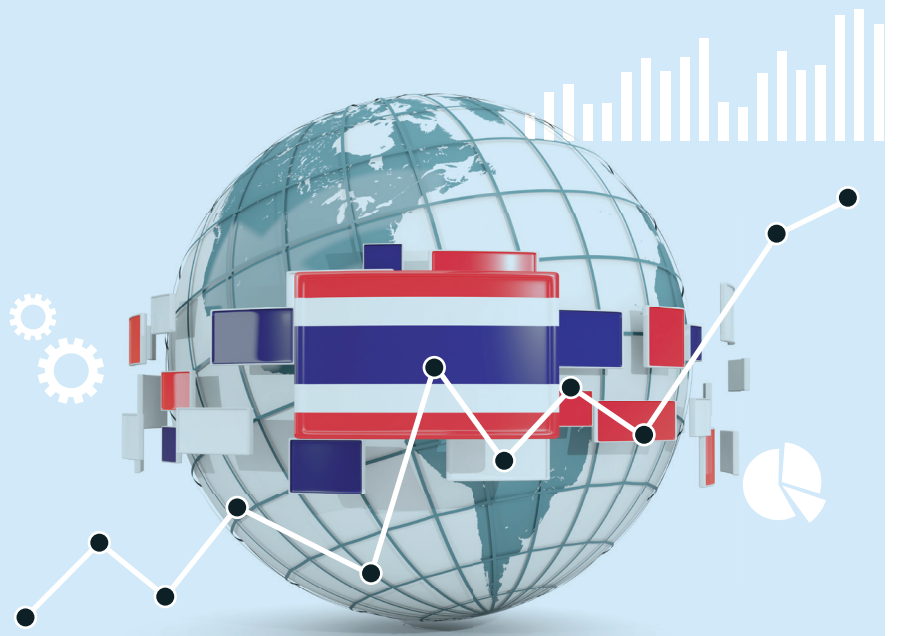


ประสิทธิภาพภาครัฐ กับการเพิ่มผลิตภาพ



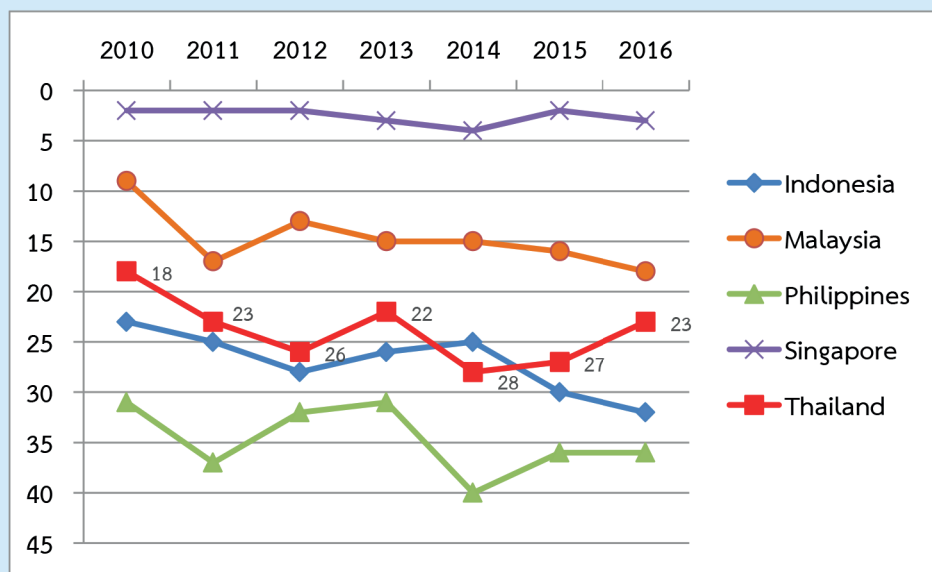
ประสิทธิภาพภาครัฐกับการเพิ่มผลิตภาพ

การดำเนินการของภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นผ่านการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ และนโยบายต่างๆ อาทิ การบริหารจัดการและการกระจายทรัพยากร การจัดสรรสวัสดิการ การบริการสาธารณะ การดูแลด้านความมั่นคง การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของภาคเอกชน ล้วนมีบทบาทสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ งานศึกษาจำนวนมากได้วิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการของภาครัฐในด้านต่างๆ ต่อระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งยังพยายามหาความเชื่อมโยงระหว่างประสิทธิภาพของภาครัฐกับผลิตภาพการผลิตหรือผลิตภาพแรงงาน

รายงานการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของ IMD (IMD World Competitiveness Yearbook) ได้กำหนดให้ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) เป็นหนึ่งในมิติหลักสำหรับการประเมินความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ร่วมกับศักยภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency) และโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพราะการดำเนินการของภาครัฐจัดว่าเป็นสภาพแวดล้อมที่สำคัญในสร้างความสามารถในการแข่งขันให้แก่องค์กรธุรกิจ การประเมินดังกล่าวอาศัยการรวบรวมข้อมูลใน 2 ส่วน คือ การรวบรวมตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่แต่ละประเทศจัดทำไว้ และการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเอกชน

ประสิทธิภาพรัฐไทย อยู่ตรงไหนในโลก

ในปี 2016 ผลการจัดอันดับในด้านประสิทธิภาพภาครัฐ ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 23 จาก 61 ประเทศ (ภาพที่ 1) โดยมีคะแนน 63.49 คะแนน เพิ่มขึ้นจากปี 2015 ซึ่งได้ 46.08 คะแนน ส่งผลให้อันดับเลื่อนขึ้นถึง 4 อันดับ อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบในกลุ่มประเทศอาเซียน 5 ประเทศที่เข้าร่วมการจัดอันดับ ประสิทธิภาพภาครัฐของไทยยังอยู่ในอันดับที่ต่ำกว่าสิงคโปร์และมาเลเซีย



ภาพที่ 1 : เปรียบเทียบอันดับ
ประสิทธิภาพของภาครัฐ

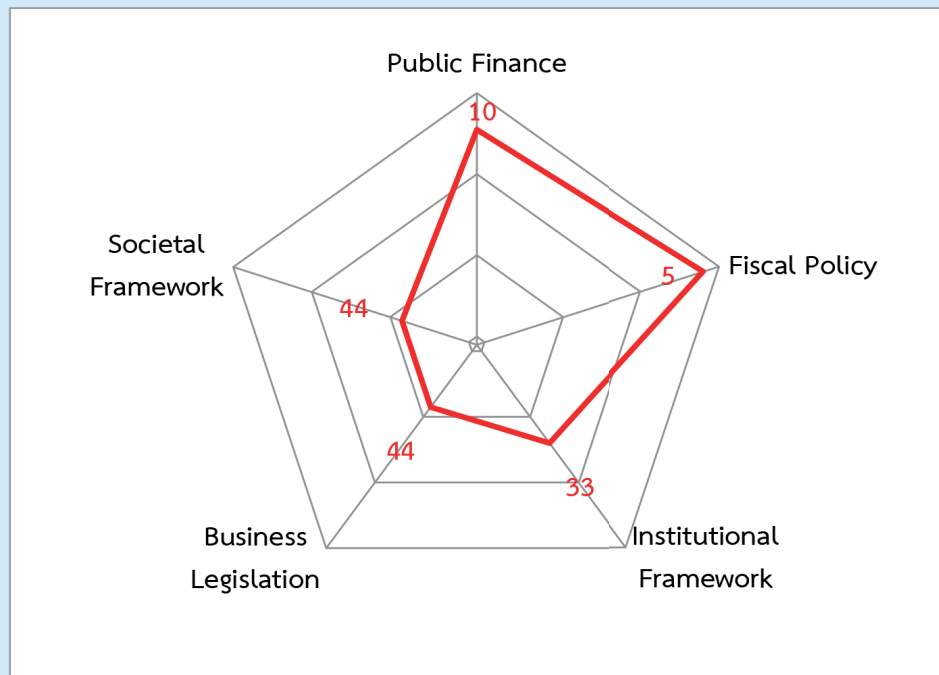
ที่มา : ข้อมูลจาก IMD 2016

การประเมินประสิทธิภาพภาครัฐของ IMD ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัด 5 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายการคลัง (Fiscal Policy), ด้านการเงินภาครัฐ (Public Finance), ด้านกรอบการบริหารภาครัฐ (Institutional Framework), ด้านกฎหมายธุรกิจ (Business Legislation) และด้านกรอบดำเนินการด้านสังคม (Society Framework)

