

กรอบทฤษฎีและแนวการวิเคราะห์

ตามแนวความคิดดั้งเดิมในเรื่องการแทรกแซงของรัฐนั้น รัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบหนึ่งที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซง โดยให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ผลิต แต่ต่อมาแนวความคิดว่า รัฐควรลดบทบาทรัฐวิสาหกิจลง โดยเพิ่มบทบาทของเอกชนให้มากขึ้นในรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จากนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-พ.ศ. 2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-พ.ศ. 2534) การสื่อสารแห่งประเทศไทยก็เป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่อยู่ในข่ายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้ แต่เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีนโยบายแปรรูปการสื่อสารแห่งประเทศไทย ยังเป็นประเด็นที่ไม่กระจ่างชัดและเป็นประเด็นที่พึงศึกษาในรายละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีการให้บริการหลายรูปแบบควรมีข้อกำหนดอะไรบ้างที่ทำให้สามารถตัดสินใจว่า บริการใดสามารถแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชนได้ มีวิธีแปรรูปอย่างไร และวิธีนั้นก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ผลดี-ผลเสียต่อผู้บริโภค รัฐบาลและพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยอย่างไร ดังนั้นในบทที่ 3 นี้ จะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิดที่สนับสนุนให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นที่รัฐต้องแทรกแซงระบบเศรษฐกิจก่อน ต่อจากนั้นจะเป็นการกล่าวถึงข้อได้เปรียบที่ต่อการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจลดลง ส่วนสุดท้ายจะกล่าวถึงเกณฑ์และรูปแบบหรือวิธีการแปรรูป ซึ่งสามารถนำเกณฑ์และรูปแบบการแปรรูปไปตอบคำถามข้างต้นได้ ดังต่อไปนี้

การแทรกแซงของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ

ในระบบเศรษฐกิจที่มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทำความพอใจให้แก่ผู้ผลิต ผู้บริโภคและเจ้าของปัจจัยการผลิต ก็คือ ระบบเศรษฐกิจที่มีระบบตลาดสมบูรณ์ กล่าวคือ เป็นระบบที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Perfect-Competition) ทุก ๆ ตลาดสินค้าและปัจจัยการผลิต มีความรู้หรือข่าวสารและการเคลื่อนย้ายทรัพยากรที่สมบูรณ์ นอกจากนี้ต้นทุนการผลิตของสินค้าไม่มีประเภทลดลง และสุดท้ายลักษณะต้นทุน-ผลประโยชน์ของสินค้าที่ซื้อขายในตลาด เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเฉพาะตัวผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น

แต่ในโลกความเป็นจริง ระบบตลาดสมบูรณ์เป็นระบบตลาดในอุดมการณ์ ซึ่ง
 เป็นไปไม่ได้ในชีวิตจริง ตรงกันข้ามระบบตลาดที่ปรากฏในชีวิตจริงทุกวันนี้เป็นระบบตลาด
 ที่ไม่สมบูรณ์มีปรากฏการณ์ของการค้าผูกขาดตัดตอน ไม่มีการแข่งขันระหว่างผู้ผลิต ต้นทุน
 การผลิตสินค้าและบริการบางชนิดลดลงเรื่อย ๆ เมื่อขยายปริมาณการผลิตในจำนวนที่มาก
 ขึ้น สินค้าและบริการจำนวนมากที่มีคุณสมบัติเป็นสินค้าสาธารณะที่ยากต่อการเรียกผลตอบแทน
 หรือสินค้าที่มีคุณสมบัติก่อให้เกิดผลภายนอก (Externalities) ทั้งในด้านบวกและ
 ลบความไม่สมบูรณ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏในระบบตลาดนั้นนิยมเรียกกันอย่างกว้าง ๆ ว่า ความ
 ล้มเหลวของตลาด (market failures) อันเป็นสาเหตุให้รัฐต้องแทรกแซงในระบบ
 เศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบการให้เงินอุดหนุน เก็บภาษี และแทรกแซงในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ

ความล้มเหลวของการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจ

ถึงแม้ว่าจะมีการลงความเห็นอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่า ใน
 ประเทศกำลังพัฒนา รัฐควรแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อจัดหาสินค้าบริการที่จำเป็น แต่
 มีนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่ม เช่น Buchanan และ Tullock 1962 มีข้อกังขาว่า รัฐ
 ควรแทรกแซงระบบเศรษฐกิจในกิจการพื้นฐานที่สำคัญหรือไม่ พวกเขามีข้อโต้แย้งว่า รัฐ
 ดำเนินการโดยระบบการเมืองและระบบราชการ ทั้งสองระบบเอื้ออำนวยให้กลุ่มบุคคลดัง
 กล่าวหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่า ดังนั้น การที่รัฐแทรกแซงระบบเศรษฐกิจไม่ได้รับ
 ประกันว่าจะทำให้ระบบเศรษฐกิจหรือสังคมมีสวัสดิการที่ดีขึ้น (Naya, Seiji 1988
 : 14) สำคัญยิ่งกว่านั้น การที่รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจนั้น ทำให้การกระจาย
 รายได้แย่ลง ดังเช่นการศึกษาของ Singh 1985 พบว่าการแทรกแซงของรัฐยังมีมาก
 เท่าใด อัตราการเจริญเติบโตของ GDP ยิ่งมีขนาดเล็กลง (Naya, Seiji: 17)

กรณีประเทศไทยเอง นับแต่รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจในรูปรัฐวิสาหกิจ
 นับวันขนาดของรัฐวิสาหกิจยังมีขนาดใหญ่ขึ้น เป็นกิจกรรมทางธุรกิจที่ถือว่าเป็นกิจกรรม
 ขนาดใหญ่ แม้รัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถหารายได้เลี้ยงตนเองได้ แต่ก็มีจำนวนไม่น้อย
 ที่ขาดทุน เช่นในปี 2528 ประเทศไทย มีรัฐวิสาหกิจขาดทุนถึง 25 เปอร์เซ็นต์ ของ
 จำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด คิดเป็นเงินประมาณสองพันล้านบาท (พนัส สิมะเสถียร 2529:
 22) นับเป็นจำนวนเงินไม่น้อยที่รัฐต้องรับภาระส่งเงินอุดหนุนช่วยเหลือ หรือรัฐวิสาหกิจ
 ที่ไม่ได้ขาดทุนอย่างกรณีการสื่อสารแห่งประเทศไทย ที่ดำเนินการมีกำไรทุกปี แต่การให้
 บริการยังไม่เป็นที่พอใจแก่ประชาชนเท่าที่ควร เช่น จดหมายถึงมือผู้รับช้า ข้อความโทรเลข

ส่งไม่ถูกต้องตามความต้องการของผู้ส่ง ผลิตเสียหาย และบริการโทรคมนาคม มีอัตราค่า
บริการแพง ล่าช้า ผู้ใช้บริการต้องรอนานถึงจะได้ใช้ เป็นต้น ซึ่งในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ
เช่นเพิ่มจำนวน (Supply) ให้เพียงพอต่อความต้องการ (Demand) รัฐวิสาหกิจหลาย
แห่งแก้ไขด้วยการกึ่งทั้งภายในและภายนอก ซึ่งนับวันยิ่งจะเป็นสัดส่วนต่อรายได้ประชาชาติ
(GDP) สูงขึ้น และหากรัฐวิสาหกิจขาดทุน ไม่สามารถชำระหนี้ได้รัฐต้องรับภาระใช้หนี้คืน
ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.1

ในตารางที่ 3.1 จะเห็นได้ว่าจำนวนเงินกู้ที่เพิ่มขึ้นนั้น ไม่สามารถแก้ไข
ปัญหาการจัดหาสินค้าไม่เพียงพอต่อความต้องการ เนื่องจากแต่ละรัฐวิสาหกิจมีการระดม
ขอใช้หนี้คืน ไม่สามารถนำเงินไปลงทุนเพื่อขยายจำนวนสินค้าหรือบริการตามที่ต้องการได้
เพื่อเป็นการลดต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ของรัฐบาล ในการใช้
งบประมาณที่มีอย่างจำกัด ควรนำไปใช้ทางอื่นที่จำเป็นและมีประโยชน์มากกว่า

ตามทฤษฎีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลนั้น (Waters 1985 : 6-8) ได้กล่าวไว้ว่าสิทธิ
ความเป็นเจ้าของในทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต จะเป็นการบ่งบอกว่า ปัจจัยการผลิตจะ
ถูกใช้ไปอย่างไร ในกรณีบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือทรัพยากรการผลิตทั้งที่มีตัวตน
และไม่มีตัวตน บุคคลนั้นจะได้รับผลประโยชน์เมื่อการจัดสรรทรัพยากรของเขาเป็นไป
อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงข้ามเขาจะได้รับผลเสียเมื่อการจัดสรรทรัพยากรของเขา
เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จะเห็นสิทธิความเป็นเจ้าของของบุคคลจึงเป็นการสร้าง
ความรับผิดชอบและแรงจูงใจในการจัดสรรทรัพยากร ทฤษฎีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลนี้ตรงกับ
ทฤษฎีระบบตลาดในเศรษฐกิจทุนนิยมซึ่งมีเอกชนเป็นเจ้าของทุน เป็นผู้รับผิดชอบในการ
ตัดสินใจทั้งทางตรงและทางอ้อม สามารถโอนความเป็นเจ้าของให้แก่บุคคลอื่นได้ การ
มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลทำให้การใช้ทรัพยากรการผลิตก่อประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของสูงสุด
เนื่องจากสามารถกีดกันบุคคลอื่นออกจากการใช้ทรัพยากรการผลิตและรายได้จากการ
ดำเนินงานของเขาได้

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในกรณีที่กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลถูกบิดเบือนไป ดังเช่นกรรมสิทธิ์ใน
ทรัพย์สินเป็นของรัฐ จะเป็นการบิดเบือนแรงจูงใจในการจัดสรรหาทรัพยากร เนื่องจาก
บุคคลที่อยู่ในองค์กรใด จะทุ่มเทกำลังกายเพื่อรักษาและปกป้องทรัพยากรอันหนึ่งอันใด
ก็ต่อเมื่อเขาจะต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรนั้น แต่เมื่อรัฐมีกรรมสิทธิ์ใน
ทรัพย์สินแทนที่เอกชน ข้าราชการหรือพนักงานจะเป็นผู้ตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร ซึ่ง
ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐขาดแรงจูงใจในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพได้

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบหนี้รัฐวิสาหกิจต่อรายได้ประชาชาติ

ล้านดอลลาร์ สรอ.

