

การจัดการการใช้บริการภายนอกของรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานไฟฟ้า ของไทย: กรณีศึกษาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)^{*} Outsourcing Management in Thai Electricity Public Enterprises: A Case Study of the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT), the Metropolitan Electricity Authority (MEA), and the Provincial Electricity Authority (PEA)

สุวรรณรัตน์ แนวนวล และสุวรรณี แสงมหาชัย

Suwanaratana Naewlar and Suwannee Sangmahachai

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: nsuwanaratana@yahoo.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงลักษณะงาน และรูปแบบหรือขั้นตอนในการใช้
บริการภายนอก 2) เพื่อศึกษาความเสี่ยง มาตรการป้องกันแก้ไข และข้อควรระวังในการจัดการความเสี่ยง
3) เพื่อศึกษาผลลัพธ์จากการใช้บริการภายนอก การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ
ประเภทการศึกษาเฉพาะกรณีและกำหนดให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้า
นครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นหน่วยวิเคราะห์ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก
การสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวมทั้งสิ้น 58 คน และการศึกษาจากเอกสาร วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธี
การวิเคราะห์แบบอุปนัย การวิเคราะห์โดยการจำแนกข้อมูล และการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า

1. งานที่ใช้บริการภายนอก มีทั้งในงานที่ไม่ใช่สมรรถนะหลักขององค์กร และงานที่เป็น
สมรรถนะหลักขององค์กร เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร และเพิ่มความสะดวกและรวดเร็วในการให้
บริการ รวมทั้งสนองตอบนโยบายภาครัฐและยุทธศาสตร์ขององค์กรในเรื่องความมั่นคงและเชื่อถือได้

^{*}ได้รับบทความ: 4 มีนาคม 2562; แก้ไขบทความ: 19 เมษายน 2562; ตอรับตีพิมพ์: 19 กันยายน 2562



ของระบบไฟฟ้า

2. ผลการศึกษาความเสี่ยง มาตรการป้องกันแก้ไข และข้อควรระวังในการจัดการความเสี่ยงในการใช้บริการภายนอกทั้ง 4 ด้าน คือ 1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ 2) ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน 3) ความเสี่ยงด้านผลลัพธ์ และ 4) ความเสี่ยงด้านธุรกรรม

3. ผลลัพธ์จากการใช้บริการภายนอก ด้านผลิตภัณฑ์และบริการ ด้านการมุ่งเน้นลูกค้า และด้านมุ่งเน้นบุคลากร พบว่า มีทั้งข้อดีและข้อด้อย ระดับตัววัดหรือตัวชี้วัดอยู่ในระดับดีและมีแนวโน้มดีขึ้น

คำสำคัญ: การใช้บริการภายนอก; ความเสี่ยงในการใช้บริการภายนอก; ผลลัพธ์จากการใช้บริการภายนอก

Abstract

The purposes of the study were: 1) to study Job characteristics and including forms or procedures in outsourcing; 2) to study the risks and preventive and corrective measures and precautions for managing risks; 3) to study the results obtained from outsourcing results. Data collection using qualitative research techniques in case studies. And designated the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT), Metropolitan Electricity Authority (MEA) and Provincial Electricity Authority (PEA) as an analysis unit by in-depth interviews Discussion of key informant groups, a total of 58 people. and studies from documents. Data analysis using inductive analysis method, analysis by data classification and synthesis across case studies.

The research found that:

1. Job characteristics of outsourcing there are both jobs that are non-core and core competencies of the organization to reduce personnel costs and increase convenience and speed of service as well as responding to government policies and organizational strategies on the stability and reliability of the electrical system.

2. Risk study results, preventive measures and precautions for managing risks in the implementation of outsourcing strategies for 4 aspects: 1) strategic risk, 2) operational risk, 3) output risk, and 4) transaction risk.

3. Outcome of outsourcing in products and services aspect, customer focus aspect and focus on personnel aspect found that there are both advantages and disadvantages. The level of the measure or indicator is at a good level and is likely to improve.

