่อบริษัทเอกชนจะก่อให้เกิดปัญหาแรงงานในอุตสาหกรรม และการนัดหยุดงาน
5. การทำสัญญาว่าจ้างที่ต้องมีการต่ออายุสัญญา (re-contracting) จะก่อให้เกิดการแข่งขันเพิ่มในด้านคุณภาพ	5. ผู้รับช่วงสัญญา (contractors) พยายามที่จะสร้างอำนาจผูกขาดให้แก่ตนเอง
6. การแข่งขันนำไปสู่ความคิดใหม่ ๆ อุปกรณ์ทันสมัย และการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำงาน	6. ผู้ทำสัญญาภาคเอกชน มักจะมีการลดต้นทุนโดยการลดงาน ลดค่าจ้างและปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพลดลง
7. ผู้รับช่วงสัญญา สามารถจะถูกกลโกงในเรื่องคุณภาพที่ไม่ดี การไม่ตรงต่อเวลา และความไม่น่าเชื่อถือ และผลที่เกิดขึ้น คือ การลดต้นทุนและทำให้การใช้จ่ายมีประสิทธิภาพมากขึ้น	7. ผลที่เกิดขึ้น คือ ลดต้นทุนด้วยการลดคุณภาพของบริการ

วิธีการจ้างเหมาบริการเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก เป็นการตัดสินใจว่าจะดำเนินการให้บริการสาธารณะเองหรือจะทำสัญญาจ้างจากเอกชน (Make or Buy) เกี่ยวข้องกับการใช้การเปรียบเทียบต้นทุน ขั้นตอนที่ 2 ตัดสินใจว่าจะจัดโครงสร้างของสัญญาอย่างไรให้สามารถคงผลการดำเนินงานของเอกชนตลอดอายุสัญญา เป็นการจัดการที่ต้องพิจารณากระบวนการของวิธีการจ้างเหมาบริการอย่างใกล้ชิดว่าจะมีวิธีการปฏิบัติอย่างไรในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้การนำไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผล (Domberger and Hensher, 1993)

เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นตัดสินใจที่จะใช้บริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ จะนำมาสู่กระบวนการของวิธีการจ้างเหมาบริการซึ่งถือเป็น การนำนโยบายวิธีการจ้างเหมาบริการมาปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ ที่ต้องตัดสินใจว่าในแต่ละขั้นตอนจะมีวิธีดำเนินการอย่างไร วิธีการจ้างเหมาบริการสามารถแบ่ง

ได้เป็น 5 ขั้นตอน (Kramar and Grossman. 1987) ได้แก่ 1) การเชิญชวนให้ผู้รับจ้างเข้าร่วมการเสนอราคา (Contract Solicitation) 2) การประเมินและการคัดเลือกผู้รับจ้างที่ร่วมเสนอราคา (Proposal Evaluation and Contractor Selection) เจ้าหน้าที่ภาครัฐทำการประเมินข้อเสนอที่ได้รับจากภาคเอกชนในแต่ที่แห่งนำมาจัดลำดับและเลือกรายที่ให้ประโยชน์แก่ภาครัฐสูงสุดบนพื้นฐานของแผนงานที่นำมาเสนอ 3) การร่างสัญญา เสร็จต่อรองและทำการตกลงทำสัญญา (Drafting, Negotiating, and Signing of Contracts) 4) การควบคุมและประเมินผลให้เป็นไปตามสัญญา (Monitoring Contract Compliance and Evaluating Service Performance) 5) การทำการเสนอราคาใหม่ เริ่มสัญญาใหม่หรือสิ้นสุดสัญญา (Renewal, Rebid or Termination of Contracts) เมื่อสัญญาสิ้นสุดลง เมื่อประเมินผลแล้ว ถ้าภาครัฐยังต้องการให้ภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการสาธารณะอีก สามารถเตรียมในขั้นตอนแรกในการจัดหาผู้รับจ้าง หรือในกรณีที่เป็นการที่ซับซ้อนต้องการความชำนาญและความต่อเนื่อง สามารถต่อสัญญาได้หรือเป็นการสิ้นสุดสัญญาเนื่องจากผู้รับจ้างทำงานไม่ตรงตามที่ตกลงและก่อให้เกิดความเสียหาย

ประสิทธิผลการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ

ประสิทธิผลการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการเป็นการประเมินผลจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำวิธีการจ้างเหมาบริการมาใช้ เพื่อให้ทราบถึง ระดับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายมาปฏิบัติ ระดับของความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้หลายวิธี ประสิทธิภาพเป็นเครื่องตัดสินว่า การบริหารการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด ประสิทธิภาพเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตและผลลัพธ์ หรือความมากน้อยในการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความสามารถขององค์กรในการออกแบบ นำไปปฏิบัติและการบริหารสัญญา การวัดประสิทธิผลการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการนอกจากจะวัดที่การบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้แล้ว ยังต้องเน้นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพอีกด้วย

การวัดประสิทธิผลการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการดำเนินการใน 4 ด้าน ดังนี้

1. การลดต้นทุนของภาครัฐ (Cost Reduction) เป็นการวัดการลดลงของต้นทุนในการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานอื่นแทนที่ภาครัฐทำเอง โดยเชื่อว่าผู้รับจ้างสามารถลดต้นทุนได้มากกว่าภาครัฐผ่านหลักการทางเทคนิค 3 ข้อ คือ ประการที่หนึ่งไม่มีข้อบังคับเหมือนส่วนราชการ มีความยืดหยุ่นมากกว่าที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐดำเนินการเอง มีระบบการจ่ายเงินที่เพิ่มแรงจูงใจให้มีอิสระในการจ้างหรือไล่พนักงานออกได้มากกว่าภาครัฐ สามารถจ้างงานคนงานนอกเวลาได้ มีการขาดงานน้อย และสามารถจัดการให้พนักงานทำงานได้มากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ประการที่สองผู้รับจ้างเอกชนมีแนวโน้มที่จะจ่ายเงินค่าจ้างพนักงานได้ถูกกว่าที่ภาครัฐจ่ายเงินเดือนพนักงานและประการที่สามที่สำคัญที่สุดคือ ภาคเอกชนมีแนวโน้มค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการ ผลประโยชน์นอกเหนือจากเงินค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้าง หรือค่าตอบแทนการเกษียณน้อยกว่าภาครัฐ โดยส่วนต่างค่าสวัสดิการระหว่างเอกชนและราชการคือส่วนต่างของต้นทุนที่มากที่สุด นอกจากนั้น ยังเชื่อว่าการทำงานของภาคเอกชนที่หนักกว่า ดีกว่าภายใต้การจัดการ

ของภาคเอกชน เป็นผลให้มีความสามารถในการผลิต (Productivity) สูง เพราะเอกชนมีผลการทำงานของพนักงานต่อคนสูงกว่าเมื่อให้บริการสาธารณะเมื่อเทียบกับภาครัฐ (Savas. 2000: 157)

2. คุณภาพในการให้บริการ (Quality) เป็นการวัดคุณภาพของการบริการสาธารณะ ตามปกติการวัดคุณภาพของการบริการสาธารณะมักจะวัดได้ยากเนื่องจากคุณภาพเป็นนามธรรมในการบริการสาธารณะบางประเภท และบางครั้งคำว่า “คุณภาพการให้บริการดี” สำหรับประชาชนกลุ่มหนึ่งอาจแตกต่างจากอีกกลุ่ม หรือการเปรียบเทียบการให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยภาครัฐเมื่อนำมาเทียบกับภาคเอกชนทำได้ยากเพราะไม่ได้มีข้อมูลที่เพียงพอในส่วนที่ภาครัฐดำเนินการเอง การประเมินคุณภาพจึงทำได้ยากกว่าการลดต้นทุนของภาครัฐเนื่องจากเกิดความไม่สมมาตร (Asymmetry) ในด้านความสามารถในการหาข้อมูลและความไม่สมมาตรในเรื่องความคาดหวังโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เคยดำเนินการเองเมื่อให้เอกชนทำก็ต้องเข้ามาควบคุมเนื่องจากกลัวว่าจะทำได้ไม่ดี โดยทั่วไปพบว่าการวัดคุณภาพจะเกิดปัญหาเมื่อการบริการนั้นวัดยาก จึงต้องพยายามหาข้อมูลให้ได้มากที่สุด ต้องมีการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและระหว่างการทำงาน (Domberger. 1998: 20)

3. ความเท่าเทียมของการได้รับบริการ (Equity) เป็นเป้าหมายหนึ่งของการให้บริการสาธารณะของรัฐเช่นเดียวกับการลดต้นทุน และคุณภาพการให้บริการ เนื่องจากเป็นงานของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยประชาชนมีความเสมอภาคที่จะได้รับการบริการที่เท่าเทียมกันไม่ว่าจะอยู่ส่วนใดของประเทศ จากมาตรฐานการให้บริการเดียวกัน (Millet. 1954) ภายใต้การทำการจ้างเหมาบริการและมีความสะดวกในการรับบริการ

4. การตรงตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา เป็นการวัดการบรรลุตามเป้าหมายตามที่ได้มีการตกลงกันตั้งแต่ทำสัญญาว่าประชาชนจะได้รับการบริการเมื่อใด และเป็นแบบใด ในสัญญาจะมีการกล่าวถึงการกำหนดขอบเขตงาน (TOR) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐใช้เป็นตัวควบคุมการดำเนินการของเอกชนให้ได้ตามมาตรฐานของภาครัฐ จากการสำรวจพบว่าท้องถิ่นในอเมริกามีการใช้การวัดตรงตามที่ตกลงในสัญญามากขึ้นในช่วง ค.ศ.1992-1997(Hefetz and Warner. 2004: 178)