สำหรับประเทศไทย กลุ่มตัวชี้วัดที่มีคะแนนดีที่สุด คือ ด้านนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) โดยไทยอยู่ในอันดับที่ 5 จาก 61 ประเทศ ได้รับคะแนน 65.78 คะแนน (ภาพที่ 2) ซึ่งตัวชี้วัดย่อยที่เกี่ยวข้องในกลุ่มนี้ ได้แก่ ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับภาษีภายในประเทศ และการออมภาคบังคับ ส่วนกลุ่มตัวชี้วัดที่มีคะแนนสูงเป็นอันดับสองคือ ด้านการเงินภาครัฐ (Public Finance) 56.96 คะแนน จัดเป็นอันดับที่ 10 โดยตัวชี้วัดย่อยในกลุ่มนี้เป็นตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับดุลงบประมาณ หนี้สาธารณะ และการใช้จ่ายของรัฐ

กลุ่มตัวชี้วัดด้านกรอบการบริหารภาครัฐ (Institutional Framework) ซึ่งเป็นการประเมินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน เงินสำรองระหว่างประเทศ ภาวะเบี้ยบรรพการ ความโปร่งใส สินบนและการคอร์รัปชัน ประเทศไทยได้รับคะแนน 47.57 คะแนน โดยอยู่ในอันดับที่ 33 จาก 61 ประเทศ สำหรับด้านกฎหมายธุรกิจ (Business Legislation) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับการเปิดประเทศ ภาษีระหว่างประเทศ ระบบศุลกากร การลงทุนจากต่างประเทศ ตลาดทุน การอุดหนุนของรัฐ ภาวะเบี้ยในการแข่งขันธุรกิจมีด การเปิดบริษัทใหม่ และข้อบังคับเกี่ยวกับแรงงาน ประเทศไทยได้รับคะแนน 42.88 คะแนน ในขณะที่ด้านกรอบดำเนินการด้านสังคม (Society Framework) ซึ่งสะท้อนถึงระบบยุติธรรม ระบบกรรมสิทธิ์ ความเหลื่อมล้ำ และเสถียรภาพทางการเมือง ประเทศไทยได้รับคะแนน 41.55 คะแนน โดยทั้งสองด้านนี้ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 44 เท่ากัน

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ประสิทธิภาพของภาครัฐส่วนใหญ่ของประเทศยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ เห็นได้จากผลการจัดอันดับ 3 จาก 5 ด้าน อยู่ต่ำกว่าอันดับที่ 30 ทั้งสิ้น