ปี	หนี้รัฐวิสาหกิจ	ร้อยละของหนี้รวม	สัดส่วนต่อ GDP ของหนี้รวม
2520	749	65.1	5.8
2521	1,059	59.2	8.0
2522	1,579	58.2	10.2
2523	1,537	63.4	12.3
2524	3,261	64.4	14.8
2525	3,890	64.6	16.4
2526	4,404	64.2	17.0
2527	4,708	63.4	20.4
2528	5,679	61.3	23.6
2529	6,543	59.7	25.8
2530	7,594	58.6	25.8

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

จะเห็นตามที่กล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คนเราใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของผู้อื่นด้วยความรอบคอบ และระมัดระวังน้อยกว่าของตนเอง เป็นการใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการสิ้นเปลืองสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ (Economic Waste) เพราะฉะนั้น การบริหารกิจการโดยรัฐจึงมีช่องทางรั่วไหลสูญเสียได้มาก เพราะว่าคนของรัฐไม่ได้มีผลประโยชน์ในกิจกรรมนั้นโดยตรง วิธีการขจัดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ และใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินมากที่สุด ก็คือ การแปรรูปกิจการเข้าสู่ภาคเอกชน (Hanke, Steve H. 1986 : 17-19) แม้จะมีนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มโต้แย้งว่า ในกรณีที่ เป็นสินค้าสาธารณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก ถ้าปล่อยให้เอกชนดำเนินการแทน รัฐวิสาหกิจ จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ และอาจก่อให้เกิดปัญหาการผูกขาด เกิดการเอาัดเอาเปรียบประชาชน แต่ปัญหาเหล่านี้ ตามทฤษฎีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล สามารถแก้ไขได้ ให้บรรลุดัตถุประสงค์การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ โดยมีต้นทุนต่ำสุด (Minimum Cost) ภายใต้การแปรรูปกิจการให้เข้าสู่ภาคเอกชน ฉะนั้น ถ้าเราต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และจัดการสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ในภาครัฐบาล ต้องเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ใหม่ ด้วยการใช้นโยบายแปรรูป ซึ่งสามารถนำไปเป็นนโยบายทางเลือกใหม่สำหรับการแทรกแซงของรัฐ เมื่อเกิดภาวะตลาดล้มเหลวได้

ทฤษฎีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน (Theory of Privatization)

ประเทศแถบเอเชียที่พัฒนาแล้ว ดังเช่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน ต่างก็ยอมรับว่านโยบายที่เห็นความสำคัญแก่ภาคตลาดและเอกชน ทำให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโต และการกระจายรายได้เป็นไปอย่างทั่วถึง เป็นการบรรลุดัตถุประสงค์ของสังคมให้ประสบความสำเร็จมากที่สุด ฉะนั้น ปัจจุบันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นมาตรการแก้ไขภาวะตลาดล้มเหลวในระบบเศรษฐกิจ ที่ถูกนำมาถกเถียง และกล่าวถึงกันมากที่สุด

คำว่า "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" ไม่มีนิยามที่แน่ชัด การให้ความหมายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ในการแก้ไข้ปัญหาของกิจกรรมนั้น อาทิเช่น

Heald ได้ให้ความหมายการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า "...เป็นนโยบายและวิธีหลาย ๆ อย่างที่ไม่สามารถอธิบาย หรือนิยามได้อย่างถูกต้องชัดเจน แต่สามารถล้อมให้อยู่ในกรอบความคิดเดียวกันได้ คือ เป็นการพิจารณาเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐบาล" (Heald, David 1983 : 2)

Pendse ได้นิยามไว้ว่า "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ ขบวนการใด ๆ ก็ตามที่ลดบทบาทของรัฐบาล ไม่ใช่เป็นแต่เพียงการขายรัฐวิสาหกิจ" (Pendse, D.R. 1985: iv)

Butler ได้นิยามไว้ว่า "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การโอนทรัพย์สิน หรือหน้าที่ของรัฐบาลไปยังเอกชน" (Butler, Stuart M. 1986: 21)

จากนิยามข้างต้น แม้จะให้ความหมายแตกต่างกัน แต่สามารถสรุปแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้ว่า เป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในการจัดหาและผลิตสินค้าหรือบริการในระบบเศรษฐกิจ ว่าควรมีสัดส่วนการผสมเป็นอย่างไร ซึ่งคำทั้งสองที่เป็นกุญแจ (key) ในการอธิบายความสัมพันธ์นั้น มีความหมายดังนี้

รัฐจัดหาหรือรัฐจัดผลิต (Public Provision) หมายถึง การที่รัฐทำหน้าที่ให้บริการจัดหาสินค้าหรือบริการให้แก่พลเมือง โดยมีได้เรียกเก็บราคาค่าสินค้าหรือบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง แต่อาจเก็บทางอ้อม เช่น เก็บภาษี เป็นต้น การดำเนินการจัดหาหรือรัฐจัดผลิตนี้ รัฐอาจไม่ได้ผลิตเอง แต่อาจจ้างเอกชนผลิตอีกทอดหนึ่ง โดยที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบด้านการเงิน (Finance) แล้วจึงนำเอาสินค้าไปแจกจ่ายแก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าหรือคิดแต่ไม่เต็มมูลค่า ส่วนรัฐจัดผลิตเอง (Public Production) หมายถึง รัฐดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการเอง หน้าที่รัฐจัดผลิตเองนี้ รัฐจะไม่รับผิดชอบเรื่องเงินเหมือนกับหน้าที่การจัดหา แต่รัฐจะนำสินค้าหรือบริการออกขายให้แก่ประชาชนแล้วเก็บเงินจากผู้ซื้อโดยตรง เหมือนกับกรณีที่เอกชนผลิตเองทุกอย่าง

โดยอาศัยความแตกต่างระหว่างรัฐจัดหาและรัฐผลิตเอง ตามที่นิยามข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า รูปแบบของการแทรกแซงและการถอนตัวของรัฐในระบบเศรษฐกิจในแง่ของความสัมพันธระหว่างรัฐกับเอกชนด้านการจัดหาและผลิตสินค้า ดังตารางที่ 3.2

กลุ่มที่ (1) การจัดหาโดยรัฐและไม่มีเก็บค่าบริการโดยตรง ส่วนการผลิตสินค้าหรือบริการดังกล่าว เป็นหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยที่รัฐวิสาหกิจอาจเก็บค่าสินค้าหรือไม่ก็ได้แล้วแต่นโยบายของรัฐ หากเก็บเงิน อาจคิดในราคาที่ต่ำกว่าทุน ส่วนที่ขาดทุน รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่กิจการนั้น ตัวอย่างของสินค้าหรือบริการที่ดำเนินการโดยกลุ่ม (1) เช่น บริการสาธารณสุขโรคต่าง ๆ เป็นต้น

ตารางที่ 3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนด้านการจัดหาและผลิตสินค้า

การผลิต (Production) การจัดหาหรือการเงิน (Finance)		ที่มาของแหล่งเงิน(Financing)	
		รัฐ (Public)	เอกชน (Private)
การผลิต(Production)	รัฐ (Public)	(1)	(2)
	เอกชน(Private)	(3)	(4)

กลุ่มที่ (2) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นน้อยมากในระบบเศรษฐกิจ เอกชนเป็นผู้จัดหาโดยรัฐเป็นผู้ผลิต หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เอกชนมีหน้าที่จัดหาสินค้าหรือบริการโดยรับภาระด้านการเงิน ส่วนรัฐมีหน้าที่จัดผลิตสินค้าและบริการเอง ตัวอย่างของสินค้าที่ดำเนินการในกลุ่มที่ (2) เช่น ร้านทองจ้างตำรวจดูแลร้าน เป็นต้น

กลุ่มที่ (3) ระบบเศรษฐกิจในกลุ่มนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนตรงกันข้ามกับกลุ่มที่ (2) กล่าวคือ แทนที่รัฐจะจัดผลิตเอง แต่เอกชนจะมีหน้าที่ผลิตสินค้าหรือบริการแทนรัฐ รัฐมีหน้าที่เป็นผู้จัดหาสินค้าหรือบริการนั้น พร้อมทั้งรับภาระด้านการเงินด้วย ดังนั้น เอกชนจะ ไม่มีความกังวลเลยว่าผลิตสินค้าหรือบริการแล้วจะขาดทุนหรือมีกำไร เพราะรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบด้านการเงินแล้ว เอกชนเพียงแต่ผลิตสินค้าหรือบริการให้ได้จำนวนและคุณภาพตามที่รัฐกำหนดเท่านั้น ตัวอย่างของสินค้าหรือบริการได้แก่ การจ้างเอกชนทำความสะอาด หรือเก็บขยะ เป็นต้น

