

Guidelines for Applying the Value for Money Concept in the Public Sector: Experiences from Thailand and Selected Countries

Airawee Wiraphanphong

Public Administration Program

Faculty of Humanities and Social Sciences,

Suansunandha Rajabhat University, Thailand

Abstract

This article aims to study the experiences of applying the concept of value for money from Thailand and selected countries to draw guidelines for development and improvement for the public sector to be more effective. The author finds that there are three ways in applying the concept at the international level: 1) quantitative analysis model led by the United States; 2) qualitative analysis model Led by the United Kingdom; and 3) mixed analysis model led by Latin American countries. While Thailand has applied the concept through many laws based on a mixed analysis model, it lacks a clear calculation method. For development guidelines, a more comprehensive value for money analysis model should be developed, especially with the qualitative analysis model to achieve a comprehensive and balanced equilibrium of the Value for Money analysis model. In addition, Thailand should design clear analytical models for further analysis of value for money.

Keywords

Value for money, efficiency, public private partnership

CORRESPONDING AUTHOR

Airawee Wiraphanphong

Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Suansunandha Rajabhat University, Bangkok, 10300, Thailand. Email: airawee.wi@ssru.ac.th

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่า ทางการเงินในภาครัฐ : ประสบการณ์จาก ไทยและนานาประเทศ

อัยรวิ วีระพันธ์พงศ์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินจากประสบการณ์ของไทยและนานาประเทศ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้กิจการในภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพและมีคุณภาพมากที่สุด ผู้เขียนพบว่า การประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าจากนานาประเทศมี 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณ นำโดยสหรัฐอเมริกา 2) รูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ นำโดยสหราชอาณาจักร และ 3) รูปแบบการวิเคราะห์เชิงผสมผสาน นำโดยกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ในขณะที่ประเทศไทยมีการประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าผ่านการออกกฎหมายหลายฉบับ โดยเป็นรูปแบบการวิเคราะห์เชิงผสมผสานแต่ไม่ปรากฏรูปแบบวิธีการวิเคราะห์ที่ชัดเจน สำหรับแนวทางการพัฒนาสามารถดำเนินการโดยการพัฒนารูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเพื่อให้เกิดความครอบคลุมและทำให้เกิดดุลยภาพของรูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน ทั้งนี้ ประเทศไทยควรมีการแสดงรูปแบบการวิเคราะห์ที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินต่อไป

คำสำคัญ

แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงิน, ประสิทธิภาพ, การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

บทนำ

ในหลักการจัดการสาธารณะแนวใหม่ นิยมใช้หลักความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money : VFM) มาเป็นดัชนีในการบ่งชี้คุณภาพและประสิทธิภาพในการตัดสินใจทางการจัดการ ทั้งในการจัดการเพื่อการลงทุน การจัดการดำเนินการ และการจัดการในระดับผลลัพธ์ ต่างก็พยายามนำประเด็นความคุ้มค่าของเงินมาเป็นประเด็นหลักในการตัดสินใจทางการจัดการทั้งสิ้น โดยความพยายามพัฒนาแนวคิด “ความคุ้มค่าทางการเงิน” ให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ให้ครอบคลุมกว้างขวาง กิจการสาธารณะต่าง ๆ ให้มากที่สุด

การนำแนวคิด VFM มาใช้กับกิจการสาธารณะถูกพัฒนาและผลักดันโดยกลุ่มนักวิชาการและนักปฏิบัติของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เกาหลีใต้ ฯลฯ และองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) องค์การอนามัยโลก (World Health Organization) เป็นต้น โดยหลักการดังกล่าวได้พยายามแก้ไขจุดอ่อนของแนวทางการคิดประสิทธิภาพในรูปแบบเดิมไว้สองประเด็นที่สำคัญคือ 1) ข้อจำกัดของแนวทางแบบเดิมมีการกำหนดค่าตีความ หรือ วัดปัจจัยนำเข้า (Input) และ ผลผลิต (Output) เป็นมูลค่าเชิงปริมาณเพื่อใช้ในการคิดคำนวณค่าประสิทธิภาพในรูปของเงิน ซึ่งแนวทางดังกล่าวในบางครั้งอาจจะไม่สามารถสะท้อนภาพของคุณค่าที่แท้จริงออกมาได้ เนื่องจากในบางครั้งคุณค่าของปัจจัยนำเข้า และผลผลิตไม่สามารถตีค่าเป็นตัวเลขที่แสดงมูลค่าของเม็ดเงินได้ และ 2) แนวทางแบบเดิมมักละเลยการพิจารณาในมิติองค์รวมของโครงการ โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการประเมินเพียงอย่างเดียว โดยกระบวนการดังกล่าวมุ่งเน้นผลผลิต (Output) ทำให้เกิดการละเลยองค์ประกอบในกระบวนการด้านอื่น ๆ ไป ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้กลับมาทบทวนแนวความคิดนี้ใหม่ โดยพิจารณาถึงความสำคัญของปัจจัยนำเข้าและกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ นอกเหนือไปจากการวัดมูลค่าในเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว สิ่งที่ถูกเพิ่มเติมเข้ามาเพื่อใช้ในการพิจารณา เช่น ขั้นตอนของการวางแผนพิจารณา ขั้นตอนของการดำเนินงาน และผลลัพธ์ที่ออกมา เป็นต้น

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน (VFM) เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างมากในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ จากผลการศึกษาในกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) พบว่าหลายประเทศที่ได้มีการนำ VFM ไปประยุกต์เป็นวิธีการในการประเมินความคุ้มค่าก่อนการลงทุนในโครงการต่าง ๆ แม้ว่าจะมีการจัดทำวิธีการประเมินความคุ้มค่าและพัฒนารูปแบบวิธีการมาโดยตลอด แต่การประเมินดังกล่าวยังคงเป็นที่ถกเถียงและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า โดยทั่วไปแล้วประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มักมีการประเมินความคุ้มค่าด้วยการวิเคราะห์เงินลงทุนและผลตอบแทนที่ได้รับ โดยมักใช้เกณฑ์ในการพิจารณา คือ ต้นทุนและผลประโยชน์ที่สามารถวัดค่าได้ และต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่สามารถวัดค่าได้

สำหรับประเทศไทย ได้มีการนำเอาแนวคิดความคุ้มค่ามาใช้ในการดำเนินโครงการภาครัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ ผลจากแนวคิดดังกล่าวนี้ทำให้ภาครัฐมีขอบเขตและรูปแบบในการดำเนินงานที่หลากหลายมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐ และเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนและการบริหารจัดการ การเพิ่มองค์ความรู้และเทคโนโลยี รวมทั้งขยายขอบเขตการเพิ่มคุณภาพและส่งเสริมการให้บริการสาธารณะที่รวดเร็วขึ้นเป็นอย่างมาก

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนี้ ทำให้ผู้เขียนเห็นความสำคัญโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบทความนี้คือ 1) เพื่อศึกษาแนวทางการประยุกต์ใช้แนวความคิดของนานาชาติและประเทศไทยว่า มีแนวทางในวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินอย่างไร และ 2) เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเทคนิคการวิเคราะห์เพื่อให้กิจการในภาครัฐเกิดประสิทธิภาพและคุณภาพมากที่สุดต่อไป

การประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินในระดับนานาชาติ

การประยุกต์ใช้รูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

เพื่อให้การวิเคราะห์ความคุ้มค่ามีความน่าเชื่อถือจึงมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนามาตรฐานการวัดที่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับต้นทุนได้ ซึ่งรูปแบบหรือวิธีการที่เป็นมาตรฐานในการวิเคราะห์เปรียบเทียบดังกล่าว เรียกว่า การเปรียบเทียบการดำเนินโครงการแบบดั้งเดิมโดยภาครัฐกับรูปแบบวิธีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Sector Comparator : PSC) (Dawn Bidne and Other, 2012)

การวิเคราะห์ Public Sector Comparator (PSC) จะขึ้นอยู่กับสถานการณ์สมมติตามที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าโครงการโดยมีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการแบบดั้งเดิม ในขณะที่รัฐบาลควรจะทำ การเสนอการประมูลเงา (Shadow Bid) ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นการประเมินภาคเอกชนเพื่อพิจารณาถึงความคุ้มค่า การประเมินความคุ้มค่าของ PSC จะขึ้นอยู่กับราคาค่าการดำเนินงานปัจจุบันสุทธิของต้นทุน และยังรวมไปถึงค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรความเสี่ยงที่สมบูรณ์ การพัฒนารูปแบบการประเมิน PSC นี้จะทำให้ภาครัฐสามารถมองเห็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้ (Federal Highway Administration, 2013)