Keywords: Outsourcing; risk of outsourcing; Outcome of outsourcing



1. บทนำ

นโยบายภาครัฐมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบไฟฟ้าภายในประเทศให้มีความมั่นคงและเชื่อถือได้สนองตอบต่อความต้องการเพื่อให้ภาคประชาชนดำรงชีพสะดวกสบาย รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการของภาคการผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ทั้งส่งผลต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศและจากประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถคาดการณ์ถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อระบบการผลิต ระบบสายส่งและระบบจำหน่ายตามโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศเช่น ภัยจากธรรมชาติ อุบัติเหตุจากมนุษย์หรือปัจจัยในระบบการดำเนินการจนอาจนำไปสู่การเกิดไฟฟ้าตกหรือไฟฟ้าดับในวงกว้าง เช่น เหตุการณ์ฟ้าผ่าเสาสายส่งไฟฟ้าแรงสูงทำให้เกิดไฟฟ้าดับ 14 จังหวัดในภาคใต้เมื่อ 21 พฤษภาคม 2556 ซึ่งสามารถจ่ายกระแสไฟฟ้ากลับคืนได้เป็นส่วนใหญ่ในเวลา 2 ชั่วโมง และนานที่สุดเป็นเวลา 4 ชั่วโมง 45 นาที (The Electricity Generating Authority of Thailand, 2013) และเวลา 16.00 น. วันที่ 20 เมษายน 2561 เกิดพายุโซนร้อนพัดถล่มในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เสาไฟฟ้าแรงสูง และเสาไฟฟ้าแรงต่ำล้มลง 30 ต้น ต้องใช้เวลาแก้ไข 48 ชั่วโมงองค์การรัฐวิสาหกิจไทย ด้านพลังงานไฟฟ้าจึงมุ่งเน้นในเรื่องของความเชื่อถือได้ ความมั่นคงของระบบไฟฟ้า แต่มีข้อจำกัดในเรื่องของกำลังแรงงาน เครื่องมือเครื่องใช้และเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้ต้องจ้างบุคคลภายนอก

ทั้งในประเทศและต่างประเทศมาดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อภารกิจทั้งงานสมรรถนะหลักและไม่เป็นสมรรถนะหลักขององค์การ

เหตุผลที่ใช้ในการตัดสินใจในการใช้บริการภายนอกนั้นมีหลายสาเหตุ ประเด็นสำคัญคือเหตุผลเชิงกลยุทธ์ขององค์การที่มีข้อจำกัดด้านกำลังแรงงาน การลดค่าใช้จ่าย ปรับปรุงและมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทำให้ธุรกิจมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการเข้าถึงทักษะความสามารถอื่นๆ ที่จะเอื้อต่อการเติบโตขององค์การ จึงมีการใช้บริการภายนอกของรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานไฟฟ้า และป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น เช่น การเกิดไฟฟ้าดับและขัดข้อง การเปลี่ยนระบบสายไฟฟ้าเป็นสายไฟฟ้าใต้ดินไม่เป็นไปตามเป้าหมาย การเสียชื่อเสียงจากข่าวในแง่ลบไม่สามารถให้บริการไฟฟ้าได้อย่างต่อเนื่อง ความสูญเสียในภาพรวมสูง (The Electricity Generating Authority of Thailand, 2017)

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะงานและรูปแบบหรือขั้นตอนการให้บริการภายนอก
2. เพื่อศึกษาความเสี่ยง มาตรการป้องกันแก้ไข และข้อควรระวังในการจัดการความเสี่ยง
3. เพื่อศึกษาผลลัพธ์จากการใช้บริการภายนอก

3. วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัย 2 แบบ คือ



1. การวิจัยเชิงเอกสาร โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ บันทึกประวัติความเป็นมาของทั้งสามองค์การการไฟฟ้าพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศและข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การการไฟฟ้าทั้งสาม เอกสารรายงานประจำปีผลการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การที่เป็นกรณีศึกษา เอกสารเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ในกระบวนการการใช้บริการภายนอกในงานประเภทต่างๆ และการจัดการความเสี่ยงขององค์การนั้นๆ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้เครื่องมือคือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย พนักงานระดับบริหาร พนักงานระดับปฏิบัติการ ของ กฟผ. กฟน. กฟภ. จำนวน 34 คน และการสนทนากลุ่มบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ให้บริการ จำนวน 24 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 58 คน ตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า โดยใช้การเก็บข้อมูลในประเด็นเดียวกันจากคนหลายกลุ่ม รวมถึงการเก็บข้อมูลแบบหลากหลายวิธี ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสนทนากลุ่ม การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม ในกิจกรรมต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย คือการตีความ และสร้างข้อสรุปข้อมูลจากสิ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และจากเอกสารของทั้งสามกรณีศึกษา แล้วนำมาสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

4. สรุปผลการวิจัย

1. ลักษณะงานและขั้นตอนในการใช้บริการภายนอก ของรัฐวิสาหกิจไทย ด้านพลังงานไฟฟ้า พบว่า มีการใช้บริการภายนอกให้ดำเนินการในงานทั้งสองลักษณะคือ งานที่เป็นสมรรถนะหลัก และไม่เป็นสมรรถนะหลักขององค์กร ซึ่งฝ่ายบริหารระดับสูง คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงานจะพิจารณาและวิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญ เช่น การลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร และเพิ่มความสะดวกและรวดเร็วในการให้บริการ นโยบายภาครัฐและยุทธศาสตร์ขององค์กรในเรื่องความมั่นคงและเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า แล้วนำมากำหนดเป็นกลยุทธ์และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในการใช้บริการภายนอก ส่วนรูปแบบหรือขั้นตอนในการใช้บริการภายนอก นั้นคือ 1) ก่อนทำสัญญา การสำรวจเบื้องต้น การออกแบบงานร่างสัญญา การว่าจ้างผู้รับจ้าง 2) ทำสัญญา 3) หลังทำสัญญา การติดตามและควบคุม การประเมินผล และการตรวจรับในรูปแบบคณะกรรมการ ภายใต้ระเบียบคำสั่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีการจ้างที่ปรึกษาในการสำรวจ ออกแบบและควบคุมงานก่อนดำเนินการ