กลุ่มที่ (4) ลักษณะของระบบเศรษฐกิจในกลุ่มนี้ เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดหาและผลิตสินค้าหรือบริการเอง รัฐมีหน้าที่ควบคุมและดูแลให้เอกชนดำเนินการตามเงื่อนไขตลาด กล่าวคือ ยิ่งแข่งขันมาก ราคาและกำไรยิ่งมีความเป็นธรรมต่อผู้ผลิต และผู้บริโภค

จากคำนิยามการแปรรูปรัฐวิสาหกิจข้างต้น จะเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็คือการเคลื่อนย้าย ระบบเศรษฐกิจกลุ่มที่ (1) และ (3) ในช่องที่ 1 (cell 1) มาเป็นระบบเศรษฐกิจกลุ่มที่ (2) และ (4) ในช่องที่ 2 (cell 2) ส่วนการถอนตัวของรัฐออกจากระบบเศรษฐกิจหรือการแปรรูปที่สมบูรณ์ ตามความหมายในตารางนี้ คือการเคลื่อนย้ายจากกลุ่มต่าง ๆ มาเป็นกลุ่มที่ (4) ปล่อยให้เอกชนดำเนินการจัดหาและผลิตตามกลไกราคาในระบบตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรี

การตัดสินใจพิจารณาเลือกแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ปัจจุบันแม้ว่ามาตรการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะถูกยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรก็ตาม แต่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมในการจัดหาและผลิตสินค้าหรือบริการแตกต่างกัน การจะนำมาตรการนี้มาใช้กับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งอาจจะไม่เหมาะสม ดังนั้นจะทราบได้อย่างไรว่ากิจการหรือรัฐวิสาหกิจใดสมควรแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชน หรือควรคงสภาพเดิมก็เหมาะสมแล้ว น่าจะได้มีการตั้งเกณฑ์เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจว่ารัฐวิสาหกิจใดสมควรแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชน หรือควรคงสภาพเดิม

โดยทั่วไปการสร้างหรือกำหนดเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อพิจารณาอะไรสักอย่าง เกณฑ์ที่สร้างขึ้นสมควรสามารถนำมาพิจารณา เป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจ ในการกระทำสิ่งนั้นได้อย่างถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง และเป็นผลดีต่อผู้เกี่ยวข้องมากที่สุด เกณฑ์นั้นจึงเป็นที่ยอมรับในสังคม ดังนั้นในการกำหนดเกณฑ์การพิจารณากิจการหรือกิจการของรัฐวิสาหกิจใดสมควรแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชนนั้น จะต้องตระหนักถึงผลดีหรือสวัสดิการสูงสุดของสังคมเช่น Beesley และ Littlechild 1983 เสนอว่าเกณฑ์ในการแปรรูปควรพิจารณาจากการเปรียบเทียบต้นทุน-ผลประโยชน์ โดยวิเคราะห์มูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์สุทธิของผู้บริโภค (วัดจากราคาของสินค้าหรือบริการต่ำสุดที่เป็นไปได้ในขณะนั้น) ในทางตรงกันข้าม Waters, Alan R. 1985 เสนอแนะว่าเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกกิจการหรือรัฐวิสาหกิจแปรรูปนั้น ควรประเมินจากมูลค่าปัจจุบันของการไหลเวียนของกระแสเงินสดสุทธิในอนาคต ถ้าผลการประเมินติดลบแสดงว่ากิจการนั้นควรจะถูกยุบและนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด (Naya, Seiji 1987: 38)

ในทางเศรษฐศาสตร์เป็นเรื่องยากมากที่จะกำหนดเกณฑ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ครอบคลุมถึงสวัสดิการสูงสุดของสังคมทั้งหมด และปัจจุบันยังไม่มีนักเศรษฐศาสตร์ท่านใดสามารถกำหนดเกณฑ์ที่แน่นอนได้ว่าควรประกอบด้วยข้อกำหนดอะไร แต่อย่างไรก็ดี แม้เป็นเรื่องยาก แต่ก็ควรมีการกำหนดเกณฑ์เพื่อเป็นตัวชี้ถึงรัฐวิสาหกิจใดสมควรแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชน เกณฑ์ที่กำหนดนี้ควรนำเอาปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Factors) และปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์ (Non-Economic Factors) มาเป็นข้อพิจารณาในการตัดสินใจว่ารัฐวิสาหกิจใดควรคงหรือแปรรูป โดยปัจจัยเศรษฐศาสตร์ที่นำมาเป็นตัวพิจารณาตัดสินใจนั้น จะยึดแนวความคิดการแปรรูปว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในการจัดหาและจัดผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ส่วนปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์จะนำ

มาเป็นเกณฑ์ที่เสริมหรือสนับสนุนในการตัดสินใจว่า ในการใช้ปัจจัยเศรษฐศาสตร์เป็นตัวพิจารณาตัดสินใจนั้นมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด

จากปัจจัยที่มีต่อการตัดสินใจเลือกรัฐ หรือเอกชนในระบบเศรษฐกิจนั้น สามารถนำปัจจัยเหล่านั้นมาตั้งเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจดัง รูปภาพที่ 3.1

เกณฑ์การตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

จากรูปภาพที่ 3.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกรัฐซึ่งการศึกษาในที่นี้ หมายถึงรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนในการดำเนินการในระบบเศรษฐกิจ คือปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์

1. ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Factors)

การนำปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นข้อพิจารณาตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะว่าเป็นเกณฑ์ที่เน้นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบว่าในระบบเศรษฐกิจรัฐหรือเอกชนควรจัดหาและจัดผลิตสินค้าประเภทใด ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขด้วยว่าสินค้าประเภทใดมีผลกระทบภายนอก เป็นสินค้าให้คุณและการจัดหาจัดผลิตสินค้าหรือบริการมีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติหรือไม่ และมีเหตุผลอะไรจึงต้องนำปัจจัยข้อกำหนดเหล่านั้น มาเป็นเกณฑ์พิจารณาตัดสินใจ

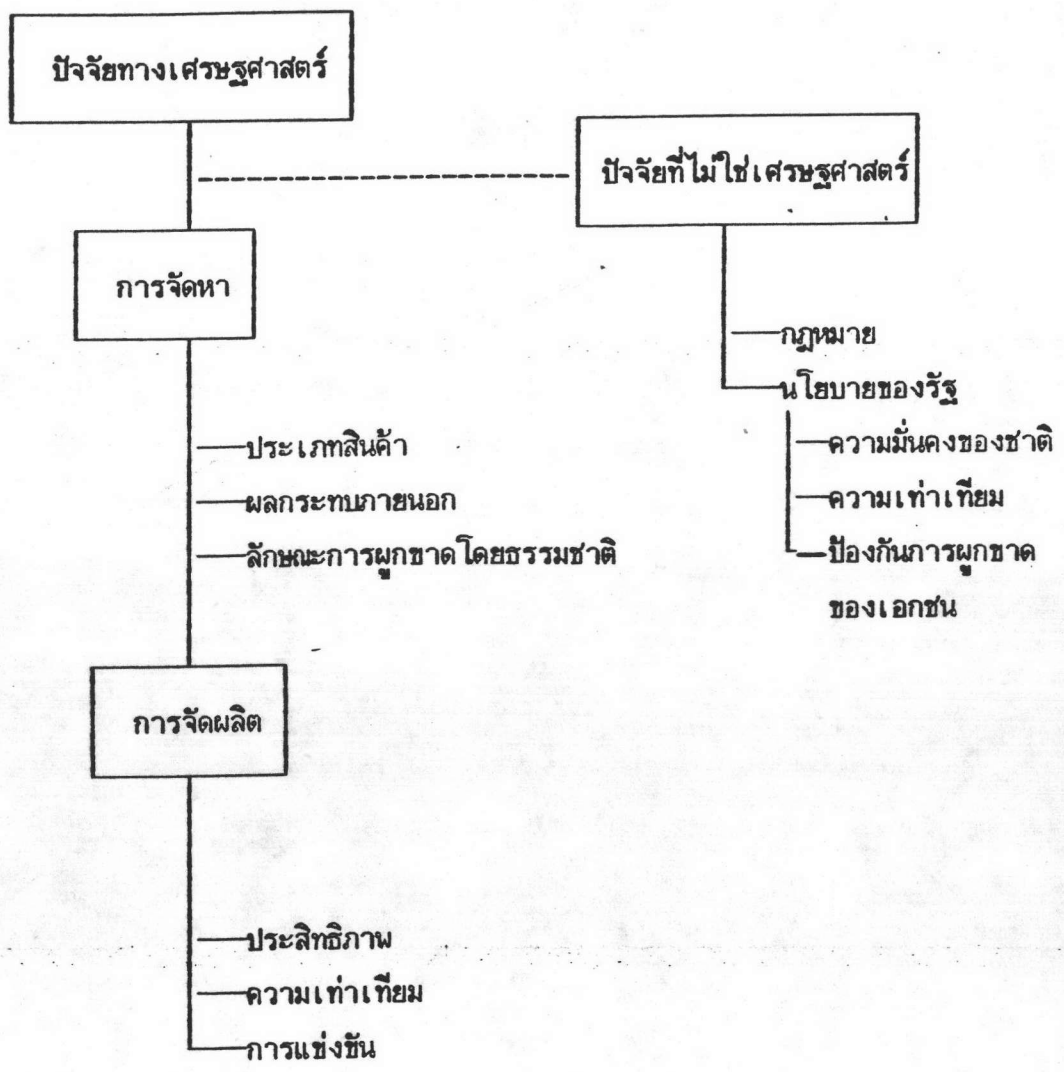
ก. การจัดหา (Provision)