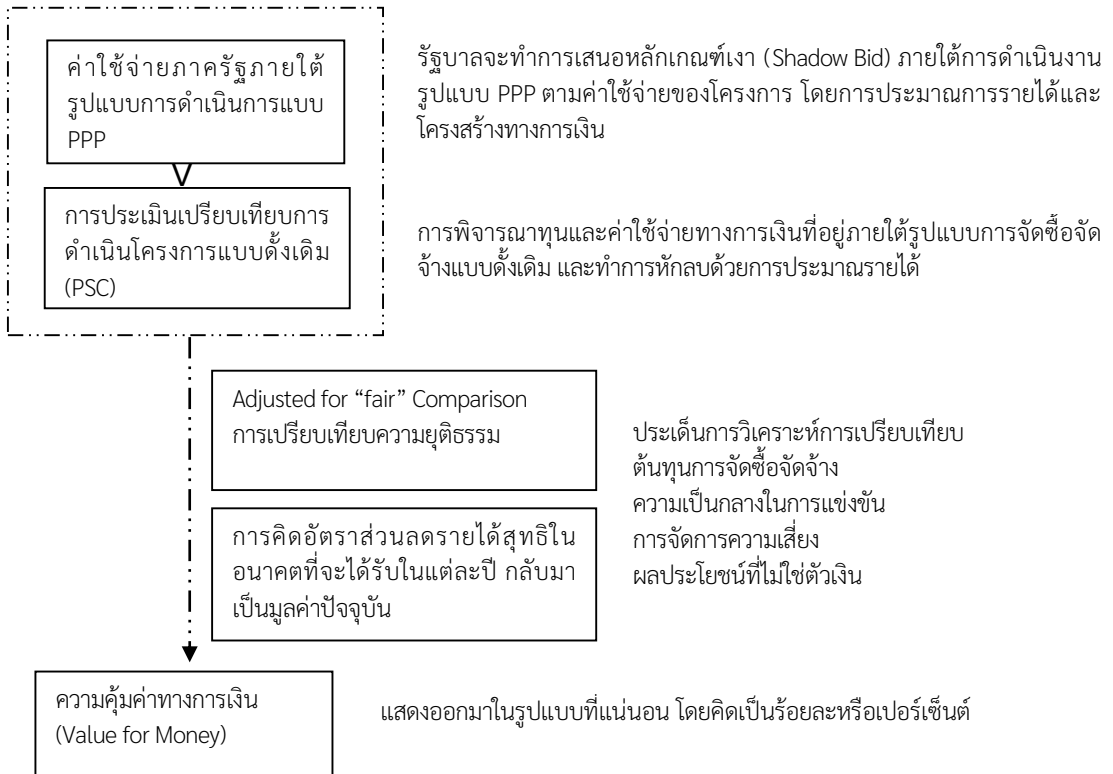
รูปแบบการประเมิน PSC นี้ย่อมมีขอบเขตการวิเคราะห์ที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศที่ได้มีการนำไปประยุกต์ใช้ จากผลการสำรวจของ World Bank Institute (WBI) และ Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) (2013) ได้ทำการศึกษารูปแบบการประเมิน PSC จากประเทศต่าง ๆ พบว่ารูปแบบการประเมิน PSC มี 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบการประเมินเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายของการดำเนินโครงการภายใต้การจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิม กับ วิธีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) (ซึ่งก็คือค่าใช้จ่ายที่จะรวมมือกับภาคเอกชน) ตัวอย่างของประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น ประเทศชิลี เป็นต้น 2) รูปแบบการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายกับความเสี่ยงของรัฐบาลแล้วแต่กรณี โดยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับความเสี่ยงจะถูกถ่ายโอนไปยังเอกชนภายใต้รูปแบบ PPPs ตัวอย่างของประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น โคลัมเบีย แคนาดา เกาหลีใต้ และแอฟริกาใต้ เป็นต้น 3) รูปแบบสุดท้าย ในบางกรณีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม ผลประโยชน์ระหว่างการจัดซื้อและการส่งมอบบริการสาธารณะจะถูกพิจารณาในภาพรวม เช่น ฝรั่งเศส

แม้ว่า ผลการสำรวจของ World Bank Institute (WBI) and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) จะแสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้การประเมิน PSC ในรูปแบบต่าง ๆ แต่กระบวนการโดยรวมของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงปริมาณที่หลายๆประเทศใช้ สามารถประมวลได้ดังภาพที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงปริมาณโดยใช้รูปแบบการประเมิน PSC โดยเริ่มจากการประเมินเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายของการดำเนินโครงการภายใต้การจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิม กับ วิธีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ทั้งนี้ ได้มีการเปรียบเทียบความยุติธรรมและอัตราการคิดลดรายได้สุทธิในอนาคตในการประเมินนี้ด้วย โดยการเปรียบเทียบความยุติธรรมประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้

1) ต้นทุนการจัดซื้อจัดจ้าง คือ ค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการจัดการโครงการอาจมีความแตกต่างกันระหว่างวิธีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) กับการจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิม

2) ความเป็นกลางในการแข่งขัน คือ การขจัดความได้เปรียบในการแข่งขันและข้อเสียต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานของรัฐ เช่น ภาษี กฎหมาย เป็นต้น

3) การจัดการความเสี่ยง คือ แนวทางการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการดูค่าใช้จ่ายของความเสี่ยง ซึ่งมีความแตกต่างที่สำคัญระหว่างแนวทางการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) กับการจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิม รัฐบาลในแต่ละประเทศจึงมีวิธีการในการวิเคราะห์ค่าดังกล่าวแตกต่างกันไป เช่น เกาหลีใต้ และแอฟริกาใต้ ได้ปรับความเสี่ยงของรัฐบาลด้วยการสร้างวิธีการวิเคราะห์เข้าไปใน PSC โดยค่าใช้จ่ายด้านความเสี่ยงจะถูกโอนไปยังภาคเอกชนภายใต้รูปแบบ PPPs



ภาพที่ 1. ภาพรวมของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงปริมาณ (ที่มา World Bank Institute & Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2013)

4) ผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน คือ แนวทางการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการดูผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากตัวเงิน โดยรัฐบาลส่วนใหญ่จะวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงปริมาณโดยอนุมานว่าการดำเนินการโครงการในรูปแบบ PPPs นั้น ผลประโยชน์จะคงที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่ความหมายเกี่ยวกับคุณภาพหรือความทันเวลาในการส่งมอบการบริการให้ทำการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ

ในขณะที่การคิดคำนวณอัตราคิดลดรายได้สุทธิในอนาคตที่จะได้รับในแต่ละปีกลับมาเป็นมูลค่าปัจจุบันนั้น จับเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการคำนวณความคุ้มค่า ซึ่งรูปแบบการดำเนินการแบบ PPP หรือรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐแบบดั้งเดิม โดยทั่วไปจะมีการคำนวณมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ในการชำระหนี้ของรัฐบาลภายใต้แต่ละตัวเลือก โดยที่นักวิเคราะห์จะต้องคิดอย่างมีเหตุผลในการคาดการณ์อนาคต วิธีการนี้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายได้สุทธิ (net income) ที่มีการคาดหวังว่าจะเกิดขึ้น

การประยุกต์ใช้ของประเทศสหรัฐอเมริกา

รูปแบบการประเมิน PSC มีขอบเขตการวิเคราะห์ที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศที่ได้มีการนำไปประยุกต์ใช้ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษารูปแบบการประเมิน PSC ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีการนำเอาเทคนิคการประเมินความคุ้มค่าเป็นอันดับต้นๆของโลก พบว่ากรอบแนวทางในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงปริมาณของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกรอบภาพรวมการวิเคราะห์ของ World Bank Institute (WBI) และ Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)

อย่างไรก็ตามรูปแบบการประเมิน PSC ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการนำไปประยุกต์ใช้แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทของภารกิจและหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างการประยุกต์ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ 2 รูปแบบ ดังนี้

1) การประยุกต์ใช้แบบทั่วไป

การประยุกต์ใช้การประเมิน PSC แบบทั่วไปเป็นการกำหนดกรอบรูปแบบการประเมินในทิศทางเดียวกันกับ World Bank Institute (WBI) และ Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในการประยุกต์ใช้ดังกล่าวคือ มีการกำหนดกฎเกณฑ์ถึงรายละเอียดของการเปรียบเทียบความยุติธรรมไว้อย่างละเอียด โดยในบางองค์ประกอบได้มีการกำหนดวิธีการคิดคำนวณเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์ไว้ด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (Bidne et al., (n.d.))

