

ส่วนที่ 1

โครงร่าง วิธีการ ทฤษฎี และกรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 1

โครงร่างและวิธีการการศึกษาวิจัย

1.1 ความสำคัญของปัญหา

จากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงกับระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย ทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศที่มีระบบการเงินเป็นศูนย์กลางสำคัญประสบกับปัญหาอย่างหนักและทำให้รัฐบาลไทยไม่มีทางเลือกมากนักในการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินกับสถาบันเศรษฐกิจและการเงินระดับโลกและภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นกองทุนระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank - ADB) ในการค้ำจุนระบบการเงินไทยซึ่งเป็นแกนกลางหลักของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม องค์การระหว่างประเทศอย่าง IMF หรือธนาคารโลก (World Bank) และสถาบันในเครือชายนั้น มีความคิดที่แผ่ฝั่งไปด้วยความคิดทางด้านเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberals) ซึ่งเป็นอุดมการณ์ครอบงำในรัฐทุนนิยมต่าง ๆ และในขณะเดียวกันสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ได้ก็ได้สร้างนโยบายสาธารณะโลก (Global public policy) ภายใต้อัตนนาม "ฉันทานุมติวอชิงตัน" (Washington Consensus) ที่มีหลักสำคัญข้อหนึ่งคือการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization)¹ ซึ่งทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่ขอรับความช่วยเหลือจากสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลกเหล่านี้ รวมถึงประเทศไทยในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ต้องรับเงื่อนไขในการช่วยเหลือ (Conditionality) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเงื่อนไขประการหนึ่งที่เป็นวาระ (Agenda) ของสถาบันเหล่านี้ได้แก่การการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) แบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจบางส่วนหรือ

¹ เนื่องจากการแปลและความเข้าใจในคำว่า Privatization ยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่มากในสังคมไทย ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จะขอแปล Privatization ว่า "การโอนภาระงานสู่เอกชน" โปรดดู พิษณุ เสี่ยงมพงษ์ 'Privatization/การโอนภาระงานสู่เอกชน' ใน เอก ตังทรัพย์วัฒนา และคณะ บรรณาธิการ คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 290-298. ส่วนหลักแนวคิด คำแปล และรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ Privatization และเรื่องอื่น ๆ เช่น Corporatization และ Divestiture จะได้มีการกล่าวถึงต่อไปในส่วนที่เป็นกรอบความคิดของบทที่ 2

ทั้งหมด (Divestiture) (ที่มีความหมายใกล้เคียงกับ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ตามความเข้าใจในประเทศไทย) ซึ่งเป็นประเด็นหลักของการศึกษานี้อยู่ด้วย

วาระของสถาบันระหว่างประเทศนี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในตลอดศตวรรษที่ผ่านมาในเรื่องของการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท (Corporatization) ซึ่งเป็นเรื่องของการปรับการบริหารจัดการ (ที่ยังไม่เกี่ยวกับเรื่องการโอนความเป็นเจ้าของ ทำให้ยังไม่เป็นเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชนโดยตรง) และเรื่องของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะบางส่วนหรือทั้งหมด (Divestiture)² ซึ่งเป็นเรื่องของความเป็นเจ้าของ ซึ่งในส่วนนี้ได้ทำให้รัฐวิสาหกิจ (State-owned enterprises - SOEs) ที่รัฐมีสถานะเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ (Entrepreneur) ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากสิ่งนี้เป็นสิ่งที่ขัดแย้งอย่างชัดเจนต่อแนวความคิดเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจที่เน้นกลไกตลาด (Market mechanism) และมือที่มองไม่เห็น (Invisible hands) โดยลดบทบาทของรัฐให้น้อยที่สุด

จริง ๆ แล้ว ในด้านนโยบายสาธารณะนั้น จะเห็นได้ว่าการคงไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจกับการโอนภาระงานสู่เอกชนคือข้อจำกัดของอุดมการณ์ทางการเมืองคนละด้าน ในขณะที่พวกแรกเน้นถึงความเสมอภาคของคนในสังคมโดยรัฐต้องจัดหารัฐสวัสดิการสังคม (Social welfare) ขั้นพื้นฐานให้ พวกหลังจะเน้นระบบตลาดเสรีที่มาจากการแข่งขันและกลไกราคาของตลาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พวกแรกเน้นในด้านความมั่นคงในการใช้ชีวิตของคนในชาติ โดยจัดหาบริการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ให้ แต่พวกหลังกลับคิดว่าบริการที่ดีที่สุดคนในชาติจะได้รับเกิดมาจากการแข่งขันตามกลไกราคาในระบบตลาดเสรี ซึ่งจะสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นหลังจากการโอนภาระงานสู่เอกชน