ในการจัดหานั้น จงพิจารณาถึงคุณสมบัติและลักษณะสินค้าหรือบริการที่รัฐหรือเอกชนควรดำเนินการนั้นเป็นอย่างไร เหตุผลที่นำเอาข้อนี้มาเป็นเกณฑ์ในการแปรรูปเนื่องจากกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจดำเนินการนั้นเป็นไปตามลักษณะการค้าดังเช่นที่กระทำในภาคเอกชน (ไกรยุทธ ชีรตยา คีรินทร์ 2528 : 41) ดังนั้น ควรมีเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งแยกให้ชัดเจนว่าสินค้าประเภทใดที่รัฐหรือเอกชนควรดำเนินการ

1. ประเภทของสินค้า (Type of Goods)

ดังได้กล่าวในตอนต้น ๆ แล้ว ในระบบเศรษฐกิจมีสินค้าจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ เป็นผลให้รัฐต้องเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจนั้น ในโลกของชีวิตจริงแล้ว สินค้าสาธารณะบริสุทธิ์แทบจะไม่มีเลย คงเป็นสินค้าผสมระหว่าง

รูปภาพที่ 3.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกรัฐโดยผ่านทางรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนดำเนินการในระบบเศรษฐกิจ



สินค้าเอกชนกับสาธารณะ ซึ่งเราสามารถสรุปประเภทของสินค้า โดยผ่านการจำแนกคุณสมบัติเด่น ๆ ของสินค้าเป็น 4 ประเภท ดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 ประเภทของสินค้า (Type of Goods)

การบริโภค (consumption)	การกีดกัน (Exclusion)	
	ทำได้ (Feasible)	ทำไม่ได้ (Infeasible)
เฉพาะบุคคล/แย่งกัน (Individual/Rival)	(1) สินค้าเอกชน (Private Goods)	(3) สินค้ากึ่งสาธารณะแบบกีดกันไม่ได้ (Common Pool Goods)
ร่วมกัน/ไม่แย่งกัน (Jointly/non-rival)	(2) สินค้ากึ่งสาธารณะ แบบกีดกันได้ (Toll Goods)	(4) สินค้าสาธารณะ (Collective Goods)

กลุ่มที่ (1) สินค้าเอกชน เป็นสินค้าที่บริโภคได้เฉพาะบุคคลหรือมีการแข่งขันการบริโภคกัน และสามารถกีดกันบุคคลอื่นมิให้บริโภคได้อย่างสมบูรณ์ โดยแยกคุณสมบัติออกมาได้ว่า

- เป็นสินค้าที่กีดกันได้ จะครอบครองเป็นเจ้าของจะต้องเสียเงินและผู้อื่นไม่มีโอกาสได้ครอบครองสินค้าชุดเดียวกันได้อีก เมื่อเป็นเช่นนี้บรรดาประโยชน์จึงเกิดขึ้นเฉพาะผู้บริโภคคนนั้น ไม่เกิดอรรถประโยชน์ต่อบุคคลอื่น ๆ

- เป็นสินค้าที่แข่งขันกันบริโภคหรือไม่บริโภคร่วมกัน (Rival or Individual Consumption) เมื่อผู้บริโภคคนหนึ่งได้ครอบครองสินค้าชุดนั้นแล้ว จำนวนสินค้าก็จะลดลงหรือขาดหายไปเท่ากับจำนวนที่ผู้บริโภคคนนั้นมีอยู่ บุคคลอื่นจะบริโภคสินค้าชุดเดียวกันอีกไม่ได้ ดังนั้นการบริโภคสินค้าของบุคคลหนึ่ง ทำให้คนอื่นหมดโอกาสที่จะบริโภคสินค้าชุดเดียวกันนั้น ตัวอย่างของสินค้าเอกชนได้แก่สินค้าทั่ว ๆ ไป ที่วางขายในท้องตลาด เช่น เสื้อผ้า แอปเปิ้ล รองเท้า เป็นต้น

กลุ่มที่ (4) สินค้าสาธารณะ เป็นสินค้าที่บริโภคร่วมกันได้หรือไม่แข่งขันกันบริโภคและไม่สามารถกีดกันบุคคลอื่นเข้าครอบครองสินค้านั้น (แม้กระทำได้อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก ไม่คุ้มต่อการกระทำ) ตัวอย่างของสินค้าสาธารณะ เช่น การป้องกันอุบัติเหตุ และเอกราชของชาติ บริการบำรุงรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติ การควบคุมมลภาวะของอากาศ และบริการวางแผนครอบครัว (Paul, Samuel 1985 : 43)

กลุ่มที่ (2) สินค้ากึ่งสาธารณะแบบกีดกันได้ สินค้าประเภทนี้สามารถกีดกันผู้ไม่เต็มใจจ่ายเงินออกจากการใช้บริการหรือครอบครองสินค้าได้ โดยการเก็บเงินค่าสินค้า เพราะฉะนั้นผู้บริโภคจะต้องเสียเงินซื้อสินค้าจึงสามารถครอบครองได้ แต่ผู้บริโภคหลายคนสามารถบริโภคสินค้าหรือบริการชุดและเวลาเดียวกันได้ โดยไม่ทำให้รรถประโยชน์ของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงหรือลดลงในการที่ผู้บริโภคคนใด ๆ ใช้บริการในจำนวนหนึ่ง ๆ ตัวอย่างของสินค้าประเภทนี้ เช่น สวนสาธารณะที่เก็บค่าผ่านประตู บริการทางด่วนพิเศษ, บริการจัดทำไฟฟ้า, บริการจัดหาน้ำ, บริการโทรศัพท์ เรื่องเดียวกัน

กลุ่มที่ (3) สินค้ากึ่งสาธารณะแบบกีดกันไม่ได้ สินค้าประเภทนี้ไม่สามารถกีดกันผู้ไม่เต็มใจจ่ายเงินมาจับจองหรือครอบครองสินค้าออกจากการใช้บริการได้ เพราะฉะนั้นเมื่อบุคคลหนึ่ง ไม่ว่าจะเสียเงินซื้อเพื่อครอบครองสินค้าหรือไม่ก็ตาม ผู้อื่นก็ยังมีสิทธิเข้าครอบครองสินค้าชุดนั้นได้อีก แม้ผู้บริโภคหลาย ๆ คนสามารถเข้าครอบครองสินค้าชุดเดียวกันได้ แต่ผู้บริโภคเหล่านั้นจะต้องแข่งขันกันบริโภคสินค้า สินค้าเหล่านี้บริโภคร่วมกันไม่ได้ ตัวอย่างสินค้าประเภทนี้ เช่น ปลาในลำคลอง การดูตลกได้จากทีวีโลก เป็นต้น

จากการแบ่งประเภทสินค้าออกเป็น 4 กลุ่ม เราสามารถนิยามได้ว่าสินค้าประเภทใดที่สามารถนำเข้าสู่ระบบตลาดได้ ไม่ว่าจะเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย (Final Goods) สินค้าขั้นกลาง (Intermediate goods) หรือปัจจัยการผลิต และเป็นการง่ายที่จะแยกประเภทสินค้าว่าประเภทใดที่รัฐหรือเอกชนควรจัดหาดังตารางที่ 3.4

1. สินค้าเอกชน เอกชนควรดำเนินการจัดหาสินค้าประเภทนี้ เพราะสินค้าเอกชนสามารถนำเข้าสู่ระบบตลาด ปล่อยให้กลไกราคาจัดสรรจำนวนและราคาสินค้าได้อย่างเหมาะสม ทำให้เกิดแรงจูงใจต่อเอกชนในการจัดหาสินค้าประเภทนี้จากผลตอบแทนที่สามารถเรียกเก็บได้จากผู้ใช้ได้อย่างคุ้มค่า

2. สินค้าสาธารณะ โดยธรรมชาติของสินค้าประเภทนี้แล้ว นำเข้าสู่ระบบ

ตารางที่ 3.4 ประเภทสินค้าที่รัฐและเอกชนควรรักษา (Provision)

ประเภทสินค้า		การรักษา	
		เอกชน	รัฐ
1. สินค้าเอกชน	สินค้าขั้นสุดท้าย (ตัวสินค้า) ปัจจัยการผลิตสาธารณะ	●	●
2. สินค้าสาธารณะ	สินค้าขั้นสุดท้าย ปัจจัยการผลิตเอกชน	●	●
3. สินค้ากึ่งสาธารณะ แบบกีดกันได้	สินค้าขั้นสุดท้าย ปัจจัยการผลิตสาธารณะ	●	●
4. สินค้ากึ่งสาธารณะ แบบกีดกันไม่ได้	สินค้าขั้นสุดท้าย ปัจจัยการผลิตสาธารณะ	●	●

ตลาดยากมาก จากลักษณะที่ยากต่อการกะประมาณจำนวนการผลิตและผู้บริโภคได้ และผู้บริโภคมีแรงจูงใจที่จะไม่จ่ายเงิน เพราะว่าไม่ว่าผู้บริโภคจะเสียเงินหรือไม่ พวกเขาก็สามารถครอบครองสินค้าชุดนั้นได้ เพราะฉะนั้นผลตอบแทนจึงไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ไม่มีสิ่งจูงใจจึงให้เอกชนเข้ามาดำเนินงาน รัฐจึงต้องเป็นผู้จัดหาสินค้าประเภทนี้ เพื่อสวัสดิการของสังคม แต่อย่างไรก็ดี สินค้าสาธารณะนี้ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการเองทุกขั้นตอน ถ้าปัจจัยการผลิตของสินค้าประเภทนี้มีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน ตามทฤษฎีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแล้ว ควรปล่อยให้เอกชนดำเนินการจะมีประสิทธิภาพมากกว่า เช่น การป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ ซึ่งมีปัจจัยการผลิตหลายอย่างมีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน อาทิเช่น อากาศ เสื้อผ้าชุดทหาร อาหาร เป็นต้น