(1) ความเป็นกลางในการแข่งขัน PSC จะต้องคำนวณค่าสมมติความเป็นกลางในการแข่งขัน โดยสถานการณ์ที่ใช้ในการพัฒนา PSC และผลที่สืบเนื่องจากการประเมินความคุ้มค่าด้วย PSC ต้องไม่มีความลำเอียง มีข้อสันนิษฐานว่าโดยทั่วไปแล้วกฎหมายของรัฐทำให้การบริการของภาครัฐมีความได้เปรียบมากกว่าภาคเอกชน ดังนั้น ค่า PSC จึงไม่ควรรวมปัจจัยที่เป็นประโยชน์ดังกล่าว เช่น การเข้าถึงเงินทุนผ่านรายได้จากภาษี อย่างไรก็ตาม ความเป็นกลางในการแข่งขัน หมายความว่า รัฐบาลจะต้องรวมค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ค่าใช้จ่ายในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และสิ่งที่เป็นจำเป็นสำหรับการแก้ไขและการตอบสนองต่อการพิจารณาของประชาชน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานที่จำเป็นสำหรับการเปิดเผยอย่างเหมาะสม การใช้เงินของผู้เสียภาษีอากร ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสินทรัพย์ที่เป็นข้อสรุปของโครงการ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่คล้ายกันด้วย

(2) การคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่าย การคำนวณดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องรวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดของภาครัฐที่เกี่ยวข้องเมื่อคำนวณ PSC เช่น อัตรารายได้เพื่อ ต้นทุนการก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายที่ปรึกษา ต้นทุนค่าเสื่อมราคา ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ต้นทุนค่าแรงงาน ค่าใช้จ่ายของพนักงาน ค่าใช้จ่ายและต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กรในด้านอื่น ๆ

ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายในวงจรชีวิตทั้งหมดของโครงการ และจะต้องมีการแปลงเป็นค่าใช้จ่ายปัจจุบันสุทธิ (NPC) เพื่อให้ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่มีสามารถเทียบเคียงกันได้ โดยมีความคาดหวังว่า กระแสเงินสดในโครงการ จะสามารถคำนวณด้วย Raw PSC ดังสูตรนี้

$$\text{Raw PSC} = (\text{ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน} - \text{รายได้ของบุคคลที่สาม}) + \text{ต้นทุนค่าลงทุน}$$

เทคนิคหลายอย่างที่มีอยู่ สามารถตรวจสอบค่าใช้จ่ายของโครงการให้มีการระบุอย่างถูกต้อง ก่อนที่จะมีการเริ่มโครงการ สิ่งแรกที่ต้องทำคือการประเมินค่าใช้จ่ายในโครงการก่อน เช่น เมื่อรัฐบาลพิจารณาการสร้างทางหลวงใหม่ด้วยการเทียบค่าใช้จ่ายในโครงการทางหลวงก่อนหน้านี้ มันสามารถส่งสัญญาณเป็นปัจจัยที่ควรนำมาใช้ในการคำนวณ Raw PSC

(3) การวิเคราะห์ความเสี่ยง ค่าของความเสี่ยงของโครงการที่จะต้องถูกเพิ่มเข้าไปในการคำนวณความเสี่ยงของ PSC มักจะทำตามขั้นตอนดังต่อไปนี้ 1) การระบุความเสี่ยง 2) การประเมินผลความเสี่ยง 3) การคำนวณความน่าจะเป็นของความเสี่ยง 4) ปัจจัยฉุกเฉิน และ 5) การประเมินมูลค่าความเสี่ยง ต้นทุนความเสี่ยงทุก ๆ ตัวควรนำมาใช้ประกอบในการประเมินความคุ้มค่าด้วย PSC และควรมีการคิดลดรายได้สุทธิในอนาคตที่จะได้รับในแต่ละปีกลับมาเป็นมูลค่าปัจจุบัน (discount rate)

เมื่อความเสี่ยงของโครงการถูกกำหนดขึ้น จะมีการวิเคราะห์ความน่าจะเป็นของความเสี่ยงที่เกิดขึ้น และค่าใช้จ่ายหากความเสี่ยงเหล่านั้นเกิดขึ้น โดยการประเมินความน่าจะเป็นและขนาดความเสี่ยงจะจัดทำในรูปแบบที่สามารถวัดได้ เพื่อที่จะสามารถรวมเป็นปัจจัยเชิงปริมาณเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า เช่นเดียวกับกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ต้นทุนความเสี่ยงควรมีการจัดทำเป็นค่าใช้จ่ายปัจจุบันสุทธิ (NPC) เพื่อให้ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่มีการเทียบเคียงได้ ค่าของความเสี่ยงสามารถคำนวณด้วยสูตรดังนี้

ค่าของความเสี่ยง = (ผลของความเสี่ยง x ความน่าจะเป็นของการเกิด) + ปัจจัยฉุกเฉิน

จะเห็นได้ว่าการประยุกต์ใช้ในรูปแบบดังกล่าวมีการกำหนดเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์ที่แน่นอนตายตัว โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ผลที่ออกมาสามารถทำการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิมโดยภาครัฐกับการดำเนินการในรูปแบบ PPPs ได้อย่างเด่นชัด เนื่องจากสามารถพิจารณาตัวเลขที่เป็นเชิงปริมาณได้อย่างชัดเจน

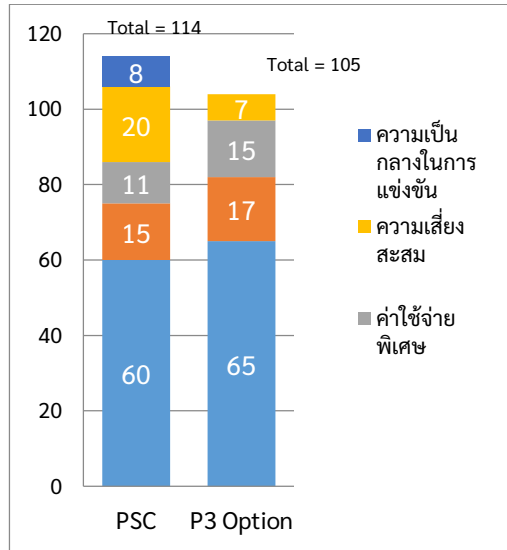
2) การประยุกต์ใช้รูปแบบการประเมิน PSC ของ Federal Highway Administration

USDOT Federal Highway Administration เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสร้างทางหลวง โดยหน่วยงานดังกล่าวได้กำหนดเกณฑ์การเปรียบเทียบความยุติธรรมไว้ 4 ประการ คือ 1) ความเป็นกลางในการแข่งขัน 2) ความเสี่ยงสะสม 3) ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม และ 4) การระดมทุน จะเห็นได้ว่า USDOT Federal Highway Administration ได้กำหนดเกณฑ์ที่แตกต่างไปจาก WBI และ PPIAF อยู่ 2 ประเด็น คือ 1) ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เช่น ต้นทุนในการจัดซื้อจัดจ้าง และ 2) การระดมทุน คือ ค่าใช้จ่ายในการระดมทุน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ ดอกเบี้ย หนี้สาธารณะ และค่าธรรมเนียม เป็นต้น (Federal Highway Administration, 2013)

ทั้งนี้ Federal Highway Administration (2013) ได้ยกตัวอย่างการวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการประเมิน PSC และการประมาณการเสนอราคาเงา (Shadow Bid) ดังแสดงในภาพที่ 2 ดังนี้

จากภาพที่ 2 เป็นการเปรียบเทียบระหว่างการจัดซื้อของภาครัฐที่มีค่าใช้จ่ายพื้นฐานปัจจุบันอยู่ที่ 60,000,000 ดอลลาร์สหรัฐและการเสนอราคาเงาของ PPPs ซึ่งปัจจุบันค่าใช้จ่ายพื้นฐาน (สุทธิจากค่าใช้จ่ายในการจัดหาเงินทุน) เป็น 65,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ แม้ว่า PPPs จะมีต้นทุนพื้นฐานมากกว่าภาครัฐอยู่ 5,000,000 ดอลลาร์สหรัฐและมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอีก 6,000,000 ดอลลาร์สหรัฐในค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ตัวเงินและการระดมทุน แต่ PPPs ก็สามารถลดค่าใช้จ่ายได้ถึง 13 ล้านดอลลาร์สหรัฐใน

ส่วนของความเสี่ยงสะสม อันเนื่องมาจากการโอนความเสี่ยงไปให้ภาคเอกชน และค่าความเป็นกลางในการแข่งขันอีก 8,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ที่ถูกคิดเพิ่มในส่วนของภาครัฐ โดยรวมรูปแบบ PPPs ที่นำเสนอจะมีความคุ้มค่า 8%



ภาพที่ 2. การเปรียบเทียบการจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิมกับรูปแบบความร่วมมือแบบ PPP (ที่มา: Federal Highway Administration, 2013)

การประยุกต์ใช้รูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

โดยทั่วไปการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมักจะเกี่ยวข้องกับความรู้สึก และเหตุผลในการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ยังรวมถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ไม่สามารถดำเนินการวัดในเชิงปริมาณได้ ตัวอย่างเช่น ความสามารถในการจัดการความเสี่ยง ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน เป็นต้น