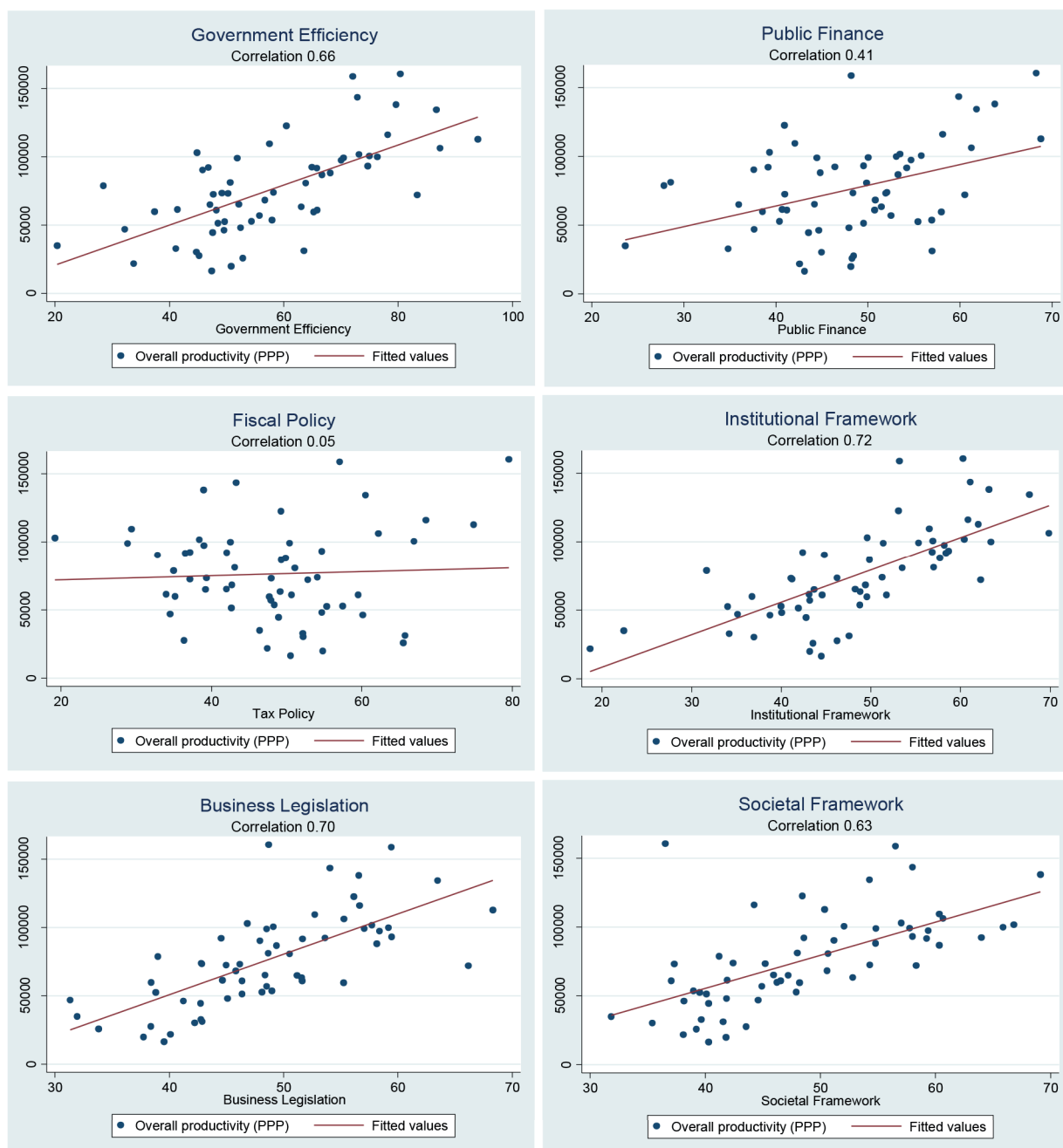


ภาพที่ 2 : อันดับประสิทธิภาพของภาครัฐในแต่ละด้านของประเทศไทยปี 2016

ที่มา : ข้อมูลจาก IMD 2016

ไทยทำคะแนนได้ไม่ดีในด้านที่ เกี่ยวข้องกับผลิตภาพ

จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ระหว่างประสิทธิภาพของภาครัฐกับระดับผลิตภาพแรงงานด้วยข้อมูลคะแนนจาก IMD ในปี 2016 พบว่าประสิทธิภาพภาครัฐในแต่ละด้านมีความสัมพันธ์กับผลิตภาพแตกต่างกัน (ภาพที่ 3) ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าตั้งแต่ -1 ถึง 1 โดยค่า 0 หมายถึง ไม่มีความสัมพันธ์กันเลย, ค่า 1 หมายถึง มีความสัมพันธ์กันอย่างสูงที่สุดในทิศทางเดียวกัน และ -1 หมายถึง มีความสัมพันธ์กันอย่างสูงที่สุดในทิศทางตรงกันข้าม