3. สินค้ากึ่งสาธารณะแบบกีดกันได้ โดยธรรมชาติของสินค้าชนิดนี้ มีความพร้อมที่จะถูกนำเข้าสู่ระบบตลาด เพราะว่าแม้สินค้าจะมีลักษณะบริโภคร่วมกันได้ก็จริงแต่ผู้ผลิตสามารถกีดกันผู้บริโภคที่ไม่ยินดีจ่ายเงินออกจากผู้บริโภคได้ ดังนั้นจึงไม่เป็นที่ปัญหาถ้าให้เอกชนดำเนินการจัดหาสินค้าประเภทนี้ แต่ก็มีกรณีโต้แย้งว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งจัดหาสินค้าที่มีการผลิตประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) อาจจะมีปัญหาในการกำหนดจำนวนและราคาสินค้าที่เหมาะสมได้ และถ้าอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ อาจก่อให้เกิดปัญหาการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ให้ซึ่งแกร่งยิ่งขึ้นซึ่งปัญหาเหล่านี้ตามทฤษฎีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลสามารถแก้ไขได้ โดยการแปรรูปสู่ภาคเอกชนด้วยการปล่อยให้ตลาดมีการแข่งขันมากที่สุด ทั้งด้านราคาและเทคโนโลยีการผลิต นอกจากนี้จะเป็นการแก้ไขปัญหาการผูกขาดโดยธรรมชาติแล้ว ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหาสินค้า เพื่อประโยชน์สูงสุดทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคด้วย

4. สินค้ากึ่งสาธารณะแบบกีดกันไม่ได้ ทำนองเดียวกับสินค้ากึ่งสาธารณะแบบกีดกันได้ กล่าวคือสินค้าประเภทนี้สามารถนำเข้าสู่ระบบตลาดได้ ผู้ผลิตสามารถกำหนดจำนวนและราคาของสินค้าได้ใกล้เคียงความเป็นจริง เพราะว่าการบริโภคมีลักษณะการแข่งกันบริโภคเฉพาะบุคคล (Individual Consumption) ตามทฤษฎีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล การให้เอกชนดำเนินการจัดหาจะมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ดีสิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง ก็คือ สินค้าประเภทนี้มักเป็นทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อใช้หมดไปแล้วยากต่อการสร้างขึ้นใหม่ รัฐจึงต้องควบคุมเอกชนให้จัดหาและผลิต ไม่ใช่ทรัพยากรหมดไป

นอกจากการจัดแบ่งสินค้าออกเป็น 4 ประเภทดังกล่าว ยังมีสินค้าอีกประเภท

หนึ่งที่เราเรียกว่า สินค้าให้คุณ (Merit goods) ตัวอย่างสินค้านี้เช่น สาธารณสุขและการศึกษา กล่าวคือ เป็นสินค้าที่รัฐเห็นว่าประโยชน์หรือเป็นการเพิ่มสวัสดิการของผู้บริโภค หากปล่อยให้ไปตามภาวะตลาดหรือให้เอกชนดำเนินการตามการแสดงความต้องการของผู้บริโภคเอง จำนวนสินค้าที่ออกมาสู่ตลาดจะน้อย เนื่องจากผู้บริโภคประเมินคุณค่าของสินค้าดังกล่าวต่ำกว่ามูลค่าที่จะได้รับ ดังนั้น เพื่อเป็นประโยชน์หรือเพิ่มสวัสดิการของผู้บริโภค ด้วยการเพิ่มจำนวนสินค้าดังกล่าวให้มากขึ้นในระบบตลาด หากให้เอกชนจัดหาเพียงฝ่ายเดียวจะเกิดผลดังนี้

-จำนวนสินค้าหรือบริการไม่เพียงพอ

-ราคาสินค้าสูง เนื่องจากเป้าหมายในการดำเนินการของเอกชน คือ กำไรสูงสุด

สุด

-การจัดหาสินค้าหรือบริการกระจุกตัวในพื้นที่ที่พัฒนาหรือเจริญแล้ว มีอำนาจการซื้อสูง (เช่น กรณีของโรงเรียน โรงพยาบาล เอกชนดำเนินการเฉพาะในเขตชุมชนใหญ่ๆ)

-ผู้บริโภคไม่สามารถเปรียบเทียบคุณภาพของสินค้าและบริการ

-ยากต่อการกำหนดมาตรฐานสินค้าหรือบริการ เนื่องจากสินค้าหรือบริการที่

เอกชนจัดหาควรจะมีมาตรฐานสินค้าหรือบริการที่รัฐจัดหาเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น ระบบการศึกษา

จากเหตุผลข้างต้น รัฐควรดำเนินการจัดหาสินค้าดังกล่าว จัดหาสินค้านี้ให้สูงกว่าผู้บริโภคจะแสดงความต้องการออกมา

จากการนำประเภทสินค้ามาเป็นปัจจัยในการเลือกรัฐหรือเอกชนควรจัดหาสินค้าประเภทใดได้แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถตัดสินใจได้ทันทีว่า กิจกรรมหรือรัฐวิสาหกิจใดที่มีการขายหรือให้บริการสินค้าประเภทนั้น ๆ แล้ว จะสามารถตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจเลย กล่าวคือ รัฐหรือรัฐวิสาหกิจควรจะต้องถ่วงแล้วปล่อยให้เอกชนดำเนินการจัดหาแทน หรือสามารถตัดสินใจได้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ควรคงบทบาทการจัดหาสินค้าหรือบริการประเภทนั้น เช่นเดิม น่าจะมีปัจจัยบางประการที่เป็นเงื่อนไขชี้ได้ว่า แม้รัฐวิสาหกิจจะจัดหาสินค้าประเภทที่เอื้ออำนวยให้เอกชนจัดหาเหมือนกัน แต่กิจกรรมหรือสินค้าบริการบางอย่าง รัฐวิสาหกิจควรถอนตัวออกจากการจัดหา ปล่อยให้เอกชนจัดหามีประสิทธิภาพมากกว่า ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขนั้น ก็คือ ผลกระทบภายนอก และลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งจะนำมาเป็นปัจจัยในการตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นปัจจัยที่สองและสามตามลำดับ ดังนี้

2. ผลกระทบภายนอก (Externalities) เป็นปรากฏการณ์ที่เมื่อการผลิต

หรือการบริโภคของบุคคลหรือกิจกรรมเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ เกิดผลกระทบในแง่ผลดี (Benefits) หรือผลเสีย (Costs) ต่อบุคคลหรือกิจกรรมเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยผู้กระทำไม่ตั้งใจและไม่ผ่านกลไกราคา

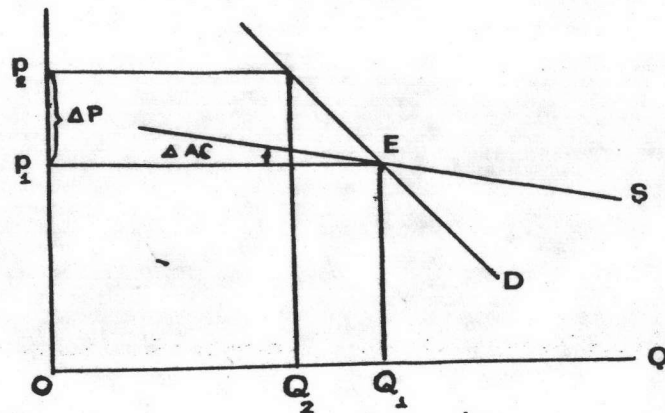
สาเหตุที่นำผลภายนอกมาเป็นเกณฑ์ในการแปรรูป เนื่องจากผลภายนอกทำให้เกิดผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรให้เบี่ยงเบนไปจากจุดดุลยภาพ เช่น กรณีโรงงานอุตสาหกรรมทำให้เกิดวันเสียสร้างผลภายนอกแก่ประชาชนหรือกิจกรรมในพื้นที่ใกล้เคียง โดยที่โรงงานอุตสาหกรรมนั้นไม่ได้คำนึงผลกระทบภายนอกส่วนนั้น ไม่มีการคิดต้นทุนในการกระทำ (Transaction Cost) ทำให้เกิดวันเสียมากเกินไป หรือกรณีเกิดผลบวกภายนอก (เช่น โรงพยาบาล) โดยผู้กระทำไม่ได้คำนึงถึงผลบวกภายนอกนี้ ทำให้ผลิตสินค้าที่น้อยเกินไป ตามความคิดเดิมนั้น กรณีที่สินค้าที่นั้นเกิดผลกระทบภายนอกนี้ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ รัฐควรจะแทรกแซงระบบเศรษฐกิจในรูปของการจ่ายเงินอุดหนุน ถ้าเกิดผลบวกภายนอกในการสามารถผลิตสินค้าประเภทนั้นให้มากเท่ากับความต้องการของผู้บริโภค หรือใช้มาตรการภาษีถ้าเกิดผลเสียภายนอก เพื่อบีบให้ผู้ผลิตผลิตสินค้าประเภทนั้นน้อยลง อย่างไรก็ตาม มีการโต้แย้งว่า การที่รัฐแทรกแซงระบบเศรษฐกิจกรณีเกิดผลกระทบภายนอกนี้ อาจจะไม่เป็นการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพก็ได้ ดังเช่น Coase 196๘ แย้งว่า การที่รัฐใช้เงินอุดหนุนหรือเก็บภาษีนี้เป็นการศึกษาที่จะทราบจำนวนความต้องการที่แท้จริงที่เหมาะสมได้ เนื่องจากผู้บริโภคไม่ได้เปิดเผยความต้องการที่แท้จริงในการหลีกเลี่ยงผลเสียภายนอกหรือบริโภคสินค้าที่สร้างผลบวกภายนอกเพิ่มขึ้น (Naya, Seiji 1987 : 5) หรือการที่รัฐแทรกแซงระบบเศรษฐกิจกรณีเกิดผลกระทบภายนอกอาจเป็นเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มการเมือง มากกว่าผลประโยชน์ของสังคมที่แท้จริงก็ได้