ในขั้นตอนการวิเคราะห์เชิงคุณภาพยังเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากถึงหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดในการพิจารณา ดังนั้นรูปแบบการวิเคราะห์ดังกล่าวจึงมีลักษณะหลากหลายแตกต่างกันตามแต่ละประเทศ และตามแต่ละภารกิจที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบ แต่โดยทั่วไปแล้วการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมักเกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนหรือหลังการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

ทั้งนี้ เอกสารวิชาการรวมไปถึงบทความต่าง ๆ ได้มีการนำเสนอการประเมินความคุ้มค่ารูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพไว้น้อยมาก จึงทำให้ข้อมูลในส่วนดังกล่าวขาดความชัดเจนในเรื่องรายละเอียดและกระบวนการในการปฏิบัติ อย่างไรก็ตามได้มีการมีตัวอย่างของประเทศที่ได้มีการนำเอาการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมาประยุกต์ใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมดังต่อไปนี้

การประยุกต์ใช้ในสหราชอาณาจักร

แม้ว่าการวิเคราะห์เชิงคุณภาพจะยังขาดความชัดเจนแต่ก็ได้มีประเทศที่พยายามดำเนินการและจัดทำการวิเคราะห์เชิงคุณภาพให้เป็นระเบียบแบบแผน ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างประเทศสหราชอาณาจักร ขึ้นมาอธิบายพอสังเขปภายใต้ข้อมูลอันจำกัดไว้ดังนี้

สหราชอาณาจักร ได้ดำเนินการประเมินความคุ้มค่าในรูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ด้วยการกำหนด Private Financing Initiative (PFI) ขึ้นมาเป็นกรอบในการดำเนินงาน โดยรูปแบบดังกล่าวถูกมองว่าเป็นสัมปทานรูปแบบหนึ่งแต่มีเงื่อนไขที่ต่างกันไป โดยการลงทุนเกือบทั้งหมดเป็นของภาคเอกชน โดยกลุ่มสถาบันการเงินจะทำสัญญาระยะยาวกับภาครัฐเพื่อสนับสนุนการเงิน การก่อสร้าง และการจัดการโครงการใหม่ๆ เช่น การลงทุนก่อสร้างสถานพยาบาลเพื่อให้ภาครัฐเช่า ในสหราชอาณาจักร PFI เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควมรวมโรงพยาบาลชั้นนำหลายๆแห่งเข้าด้วยกันในย่านตะวันตกของลอนดอน (McKee, Edwards and Atun, 2006)

ตารางที่ 1. หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	รูปแบบการวิเคราะห์	หลักเกณฑ์
สหราชอาณาจักร	Private Finance Initiative (PFI) ใช้การจำแนกข้อมูลระดับนามบัญญัติ (Nominal Scale)	เหมาะสม ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> - คาดการณ์ถึงความต้องการของการบริการในระยะยาว - ความสามารถในการจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ - สภาพคล่องทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน - การสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนในการลงทุน ตลอดจนความสามารถหรือแนวโน้มที่ภาคเอกชนจะสามารถบริหารความเสี่ยงและมีความรับผิดชอบต่อในการส่งมอบงานได้ - นอกจากนี้จะต้องมีนโยบายและตลาดในการเสนอการแข่งขันที่เข้มแข็งเพียงพอ ไม่เหมาะสม ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> - โครงการที่มีขนาดเล็ก - โครงการมีความซับซ้อนมากเกินไป - ในภาคส่วนที่มีแนวโน้มจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีความเสี่ยงของการเสื่อมสภาพ (พวก ICT)
ฝรั่งเศส	การวิเคราะห์แบบเบื้องต้น (Preliminary analysis) ใช้การจำแนกข้อมูลระดับนามบัญญัติ (Nominal Scale)	เกณฑ์ต่าง ๆ 3 หมวด ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> - ความเหมาะสมในการบูรณาการ และวิธีการในการจัดการโครงการ - ความน่าสนใจเชิงพาณิชย์ - มีการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม

Virginia, USA.	The Public-Private Transportation Act (PPTA) (กรณีการสร้างถนน)	<ul style="list-style-type: none"> - สามารถบรรลุการถ่ายโอนความเสี่ยงที่ เหมาะสม - ระดับของการสนับสนุนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย - ความสามารถในการสร้างรายได้
ใช้การจำแนกข้อมูลระดับอันดับ (Ordinal Scale)		

ทั้งนี้ วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพในรูปแบบดังกล่าวได้มีการกำหนดเกณฑ์เพื่อพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมในการดำเนินโครงการหรือไม่ซึ่งการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นการจำแนกข้อมูลระดับนามบัญญัติ (Nominal Scale) โดยสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) เกณฑ์ที่มีความเหมาะสมในการดำเนินงาน และ 2) เกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินงาน ซึ่งจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปในแต่ละโครงการ หากโครงการที่จะดำเนินการถูกประเมินว่าผ่านเกณฑ์จึงจะได้รับการพิจารณาในขั้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม PFI ยังเป็นที่ถกเถียงและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในประเด็นต้นทุน - ผลประโยชน์ และประเด็นความจำเป็นในการประเมินการประยุกต์ใช้ทั้งในระดับนโยบายและระดับโครงการ นอกจากสหราชอาณาจักรแล้วยังมีประเทศอื่น ๆ ที่ได้มีความพยายามในการดำเนินการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เช่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ทั้งนี้ผู้เขียนได้ประมวลสรุปไว้ ดังตารางที่ 1

การประยุกต์ใช้รูปแบบการวิเคราะห์เชิงผสมผสาน

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) เป็นแนวคิดในการพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการลงทุนโครงการต่าง ๆ โดยทำการเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการลงทุนในกรณีของการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด กับกรณีที่รัฐมีการลงทุนร่วมกับเอกชน ทั้งนี้วิธีการประเมินเปรียบเทียบดังกล่าวเรียกว่า Public Sector Comparator หรือ PSC ซึ่งจะมีการพิจารณาเปรียบเทียบในประเด็นสำคัญต่าง ๆ เช่น ประสิทธิภาพการดำเนินงาน การบริหารด้านการเงิน การควบคุมงบประมาณ ทั้งนี้ในการตัดสินใจเลือกระหว่างการลงทุนในรูปแบบ PPP กับการลงทุนเองโดยภาครัฐจำเป็นต้องมีการพิจารณาผลต่างจากการวิเคราะห์รูปแบบการลงทุนว่ารูปแบบใดที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการในระดับสูงสุด โดยรัฐบาลมีรายจ่ายน้อยที่สุด อันเป็นรูปแบบการลงทุนที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) สูงสุด

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียวอาจทำให้ภาครัฐได้ข้อมูลหรือแนวทางในการเลือกวิธีการดำเนินงานที่ไม่ครอบคลุม จึงได้มีความพยายามของประเทศต่าง ๆ ในการนำเครื่องมือหรือรูปแบบการวิเคราะห์มาใช้ร่วมกับรูปแบบ PSC ในขณะเดียวกันเครื่องมือรูปแบบและวิธีการบางประเภทได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการนำข้อมูลเชิงคุณภาพมาคิดวิเคราะห์ตีความร่วมกับข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อให้ภาครัฐได้ข้อมูลที่ครบถ้วนมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจ ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้

การประยุกต์ใช้รูปแบบการประเมิน PSC ของ กลุ่มประเทศละตินอเมริกา

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการตัดสินใจลงทุนในโครงการต่าง ๆ โดยเป็นการศึกษาที่มีการใช้เครื่องมือการศึกษาอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น Cost benefit analysis (CBA), Multi criteria analysis (MCA) รวมถึงมีการประยุกต์ใช้หลักการของการประเมินความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) สำหรับการประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ ดังเช่น การนำเสนอข้อมูลของธนาคารโลกที่มีการแสดงถึงความหลากหลายของรูปแบบการประยุกต์ใช้เครื่องมือการประเมินความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ดังแสดงในตารางที่ 2

จากตารางที่ 2 ความหลากหลายของรูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาได้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินไว้ 5 รูปแบบ ได้แก่

ตารางที่ 2. ความหลากหลายของรูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา

ประเทศ	Cost benefit analysis	Eligibility Analysis	Public Sector Comparator	Multi-Criteria Analysis	Contingent Liability Analysis
เปรู	√	-	√	-	√
เม็กซิโก	√	√	√	-	-
โคลัมเบีย	√	√	√	√	√
อูรุกวัย	√	√	√	-	-
ชิลี	√	-	-	-	√

ที่มา : Benitez (2013)