2. ผลการศึกษาความเสี่ยง มาตรการป้องกันแก้ไขและข้อควรระวัง มีดังนี้

2.1 ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ พบว่า

2.1.1 ปัจจัยเสี่ยงที่ค้นพบคือ

1) องค์กรขาดความน่าเชื่อถือ 2) ข้อมูลความลับขององค์กรรั่วไหล 3) สูญเสียสมรรถนะหลักขององค์กร 4) ไม่สามารถให้บริการและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าได้อย่างต่อเนื่อง 5) ความไม่มั่นคง



ปลอดภัยของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

2.1.2 มาตรการป้องกันแก้ไข และข้อควรระวังคือ 1) จัดทำขอบเขตของงาน (TOR) ของแต่ละโครงการ กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ระยะเวลาแล้วเสร็จให้ครอบคลุมชัดเจน และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงในทุกขั้นตอน 2) ให้การศึกษาอบรม ปลุกฝังค่านิยมให้รักองค์กร 3) สร้างมาตรการและเครื่องมือควบคุมการเข้าถึงข้อมูลและการทำสัญญาปิดความลับ 4) วางแผนการจ้างคนภายนอก เพื่อรักษาสมดุลระหว่างพนักงานภายในและภายนอก 5) ศึกษาโปรแกรมและระบบการบริหารโครงการ รวมทั้งจัดอบรม เพิ่มทักษะให้แก่พนักงาน เพื่อแก้ไขปัญหาไฟฟ้า การควบคุมงานบริหารโครงการ 6) มีมาตรฐานการเข้าถึงข้อมูลขององค์กรด้วยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

2.2 ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน มีดังนี้

2.2.1 ปัจจัยเสี่ยงที่ค้นพบคือ 1) มีผลกระทบกับภาระงาน 2) เกิดปัญหาการสื่อสาร 3) พนักงานเสียขวัญและกำลังใจ 4) ค่าใช้จ่ายในการประสานงานสูงขึ้นหรือเกิดการทุจริตจากการดำเนินงาน 5) หน่วยไฟฟ้าสูญเสียในภาพรวมสูง

2.2.2 มาตรการป้องกันแก้ไข และข้อควรระวังคือ 1) ประชุมชี้แจงข้อกำหนดขอบเขตของงานให้ผู้ซื้อของประกวดราคาได้เข้าใจ และรับทราบอย่างละเอียดก่อนที่จะซื้อของประกวดราคา 2) มีผู้ประสานงานที่สามารถสื่อสารเกี่ยวกับภาษาและเทคนิคที่สำคัญที่กำหนดไว้ได้

อย่างละเอียดลึกซึ้ง 3) ระบุขอบเขตงานให้ชัดเจน มีแผนลดความเสี่ยงต่อผลสำเร็จ 4) พัฒนาความรู้ความสามารถและทักษะของพนักงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง และออกแบบแนวทางการเจริญก้าวหน้าในการทำงาน 5) สร้างค่านิยมและความเชื่อในการทำมาค้าดี มีมาตรการกำกับดูแลควบคุมการทำงานให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ 6) ฝึกอบรมพนักงานจ้างฯ ให้มีความรู้ความเข้าใจรายละเอียดของงาน สร้างจิตสำนึกในการบริการและมีแผนงาน/มาตรการป้องกันความเสี่ยง 7) พิจารณาบทบาทหน้าที่ของพนักงานเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับปริมาณงาน และจัดฝึกอบรมความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบเพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาโดยมีการทดสอบก่อนและหลังการอบรมและนำโปรแกรม U-CUBE มาใช้ในการบริหารจัดการ

2.3 ความเสี่ยงด้านผลลัพธ์ มีดังนี้

2.3.1 ปัจจัยเสี่ยงที่ค้นพบคือ 1) ลูกค้านเกิดความไม่พึงพอใจต่อการให้บริการ 2) ระบบส่งไม่เสถียร 3) บุคลากรไม่พอใจการใช้บริการภายนอก 4) ขาดการติดตามประเมินผลอย่างจริงจัง 5) ความเสี่ยงที่เกิดจากกิจกรรมควบคุมดำเนินการที่มีโอกาสและเกิดผลกระทบสูง