ทฤษฎีตัวการและตัวแทน (Principal-Agent Theory)

แนวคิดของทฤษฎีตัวการและตัวแทนพัฒนาโดยนักเศรษฐศาสตร์ Jensen and Meckling (1976) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ทางสัญญาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์การ เมื่อเจ้าของไม่ได้เป็นผู้ควบคุมการผลิตเอง ทฤษฎีตัวการและตัวแทนมองว่า พฤติกรรมของมนุษย์สามารถอธิบายได้ในรูปแบบของสัญญา (Contracts) โดยที่บุคคล ฝ่ายหนึ่ง (ผู้ว่าจ้าง/ตัวการ) จะเข้ามาทำการตกลงแลกเปลี่ยน (Exchange) กับอีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้รับจ้าง/ตัวแทน) กล่าวคือ ฝ่ายตัวแทนจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่การตัดสินใจบางอย่างให้รับผิดชอบดำเนินการต่าง ๆ แทนฝ่ายตัวการ ตามเงื่อนไขสัญญาหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายตัวแทนจะได้รับรางวัลตอบแทนการดำเนินงานของตนในระดับที่ยอมรับซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและตัวแทนดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นมาจากข้อจำกัดบางประการของฝ่าย

ตัวการเอง เช่น ขาดทักษะ และความรู้ความสามารถบางอย่างที่มีความจำเป็น หรือเป็นไปตามหลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ทฤษฎีดังกล่าวนี้มีข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลว่าเป็นผู้มีเหตุผล พยายามแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ทำให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ระหว่างฝ่ายตัวการและฝ่ายตัวแทนค่อนข้างสูง (Kettl.1993) อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายนี้ มักจะมีลักษณะไม่สมดุล กล่าวคือ ฝ่ายตัวแทนมักอยู่ในสถานะที่มีข้อได้เปรียบในแง่ของข้อมูลข่าวสาร (Information Asymmetry) และในความไม่แน่นอนของสถานการณ์ (Uncertainty) โดยเฉพาะกระบวนการผลิตหรือการแปรสภาพทรัพยากรให้ออกมาเป็นผลผลิตตามเงื่อนไขหรือความประสงค์ของฝ่ายตัวการ จึงทำให้ฝ่ายตัวแทนมักจะฉกฉวยและใช้ประโยชน์จากในสภาพการณ์ดังกล่าวในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ปัญหาความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นสามารถแยกออกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ การไม่สามารถวัดผล หรือสังเกตพฤติกรรมของตัวแทนเมื่อได้ทำสัญญาไปแล้ว (Moral Hazard) และการขาดข้อมูลอย่างเพียงพอก่อนทำสัญญา (Adverse Selection) (Eisenhardt.1989)

การไม่สามารถวัดผล หรือสังเกตพฤติกรรมของตัวแทนเมื่อได้ทำสัญญาไปแล้ว เป็นพฤติกรรมการฉกฉวยโอกาสของตัวแทนโดยอาศัยความได้เปรียบในแง่ของข้อมูลข่าวสาร มักจะทำให้ตัวแทนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวให้มากกว่า แม้ว่าจะขัดกับเป้าหมายของตัวการก็ตาม ทำให้ตัวการต้องพยายามที่จะป้องกันโดยต้องควบคุมตัวแทนอย่างใกล้ชิดในการสร้างระบบการติดตาม ตรวจสอบตัวแทนเพื่อให้กระทำการอย่างสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตัวการ สร้างกลไกที่จะจูงใจให้ตัวแทนกระทำการอันเป็นผลประโยชน์ของตัวการเสมอโดยหวังว่าจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานขยันขันแข็ง และมุ่งสู่เป้าหมายหรือสร้างกลไกเชิงบังคับให้เป็นตัวแทนที่ดี

การขาดข้อมูลอย่างเพียงพอก่อนทำสัญญา เป็นสถานการณ์ที่ตัวการตัดสินใจที่จะทำสัญญากับตัวแทน โดยที่ไม่มีความรู้ที่แท้จริงถึงความเสี่ยงและผลที่ตามมา และการขาดข้อมูลที่เพียงพอ เกี่ยวกับตัวแทนในด้านความสามารถ หรือประสบการณ์ เกิดจากการที่ตัวแทนใช้ความได้เปรียบในแง่ของข้อมูลข่าวสาร ทำให้ตัวการอาจเลือกตัวแทนที่ไม่ดีที่สุด ดังนั้นตัวแทนจึงต้องมีการพัฒนาให้สัญญามีข้อระบุที่ชัดเจน และมีการประเมินความสามารถก่อนที่จะเข้ามาเสนอราคา