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่สินค้าหรือบริการประเภทนั้นเกิดผลกระทบภายนอก และรัฐเข้าแทรกแซงนั้นไม่จำเป็นที่จะเกิดการจัดสรรสินค้า หรือบริการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น การจัดหาสินค้าหรือบริการที่เกิดผลกระทบภายนอกนี้อาจให้ออกชนเข้ามาดำเนินการได้ โดยใช้ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จะสามารถลดต้นทุนการกระทำให้ต่ำสุดได้ (Naya, Seiji 1987 : 5) และเรียกผลตอบแทนให้ครอบคลุมผลภายนอกได้ ทั้งนี้ในการคิดราคาต้นทุนการกระทำและราคาของผลบวกภายนอกนี้ จะต้องไม่ทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อนจากการจ่ายส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ แต่ถ้าการคิดราคาดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อนอาจให้รัฐจัดหาแต่เอกชนผลิตก็ได้

3. การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) หมายถึง เส้นต้นทุน

ต่อหน่วยระยะยาวและเส้นต้นทุนหน่วยสุดท้ายของหน่วยผลิตของผู้ผลิตรายแรกในตลาด มีลักษณะที่ลดลงเรื่อย ๆ ในช่วงของจำนวนผลผลิตหรือปริมาณที่ตลาดต้องการ (Waters 1986 : 2) ในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้ผลิตรายแรกในตลาดนี้สามารถขยายปริมาณการผลิตตามความต้องการของตลาด โดยที่ผู้ผลิตรายใหม่ ๆ ไม่สามารถผลิตแข่งขันด้วยต้นทุนที่เท่า ๆ กันได้ ในที่สุดผู้ผลิตรายแรก จะเป็นผู้ผูกขาดการผลิตรายเดียวในตลาดนั้น ๆ และมีอิทธิพลที่จะกำหนดราคาสินค้าได้ อาจทำให้ผู้บริโภคเสียผลประโยชน์จากการกระทำเช่นนี้

จากที่กล่าวข้างต้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค และเพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับสภาพที่พึงจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการแข่งขัน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องยื่นมือเข้ามาแทรกแซงการทำงานของระบบตลาด เพราะว่า รัฐบาลอาจสร้างภาวะการแข่งขันในการตลาดผู้ผลิตผูกขาด โดยการเพิ่มจำนวนผู้ผลิตให้มากขึ้นในตลาดนี้ เนื่องจากการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตหลาย ๆ ราย จะนำภาวะการขาดประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตมาสู่ตลาด อันสืบเนื่องมาจากการไม่ได้รับประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) ดังจะเห็นได้จากรูปภาพที่ 3.2 จากลักษณะของกิจกรรม



รูปภาพที่ 3.2

ต้นทุนการผลิตประเภทคงที่สูง การผลิตในปริมาณน้อยทำให้ต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่าในกรณีที่ผลิตในจำนวนมาก ๆ เมื่อกำหนดให้มีผู้ผลิตหลาย ๆ รายในตลาดสินค้านี้ ก็เท่ากับบังคับให้ผู้ผลิตแต่ละรายผลิตในจำนวนน้อย จาก Q_1 เป็น Q_2 เส้นต้นทุนต่อหน่วยสูงขึ้น $= \Delta AC$ ทำให้ผู้ผลิตต้องปรับราคาขาย $= \Delta P$ ผู้บริโภคต้องรับภาระซื้อสินค้านั้น ในราคาที่สูงกว่าที่ในกรณีที่มีผู้ผลิตรายเดียว จัดเป็นผลเสียสำหรับสังคม ดังนั้นการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากมีเพียงองค์กรหรือ บริษัทเดียวที่ให้บริการแก่สังคม ต้นทุนต่อหน่วย (Average cost) จะลดลงตามขนาดประกอบการที่เพิ่มขึ้น แต่ถ้าหากปล่อยให้ให้มีบริษัทมากกว่าหนึ่งบริษัทอาจจะมีการแข่งขัน ซึ่งจะนำไปสู่ต้นทุนหรือการสิ้นเปลืองมาก

ขั้นแรก ดังนั้น ในตลาดนี้การผูกขาดจึงถือว่ามีประสิทธิภาพแก่ผู้ดำเนินงานมากขึ้น เพื่อป้องกันบริษัทเอกชนขาดขีดเอาเปรียบประชาชน รัฐจึงควรเข้ามาแทรกแซง ในรูปของการควบคุม (regulation)

จากการวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เป็นปัจจัยที่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างลึกซึ้ง ในการพิจารณาตัดสินใจเริ่มต้นในการจัดหา (Provision) แต่การพิจารณาว่า รัฐหรือเอกชนควรจัดหาสินค้าหรือบริการประเภทใดนั้น ปัจจัยเศรษฐศาสตร์ไม่ใช่ตัวแปรสุดท้าย ตัวแปรในการตัดสินใจแปรรูปตัวสุดท้ายขึ้นอยู่กับตัวแปรทางด้านการเมืองว่าจะส่งเสริมหรือคัดค้านหรือวางเฉยต่อมาตรการแปรรูปการศึกษาในที่นี้จะเน้นในรูปของนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมหรือสินค้าหรือบริการนั้น ๆ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดอีกครั้ง ในหัวข้อตัวแปรตัดสินใจในการแปรรูปปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์

ข. การจัดผลิต

เมื่อเราพิจารณาว่ารัฐหรือเอกชนควรจัดหาสินค้าหรือบริการประเภทใดแล้ว ถ้าผลการวิเคราะห์ปรากฏว่ารัฐสมควรจัดหาสินค้าหรือบริการนั้น จะต้องวิเคราะห์ต่อไปอีกว่าภายใต้การจัดการของรัฐนั้น บทบาทการจัดผลิตควรจะเป็นรัฐเองหรือเอกชน เกณฑ์ในการตัดสินใจควรตั้งอยู่บนพื้นฐาน ดังนี้

1. ประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการพิจารณาว่ารัฐหรือเอกชนควรผลิตสินค้าหรือบริการประเภทใดนั้น ควรพิจารณาว่า ถ้าเอกชนดำเนินการแล้วมี ประสิทธิภาพดีกว่า ประหยัดต้นทุน ได้มากกว่าควรปล่อยให้เอกชนดำเนินการ แม้ว่าสินค้านั้นจะเป็นสินค้าสาธารณะ ถ้าเอกชนสนใจทำ โดยเฉพาะกรณีที่มีเอกชนหลายรายมีความสนใจหรือความต้องการผลิตสินค้าหรือบริการประเภทนั้น ๆ ก็ควรปล่อยให้เอกชนผลิต เพื่อที่จะกระตุ้นก่อให้เกิดการแข่งขัน นำมาซึ่งการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
2. ความเท่าเทียมหรือสวัสดิการของสังคม ถ้าปล่อยให้เอกชนดำเนินการผลิตแล้ว สามารถช่วยปรับปรุงให้สวัสดิการแก่ผู้รับได้ดีกว่ารัฐผลิต กล่าวคือ ทุกคนมีโอกาสได้บริโภคสินค้าหรือบริการนั้นได้อย่างเท่าเทียม ก็ควรเลือกให้เอกชนผลิต
3. การแข่งขัน ถ้าในระบบตลาดที่มีทั้งรัฐและเอกชนผลิตสินค้าหรือบริการประเภทเดียวกัน หากเอกชนดำเนินการผลิตจะส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระบบตลาด

ในขณะที่ภาครัฐบาลไม่ได้ส่งเสริมให้มีการแข่งขันเลย กลับได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ จาก รัฐบาลทำนองเดียวกันกับการที่ข้อ 1 และ 2 ก็ควรปล่อยให้เอกชนดำเนินการผลิต

ถ้าเกณฑ์ในการพิจารณาว่าควรเลือกเอกชนหรือรัฐผลิตเกิดขัดแย้งกัน จะต้องมีการเลือกว่าควรให้ความสำคัญแก่เกณฑ์ในการเลือกการผลิตข้อ ไหนมาก่อนหรือหลัง นั้น การศึกษาในที่นี้ให้ถือว่า เกณฑ์ในการตัดสินใจแปรรูปเลือกรัฐหรือเอกชนผลิต ด้าน ประสิทธิภาพเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ ความเท่าเทียมกัน ส่วนลำดับสุดท้าย ก็คือ ด้านการแข่งขัน เนื่องจากสังคมจะได้รับประโยชน์สูงสุด ต่อเมื่อการผลิตนั้นสามารถผลิต สูงสุด ภายใต้งบทุนต่ำสุด เพื่อนำผลผลิตที่เหลือ ไปแจกจ่ายให้เกิดความเท่าเทียมกัน ใน การบริโภค

2. ปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์ (Non-Economic Factors)