2.3.2 มาตรการป้องกันแก้ไข และข้อควรระวังคือ 1) ประเมินผลการดำเนินการของผู้รับจ้างให้เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อกำหนดในขอบเขตของงานอย่างละเอียดและชัดเจนและ ผู้รับจ้างต้องมีการรับประกันผลงานในการดำเนินการภายในเวลาที่เหมาะสม ควรจัดทำรายการคุณลักษณะสินค้าวัสดุอุปกรณ์ที่มีคุณภาพ กำหนดไว้ในขอบเขตของงาน 2) แต่งตั้งคณะกรรมการ



บริหารและจัดการซื้อเครื่องเรือน มีหน่วยงานวิเคราะห์ ควบคุมและติดตาม 3) มีผู้บริหาร/หน่วยงานรับผิดชอบชี้แจงทำความเข้าใจงาน 4) ประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอย่างจริงจัง ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด นำไปใช้ปรับปรุงในการทำสัญญาและบริหารสัญญาต่อไป 5) ผลการดำเนินงานต้องเป็นไปตามเป้าหมายร้อยละ 100 การดูแลระบบ การบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ควรมีเกณฑ์วัดดัชนีจำนวนครั้ง และระยะเวลาไฟฟ้าขัดข้อง (SAIFI & SAIDI) อยู่ในระดับที่ดีกว่าเป้าหมาย

2.4 ความเสี่ยงด้านธุรกรรม มีดังนี้

2.4.1 ปัจจัยเสี่ยงที่ค้นพบคือ

1) การเสนอราคาต่ำกว่าความเป็นจริง 2) ความไม่ละเอียดรอบคอบของผู้ปฏิบัติตามคำสั่งและตาม พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 3) การทำสัญญา การบอกเลิกสัญญา และการปรับขยายขอบเขตงานตามสัญญา 4) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำได้ล่าช้ากว่าแผนที่วางไว้ 5) การติดตั้งและส่งมอบงานไม่เป็นไปตามแผน

2.4.2 มาตรการป้องกันแก้ไข

และข้อควรระวังคือ 1) กำหนดคณะกรรมการพิจารณาราคา ตรวจสอบราคาที่สมเหตุสมผล และมีเงื่อนไขสัญญาจัดซื้อ/จัดจ้างที่มาตรฐาน ซึ่งผ่านการตรวจสอบโดย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภายในองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2) ให้การศึกษาอบรม ข้อควรระวังในการทำงานกับผู้ปฏิบัติ และกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ 3) กำหนดเงื่อนไขในสัญญาอย่างรัดกุมรอบด้าน เป็นหลักปฏิบัติทั่วทั้งองค์กร 4) ลดความซับซ้อนในการทำประชา

พิจารณา 5) ติดตามเร่งรัดการดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามเวลา

3. ผลลัพธ์จากการใช้บริการภายนอก

3.1 ผลลัพธ์จากการใช้บริการภายนอก ในภาพรวม พบว่า มีดังนี้

3.1.1 ผลดีคือ 1) ทำให้เกิดความรวดเร็วในการทำงานและได้รับความรู้เพิ่มเติม 2) ประหยัดงบประมาณด้านบุคลากร และการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ได้เป็นอย่างดี 3) สามารถปรับขนาดกำลังคนภายในองค์กร 4) ทำให้ลดภารกิจขั้นตอนการดำเนินงาน และต้นทุนค่าบริหารจัดการ

3.1.2 ผลด้อยคือ 1) คุณภาพของงานไม่เป็นไปตามที่คาดหวังในบางครั้ง 2) การส่งอัตรากำลังทดแทนของผู้รับจ้างบางครั้งได้บุคลากรที่ขาดประสบการณ์ทำให้ต้องเสียเวลาสอนงาน 3) คุณภาพของงานและการส่งมอบมีความคลาดเคลื่อนจากเงื่อนไข ในบางครั้งบางโครงการ/แผนงาน

3.2 ด้านผลิตภัณฑ์และบริการพบว่า

1) ค่าเฉลี่ยจำนวนครั้งที่เกิดไฟฟ้าดับ (SAIFI) และค่าเฉลี่ยเวลาที่เกิดไฟฟ้าดับ (SAIDI) ของรัฐวิสาหกิจไทยด้านพลังงานไฟฟ้าในปี 2560 ที่ผ่านมามีอยู่ในเกณฑ์ดีเพราะต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกำหนดไว้ 2) โดยภาพรวมอัตราส่วนระหว่างพนักงาน 1 คนต่อหน่วยจำหน่ายและต่อจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้ามีอัตราโตขึ้นอย่างช้าๆ ส่งผลให้ตัวชี้วัดการให้บริการดีขึ้น

3.3 ด้านการมุ่งเน้นลูกค้า พบว่า มีดังนี้ 1) ความพึงพอใจของลูกค้าในการให้บริการพบว่า มีแนวโน้มระดับความพึงพอใจเพิ่มขึ้นอย่าง