ที่มา : ข้อมูลจาก IMD 2016

ภาพที่ 3 : ความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพของภาครัฐในแต่ละด้านกับผลิตภาพแรงงาน

สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพภาครัฐ (Government Efficiency) กับผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยต่อคนที่ปรับด้วยความเสมอภาคของอำนาจซื้อ (Overall Productivity (PPP)) มีค่า 0.66 คือ มีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลาง โดยด้านกรอบการบริหารภาครัฐ (Institutional Framework) และด้านกฎหมายธุรกิจ (Business Legislation) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.72 และ 0.70 ตามลำดับ ซึ่งถือว่ามีความสัมพันธ์กับผลิตภาพรวมในระดับที่สูงมาก ส่วนด้านกรอบดำเนินการด้านสังคม (Society Framework) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลาง คือ 0.63 ในขณะที่ด้านการเงินภาครัฐ (Public Finance) และด้านนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) มีความสัมพันธ์กับระดับผลิตภาพในระดับต่ำและระดับต่ำมาก ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่า ประสิทธิภาพภาครัฐในด้านการเงินภาครัฐและด้านนโยบายการคลัง ซึ่งประเทศไทยทำคะแนนได้ดี มีความสัมพันธ์กับผลิตภาพแรงงานในระดับที่ต่ำและต่ำมาก ในทางตรงกันข้าม ด้านกรอบการบริหารภาครัฐและด้านกฎหมายธุรกิจ ซึ่งไทยทำคะแนนได้ไม่ดีกลับมีความสัมพันธ์กับผลิตภาพแรงงานในระดับสูง ดังนั้นภาครัฐจึงจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญและพยายามปรับปรุงตัวชี้วัดด้านเหล่านี้ให้มากยิ่งขึ้น

การเบียดบังผลประโยชน์ บนทุนผลิตภาพของธุรกิจ

การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดการสะสมทุนถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีส่วนส่งเสริมผลิตภาพของประเทศ กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ปกป้องประชาชนจากการเบียดบังผลประโยชน์ที่ควรได้รับจากการทำงานของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการเบียดบังผลประโยชน์ของประชาชนด้วยกันเอง จากการลักขโมย การยึดครองพื้นที่ หรือการเรียกร้องผลประโยชน์จากกลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือการเบียดบังจากภาครัฐผ่านการคอร์รัปชัน ภาษี และการเวนคืน เป็นต้น เมื่อประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการทำงานอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย จะส่งผลต่อแรงจูงใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม ซึ่งตัวชี้วัดสำคัญของ IMD ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการคอร์รัปชัน

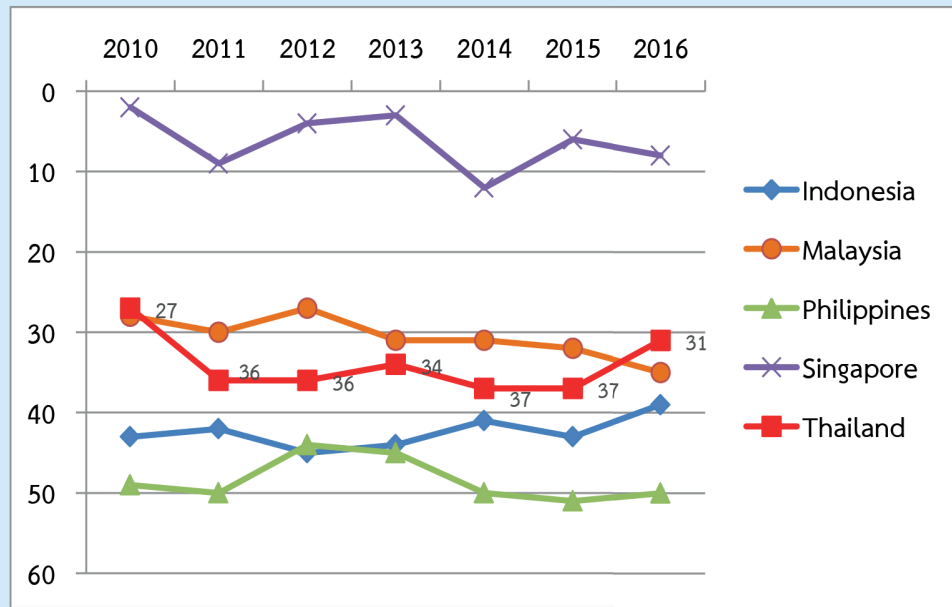
ระบบกรรมสิทธิ์ไทยยังตาม หลังสังคมโปรยุโรป

ระบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการถือครองทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพไม่ใช่เพียงแค่มีการบัญญัติในกฎหมายเท่านั้นแต่รวมถึงการบังคับใช้อย่างจริงจังด้วย หากประเทศไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ไม่ต่างจากการไม่มีกฎหมาย

ประเทศที่สามารถปกป้องสิทธิในการถือครองทรัพย์สินของเอกชนได้ดีกว่าจะมีการเติบโตของเศรษฐกิจและการลงทุนมากกว่าและยังมีผลผลิตต่อแรงงานที่สูงกว่าอีกด้วย ซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อมั่นในสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่สามารถหามาได้เป็นแรงจูงใจให้เอกชนพยายามจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับการเปรียบเทียบระหว่างประเทศด้วยตัวชี้วัดระบบกรรมสิทธิ์ (Personal security and private property right) ของ IMD เป็นการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรเอกชน โดยมีระดับคะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 10 (ภาพที่ 4) ในปี 2016 ประเทศไทยได้คะแนน 7.04 คะแนน สูงกว่าค่าเฉลี่ยที่ 6.67 คะแนน และสูงกว่าปี 2015 ที่ได้คะแนน 6.27 คะแนน ส่งผลให้อันดับของไทยเลื่อนขึ้นมาถึง 6 อันดับ จากอันดับที่ 37 เป็นอันดับที่ 31 จาก 62 ประเทศ แม้ว่าจะมีอันดับที่สูงกว่ามาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ แต่หากเปรียบเทียบกับสังคมโปรก็ยังเป็นอันดับที่ต่ำกว่าค่อนข้างมาก

ภาพที่ 4 : อันดับระบบกรรมสิทธิ์



ที่มา : ข้อมูลจาก IMD 2016

ภาครัฐไทยโปร่งใสมากขึ้น แต่การคอร์รัปชันยังรังกาย

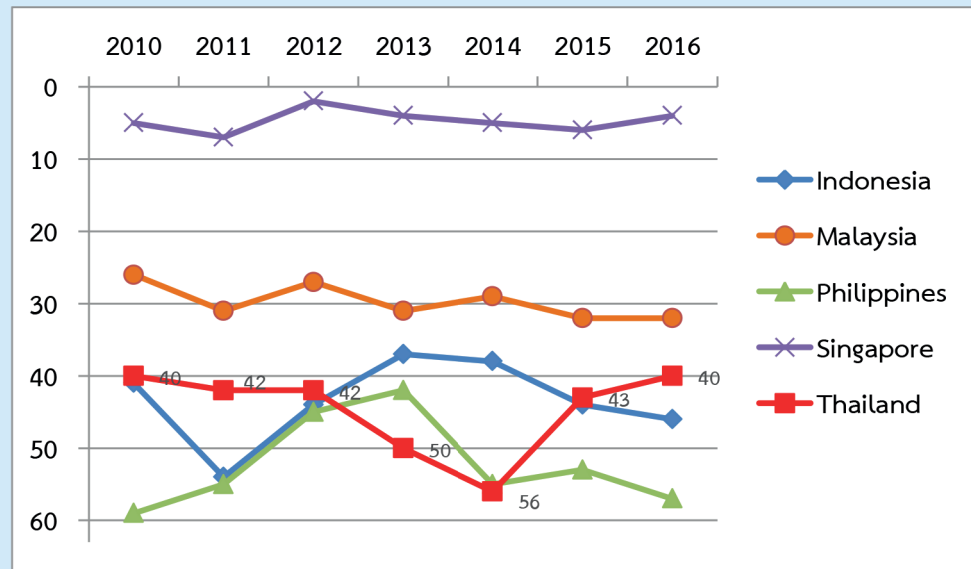
การทุจริตคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยการคอร์รัปชันหมายถึง การรับสินบนไม่ว่าจะเป็นรูปแบบตัวเงิน สิ่งของ หรือผลประโยชน์อื่นๆ และการเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องในการทำสัญญา จัดซื้อจัดจ้าง การหลีกเลี่ยงกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งเป็นการบิดเบือนระบบตลาดและการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้การใช้งบประมาณของรัฐอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่ได้คัดเลือกบริษัทที่มีผลผลิตภาพสูงที่สุดแต่เลือกที่จะจ้างบริษัทที่เสนอผลตอบแทนเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมากที่สุด