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีการศึกษาถึงประสิทธิผลการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการโดยใช้ทฤษฎีตัวการและตัวแทนตั้งแต่ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา โดยมีแนวความคิดว่าตัวการต้องดูแลและควบคุมตัวแทนอย่างใกล้ชิด และระมัดระวังในแต่ละกระบวนการของวิธีการจ้างเหมาบริการจากเอกชน ผลการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีตัวการและตัวแทนดังกล่าว ได้พบปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ ดังนี้

1. การแข่งขันของผู้เข้าร่วมเสนอราคา (Competition) เป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้การจ้างเหมาบริการมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเมื่อมีผู้เข้าร่วมทำการเสนอราคาหลายรายทำให้ต้องเสนอราคาที่คิดว่าทำได้ในมาตรฐานตามที่กำหนด ทำให้ราคาลดลงมา เพื่อต้องการที่จะได้ส่วนแบ่งทางการตลาด โดยอาศัยความสามารถในการบริหารทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถจัดหาบริการสาธารณะให้กับประชาชนด้วยต้นทุนที่ลดลง เป็นการเปลี่ยนจากการผูกขาดการบริการโดยภาครัฐมาให้ทุกกลุ่มที่มีความสามารถเข้ามาแข่งขัน วัดที่ความสามารถในการบริหารงานและทรัพยากรที่มี นอกจากนี้การแข่งขันต้องสร้างสภาพแวดล้อมและขั้นตอนของกระบวนการจัดหาให้มีการแข่งขันด้วย เช่น ผู้เข้าแข่งขันมีจำนวนมาก ราย เขียนข้อกำหนดที่ไม่มีการกีดกันการเข้าเสนอราคา ของผู้รับจ้างรายใด พนักงานภาครัฐสามารถเข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาด้วย ทำให้ภาครัฐมีโอกาสในการเลือกผู้รับจ้างที่ตรงกับความต้องการมากที่สุด (DeHoog. 1984: 6) และการแข่งขันจะทำให้ต้นทุนลดลง ซึ่งถือว่ามีประสิทธิภาพ เมื่อวัดด้านประสิทธิภาพ (Hodge. 2000: 99) ไม่ได้มาจากการที่เอกชนเข้ามาทำงาน แต่เกิดจากการแข่งขัน

2. ประสิทธิภาพของภาครัฐ สามารถแบ่งได้เป็น ประสิทธิภาพในด้านเทคนิคความรู้ในการบริการสาธารณะนั้น ๆ และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสัญญาด้วยวิธีการจ้างเหมาบริการ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในเรื่องความรู้ในการให้บริการสาธารณะและการบริหารจัดการสัญญา เป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญและให้การฝึกอบรมเพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้มีความสามารถในการเตรียมเอกสารการประกวดราคา การประเมินผลการประกวดราคา การตอบคำถามผู้เข้าแข่งขันก่อนที่จะมีการประกวดราคา การควบคุมผลการดำเนินงาน และการจัดการกับปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาด้านผลการดำเนินงาน (DeHoog. 1984:20) หน่วยงานภาครัฐต้องเป็นผู้ซื้ออย่างฉลาด (Smart Buyer) นั่นคือเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรู้ว่าจะซื้ออะไร และเมื่อได้มาเจ้าหน้าที่ที่จะบริหารจัดการสัญญาต้องมีการฝึกอบรมให้มีความรู้ในการให้บริการนั้น ๆ เนื่องจากอาจจะเคยให้บริการงานนั้น ๆ มาก่อน ทำให้รู้เป้าหมายว่าต้องการอะไรจากวิธีการจ้างเหมาบริการทำให้มีความสามารถในการตรวจสอบความรับผิดชอบได้ ทำให้การควบคุมเป็นไปได้ง่ายเพราะรู้ว่าจะได้อะไรทำให้การควบคุมมีประสิทธิภาพ

3. การควบคุมผู้รับจ้าง เป้าหมายของการควบคุม คือ ต้องการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการดำเนินงานในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน การควบคุมมีความสำคัญมาก ทฤษฎีตัวการและตัวแทน ได้กล่าวว่า ผู้รับจ้างที่เป็นตัวแทนมักกระทำสิ่งที่ไม่ใช่ประโยชน์ของตัวการ แต่มักจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตน และเป็นการยากที่ผู้ว่าจ้างจะมีข้อมูลครบถ้วน เกี่ยวกับการทำงานจริงในการผลิตบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมเพื่อให้บรรลุตามข้อตกลง การควบคุมพฤติกรรมและผลงานของผู้รับจ้างมีจุดประสงค์หลายประการ เช่น ทำให้ผู้บริหารภาครัฐทราบถึงผลงานในระหว่างสัญญา เมื่อมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตัวเอง การให้บริการไม่มีคุณภาพ หรือไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ จะได้แก้ไขได้ทันที่ ก่อนที่จะเกิดความเสียหายไปมากกว่านี้ นอกจากนั้นยังช่วยในการตรวจพบปัญหา หรือผลงานที่ไม่สม่าเสมอ ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดที่จะบอกว่าปัญหากำลังจะเกิดขึ้น การควบคุมจะช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายในการให้บริการสาธารณะและวิธีการที่จะทำให้