1) Cost Benefit Analysis คือ การศึกษาความเป็นไปได้หรือการวิเคราะห์โครงการ เป็นการวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลต้นทุนและผลตอบแทนของโครงการเพื่อประเมินความคุ้มค่าในการลงทุนโครงการตามดัชนีชี้วัดต่าง ๆ โดยโครงการจะมีความคุ้มค่าเมื่อผลตอบแทนมีค่าสูงกว่าต้นทุน การวิเคราะห์หรือศึกษาความเป็นไปได้โครงการเป็นขั้นตอนสำคัญก่อนการตัดสินใจคัดเลือกและดำเนินโครงการเพราะหลังจากที่ได้มีการวางแผนโครงการแล้วผู้จัดทำโครงการจะต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้โครงการเพื่อที่จะได้มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจเบื้องต้นว่าการลงทุนของโครงการนั้นสามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้หรือไม่และจะให้ผลตอบแทนแก่ผู้ลงทุนมากน้อยเพียงใด

2) Eligibility Analysis คือ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ รวมถึงเหตุผล ความจำเป็น ประโยชน์ของโครงการและความเหมาะสมทางเทคนิครวมทั้ง รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ ความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความสอดคล้องกับโครงการอื่นทั้งในสาขาเดียวกันและสาขาอื่น และความพร้อมของหน่วยงาน

3) Public Sector Comparator คือ โดยทำการเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการลงทุนในกรณีของการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด กับกรณีที่รัฐมีการลงทุนร่วมกับเอกชน ซึ่งจะมีการพิจารณาเปรียบเทียบในประเด็นสำคัญต่าง ๆ เช่น ประสิทธิภาพการดำเนินงาน การบริหารด้านการเงิน การ

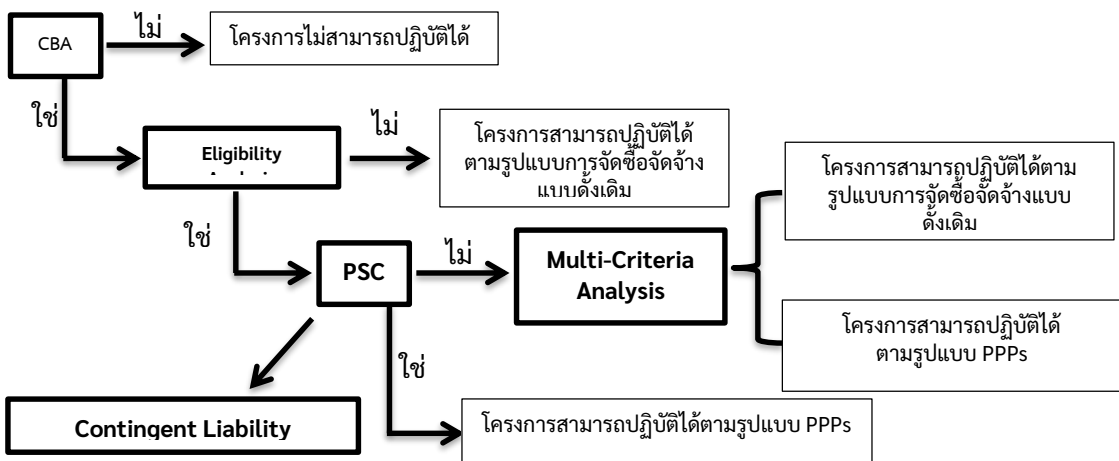
ควบคุมงบประมาณ ทั้งนี้ในภาคตัดสินใจเลือกระหว่างการลงทุนในรูปแบบ PPPs กับการลงทุนเองโดยภาครัฐจำเป็นต้องมีการพิจารณาผลต่างจากการวิเคราะห์รูปแบบการลงทุนว่ารูปแบบใดที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการในระดับสูงสุด โดยรัฐบาลมีรายจ่ายน้อยที่สุด อันเป็นรูปแบบการลงทุนที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) สูงสุด

4) Multi-Criteria Analysis (MCA) คือ การวิเคราะห์หลายเกณฑ์มาพิจารณาร่วมกัน เครื่องมือนี้เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เช่น ทางเลือกเชิงนโยบายที่แตกต่างกันบนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการประเมินและตัดสินใจ อีกทั้งยังเป็นวิธีการที่สามารถบูรณาการความซับซ้อนหลากหลายของเกณฑ์ ซึ่งวิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถปรับให้เข้ากับควมหลากหลายของบริษัทได้

5) Contingent Liability Analysis (CLA) คือ การวิเคราะห์หนี้สินหรือภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย

จากที่ได้กล่าวไปในข้างต้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบ Eligibility Analysis เป็นรูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถพบได้จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ทำให้ภาครัฐได้ข้อมูลในการตัดสินใจเลือกรูปแบบการดำเนินงานที่ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่รูปแบบการวิเคราะห์อื่น ๆ จะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณทั้งสิ้น

รูปแบบเครื่องมือที่แสดงถึงความหลากหลายของของรูปแบบการประยุกต์ใช้เครื่องมือการประเมินความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา สามารถนำเสนอเป็นกระบวนการในการพิจารณาได้ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3. กระบวนการของการประเมินความคุ้มค่าทางการเงิน (ที่มา: Benitez, 2013)

จากภาพที่ 3 สามารถอธิบายได้ว่า เมื่อมีการวางแผนในการการดำเนินโครงการจะต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ Cost benefit analysis และเมื่อพิจารณาด้วยเทคนิคดังกล่าวแล้วพบว่าโครงการดังกล่าวไม่คุ้มค่า ขาดความเหมาะสมที่จะดำเนินโครงการ โครงการดังกล่าวเป็นอันตกไป หากโครงการ

ดังกล่าวผ่านการประเมินก็มีการประเมินด้วยเทคนิค Eligibility Analysis เพื่อวิเคราะห์ถึงความเหมาะสม และความจำเป็นของโครงการ หากโครงการดังกล่าวไม่ผ่านการประเมิน โครงการดังกล่าวจะถูกดำเนินการด้วยรูปแบบแบบดั้งเดิม กล่าวคือ โครงการดังกล่าวจะถูกดำเนินการโดยภาครัฐ หากผ่านการประเมินจะถูกนำไปวิเคราะห์ด้วยเทคนิคถัดไป คือ Public Sector Comparator โดยทำการเปรียบเทียบ ความคุ้มค่าของการลงทุนในกรณีของการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด กับกรณีที่รัฐมีการลงทุนร่วมกับ เอกชน (PPPs) ในส่วนของขั้นตอนดังกล่าวจะมีการประเมินด้วยเทคนิค Contingent Liability Analysis (CLA) ควบคู่กันไป เพื่อพิจารณาถึงภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ทั้งนี้หากประเมิน ผ่านโครงการดังกล่าวจะถูกดำเนินการโดยรูปแบบรัฐมีการลงทุนร่วมกับเอกชน (PPPs) ทั้งนี้ ในกรณีที่ ประเมินไม่ผ่านจะมีการนำไปประเมินด้วยเทคนิค Multi-Criteria Analysis (MCA) อีกครั้งหนึ่งเพื่อ เปรียบเทียบหาแนวทางการดำเนินงานที่มีความเหมาะสมที่สุด โดยภายหลังจากการประเมินด้วยเทคนิค ดังกล่าว โครงการจะถูกดำเนินการภายใต้รูปแบบ 2 แบบ คือ โครงการดังกล่าวจะถูกดำเนินการโดย ภาครัฐ หรือ รูปแบบรัฐมีการลงทุนร่วมกับเอกชน (PPPs) นั้นเอง

การประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินในประเทศไทย

สำหรับการประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินในประเทศไทยนั้น ได้เกิดความตื่นตัวใน ประเด็นดังกล่าวมากพอสมควร ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากการให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว ดังที่ ปรากฏถึงความพยายามในการออกเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความคุ้มค่าไว้หลายฉบับ ซึ่ง ได้กำหนดถึงรูปแบบ และขั้นตอนปฏิบัติในการดำเนินงานไว้อย่างกว้างๆ เช่น แนวทางปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (2556) ได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ ความคุ้มค่าในการลงทุนก่อนที่จะมีการพัฒนาโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีมูลค่าการลงทุนสูง กว่า 1,000 ล้านบาท จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินการ การประมาณการผลตอบแทนใน ด้านต่าง ๆ การเปรียบเทียบต้นทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินการระหว่างการใช้งบประมาณแผ่นดิน หรืองบประมาณของหน่วยงานของรัฐกับการให้เอกชนร่วมลงทุนการประเมินทางเลือกในการให้เอกชน ร่วมลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งความสนใจและความพร้อมของเอกชนในแต่ละรูปแบบอันเป็นรายงาน การศึกษาที่หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการ ของรัฐเมื่อต้องการลงทุนพัฒนาโครงการต่าง ๆ นอกจากนี้ ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการให้ เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษา เพื่อจัดทำรายการผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ผลจากมาตรานี้เองจึงทำให้รูปแบบและวิธีการ วิเคราะห์ความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ไม่ค่อยมีการเปิดเผยออกสู่สาธารณชน