สำหรับตัวชี้วัดการคอร์รัปชัน (Bribery and Corruption) ในปี 2016 จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรเอกชน โดยให้คะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 10 ซึ่งคะแนน 0 หมายถึงมีการคอร์รัปชันอย่างมากที่สุด และคะแนน 10 หมายถึงไม่มีการคอร์รัปชันเลย (ภาพที่ 5) ประเทศไทยได้รับคะแนน 2.90 คะแนน ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยที่ 4.54 คะแนน และถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 40 จาก 62 ประเทศ โดยมีอันดับต่ำกว่าสิงคโปร์และมาเลเซีย

สิ่งจำเป็นในการลดการคอร์รัปชัน คือ ความโปร่งใสหรือการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้จะทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้นมากขึ้น ทำให้การคอร์รัปชันลดลงเนื่องจากต้นทุนของการคอร์รัปชันสูงขึ้น กล่าวคือ การทุจริตทำได้ยากขึ้นและมีโอกาสโดนจับได้และโดนลงโทษจากการทุจริตเพิ่มขึ้น

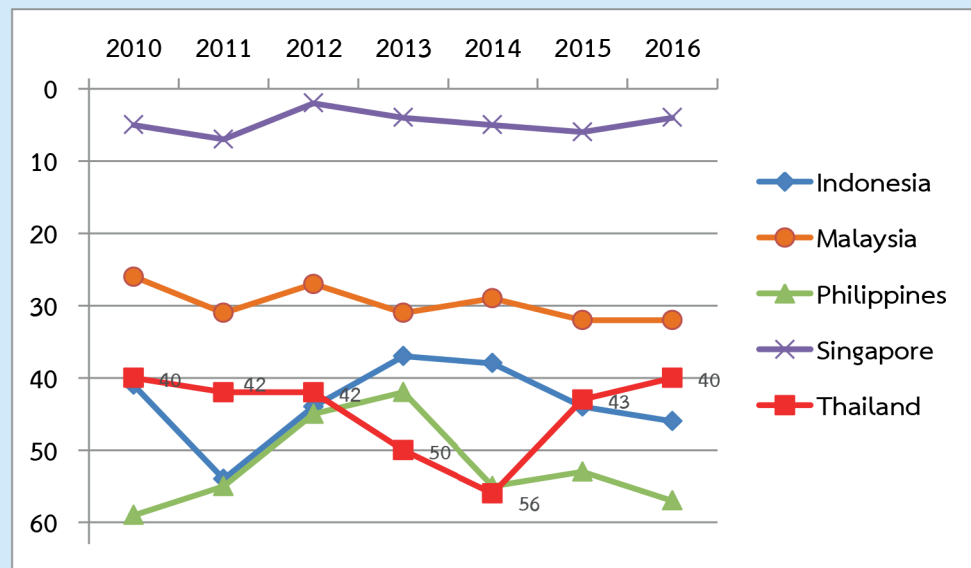
ตัวชี้วัดความโปร่งใส (Transparency) ปี 2016 ประเทศไทยได้คะแนน 4.83 คะแนน ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยที่ 4.50 คะแนน และถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 26 จาก 62 ประเทศ โดยมีอันดับต่ำกว่าสิงคโปร์ อินโดนีเซีย แต่สูงกว่ามาเลเซียและฟิลิปปินส์