จากปัจจัยเศรษฐศาสตร์ที่นำมาเป็นเครื่องตัดสินใจข้างต้น แม้จะเป็นตัว แปรเริ่มแรกในการวิเคราะห์ เพื่อชี้แนวทางการตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ตาม นับ เป็นปัจจัยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์ของสังคม ส่วนเกณฑ์ทางปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะตัวแปรทางการเมือง ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญ และเป็นตัวแปรตัวสุดท้ายในการ ตัดสินใจว่า รัฐวิสาหกิจนั้นควรแปรรูปหรือไม่นั้น ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะประเทศกำลัง พัฒนา เช่น ประเทศไทย ตัวแปรทางการเมืองเป็นตัวแปรที่สับสนมาก และอาจจะไม่ เป็นประโยชน์เพื่อสวัสดิการของสังคมด้วย แต่ผลประโยชน์จะตรงกับกลุ่มผลประโยชน์บาง กลุ่มเท่านั้น ดังนั้น ในการวิเคราะห์จึงเน้นการตัดสินใจ โดยยึดปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ เป็นส่วนสำคัญ ในการเสริมสร้างสวัสดิการของสังคมให้ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ทำนอง เดียวกันกับการแทรกแซงของรัฐ ในการตัดสินใจแปรรูปที่เป็นจริงนั้น ไม่เพียงพิจารณาตัว แปรทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงตัวแปรอื่น ๆ อีก อาทิเช่น การเมือง กฎหมายและเทคโนโลยี เป็นต้น แต่ถ้านำปัจจัยทั้งหมดมาวิเคราะห์ กรอบทฤษฎีอาจกว้าง ไป อาจก่อให้เกิดความสับสนได้ การศึกษาในที่นี้จะนำปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ เท่านั้น ได้แก่ กฎหมายและนโยบายของรัฐ ดังนี้

1. กฎหมาย การนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือพิจารณาแปรรูป เพราะ ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในขณะนั้น อาจเป็นตัวสนับสนุน (Support) หรือข้อ จำกัด (Constraint) ในการแปรรูป กล่าวคือ พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการแปรรูป รัฐวิสาหกิจนั้นเอง ถ้าโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่เป็นรูปองค์การที่จัดตั้ง

โดยกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ ย่อมทำให้การแปรรูปสู่ภาคเอกชนลำบากหรือ
ล่าช้า เพราะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อขกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายนั้นให้รองรับ
รับการแปรรูปสู่ภาคเอกชน

2. นโยบายของรัฐ เป็นการศึกษาว่ารัฐมีเจตนารมณ์ต่อบทบาทการจัดการ
(provision) สินค้าหรือบริการอย่างไร โดยพิจารณาจากนโยบายแปรรูปในแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 ว่ามีความชัดเจน แน่นนอนและจริง
จังเพียงใด แต่อย่างไรก็ดี บางครั้งการพิจารณาแปรรูปโดยเฉพาะการจัดการสินค้าหรือ
บริการนั้น ก็ไม่อาจตั้งอยู่บนพื้นฐานการจัดการที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รัฐจะดำเนินการ
จัดการสินค้าหรือบริการนั้นเอง แม้ว่าสินค้าหรือบริการนั้น จะไม่ใช่สินค้าสาธารณะก็ตาม
หากรัฐพิจารณาแล้วว่าสินค้าหรือบริการนั้น เข้าข่ายในนโยบายของรัฐ ดังนี้

- 2.1 เพื่อความมั่นคงของชาติ (National Security)
- 2.2 เพื่อความเท่าเทียม (Equity) ของประชาชนในการได้
บริโภคสินค้าหรือบริการนั้น
- 2.3 เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนผูกขาดและมีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก
เกินไป

จากแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจข้างต้น จะเห็นได้ว่าการแปรรูป
รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นนโยบายที่รวมเอาวิธีการหรือมาตรการ (means) ที่ส่งเสริมหรือทำให้
บทบาทของรัฐน้อยลง เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจเกิดประสิทธิภาพและเสรีภาพ (หรือความ
เท่าเทียมกัน) แต่เป็นการยากพอสมควรในการเจาะจงลักษณะที่แน่นอนของนโยบายดังกล่าว
ดังนั้น จึงเป็นการพยายามรวบรวมนิยาม ให้สามารถอธิบายได้ว่า นโยบายอันไหนเป็น
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเห็นเฉพาะนโยบายแปรรูปที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ (State
Enterprises) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เก็บค่าบริการจากผู้บริโภค (User Charges) มาก
กว่าการแปรรูปบริการสังคม (Public Services) ซึ่งให้บริการฟรีแก่ประชาชนเพื่อ
กรอบวิเคราะห์จะได้แคบและชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับขอบเขตความสัมพันธ์
ระหว่างตลาด (มีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ) และรัฐ ส่วนผลได้ผลเสียที่เกิดขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับ
วิธีหรือรูปแบบ (Means or Forms) ในการแปรรูปของแต่ละนิยาม ซึ่งเราสามารถแยกวิธี
หรือรูปแบบของนโยบายแปรรูป ได้ดังต่อไปนี้

วิธีหรือรูปแบบ (Means or Forms) ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ดังได้กล่าวมาแล้ว การศึกษาในที่นี้เน้นเฉพาะนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากกว่าบริการสังคม เพราะฉะนั้น การศึกษาวิธีหรือรูปแบบในการแปรรูปจึงศึกษาเฉพาะวิธีหรือรูปแบบที่นำมาแปรรูปกับรัฐวิสาหกิจ ไม่ได้ครอบคลุมถึงบริการสังคม เช่น บริการการปกครอง ดังนี้

1. การขาย (Divestiture)

โดยทั่วไปการขายมีหลายรูปแบบ สามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 แบบคือ การขายกิจการและการขายหุ้น โดยที่การขายนี้อาจโอนความเป็นเจ้าของสู่ภาคเอกชนหรือรัฐอาจยังคงเป็นเจ้าของอยู่เหมือนเดิม

การขายกิจการหมายถึง การขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่ภาคเอกชนอื่นเป็นการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์จากรัฐมาสู่ภาคเอกชน และรัฐไม่ต้องเกี่ยวข้องกับสินทรัพย์นั้นอีกต่อไป

การขายที่โอนความเป็นเจ้าของสู่ภาคเอกชนนั้น อาจขายกิจการนั้นทั้งหมด หรือ ขายโดยการแบ่งกิจการนั้นออกเป็นหน่วยย่อย ๆ แล้วเลือกขายหน่วยย่อยไปเพียงบางส่วน หรือขายโดยการขอยืมสินค้าหรือบริการนั้นออกเป็นเขต ประเภท หรือ ชนิด แล้วขายสินค้าหรือบริการเป็นเขต ประเภทและชนิดตามต้องการ การขายลักษณะนี้เอกชนจะครอบครองสิ่งที่ซื้อโดยสมบูรณ์ รัฐจะไม่เข้ายุ่งเกี่ยวเลย ส่วนการขายอีกรูปหนึ่งคือการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ให้แก่พนักงาน ประชาชนและนักลงทุนเอกชนภายในประเทศหรือต่างประเทศหรือทั้งสองอย่างแล้วแต่วัตถุประสงค์และความต้องการของรัฐวิสาหกิจนั้น การขายหุ้นนี้ถ้ารัฐยังต้องการดำรงความเป็นเจ้าของในกิจการนั้นอยู่ อาจนำหุ้นออกขายในตลาดหลักทรัพย์ไม่ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ของหุ้นทั้งหมด แต่ถ้ารัฐต้องการลดความเป็นเจ้าของลงอาจจะขายหุ้นมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ หรือขายหุ้นจนเกือบหมดหรือทั้งหมดก็ได้

การขายในรูปแบบต่าง ๆ นี้ ผลที่ปรากฏชัด คือ เป็นการลดบทบาทของรัฐบาล ในธุรกิจที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ดำเนินการอยู่ ประโยชน์ที่รัฐได้รับจากการขาย ก็คือการปลดภาระการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน หรือ เป็นการเพิ่มรายได้แก่คลังรัฐบาลนำรายรับที่ได้จากการขาย ไปใช้ทางอื่นที่เป็นประโยชน์และจำเป็นมากกว่า นอกจากนั้นแล้ว การที่เอกชนซื้อกิจการของรัฐจากรูปแบบการขายต่าง ๆ มาจัดตั้งบริษัทใหม่ เกิดการแข่งขันระหว่างกิจการของเอกชนเอง หรือระหว่างรัฐกับเอกชน เกิดผลดีต่อสังคมประชาชนได้บริโภคสินค้า หรือบริการในราคาต่ำคุณภาพดี ตัวอย่างของการแปรรูป

โดยใช้รูปแบบนี้ เช่นกรณีบริษัท กระสอบอีสาน จำกัด ได้เห็นสภาพจากรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนมาเป็นบริษัทเอกชนตามกฎหมาย เมื่อ 20 เมษายน 2531 โดยรัฐขายหุ้นให้แก่เอกชนดำเนินการ และรัฐถือหุ้นอยู่ประมาณ 39.95 เปอร์เซ็นต์ หรือกรณีต่างประเทศในประเทศเกาหลี ได้นำอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน เช่น อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน อุตสาหกรรมผลิตเหล็ก และ อุตสาหกรรมผลิตเครื่องจักร เป็นต้น รัฐบาลเกาหลีได้นำออกขายแก่เอกชน ซึ่งรายรับจากการขายนี้รัฐบาลนำไปเพิ่มงบประมาณในการสำรวจอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ (Paul, Samuel 1985 : 43)

2. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Joint Public Venture)