ต่อเนื่อง และมีความพึงพอใจในระดับเฉลี่ยโดยรวมที่สูงมาก 2) ความไม่พึงพอใจเฉลี่ยอยู่ในระดับที่น้อยแต่ต้องนำมาพิจารณาปรับปรุง เช่นการแต่งกาย คุณภาพของการทำงาน ความรวดเร็วในการให้บริการ และควรปรับปรุงคุณภาพไฟฟ้าไม่ให้เกิดปัญหาไฟฟ้าตก/ไฟฟ้าดับบ่อยๆ

3.4 ด้านมุ่งเน้นบุคลากร พบว่า

1) ความผูกพันกับองค์กร โดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับดี และมีแนวโน้มดีขึ้น 2) ความพึงพอใจของบุคลากร อยู่ในระดับดีและมีแนวโน้มดีขึ้น มีบางปัจจัยที่ต้องเร่งปรับปรุงคือ มุมมองที่พนักงานมีต่อผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับสายงาน ส่วนปัจจัยในด้านการจัดการคนเก่งและบุคลากร และปัจจัยการบริหารผลงานเป็นปัจจัยที่ต้องเฝ้าติดตาม

5. อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัย มีประเด็นสำคัญที่นำมาอภิปรายผล ดังนี้

1. การใช้บริการภายนอกขององค์กร รัฐวิสาหกิจไทย ด้านพลังงานไฟฟ้า มีจุดอ่อนด้านกำลังแรงงาน และถือเป็นเหตุผลหลักในการใช้บริการภายนอก สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านและการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการปรับตัวต่อเงื่อนไขการดำเนินธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อได้ข้อคิดของผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งเทคโนโลยีที่ไม่มีอยู่ในองค์กร เพื่อลดการลงทุนในสินทรัพย์ และเพิ่มทรัพย์สินด้วยวัตถุประสงค์อื่น เพิ่มกระแสเงินสดโดยการโอนสินทรัพย์ไปยังผู้ให้บริการภายนอก เพื่อลดต้นทุน

ในการผลิต โดยอาศัยการปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญกว่า (Greaver, 1999), (Gibbons, 2002) เพื่อลดค่าใช้จ่ายเพิ่มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่า การใช้บริการภายนอกมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับโครงสร้างห่วงโซ่อุปทานในการสร้างโอกาสในการแข่งขัน ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของการส่งมอบความน่าเชื่อถือและมีคุณภาพ ซึ่งเป็นข้อค้นพบจากงานวิจัยของ Fredriksson (2011) และผลการสำรวจของสมาคมผู้เชี่ยวชาญนานาชาติในการใช้บริการภายนอกของ International Association of Outsourcing Professionals (IAOP, 2014) ได้สำรวจความต้องการและเหตุผลของการใช้บริการภายนอก จากสมาชิกของสมาคมฯ มากกว่า 120,000 คน (ผู้จัดทำ ที่ปรึกษาและนักวิชาการ) ในอเมริกาเหนือ เอเชียแปซิฟิก ยุโรป และบางประเทศในลาตินอเมริกาในห้วงเวลาของปี 2013-2014 พบว่า 5 เหตุผลหลักในการใช้บริการภายนอก มีค่าร้อยละของผู้ตอบแบบสำรวจตามลำดับดังนี้คือ 1) ทำให้ธุรกิจมีความยืดหยุ่นมากขึ้นร้อยละ 57 2) ประหยัดต้นทุนในระยะยาว ร้อยละ 51 3) ประหยัดต้นทุนได้ทันที ร้อยละ 47 4) เข้าถึงทักษะและความสามารถที่ยังไม่ได้ใช้ ร้อยละ 40 และ 5) สนับสนุนแผนการเจริญเติบโตของบริษัท ร้อยละ 38

2. ผลการศึกษาความเสี่ยง มาตรการป้องกันแก้ไขและข้อควรระวังในการจัดการความเสี่ยงในการใช้บริการภายนอกทั้ง 4 ด้าน คือ

2.1 ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ขององค์กรรัฐวิสาหกิจไทย ด้านพลังงานไฟฟ้าในการใช้บริการภายนอกนั้น ทั้งนี้อาจเป็นเนื่องมาจาก