ในขณะที่การวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินตาม มาตรา 22 แห่งตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้มีการกำหนดถึงขอบเขตและเครื่องมือที่ใช้ในการ วิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินที่ละเอียดและชัดเจนยิ่งขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณ โดยได้กำหนดเครื่องมือในการวิเคราะห์ คือ 1) การวิเคราะห์ความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้ งบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool - PART) และ 2) การประเมินความคุ้มค่า (Value for Money-VFM) ซึ่งเป็นเครื่องมือการประเมินผลที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน เนื่องจาก PART สามารถให้ คำตอบของการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ในขณะที่การประเมินความคุ้มค่า

VFM สามารถให้คำตอบของการประเมินประสิทธิภาพและความคุ้มค่าได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2553)

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินของไทยได้ใช้ “รูปแบบการวิเคราะห์เชิงผสมผสาน” โดยประกอบไปด้วยรูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังนี้

รูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

สำนักงานประมาณได้กำหนดรูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าดังนี้ (ส่วนบริหารการจัดเก็บภาษี, 2555)

1) ตัวชี้วัดอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Cost-Benefit Analysis: CBA) เป็นการเปรียบเทียบมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ที่ประเมินค่าเป็นเงินได้ กับมูลค่าปัจจุบันของการลงทุน ซึ่งก็คือผลประโยชน์หารด้วยต้นทุน ที่ควรจะมีค่ามากกว่า 1 การใช้วิธีนี้ในการวัดผลมีข้อเสียตรงที่เป็นการยากที่จะตีมูลค่าของประโยชน์ทุกอย่างออกมาในรูปของตัวเงินได้

2) ตัวชี้วัดต้นทุนประสิทธิผล (Cost-Effectiveness) เป็นวิธีการวัดผลที่ใช้เมื่อการตีค่าผลประโยชน์ทำได้ยาก ซึ่งวิธีนี้จะเลือกโครงการที่ให้ผลตามเป้าหมาย โดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุดหรือภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณที่มีอยู่ ค่าที่ได้คือ ต้นทุนที่ยังน้อยยิ่งดี ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่ของภาครัฐจะนิยมใช้วิธีนี้

3) ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพ การวิเคราะห์ประสิทธิภาพที่ใช้ส่วนใหญ่ก็ได้แก่ ต้นทุนต่อหน่วย ปริมาณผลผลิตที่ทำได้จริงเปรียบเทียบกับแผน คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด สัดส่วนเวลาที่ใช้จริงในการให้บริการเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด

4) ตัวชี้วัดด้านผลกระทบ ได้แก่ ผลกระทบต่อประชาชน ต่อสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ ซึ่งตัวชี้วัดของผลกระทบดังกล่าว เช่น การสูญเสียอาชีพและทรัพย์สิน การเจ็บป่วยจากมลภาวะที่เกิดจากการดำเนินภารกิจ เป็นต้น

รูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

สำนักงานประมาณได้กำหนดรูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ได้แก่ 1) ตัวชี้วัดด้านประสิทธิผล ได้แก่ ระดับความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์ ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ 2) ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพเช่น ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อกระบวนการให้บริการ และ 3) การประเมินผลกระทบ ได้แก่ ผลกระทบต่อประชาชน ต่อสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ (ส่วนบริหารการจัดเก็บภาษี, 2555) ที่ไม่สามารถใช้รูปแบบวิเคราะห์เชิงปริมาณได้

นอกจากนี้สำนักงานประมาณยังได้มีการคำนวณผลตอบแทนหรือผลประโยชน์ที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ และผลประโยชน์ที่ไม่สามารถคำนวณมูลค่าเป็นเงินได้ โดยผลประโยชน์ดังกล่าวอาจเป็นผลประโยชน์ทางตรง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรงจากโครงการนั้น หรือเป็นผลประโยชน์โดยอ้อมที่คิดเฉพาะผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งเป็นส่วนที่เกิดจากการดำเนินงานของโครงการเท่านั้น

นอกเหนือจากผลประโยชน์ทางตรง และทางอ้อมแล้ว ก็ควรพิจารณาถึงผลประโยชน์ทางสังคมด้วย ที่ถึงแม้จะไม่สามารถวัดออกมาเป็นตัวเงินได้ แต่ก็สามารถที่จะอธิบายออกมาเป็นลักษณะของการพรรณนาได้ดังนั้น สูตรในการคำนวณความคุ้มค่าสามารถแสดงได้ดังนี้ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2553)

$$\frac{(\text{ผลประโยชน์โดยตรง} + \text{ผลประโยชน์โดยอ้อม}) + (\text{ผลประโยชน์เชิงสังคม})}{\text{งบประมาณที่ได้รับ} + \text{ค่าใช้จ่ายบุคลากรเต็มเวลาและป็นส่วน} + \text{ค่าใช้จ่ายทางอ้อม} \quad \text{ค่าใช้จ่ายทางสังคม}}$$

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดรูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินเชิงผสมผสาน ซึ่งมีเครื่องมือในการวิเคราะห์ทั้งรูปแบบเชิงปริมาณและคุณภาพ แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีตัวอย่างข้างต้นจะพบความแตกต่างอยู่ 3 ประการ ได้แก่แตกต่างอยู่ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก รูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่ประเทศไทยใช้แม้ว่าจะครอบคลุมถึงต้นทุนและผลประโยชน์ แต่ยังขาดการเปิดเผยรายละเอียดในการวิเคราะห์เรื่องความเป็นกลางในการแข่งขัน ความยุติธรรม การจัดการความเสี่ยง การคำนวณมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) และการคิดลดรายได้สุทธิในอนาคตที่จะได้รับในแต่ละปีกลับมาเป็นมูลค่าปัจจุบัน (discount rate) ทำให้ผลการวิเคราะห์อาจไม่ครบถ้วน

ประการที่สอง รูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ แม้ว่าประเทศไทยจะมีการใช้รูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมาใช้ในการวัดผลประโยชน์ที่ไม่สามารถคำนวณมูลค่าเป็นเงินได้ แต่ประเทศไทยยังไม่ได้เปิดเผยแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ทั้งนี้การวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึก หรือเหตุผลในการดำเนินโครงการจำเป็นต้องมีการชี้แจงถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ดังเช่นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพในตารางที่ 1 ของประเทศสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และ มลรัฐ Virginia

ประการสุดท้าย ประเทศไทยไม่ได้บอกลำดับการใช้รูปแบบการวิเคราะห์ว่าควรเริ่มจากรูปแบบใดก่อน ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศละตินอเมริกาจะพบว่า กลุ่มประเทศละตินอเมริกามีการบอกถึงลำดับขั้นตอนการใช้รูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าอย่างเป็นขั้นเป็นตอน การขาดรายละเอียดดังกล่าวนี้เองจึงทำให้เกิดช่องว่างในการพิจารณาแนวทางการวิเคราะห์ความคุ้มค่า

แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงิน

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นสามารถเสนอแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินได้ 4 ประการ ดังนี้

ประโยชน์หรือความสำคัญของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงิน

ในโลกสมัยใหม่ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ของภาครัฐนั้นการตัดสินใจดำเนินนโยบายจัดได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมากที่สุดขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจที่ดีนั้นต้องสามารถแยกแยะสิ่งที่มีมูลค่าสูงและต่ำออกจากกันได้ ซึ่งการตัดสินใจที่ดีจะสามารถช่วยลดความเสี่ยงหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และเป็นกระบวนการที่เป็นปัจจัยสำคัญในการไปสู่ความสำเร็จ แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินจึงเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและมีการพัฒนาในหลายๆประเทศ นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังมีแนวโน้มที่จะได้รับการพัฒนาต่อ ๆ ไป เพื่อเป็นเทคนิครองรับในการตัดสินใจเชิงสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ การพัฒนาแนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินนี้ได้มีการพัฒนาด้วยแนวทางและวิธีการที่หลากหลายดังที่ได้อธิบายแล้วในข้างต้น เช่น แนวทางการพัฒนาของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร หรือกลุ่มประเทศในละตินอเมริกา เช่น เปรู เม็กซิโก โคลัมเบีย อูรุกวัย และชิลี อย่างไรก็ตามแนวทางในการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ สามารถสรุปเป็นเทคนิคการวิเคราะห์ที่ได้ 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณ รูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ และ รูปแบบการวิเคราะห์เชิงผสมผสาน ซึ่งแต่ละรูปแบบล้วนแล้วแต่ได้รับการประยุกต์ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจและบริบทของประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้รูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่ได้ถือเป็นจุดสิ้นสุด แต่ยังคงอยู่ในขั้นตอนและกระบวนการการพัฒนาเพื่อให้การตัดสินใจในการดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่ามากที่สุดต่อไป