บรรลุถึงผลนั้นในอนาคต (Fernandez. 2004:17) การควบคุมต้องควบคุมในหลายส่วนและบ่อยครั้ง เช่น ควบคุมผลงานทั้งในกระบวนการ เวลา ผลผลิต บัณฑิตนำเข้าไปในหลาย ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน มีการนำเครื่องมือมาช่วยในการควบคุม เช่น การตรวจสอบภาคสนามถึงความก้าวหน้าในงาน เป็นการป้องกันก่อนที่ปัญหาจะเกิด ควบคุมจากเรื่องร้องเรียนที่ได้รับรายงานของผู้รับจ้าง หรือสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนซึ่งเป็นวิธีการควบคุมโดยใช้ข้อมูลข่าวสารซึ่งจะทราบก็ต่อเมื่อปัญหาได้เกิดขึ้นแล้ว

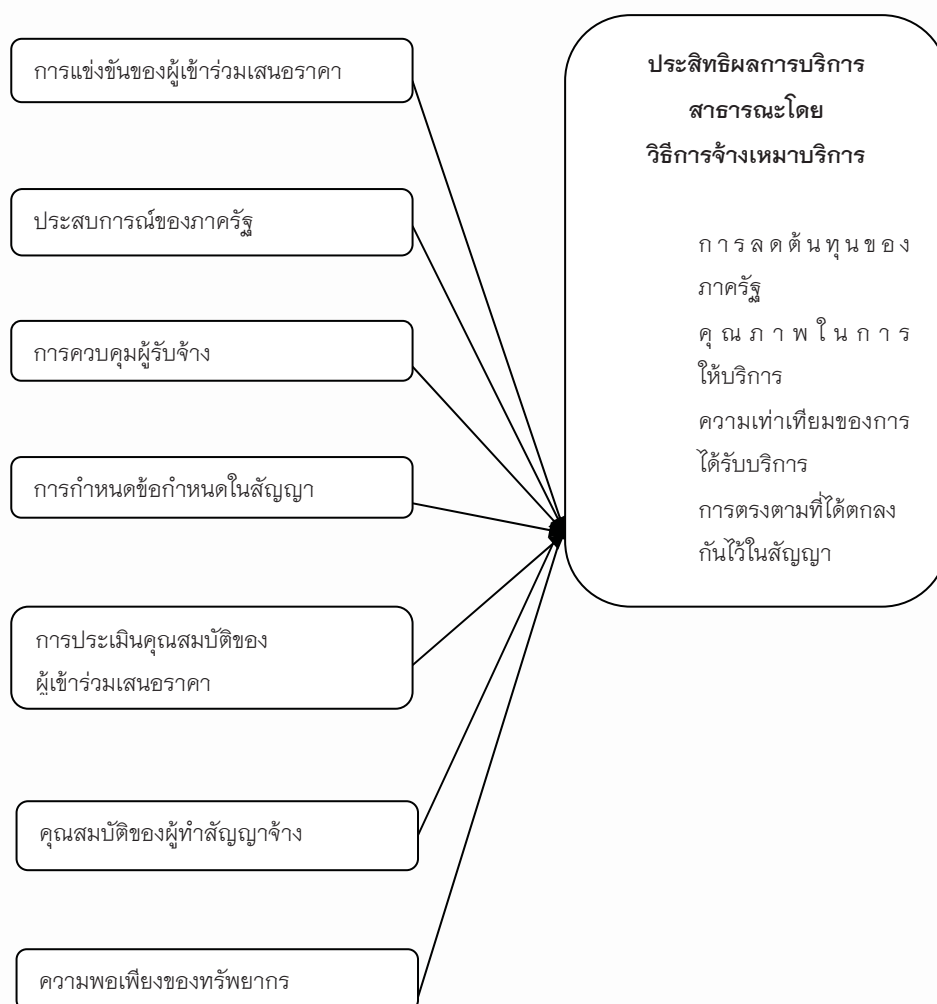
4. การกำหนดข้อกำหนดในสัญญา (Contract Specificity) นับว่ามีความสำคัญต่อประสิทธิภาพการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ เป็นการระบุถึงรายละเอียดต่างๆ ข้อกำหนดสิ่งที่ต้องการในด้านการจัดหาบริการสาธารณะแทนภาครัฐ เช่น ระดับคุณภาพ การแก้ปัญหาเมื่อผิดสัญญา อาทิ การฟ้องร้องตามกฎหมายหรือเงินค่าประกัน (Domberger and Hensher. 1993; Kettl. 1993) เนื่องจากผู้รับจ้างเสนอราคาที่ดีกว่าทำได้และมีคุณภาพตรงตามที่กำหนด ตั้งแต่กระบวนการเสนอราคาโดยยึดข้อกำหนดที่หน่วยงานภาครัฐเขียนขึ้น ดังนั้นถ้าหน่วยงานภาครัฐไม่มีความสามารถ ความชำนาญ หรือไม่สนใจในการเขียนข้อกำหนดในสัญญาให้รัดกุมชัดเจน ตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ ก็จะเป็นการเปิดช่องให้ผู้รับจ้างหาประโยชน์ส่วนตนซึ่งไม่ได้เป็นความผิดของผู้รับจ้าง แต่เป็นความผิดพลาดของหน่วยงานภาครัฐทำให้เกิดความเสี่ยง ทั้งการไม่สามารถวัดผลหรือสังเกตพฤติกรรมของตัวแทนเมื่อได้ทำสัญญาไปแล้ว และการขาดข้อมูลอย่างเพียงพอก่อนทำสัญญา

5. การประเมินคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาให้ตรงตามที่ได้รับไว้ก่อนที่จะเข้าร่วมเสนอราคา ในร่างเชิญชวนเข้าร่วมเสนอราคาได้ระบุคุณสมบัติของผู้รับจ้างที่จะเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาด้านราคาต่อไป (Romsek and Johnston. 2002) คุณสมบัติของผู้รับจ้างในด้านต่าง ๆ เช่น ประสบการณ์ ความสามารถทางการเงิน บุคลากร เครื่องมือ เป็นต้น ว่าจะสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่ (Fernandez.2004:15) เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถลดปัญหาที่จะเกิดตามมาในขั้นตอนการคัดเลือกผู้รับจ้าง การประเมินคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีข้อมูลของผู้เข้าเสนอราคาแต่ละราย ในด้านความสามารถในการผลิตและให้บริการสาธารณะ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับคุณภาพของบริการสาธารณะที่จะตามมาเมื่อได้รับการทำสัญญาแล้ว นั่นคือผู้ที่ได้รับการเข้าร่วมเสนอราคาต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดเท่านั้น

6. คุณสมบัติของผู้ทำสัญญาจ้าง คือคุณสมบัติที่ผู้รับทำสัญญาจ้างควรจะมีในการให้บริการแทนภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิผล ถ้าผู้รับจ้างมีประสบการณ์และความสามารถในการบริหารงาน ก็จะทำให้การบริการประสบความสำเร็จได้สูงเนื่องจากบริษัทที่มีประสบการณ์จะมีประสิทธิภาพและต้นทุนในการบริหารงานที่ต่ำกว่าภายใต้ความสามารถที่มี ไม่ได้เกิดจากการที่ผู้รับจ้างพยายามเบี่ยงเบนไม่ทำตามสัญญาโดยการซ่อนการกระทำ (Hidden Action) หรือ ซ่อนข้อมูลข่าวสาร (Hidden Information) ไม่ให้ผู้รับจ้างรับรู้ (Pratt and Zeckhauser.1992) เมื่อผู้รับจ้างมีประสบการณ์ทำให้ไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการคอยติดตามไม่ให้ผู้รับจ้างแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวและทำให้ผู้รับจ้างทำงานให้เกิดประสิทธิผลตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง

7. ความพอใจของทรัพยากร ทรัพยากร หมายถึง จำนวนบุคลากร ทักษะความสามารถ และความรู้ของบุคลากร ระบบสารสนเทศและงบประมาณ (Van Meter and Van Horn. 1975) โดยสนับสนุนให้ภาครัฐที่เริ่มนำมาใช้ ควรมีเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะในด้านวิธีการจ้างเหมาบริการ เช่น การร่างขอบเขตงานที่ต้องการทำ (Baar. 1998:23) นอกจากนั้นยังต้องมียงบประมาณที่เพียงพอ เพราะจะได้นำไปพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการการจ้างเหมาบริการ พัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการ (Romsek and Johnston.2002) เมื่อทรัพยากรมีความพร้อม ความสามารถของบุคคลทางด้านการเลือกใช้วิธีการควบคุม ที่หลากหลายให้เหมาะสมกับโครงการนั้น ๆ มีเครื่องมือที่ช่วยในการควบคุมการทำงานที่ทันสมัย มีการส่งไปอบรมความรู้ใหม่ ๆ และมีการสนับสนุนงบประมาณในช่วงการควบคุมจะทำให้การควบคุมสามารถทำได้ดีขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิจารณ์

แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นการแข่งขัน กลไกตลาด ลูกค้า และผลงาน มีแนวคิดลดการเป็นราชการ (Less Government) เน้นธรรมาภิบาล (More Governance) ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ขาดแคลนบุคลากร วิธีการจ้างเหมาบริการเป็นเทคนิคที่มีฐานแนวคิดของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยส่งเสริมให้ใช้กลไกการตลาด (Market Mechanism) และวิธีการบริหารอย่างมืออาชีพ (Managerialism) ในการนำวิธีการจ้างเหมาบริการมาใช้ มีงานวิจัยที่มากมายในต่างประเทศพบว่ามีประสิทธิผล ลดต้นทุน ภาครัฐไม่มีการขยายตัวจากการที่ต้องรับพนักงานเข้ามาทำหน้าที่บริการสาธารณะ แต่ก็มีหลายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการใช้วิธีการทำสัญญาจ้างหลายประการ โดยภาครัฐที่จะนำวิธีการทำสัญญาจ้างมาใช้เพื่อต้องการให้ได้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีที่สุดในท้ายที่สุดนั้นจะต้องเป็นผู้ซื้อที่ฉลาด คือ ต้องรู้ว่าอะไรจะซื้ออะไร จากใคร และประเมินสิ่งที่ซื้อมาได้อย่างไร

ประสิทธิผลการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการที่ต้องการ ได้แก่ การลดต้นทุนของภาครัฐได้มากกว่า คุณภาพในการให้บริการดีกว่า ความเท่าเทียมของการได้รับบริการ และตรงตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการใน 4 ประการ ทั้ง 7 ประการ มีความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้วย ในปัจจัยแรก ได้แก่ การแข่งขันของผู้เข้าร่วมเสนอราคา เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด สอดคล้องกับกลไกตลาด ถ้าระบบที่กำหนดทำให้ผู้เข้าร่วมแข่งขันน้อย ย่อมไม่สามารถทำให้ลดต้นทุนลงได้ ในปัจจัยที่ 2 ประสิทธิภาพของภาครัฐ ที่มีทรัพยากรที่พอเพียง มีบุคลากรที่มีทักษะความสามารถและความรู้ในการจัดการโดยใช้วิธีการจ้างเหมาบริการ (ปัจจัยที่ 7) ในการกำหนดข้อกำหนดในสัญญา (ปัจจัยที่ 4) เพื่อควบคุมผู้รับจ้าง (ปัจจัยที่ 3) ให้ดำเนินการจ้างเหมาบริการที่มีคุณภาพในการบริการที่ดีกว่า เท่าเทียมของการได้รับบริการ และตรงตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา รวมทั้งจัดระบบให้มีการประเมินคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาให้ตรงตามที่ได้ระบุไว้ก่อนที่จะเข้าร่วมเสนอราคา (ปัจจัยที่ 5) และคุณสมบัติของผู้ทำสัญญาจ้างที่มีประสิทธิภาพในการรับทำการจ้างเหมาบริการ (ปัจจัยที่ 6) ในปัจจัยทั้ง 7 ประการที่ส่งผลซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์กัน ย่อมมีอิทธิพลทำให้เกิดประสิทธิผลของการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการ

ในประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเทคนิค วิธีการจ้างเหมาบริการมาใช้จนเกิดประสิทธิผล มีไม่มากนัก ตัวอย่างเช่น เทศบาลนครพิษณุโลก และเทศบาลนครขอนแก่น กิจกรรมที่ใช้วิธีการจ้างเหมาบริการ ตัวอย่างเช่น การเก็บขนขยะ การก่อสร้างซ่อมแซมถนน การรักษาความปลอดภัย และการบำรุงรักษาสวนสาธารณะ เกาะกลางถนน เป็นต้น ในกิจกรรมการเก็บขนขยะ เทศบาลนครพิษณุโลกเลือกเอกชนในการดำเนินการ ส่วนเทศบาลนครขอนแก่นเลือกใช้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งสองแห่งมีผู้บริหารที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้เทคนิควิธีการจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทที่ต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยได้พิจารณาที่จะดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพในเทศบาลทั้ง 2 แห่งนี้ เพื่อศึกษาประสิทธิผลการบริการสาธารณะโดยวิธีจ้าง

เหมาบริการ และปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโอกาสต่อไป.