องค์การส่วนใหญ่ใช้บริการภายนอกโดยไม่มีกลยุทธ์ อีกทั้งความไม่เข้าใจในกลยุทธ์ทางธุรกิจหลักขององค์การทั้งองค์การผู้ว่าจ้างและผู้ให้บริการจากภายนอก (Ross and Westerman, 2004); (Gibler and Black, 2004 : 137-160) กระบวนการใช้บริการภายนอกไม่ได้มาจากการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการประเมินความเสี่ยงอย่างรอบคอบ (Jiang and Qureshi, 2006 : 44-55) ความเสี่ยงทางกลยุทธ์จะรวมถึงการสูญเสียการควบคุม การตัดสินใจธุรกิจในอนาคต สูญเสียความรู้โดยเฉพาะ การสูญเสียความน่าเชื่อถือขององค์การ การสูญเสียนวัตกรรม ขาดการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา (Corbett, 2004) ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลความลับขององค์การ ความเสี่ยงด้านการเจริญเติบโตขององค์การ ขาดความเป็นเอกเทศในการแข่งขัน สูญเสียความรู้ที่ฝังลึกอยู่ในตัวคน จากการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ความไม่น่าเชื่อถือของผู้ให้บริการหลายราย อีกทั้งอาจจะทำให้เกิดการสูญเสียภารกิจหลักขององค์การ (Mol, 2007)

2.2 ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานขององค์การรัฐวิสาหกิจไทย ด้านพลังงานไฟฟ้า ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ความเสี่ยงที่เกิดจากผลกระทบต่อพนักงานขององค์การ (Corbett, 2004) และการสูญเสียขวัญและกำลังใจของพนักงานส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ขององค์การกับลูกค้า (Child, 2005); (Kremic, Icmeli Tukul and Rom, 2006 : 467-482); (Raiborn, Butler and Massoud, 2009) การแยกการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ โดยผู้จัดหาที่แตกต่างกันจะสร้าง

ผลลัพธ์ที่น้อยกว่า กิจกรรมในห่วงโซ่คุณค่าเกิดพฤติกรรมในการฉวยโอกาส ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและค่าใช้จ่ายในการประสานงานสูงขึ้น (Mol, 2007) เลือกกิจกรรมในการใช้บริการภายนอกผิด รวมทั้งเกิดปัญหาการสื่อสารเกิดความเสี่ยงในการส่งผ่าน ในกระบวนการเคลื่อนย้ายทั้งกำลังคนและเทคโนโลยี วัฒนธรรม การเตรียมการของพนักงาน จากภายในไปสู่ผู้ให้บริการภายนอก อาจมีผลเสียเกิดขึ้น ทำให้ผลประโยชน์ไม่สามารถปรับให้เข้ากับกระบวนการใหม่ (Ross and Westerman, 2004)

2.3 ความเสี่ยงด้านผลลัพธ์ พบว่าผลลัพธ์จะเป็นจริงตามที่คาดหวังหรือไม่ทั้งด้านคุณภาพและเวลาที่จะส่งมอบงาน (Corbett, 2004) หรือการกดดันผู้ให้บริการมากเกินไปทำให้งานด้อยคุณภาพ (Child, 2005) ขอบเขตของการเรียนรู้และนวัตกรรมถูกจำกัด (Mol, 2007) ผู้รับจ้างละทิ้งงานหรือไม่สามารถจะส่งมอบงานได้ตามสัญญา (Ross and Westerman, 2004) เกิดผลกระทบด้านขวัญและกำลังใจกับพนักงานภายในเมื่อสัญญาสิ้นสุดรวมทั้งขาดการติดตามประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่องค์การได้รับตามวัตถุประสงค์เริ่มแรกของการใช้บริการภายนอกที่ตั้งไว้หรือไม่ (Tahvanainen, 2010)

2.4 ความเสี่ยงด้านธรรมาจริยธรรมเนื่องจากข้อกำหนดเรื่องการบอกเลิกสัญญา (Corbett, 2004) มีทั้งเหตุที่จะบอกเลิกและบอกเลิกตามความสะดวก การใกล้ชิดกรณีพิพาท การรบกวน การชดเชยค่าเสียหาย การรับประกันการโอนสิทธิทรัพย์สิน ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินทาง



ปัญญา และการชำระเงิน การปรับขยายขอบเขตงาน ล้วนเป็นความเสี่ยงทางธุรกรรม และอาจสูญเสีย อำนาจการต่อรอง จำกัด (Mol, 2007) การเขียน สัญญาไม่รัดกุมไม่ครอบคลุม (Child, 2005) รวมทั้งความเสี่ยงในด้านสัมพันธภาพจากการทำ สัญญาในระยะยาวซึ่งควรอยู่บนพื้นฐานของ ปรารถนา ชะ-ชนะ (Ross and Westerman, 2004; Gonzalez, Gasco and Llopis, 2005; Osei-Bryson and Ngwenyama, 2006) ความไม่แน่นอน ที่ไม่สามารถดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ได้ตาม วัตถุประสงค์ภายใต้งบประมาณที่กำหนดไว้ (Ng and Loosemore, 2006; Wu and Olson, 2013) หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงมากกว่าที่วางแผนไว้ เช่น การจัดงบประมาณด้านต้นทุนของการใช้ บริการภายนอกตามสัญญาน้อยกว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจริง (Gewald and Franke, 2007 : 420-441) ต่างก็ เป็นความเสี่ยงด้านธุรกรรมแทบทั้งสิ้น