คุณภาพระหว่างรูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

จากที่ได้กล่าวไปในข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศที่ได้นำเอาแนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินไปประยุกต์ใช้จะมีวิธีการวิเคราะห์อยู่ 3 รูปแบบที่สำคัญ คือ รูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณ รูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ และรูปแบบการวิเคราะห์เชิงผสมผสาน

เราสามารถสังเกตได้อย่างเด่นชัดถึงการให้ความสำคัญหรือการเน้นหนักไปที่รูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นได้จากจำนวนกรณีศึกษาที่มีการใช้รูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณอยู่เป็นจำนวนมาก ดังที่ WBI และ PPIAF ได้ประมวลสรุปเป็นภาพรวมของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงปริมาณ

ในขณะที่การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงคุณภาพกลับไม่ค่อยได้รับความสำคัญในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเท่าที่ควร เช่น ในประเทศชิลีและเปรู ที่มีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในเชิงปริมาณเท่านั้นดังที่แสดงในตารางที่ 2 ในกรณีของประเทศไทยนั้นได้มีการบัญญัติในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ไว้ตอนหนึ่งความว่า “การประมาณการผลตอบแทนในด้านต่าง ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงให้เห็นอัตราผลตอบแทนทางการเงินและเศรษฐศาสตร์” จากข้อกำหนดนี้เองสามารถสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าไม่ได้มีการให้ความสำคัญในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมากเท่าที่ควร

แม้ว่า จะมีความพยายามในการใช้รูปแบบการวิเคราะห์เชิงผสมผสาน ซึ่งมีการนำเอา รูปแบบการวิเคราะห์ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพที่มีความหลากหลายมาใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า ดังที่ได้แสดงในตารางที่ 2 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในจำนวนรูปแบบที่นำมาใช้ทั้งหมด 6 รูปแบบ มีเพียงรูปแบบการวิเคราะห์ Eligibility Analysis เพียงรูปแบบเดียวเท่านั้นที่เป็นรูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ในขณะที่ 5 รูปแบบที่เหลือล้วนแล้วแต่เป็นรูปแบบการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณทั้งสิ้น

ดังนั้น การวิเคราะห์ความคุ้มค่าควรมีการให้ความสำคัญในประเด็นเทคนิคการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยมีความจำเป็นที่ต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะการวิเคราะห์เชิงคุณภาพช่วยสะท้อนให้เห็นถึงผลที่การวิเคราะห์เชิงปริมาณไม่สามารถทำการวิเคราะห์ได้ ซึ่งเป็นการช่วยให้การวิเคราะห์ความคุ้มค่ามีความถูกต้องครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

ข้อจำกัดของรูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

เพื่อให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร ตำรา หรือบทความวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า เอกสาร ตำรา หรือบทความวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงคุณภาพมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้เอกสารจะมีการกล่าวถึงการวิเคราะห์เชิงคุณภาพน้อยมาก ส่วนใหญ่จะมี

เพียงการนำเสนอถึงการนิยามและการให้ความหมายเพียงสั้น ๆ เท่านั้น ในขณะที่เอกสารบางส่วนอาจจะมีการกล่าวถึงรายละเอียดในการวิเคราะห์บ้างแต่ก็เป็นเพียงการกล่าวถึงกรอบหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์อย่างกว้าง ๆ จึงทำให้เกิดช่องว่างในกระบวนการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจ

ผู้เขียนจึงอนุมานถึงสาเหตุที่เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพที่มีอยู่อย่างจำกัด อาจเกิดขึ้นจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) ประเทศต่าง ๆ ยังไม่มีการนำเอาการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมาใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า และ 2) ประเทศต่าง ๆ ได้มีการนำเอาการวิเคราะห์เชิงคุณภาพไปประยุกต์ใช้ แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่สามารถหาคำอธิบายหรือรูปแบบวิธีการที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ได้ การวิเคราะห์เชิงคุณภาพจึงอาจอยู่ในช่วงเวลาที่ประเทศต่าง ๆ กำลังค้นหารูปแบบที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ก็เป็นได้

จากการที่รูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงคุณภาพนั้นไม่ค่อยได้รับความสำคัญในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเท่าที่ควร ประกอบกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้รูปแบบวิธีการการวิเคราะห์เชิงคุณภาพจึงยังขาดความชัดเจนในการดำเนินการ

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าประเทศต่าง ๆ ได้มีความพยายามในการนำเอารูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศของตน ซึ่งรูปแบบในการวิเคราะห์ดังกล่าวนั้นก็มีความหลากหลายและแตกต่างกันไป ซึ่งต่างจากการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณที่มีการอธิบายวิธีการวิเคราะห์ไปในทิศทางเดียวกัน จากความหลากหลายของการวิเคราะห์เชิงคุณภาพนี้เองที่ทำให้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพยากต่อการกำหนดกรอบในการพิจารณา ทำให้เกิดการละเลยไม่ให้ความสำคัญในการวิเคราะห์รูปแบบดังกล่าว

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของเทคนิคการวิเคราะห์เชิงคุณภาพไว้ดังนี้ คือ 1) โครงการมีความคุ้มค่าหรือไม่ 2) ความคุ้มค่าดังกล่าวมีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด และ 3) ความคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นหรือแผนงานโครงการอื่น โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

1) โครงการมีความคุ้มค่าหรือไม่

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ของภาครัฐควรมีการพิจารณาก่อนการดำเนินการว่า การดำเนินโครงการจะมีความคุ้มค่าหรือไม่ ทั้งนี้การพิจารณาดังกล่าวอาจมีการกำหนดเกณฑ์ที่เหมาะสมขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบหรือหลักในการพิจารณา ถ้าโครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะผ่านเกณฑ์ ก็อาจกล่าวได้ว่าโครงการดังกล่าวมีความคุ้มค่า โดยที่เราไม่ต้องวินิจฉัยเพิ่มเติมว่ามันคุ้มค่ามากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความค่านั้นอาจเกิดจากการเปรียบเทียบสมรรถนะ (Benchmarking) หรืออาจจะนำแนวคิดตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด (Best Practices) จากประเทศต้นแบบต่าง ๆ แล้วนำแนวคิดตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ (Best Fit) มาปรับใช้กับบริบทประเทศไทยก็ได้ (พิจักษณ์ ภูตระกูล, 2562) เช่น การนำเอาหน่วยงานที่มีการให้บริการสาธารณสุขที่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีคุณภาพมาจัดทำเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความคุ้มค่าในการให้บริการสาธารณสุข เป็นต้น แนวทางดังกล่าวเราสามารถพบได้จากการประยุกต์ใช้ในประเทศต่าง ๆ ดังที่ได้แสดงในตารางที่ 1 เช่น สหราชอาณาจักร หากโครงการที่จะดำเนินการถูกประเมินว่าผ่านเกณฑ์จึงจะได้รับการพิจารณาในขั้นต่อไป

2) ความคุ้มค่าดังกล่าวมีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด

การพิจารณาความคุ้มค่าว่ามีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใดจำเป็นต้องมีการวัดและประเมินค่าออกมาด้วย โดยในขั้นตอนของการประเมินค่าออกมาเราอาจจะใช้เทคนิคในเชิงคุณภาพเข้ามาช่วย เช่น การปรึกษาหารือผู้ที่มิประสบการณ์หรือผู้ที่มีความชำนาญทางด้านนั้น ๆ เช่น การจะวัดความคุ้มค่าในการให้บริการสาธารณสุขของแพทย์นั้น ก็น่าจะต้องปรึกษาหารือผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานในสถานพยาบาล หรือเป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องในขั้นตอนและวิธีการรักษาของแพทย์ เป็นต้น

จุดประสงค์ที่สำคัญของการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าว คือ ต้องมีการสร้างมาตรวัดระดับความคุ้มค่า โดยอาจจะใช้รูปแบบการวัดแบบให้คะแนนหรือให้การประเมิน (Rating Scale) ทั้งนี้เอกลักษณ์ของการวัดแบบ Rating Scale คือ การวัดที่กำหนดกรอบและแบ่งระดับของเกณฑ์ในการวัด เพื่อบอกให้ทราบว่าความค่านั้นอยู่ที่จุดใด เช่น กำหนดเกณฑ์การวัดออกเป็น 9 ระดับ ตั้งแต่ไม่คุ้มค่า (คะแนนเท่ากับ 1) ไปจนถึงคุ้มค่ามากที่สุด (คะแนนเท่ากับ 9) การวัดเพื่อให้ทราบถึงระดับความคุ้มค่าดังกล่าวนี้ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ชนิดด้วยกัน คือ (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2554)