ภาพที่ 5 : อันดับการคอร์รัปชัน



ที่มา : ข้อมูลจาก IMD 2016

ภาพที่ 6 : อันดับความโปร่งใส



ที่มา : ข้อมูลจาก IMD 2016

ถึงเวลาวัดผลิตภาพภาครัฐ หรือยัง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ผลิตภาพในภาครัฐถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม การวัดผลิตภาพของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริการต่างๆ ของรัฐ ไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องใช้กรอบแนวคิดที่เหมาะสมและวิธีคิดคำนวณที่เชื่อถือได้ เพราะการบริการของรัฐไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเหมือนธุรกิจเอกชน แต่มุ่งหวังเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติ อีกทั้งผลผลิตของภาครัฐไม่มีราคาตลาดหรือบางครั้งแม้จะมีการกำหนดราคา แต่ก็เป็นราคาที่มีการอุดหนุนหรือการช่วยเหลือจากรัฐ (Subsidy) เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน ค่าโดยสารรถสาธารณะ ฯลฯ นอกจากนี้สินค้าหรือบริการบางอย่างของรัฐ ยังเป็นสินค้าที่มีการบริโภคร่วมกันของประชาชน (Collective consumption) เช่น ความปลอดภัย การออกกฎหมาย สวัสดิการสังคม ฯลฯ จึงมีความลำบากในการประเมินมูลค่าของผลผลิต ดังนั้นการวัดประสิทธิภาพในภาครัฐจึงมีประเด็นที่ต้องให้ความสนใจแตกต่างจากการวัดประสิทธิภาพในภาคธุรกิจ

การวัดผลิตภาพสามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบระหว่างมูลค่าปัจจัยการผลิตที่ใช้ (Input) กับมูลค่าผลผลิต (Output) ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากภาครัฐไม่ได้รับผลตอบแทนจากการดำเนินงานเป็นตัวเงินเหมือนภาคเอกชน ดังนั้นการวัดผลผลิตจึงต้องคิดออกมาในรูปแบบของการบริการ การกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และจัดทำเป็นดัชนีถ่วงน้ำหนักของผลผลิต ซึ่งอาจคำนวณจากปริมาณผลผลิต ปริมาณกิจกรรมหรือบริการ ตัวชี้วัดคุณภาพ และความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ก็ได้

ในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย ได้มีการวัดผลิตภาพภาครัฐในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับหน่วยงาน ระดับกลุ่มธุรกิจ หรือระดับประเทศ เพื่อเป็นประโยชน์ในการประเมินการบริหารจัดการหน่วยงานต่างๆ การกำหนดกลยุทธ์ การจัดสรรงบประมาณของรัฐ และการเปรียบเทียบระหว่างเมืองหรือประเทศ

สำหรับประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่ผลิตภาพภาครัฐอย่างแท้จริง และไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับการจัดทำดัชนีถ่วงน้ำหนักของผลผลิตมาก่อนจึงยังไม่สามารถวัดด้วยวิธีนี้ได้ อย่างไรก็ตาม การวัดผลิตภาพรัฐเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการปรับปรุงผลิตภาพภาครัฐต่อไป

อ้างอิง

1. Acemoglu, Daron, and Melissa Dell. 2010. "Productivity Differences between and within Countries." *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(1): 169-88.
2. Hall, Robert E., and Charles I. Jones. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *The Quarterly Journal of Economics* 114, no. 1 (1999): 83-116.
3. Giordano, Raffaella, Sergi Lanau, Pietro Tommasino, and Petia B. Topalova. "Does Public Sector Inefficiency Constrain Firm Productivity: Evidence from Italian Provinces." (2015).
4. สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. 2016. "การวัดผลิตภาพภาครัฐ" เครื่องมือสำคัญในการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ. วันที่เข้าถึง 30 มิถุนายน 2017. เข้าถึงได้ที่: <http://www.ftpi.or.th/2016/9965>