3. ผลลัพธ์จากการใช้บริการภายนอก ด้านผลิตภัณฑ์และบริการ ด้านการมุ่งเน้นลูกค้า และด้านมุ่งเน้นบุคลากร พบว่า มีทั้งข้อดีและ ข้อด้อย ระดับตัววัดหรือตัวชี้วัดอยู่ในระดับดีและมี แนวโน้มดีขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า 1) ข้อดีคือ สามารถลดต้นทุนและประหยัดเวลาในการดำเนินงาน สามารถหลีกเลี่ยงการลงทุน ทำให้มุ่งเน้นไป ยังกิจกรรมหลักขององค์กร สามารถนำเงินสดไป ใช้ในส่วนที่จำเป็นได้ พร้อมทั้งจะใช้ความสามารถ หลักขององค์กรได้เต็มที่ เกิดการปรับรีโอโครงสร้าง และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรไปในทิศทางที่ สอดรับกับการพัฒนาและการแข่งขัน เกิดความ ยืดหยุ่นในการดำเนินงานที่สูงมาก พนักงานภายใน

องค์กรมีความเป็นอิสระสามารถใช้ทักษะมุ่งเน้น ไปที่กิจกรรมหลักขององค์กรได้เต็มที่ มีโอกาสเข้า ถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และผลผลิตเพิ่มขึ้นทั้ง เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (Haanappel, 2012) ซึ่งเป็นข้อดีที่ได้จากการใช้บริการภายนอก 2) ส่วนข้อด้อย อาจเนื่องมาจากการในการทำสัญญาการใช้บริการภายนอกขององค์กรภาครัฐไม่มีความ ยืดหยุ่นสอดคล้องกับลักษณะโครงสร้างองค์กร ทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินการภายในองค์กร ความพึงพอใจ และการให้บริการของผู้ให้บริการ (Harris, Giunipero and Hult, 1998 : 373-384) และงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้บริการภายนอก ในมุมมองของพนักงาน พบว่า มิติการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ พนักงานมีความกังวลใจเกี่ยวกับ อนาคต ต้องทำงานหนักเพิ่มขึ้น ขาดความมั่นคงใน การทำงาน พนักงานมีมุมมองในเชิงลบ (Kessler, Coyle-Shapiro and Purcell, 2006 : 5-19)

6. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในการใช้ บริการภายนอก

1.1 รัฐวิสาหกิจไทย อาจจะตอบ สอนต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งในอดีตได้อย่าง มีประสิทธิภาพ แต่ไม่สามารถจะให้บริการอย่างมี ประสิทธิภาพในบริบทปัจจุบัน รัฐจึงควรให้ภาค เอกชนมีส่วนร่วมการให้บริการสาธารณะ ด้วยการ ทำสัญญาให้เอกชนเข้ามารับงานไปทำ ภายใต้การ กำกับดูแลของรัฐให้งานบรรลุเป้าหมายตามที่รัฐ กำหนด โดยการทำสัญญา “contracting out” หรือ “outsourcing” ซึ่งมี 2 ปัจจัยใหญ่ๆ คือ 1)



ปัจจัยภายในเพื่อลดค่าใช้จ่าย ความเชี่ยวชาญและลักษณะงานปัจจัยภายนอก เช่น ความน่าเชื่อถือของการส่งมอบสินค้าและบริการ คุณภาพของสินค้า และวัตถุประสงค์ขององค์กร

1.2 เหตุผลเชิงนโยบายการใช้บริการภายนอก เพื่อปรับโครงสร้างกระบวนการธุรกิจเพิ่มความยืดหยุ่นในการปรับตัวต่อเงื่อนไขการดำเนินธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การได้รับความรู้และข้อคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและเทคโนโลยีที่ไม่มีอยู่ในองค์กร เพื่อลดต้นทุนในการผลิต

1.3 เหตุผลด้านกลยุทธ์ แนวคิดการใช้บริการภายนอก ควรกำหนดในแผนกลยุทธ์ขององค์กรล่วงหน้า ระดับองค์กร และระดับสายงานหน่วยงาน โดยผ่านโครงการ/แผนงานดำเนินการ

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้

2.1 ขั้นตอนก่อนทำสัญญา ควรแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา โดยกำหนดกลยุทธ์การใช้บริการภายนอก สำนักรวบรวมความพร้อมก่อนการดำเนินการ จัดเตรียมร่างขอบเขตของงาน จัดเตรียมคุณสมบัติของผู้ให้บริการ จัดการประกวดราคาเพื่อจัดหาผู้ให้บริการ

2.2 ขั้นตอนทำสัญญา โดยพิจารณา

และเจรจาต่อรองในเงื่อนไขและพัฒนาสัญญาก่อนตกลงทำสัญญากับผู้ให้บริการที่ชนะการประกวดราคา