(1) Graphic Rating Scales คือ การแสดงกรอบของสิ่งที่เราจะวัดเป็นแผนภาพ โดยมีคำอธิบายประกอบว่า ในแต่ละจุดของแผนภาพนั้นหมายถึงอะไร จากนั้นให้ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้เลือกว่าเขาจะอยู่ในระดับใด ซึ่งบางทีอาจจะเป็นการวัดเชิงทัศนคติหรือความพึงพอใจก็ได้ แต่ก็ควรวัดจากผู้รู้เรื่องเข้าใจในเรื่องนี้ เช่น วัดจากผู้ให้บริการ หรือวัดจากผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

(2) Itemized Rating Scales คือ การวัดปฏิกิริยาของผู้ตอบชุดข้อความที่กำหนดให้ เช่น เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร ส่วนใหญ่จะแบ่งเป็น 5 - 7 ช่วง ซึ่งในที่นี้หมายถึงผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม โดยอาจจะเลือกคำตอบตามที่กำหนดไว้ว่า เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งก็ได้

3) ความคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นหรือแผนงานโครงการอื่น

การพิจารณาความคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นหรือแผนงานโครงการอื่นนั้น เป็นการวัดโดยการเปรียบเทียบ เช่น โครงการประเภทเดียวกันแต่ปฏิบัติโดยหน่วยงานอื่น เช่น การบริการสาธารณสุขของรัฐ การบริการสาธารณสุขโดยเอกชน ซึ่งมีเทคนิคการวัดโดยใช้การ Benchmark มาเป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้เทียบได้ วิธีการนี้เป็นการวัดด้วยการเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นผลต่าง เช่น กรณีที่รัฐดำเนินการ หรือกรณีที่เอกชนดำเนินการ ซึ่งในบางครั้งใครทำอาจไม่สำคัญ แต่ประเด็นสำคัญคือใครทำแล้วผลดีกว่า อย่างไรก็ตามเราสามารถใช่วิธีการวัดที่เรียกว่า Comparative rating scales ในขั้นตอนนี้ได้ วิธีการดังกล่าวเป็นการให้คะแนนเชิงเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานหรือองค์การที่ถูกวัด กับหน่วยงานหรือองค์การอื่น เช่น การประเมินรูปแบบการดำเนินโครงการที่มีความค่านั้น จะเป็นการเปรียบเทียบว่า เมื่อเทียบกับรูปแบบอื่น ๆ รูปแบบดังกล่าวจะมีความคุ้มค่าอยู่ในลำดับใด หรืออาจเป็นการเรียงลำดับความคุ้มค่าของรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่สูงสุดมาจนถึงต่ำสุด เป็นต้น (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2554)

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นจึงอาจเป็นกรอบหรือแนวทางที่สำคัญ ในการช่วยแก้ไขข้อจำกัดของเทคนิคการวิเคราะห์เชิงคุณภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นวิธีการที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดขึ้นจริงได้

การไม่เปิดเผยข้อมูลรูปแบบวิธีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของประเทศไทย

จากผลการศึกษารูปแบบวิธีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในต่างประเทศพบว่า ประเทศต่าง ๆ ได้มีการนำเสนอรูปแบบวิธีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าอย่างชัดเจนโดยได้มีการกล่าวถึงรายละเอียด วิธีการวิเคราะห์ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ อันนำไปสู่การแสดงให้เห็นถึงแนวทางเลือกที่ดีที่สุดในการเลือกรูปแบบการดำเนินการของภาครัฐ แต่จากการศึกษารูปแบบวิธีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของประเทศไทยพบว่าไม่ปรากฏข้อมูลเชิงลึกหรือรายละเอียดรูปแบบวิธีการในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า ทั้งนี้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ควรต้องมีการแสดงถึงข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ภาครัฐจึงควรมีการเปิดเผยข้อมูลโดยแสดงถึงรายละเอียดรูปแบบวิธีการในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐเกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งในการค้นหารูปแบบและเปรียบเทียบการวิเคราะห์ความคุ้มค่ากับนานาประเทศท่ามกลางการค้นหาแบบที่เหมาะสมในปัจจุบัน

สรุป

แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินกิจการในภาครัฐเกิดประสิทธิภาพและคุณภาพควบคู่กันไป ทั้งนี้แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวยังคงเป็นที่อภิปรายอย่างกว้างขวางถึงแนวทางที่เหมาะสม ในปัจจุบันพบว่าประเทศต่าง ๆ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศได้มีการประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการวิเคราะห์เชิงปริมาณ 2) รูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ และ 3) รูปแบบการวิเคราะห์รูปแบบผสม สำหรับประเทศไทยนั้นพบว่าได้มีความพยายามในการประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินโดยแสดงให้เห็นผ่านการออกแนวทางการปฏิบัติผ่านกฎหมายฉบับต่าง ๆ และมีลักษณะรูปแบบการวิเคราะห์เชิงผสมผสาน อย่างไรก็ตามรูปแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินของภาครัฐไทยเป็นการกำหนดแนวทางไว้อย่างกว้างๆและไม่ได้เปิดเผยเทคนิคการวิเคราะห์อย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับแนวทางการพัฒนาสามารถดำเนินการได้โดยการพัฒนาแบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรูปแบบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเพื่อให้เกิดความครอบคลุมและทำให้เกิดดุลยภาพของรูปแบบในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า ทั้งนี้ประเทศไทยควรมีการแสดงรูปแบบการวิเคราะห์ที่มีความชัดเจนเพื่อประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางการเงินต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556. (2556, 3 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 130 ตอนที่ 31ก หน้า 1.
- พิจักษณ์ ภูตระกูล. (2562). ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดและตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐไทย. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 12(2), 288-304.
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2553). *การจัดทำรายงานการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ*. สืบค้นจาก <http://www.km.thaicyberu.go.th/linkfile/2553/titam/value.PDF>
- สุจิตรา บุญรัตน์. (2554). *ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ส่วนบริหารการจัดเก็บภาษี กรมสรรพสามิต. (2555). *การถ่ายทอดองค์ความรู้ เรื่อง การประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ (Value for Money – VFM)*. สืบค้นจาก <http://www3.excise.go.th/ebook/dep3/pdf/KM55.pdf>

ภาษาอังกฤษ

- Better Evaluation. (2014). *Value for Money*. Retrieved June 19, 2019, from http://betterevaluation.org/evaluation-options/value_for_money
- Benitez, D. (2013). *Recent Developments in VFM Analysis in Latin America*. Retrieved from http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/11g_Daniel_Benitez.pdf
- Bidne, D., Kirby, A., Luvela, J. L., Shattuck, B., Standley, S., & Welker, S. (2012). *The Value for Money Analysis: A Guide for More Effective PSC and PPP Evaluation*. Retrieved from <http://www.afscmeinfocenter.org/privatizationupdate/2012/07/the-value-for-money-analysis-a-guide-for-more-effective-psc-and-ppp-evaluation.htm#.XSX3LOtLhdi>
- Department for International Development. (2011). *DFID's Approach to Value for Money (VfM)*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67479/DFID-approach-value-money.pdf
- McKee, M., Edwards, N., & Atun, R. (2006). Public-private partnerships for hospitals. *Bulletin of the World Health Organization*, 84, 890-896.
- United States Department of Transportation (USDOT), Federal Highway Administration. (2013). *Value for Money Analysis for Public-Private Partnerships (P3s)*. Retrieved from http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/p3/factsheet_03_vfm.pdf
- World Bank Institute (WBI) and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). (2013). *Value-for-Money Analysis—Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*. Washington DC: USA.

Translated References

- Bunyaratabandhu, S. (2011). *Research methodology for public administration*. Bangkok: The National Institute of Development Administration (NIDA). (In Thai)

- Phutrakhul, P. (2019). Best Practices and Best Fit Model of Thai Public Human Resource Management. *Local Administration Journal*, 12(2), 288-304. (In Thai)
- Private Investments in State Undertakings Act B.E. 2556. (2013). (2013, 3 April). *Royal Gazette*. Issue 130 Section 31A P 1. (In Thai)
- Tax Administration Division, The Excise Department. (2012). *Transferring knowledge on the assessment of the value of the state's mission (Value for Money - VFM)*. Retrieved from <http://www3.excise.go.th/ebook/dep3/pdf/KM55.pdf> (In Thai)
- Thailand Productivity Institute. (2010). *The preparation of the report of the assessment of value for money in the mission of the state*. Retrieved from <http://www.km.thaicyperu.go.th/linkfile/2553/titam/value.PDF> (In Thai)