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน เป็นวิธีที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่ ดำเนินธุรกิจอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่รัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินการอยู่ หรือเป็นวิธีที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้งเงินอุดหนุนให้แก่บริษัทเอกชน จะเห็นได้ว่าวิธีนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการขาย กล่าวคือ เป็นการขายกิจการของรัฐวิสาหกิจเพียงบางส่วน แล้วจัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่ รัฐและเอกชนร่วมลงทุน เผชิญความเสี่ยงในการจัดหาและจัดผลิตด้วยกัน วิธีนี้เป็นประโยชน์และเหมาะสมสำหรับกิจการที่รัฐพิจารณาเห็นสมควรจำเป็นต้องแทรกแซงควบคุมอย่างใกล้ชิด ซึ่งแตกต่างไปจากวิธีหรือรูปแบบการขายกิจการทั้งหมดให้แก่เอกชน โดยที่รัฐไม่สามารถเข้ายุ่งเกี่ยวในกิจการได้เลย

3. การจ้างเหมาบริการ (Contract Out)

การจ้างเหมาบริการ เป็นวิธีที่รัฐลดบทบาทหรือหน้าที่ในระบบเศรษฐกิจเหลือเพียงการจัดหาสินค้าหรือบริการ โดยจ้างเอกชนผลิตสินค้าหรือบริการที่ต้องการ วิธีหรือรูปแบบแปรูปนี้ รัฐสามารถประหยัดต้นทุนได้ดีกว่าผลิตสินค้าหรือบริการเอง เพราะว่าผู้รับจ้าง (Contractor) คัดเลือกจากการประกวดราคาแข่งขันเสนอราคาต่ำสุด ณ ระดับคุณภาพหรือจำนวนและเวลาที่รัฐต้องการ ระดับการแข่งขันยิ่งมากเท่าใด รัฐวิสาหกิจนั้นจะสามารถประหยัดต้นทุนได้มากยิ่งขึ้นเท่านั้น

การจ้างเหมาบริการนี้ รัฐสามารถจ้างเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐผลิตสินค้าหรือบริการได้ สินค้าหรือบริการที่ผลิตนั้นจะเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย และปัจจัยการผลิต

ตลอดจนการบริหารจัดการ* ในหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจนั้นก็ได้

4. การให้สัมปทาน (Franchise)

การให้สัมปทานเป็นวิธีที่รัฐวิสาหกิจ อนุญาตให้เอกชนมีสิทธิพิเศษผูกขาด ในการจัดผลิตสินค้าหรือบริการชนิดนั้น ๆ โดยเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน (Franchisee) จะเรียกเก็บราคาสินค้าหรืออัตราค่าบริการเอง ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมอนุญาตจากรัฐวิสาหกิจนั้น การให้สัมปทานนี้ รัฐวิสาหกิจอาจจะอนุญาตให้เอกชนผูกขาดสิทธิในการผลิตแต่เพียงรายเดียวในสินค้าชนิดนั้น หรือในพื้นที่นั้น ๆ และบางครั้งสิทธิพิเศษในการผูกขาดอาจถูกยกเลิกได้ โดยที่รัฐวิสาหกิจอนุญาตให้สัมปทานสินค้าชนิดเดียวกันในพื้นที่เดียวกันแก่เอกชนมากกว่า 1 รายก็ได้

รูปแบบการแปรรูปนี้ รัฐจะไม่ทำธุรกิจประเภทเดียวกันแข่งกับผู้ได้รับสัมปทานกล่าวคือ รัฐถอนตัวออกจากการจัดหาและจัดผลิตสินค้าหรือบริการชนิดนั้น ๆ โดยผู้ใช้บริการจะต้องจ่ายเงินซื้อสินค้าหรือบริการแก่เอกชนผู้ได้รับสัมปทานโดยตรง

5. การให้เช่า (Leasing)

ถ้ารัฐวิสาหกิจใดไม่มีความต้องการจะใช้สินทรัพย์สาเหตุอาจเป็นเพราะหมดความจำเป็นหรือขาดทุน หรือด้วยเหตุผลอื่น ๆ การแก้ไขปัญหานี้อาจหาทางออกได้ โดยการปล่อยให้เอกชนเช่า

* การจ้างเหมาบริการการจัดการนี้ มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ เช่น เอกชนนำพนักงานของตนมาดำเนินการบริหารเอง ไม่ได้รวมถึงการใช้วิธีบริหารอย่างธุรกิจ (Business Management) ซึ่งเป็นเพียงการนำเอาเทคนิคทางการบริหารของธุรกิจมาประยุกต์ใช้ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง ไม่ว่าในเชิงกรรมสิทธิ์หรือการดำเนินงาน คงหมายถึงแต่การปลุกสำนึกทางธุรกิจให้แก่ผู้บริหารและพนักงาน จนอาจรวมไปถึงการส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมให้คุ้นเคยกับเทคนิคการบริหารใหม่ ๆ ซึ่งการศึกษาในที่นี้ ไม่ได้ถือว่าวิธีบริหารอย่างธุรกิจ เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การให้เช่านี้เป็นวิธีที่รัฐวิสาหกิจอนุญาตให้เอกชน ประมูลแข่งขันเสนอราคา
ค่าเช่าสูงสุด ภายในระยะเวลาที่รัฐกำหนด การให้เช่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงความเป็น
เจ้าของชั่วคราว และการเป็นเจ้าของจะกลับคืนสู่รัฐวิสาหกิจเมื่อครบกำหนดเวลา การ
ให้เช่าเป็นการปลดภาระของเจ้าของในการดูแลรักษาทรัพย์สิน หรือดำเนินการในกิจการ
นั้นให้แก่ผู้เช่า การแปรรูปโดยวิธีนี้ เป็นการรับประกันว่ารัฐจะได้อำนาจได้จากค่าเช่าใน
เวลาที่กำหนดแน่นอน

การจัดซื้อระบบสมบูรณ์ (Turn-key) เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เช่าที่
เปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างโครงการจัดซื้อระบบสมบูรณ์ เช่น การก่อสร้างสนามบินหรือ
ทางด่วน ซึ่งเอกชนผู้ได้รับอนุญาตจะเป็นผู้รับผิดชอบภาระในการดำเนินการเอง ทั้ง
ทางด้านควบคุมการดำเนินงาน บำรุงรักษาและจัดเก็บรายได้จากการดำเนินงาน
รัฐวิสาหกิจที่อนุญาตเอกชนดำเนินการ อาจกำหนดค่าเช่าแน่นอนหรือขึ้นอยู่กับความสามารถ
ในการดำเนินการของเอกชน และเมื่อครบกำหนดเวลาการเช่าสิ้นสุด รัฐวิสาหกิจนั้น
อาจรับช่วงจากเอกชนดำเนินการต่อไป หรือเปิดประมูลแข่งขันเสนอค่าเช่าใหม่อีกครั้งหนึ่ง
ก็ได้

การจัดซื้อระบบสมบูรณ์เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยที่
รัฐลดภาระด้านการเงินหรือจัดหาจัดผลิต และดำเนินการควบคุมภายในระยะเวลาที่
ตกลงกับเอกชน

6. การเปิดโอกาสให้มีประกอบการโดยเสรี (Liberalization)

โดยทั่วไปการเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี ในความหมาย
อย่างแคบ หมายถึง การยกเลิกหรือผ่อนคลายสถานการณ์ที่กีดขวางการไหลของตลาด
แข่งขัน ซึ่งคำที่มักใช้ควบคู่กันไปก็คือ การลดการควบคุม (Deregulation)

การลดการควบคุมเป็นการผ่อนคลายการควบคุมของรัฐในระบบเศรษฐกิจ
ได้แก่ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปดำเนินการในกิจกรรมที่มีแนวโน้ม หรืออย่างน้อยที่
สุดคงระดับการผูกขาดไว้ เช่น รัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค การขนส่ง และการสื่อสาร
 เป็นต้น ตลาดจะได้รับการบริการจากทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ความจำเป็นที่รัฐจะต้องให้
บริการจึงลดลง อันเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณในการจัดหาจัดผลิตสินค้าหรือบริการ
ชนิดนั้น ๆ ซึ่งการศึกษาในที่นี้ การปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ไม่ได้มีความหมาย
เพียงการลดการควบคุมเท่านั้น แต่ได้รวมถึง การผ่อนคลายกฎต่าง ๆ (Rules) และ

การควบคุมของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจให้ลดลงตัวยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเสรีหรือลดการควบคุมก็ตาม มีผลดีต่อผู้บริโภค เพราะว่าการเปิดโอกาสให้ธุรกิจรายใหม่เข้าตลาดได้โดยง่าย และลดการควบคุมราคา จะทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคา มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาและปรับปรุงระบบตลาด ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค ได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง

การเปิดโอกาสให้มีการประกอบโดยเสรีนี้ ไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลจะเลิกควบคุมการดำเนินงานขององค์การธุรกิจเอกชน เพราะจริง ๆ แล้วจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพบริการไว้ และต้องมีมาตรการด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมรวมทั้งการบังคับใช้ที่รัดกุมด้วย การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี หมายความว่าแต่เพียงถึงการจัดระเบียบและอุปสรรคที่ไม่เหมาะสมต่อการดำเนินงานอย่างเสรีของตลาดเท่านั้น

วิธีนี้ เป็นการลดบทบาทหรือภาวะในการจัดหาและผลิตสินค้าของรัฐให้ลดลง นำเอาระบบตลาดมาใช้ในส่วนที่ไม่มีตลาด (Non-market Sector) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหาและผลิตสินค้าให้มากยิ่งขึ้น