2.3 ขั้นตอนหลังทำสัญญา โดยการกำกับดูแล ติดตามควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพตามเงื่อนไขแห่งสัญญา จัดการความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างองค์กรกับผู้ให้บริการภายนอก รวมทั้งจัดการความรู้ที่ได้จากการทำงานกับผู้ให้บริการภายนอก เพื่อความสำเร็จตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรศึกษาวิจัยการใช้บริการภายนอกในองค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรภาคเอกชน

3.2 การบริหารความเสี่ยงและการศึกษาผลกระทบในการใช้บริการภายนอกโดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ

3.3 การศึกษาปัญหาการใช้บริการภายนอกในการปรับลดขนาดองค์กร

3.4 การพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรภาคเอกชน

References

- Corbett, M. F. (2004). *The Outsourcing Revolution: Why it makes sense and how to do it right*. New York : Kaplan Publishing.
- Child, J. (2005). *Organization Contemporary Principles and Practice*. UK : Blackwell Publishing Ltd.
- Fredriksson, A. (2011). *Materials Supply and Production Outsourcing. Doctor of Philosophy*. Chalmers University of Technology : Gothenburg, Sweden.



- Gewald, H. and Franke, J. (2007). The risks of business process outsourcing: a two-fold assessment in the German banking industry. *International Journal of Electronic Finance*, 1(4), 420-441.
- Gibler, K. M. and Black, R. T. (2004). Agency Risks in Outsourcing Corporate Real Estate Functions. *Journal of Real Estate Research*. 26(2), 137-160.
- Gibbons, R. (2002). *Incentives Between Firms (and Within)*. MIT's Sloan School and Department of Economics.
- Gonzalez, R., Gasco, J. and Llopis, J. (2005). *Information Systems Outsourcing Risks: A Study of Large Firms*. Article in Industrial Management & Data Systems.
- Greaver, M. F. (1999). *Strategic outsourcing: A structured approach to outsourcing decisions and initiatives*. New York : Amacom.
- Haanappel, S. (2012). *Mission-Critical Outsourcing in Brinkkempr*. S. and Jansen, S. (Eds.) Collaboration in Outsourcing.
- Harris, A., Giunipero, L.C. and Hult, G. T. M. (1998). Impact of Organizational and Contract Flexibility on Outsourcing Contracts. *Industrial Marketing Management*, 27(5), 373-384.
- International Association of Outsourcing Professionals: IAOP.(2014). *International Association of Outsourcing Professionals*. <https://www.iaop.org/Search/SiteSearch.aspx?Q=annual+survey+of+outsourcing+trends+around+the+World> (Accessed 7 December 2014).
- Jiang, B. and Qureshi, A. (2006). Research on outsourcing results: Current literature and future opportunities. *Management Decision*, 44(1), 44-55.
- Kessler, I., Coyle-Shapiro, J. and Purcell, J. (2006). Outsourcing and the employee perspective. *Human Resource Management Journal*, 9(2), 5-19.
- Kremic, T., Icmeli Tukul, O. and O. Rom, W. (2006). Outsourcing decision support: A survey of benefits, risks, and decision factors. *Supply Chain Management*, 11(6), 467-482.
- Mol, M. J. (2007). *Outsourcing Design, Process, and Performance*. New York : Cambridge University Press.
- Ng, A. and Loosemore, M. (2007). Risk allocation in the private provision of public infrastructure. *International Journal of Project Management*, 25(1), 66-76.



- Osei-Bryson, K.-M. and Ngwenyama, O. K. (2006). Managing risks in information systems outsourcing: An approach to analyzing outsourcing risks and structuring incentive contracts. *European Journal of Operational Research*, 174(1), 245–264.
- Raiborn, C. A., Butler, J. B. and Massoud, M. F. (2009). Outsourcing support functions: Identifying and managing the good, the bad, and the ugly. *Business Horizons*, 52(4), 347-356.
- Ross, J. W. and Westerman, G. (2004). Preparing for utility computing: The role of IT architecture and relationship management. *IBM Systems Journal*, 43(1), 5-19.
- Tahvanainen, K. (2010). Managing regulatory risks when outsourcing network-related services in the electricity distribution sector. *Doctor of Science (Technology)*. Lappeenranta University of Technology, Lappeenranta, Finland.
- The Electricity Generating Authority of Thailand. (2013). *Annual Report 2013*. Nonthaburi : Author.
- _____. (2017). *Annual Report 2017*. Nonthaburi : Author.
- Vejyanon, N. (2005). *Outsourcing?: The pressure that comes with globalization*. Academic article on HR. Nonthaburi : Ratanathi.
- Wu, D. D. and Olson, D. L. (2013). Computational simulation and risk analysis: An introduction of state of the art research. *Mathematical and Computer Modelling*, 58(9-10), 1581-1587.