ข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น มีการรับถ่ายโอนภารกิจใน 6 ด้านจากงานราชการบริการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบกับงบประมาณที่ได้เพิ่มขึ้น และบุคลากรขาดความชำนาญในการปฏิบัติงานที่ได้รับเพิ่มเติม การจัดการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการจึงเป็นทางเลือกหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องเพิ่มจำนวนบุคลากรและใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า

อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำการจัดการบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างเหมาบริการมาใช้เพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพจะต้องมีความสามารถในการพิจารณาได้ว่าการบริการสาธารณะประเภทใดเหมาะสมที่จะทำเอง ประเภทใดเหมาะสมที่จะใช้วิธีการจ้างเหมาบริการ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในด้าน การลดต้นทุนภาครัฐ คุณภาพในการให้บริการ ความเท่าเทียมของการได้รับบริการ และการตรงตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา เมื่อตัดสินใจใช้วิธีการจ้างเหมาบริการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการสร้างให้เกิดการแข่งขันของผู้เข้าร่วมเสนอราคา ประสิทธิภาพของภาครัฐ การควบคุมผู้รับจ้าง การกำหนดข้อกำหนดในสัญญา การประเมินคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคา คุณสมบัติของผู้ทำสัญญาและความพอเพียงของทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการนำวิธีการจ้างเหมาบริการมาใช้อาจจะเริ่มจากบริการที่สามารถควบคุมและวัดคุณภาพได้ง่ายก่อน ต่อจากนั้นจึงขยายไปในบริการอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความชำนาญและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ.

เอกสารอ้างอิง

ประยงค์ เต็มขวลา. 2543. การปรับบทบาทภาครัฐเป็นเอกชน : กรณีศึกษาโรงพยาบาลของรัฐ.

กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักงานคณะกรรมการ

ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).

ปราณี จิตกรณกิจศิลป์. (2532). แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร:

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

พิพัฒน์ ไทยอารี. (2531). หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร:

จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย.

มนิรัตน์ สุวันทาร์ตน์. 2543. ทศนะของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมต่อการจ้าง เหมาบริการ

เอกชนเพื่อจัดบริการสังคม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- Baar, K. (1998). **Contracting Out Municipal Public Services: Transparency, Procurement, and Price Setting Issues—The Case of Hungary**. Washington, DC: Urban Institute.
- DeHoog, R. H. (1984). **Contracting out for Human Services: Economic, Political, and Organizational Perspectives**. Albany: State University of New York Press.
- Domberger, S. (1998). **The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing**. Oxford: Oxford University Press.
- Domberger, S. and Hensher, D. (1993). “On The Performance of Competitively Tendered, Public Sector Cleaning Contracts,” **Public Administration**. 71(3), 441–454.
- Eisenhardt, K. M. (1989). “Agency Theory: An Assessment and Review”, **Academy of Management Review**. 14 (1), 57–74.
- Fernandez, S. (2004). **Explaining Contracting Effectiveness: an Empirical Analysis of Contracting for Services among Local Governance**. Doctoral, dissertation Athens University.
- Grave, C. (2008). **Contracting for Public Services**. New York: Rutledge.
- Hefetz, A. and Warner, M. (2004). “ Privatization and its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process,” **Journal of Public Administration Research and Theory**. 14 (2), 171–190.
- Hodge, G. A. (2000). “ Contracting Public Sector Services: A Meta–Analytic Perspective of the International Evidence,” **Australian Journal of Public Administration**. 57(4), 98–110.
- Holzer, M. and Nagel, S. (1984). **Productivity and Public Policy**. Beverly Hills, CA.: Sage Publications.
- Hood, C. (1991). “A Public Management for All Season?,” **Public Administration Review**. 69(1), 3–19.
- Jensen, M. C. and Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**. 3: 305–60.
- Kettl, D. F. (1993). **Sharing Power: Public Governance and Private Markets**. Washington DC: Brookings Institution.
- Kramer, R. M. and Grossman, B. (1987). “ Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies,” **Social Service Review**. 61 (1), 32–55.
- Millett, J. D. (1954). **Management in the Public Service: The Quest for Effective Performance**. New York: McGraw–Hill.

- Nagel, S. (2001). "Win-Win Contracting Out," **Public Administration and Management: An Interactive Journal**. 6 (2), 44-54.
- Pollitt, C. (1990). **Managerialism and Public Services: the Anglo-American Experience**. Oxford: Basil Blackwell.
- Pratt, J. and Zeckhauser, R. (1992). **Principals and Agents**. Cambridge: Harvard University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing Without Government," **Political Studies** .44(4), 652-667.
- Romzek, B. S. and Johnston, J. M. (2002). " Effective Contract Implementation and Management: a Preliminary Model," **Journal of Public Administration Research and Theory**. 12(3), 423-453.
- Savas. E. S. (1987). **Privatization: the Key to Better Government**. Chatham,N.J.: Chamtham House.
- Savas, E. S. (2000). **Privatization and Public-Private Partnerships**. New Jersey: Chatham House.
- Van Meter, D. S. and Van Horn, C. E. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," **Administration and Society**. 6(5), 445-488.