แต่เราก็ต้องไม่ลืมด้วยว่า พัฒนาการของระบบตลาดเสรีที่ได้พัฒนาจนกลายมาเป็นโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ได้สร้างปัญหาข้ามชาติขึ้นมาและสร้างความอ่อนแอให้แก่คนในชาติ และถ้าบริการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานได้ถูกทำให้เป็นทุนในตลาดหลักทรัพย์ อย่างเช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการนำทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจเข้าสู่ตลาดหุ้น (Divestiture) แล้ว เราอาจจะตั้งคำถามเชิงนโยบายได้ว่า ทุนในชาติและทุนข้ามชาติที่มุ่งแสวงหากำไรในประเทศไทยนั้น จะมีความใส่ใจต่อความมั่นคงของชีวิตคนไทยส่วนใหญ่ในด้านเศรษฐกิจมากเพียงไร โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับกำไรที่เป็นเป้าหมายหลักของการลงทุนในตลาดทุน คำถามนี้จะเป็นคำถามที่เป็นคำถามอีกทอดหนึ่งที่ไปถามถึงความสำคัญของการสนับสนุนและปกป้องวิสาหกิจของรัฐ (หรือรัฐวิสาหกิจ) เพื่อลดความแปรปรวนให้แก่ชีวิตของคนไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม เราคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าหลังการเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ ประเทศไทยได้ถูกผลักดันจากปัจจัยภายนอกและภายใน (ดังจะกล่าวต่อไป) ให้อยู่ในกระแสของการโอนภาระงานให้เอกชน (Privatization)

² คำว่า Divestiture หรือการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (บางส่วนหรือทั้งหมด) จะตรงกับความเข้าใจของสังคมไทยในคำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” เพราะฉะนั้น ถ้ามีการใช้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการแปรรูปฯ ในการศึกษา นี้ จะใช้ในความหมายของ Divestiture ดังจะกล่าวถึงอย่างละเอียดต่อไปในบทที่ 2

อย่างมาก รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งได้เข้ามาทำการบริหารประเทศในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 แม้จะมีการดำเนินการจนสามารถออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ออกมา แต่การดำเนินการแปรรูปก็ยังไม่ได้รับการนำมาปฏิบัตินัก เนื่องด้วยเรื่องการแปรรูปนี้มีกระแสคัดค้านมาตลอดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ประกอบกับรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลผสม แม้จะมีการดำเนินการในเรื่องนี้บ้าง แต่ก็ถึงเลที่จะทำอย่างซัดเซงและแข็งขัน จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 และได้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยขึ้นมาบริหารประเทศโดยเป็นรัฐเสียงข้างมากพรรคเดียว ทำให้นโยบายการแปรรูปนี้ถูกรัฐบาลพรรคไทยรักไทยซึ่งมีแนวคิดและแนวทางในการพัฒนาทางเศรษฐกิจไปในลักษณะของการโหนตามกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว ผลักดันให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างหนักและชัดเจน ณ จุดนี้เห็นได้ว่า แนวความคิดของพวกเขาสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลกได้มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐไทยในลักษณะของแรงบีบ แต่รัฐไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลประชาธิปัตย์หรือไทยรักไทยก็เปิดอ้อมแขนรับเอานโยบายเข้ามาอย่างเต็มใจ โดยต่างก็มีเหตุผลซึ่งเป็นปัจจัยภายในประเทศของตนเองอยู่

แรงกดดันของสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลก ถือเป็นแรงผลักดันภายนอกที่สำคัญที่ทำให้รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ของไทยต้องถูกแปรรูปออกไปสู่มือของเอกชนและนำเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ แต่ทว่าเหตุผลเบื้องหลังการตัดสินใจภายในประเทศซึ่งเป็นปัจจัยภายในก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ดังนั้น ปัจจัยภายในที่เปรียบเสมือนเป็นข้ออ้างอันชอบธรรมของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไทยเอามาอ้างก็น่าศึกษาไม่แพ้กัน การอ้างถึงการขาดความโปร่งใสในการบริหาร การขาดระบบการจัดการที่ดี การลดภาระทางการเงินของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนจนถึงการไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness) จนเป็นสาเหตุที่ทำให้ผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจอยู่ในระดับต่ำและทำให้รัฐบาลต้องแบกรับต้นทุนในการดำเนินงานอย่างหนัก แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ดูเหมือนว่ารัฐต้องการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการขยายตลาดทุนเพื่อเพิ่มทรัพย์สินในตลาดหลักทรัพย์ (Market Capitalization) ให้มากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่หลักการอันหลังนี้ แม้จะสามารถสอดคล้องกับหลักการแรก ๆ ได้ในแง่ของหลักการ แต่ดูเหมือนว่าจะไม่สอดคล้องกันในทางปฏิบัติ เพราะรัฐบาลไทยรักไทยมีความสนใจที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่มีกำไร ซึ่งส่วนมากเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ส่วนอันอื่น ๆ กลับละเลยและไม่ได้ให้ความสนใจในการปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งทำให้เกิดคำถามถึงความชัดเจนของเหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เกี่ยวพันกันและกลายเป็นเรื่องที่ถูกยกมาเป็นประเด็น

³ หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยได้รับเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม (Coalition government) ต่อมาได้ทำการรวมพรรคต่าง ๆ เข้ามาภายใต้ชื่อพรรคไทยรักไทยจนทำให้ได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของที่นั่งทั้งหมด จุดนี้พรรคไทยรักไทยถึงได้เป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก (Majority government) แต่ในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งเกินกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ทำให้ทำการจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้หลังจากการเลือกตั้งทันที

ทางนโยบายสาธารณะเพื่อหาทางแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยให้เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสมควรได้รับการประเมินในเชิงนโยบายอย่างยิ่ง

ยิ่งไปกว่านั้น เราจะปฏิเสธไม่ได้ว่า แต่เดิมรัฐวิสาหกิจของไทยคือขุมทองของข้าราชการระดับสูง โดยเฉพาะข้าราชการทหารในสมัยอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) ต่อมาเมื่ออำนาจของทหารได้เสื่อมลงเพราะการเมืองแบบรัฐสภา (Parliamentary Politics) มีความมั่นคงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้นักการเมืองมีอำนาจเพิ่มขึ้นแทนทหารเพราะการต่อสู้ทางการเมืองเกิดขึ้นระหว่างพรรคการเมือง ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นแหล่งทองของนักการเมืองแทน และยิ่งหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ที่ได้ก่อให้เกิดกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างมากมาย จึงทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของนักการเมืองอย่างมหาศาล โดยเฉพาะกลุ่มนักการเมืองที่หากินกับตลาดหุ้น กรณีของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) หรือกรณีการพยายามแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) ก็มีการกล่าวและกล่าวหาถึงผลประโยชน์ที่คนในรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้รับอย่างมหาศาลเช่นกัน

ในขณะเดียวกัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล (Good governance) และบรรษัทภิบาล (Good corporate governance) แต่ถ้าตั้งแต่ตอนเริ่มต้นการแปรรูปแล้วทำกันอย่าง “ธรรมาภิบาล” โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) แล้ว การจะสร้างบรรษัทภิบาลให้เกิดในรัฐวิสาหกิจที่จะถูกแปรรูปให้เป็นบริษัทคงจะเกิดขึ้นได้ยากลำบาก ซึ่งจุดนี้เป็นจุดที่จะเกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คงต้องศึกษาประเมินเชิงเปรียบเทียบด้วยว่ารัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปหรือไม่ถูกแปรรูปนั้น ได้รับการส่งเสริมและกำกับดูแลให้เกิดบรรษัทภิบาลหรือไม่และเพียงไร และในขณะเดียวกันก็ควรจะศึกษาประเมินว่า รัฐวิสาหกิจทั้งที่ถูกแปรรูปและไม่ถูกแปรรูปด้วยว่า รูปแบบของบรรษัทภิบาลที่มีวงความรับผิดชอบอยู่ที่ผู้ถือหุ้น (Shareholders) นั้นเพียงพอหรือไม่ และควรขยายไปสู่รูปแบบของความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท (Corporate social responsibility – CSR) ที่มีวงความรับผิดชอบรวมไปถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในสังคมโดยรวมหรือไม่ เพียงไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักปรัชญาเดิมของการมีรัฐวิสาหกิจ ก็เป็นหนึ่งในการรับผิดชอบต่อสังคม เพราะเป็นการสร้างหลักประกันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะปโภคในประเทศเพื่อให้คนในประเทศได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมได้อย่างทั่วถึง

1.2 โจทย์คำถามของงานวิจัย

จากความสำคัญต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้นทำให้เราสามารถสรุปโดยตั้งเป็นคำถามหลักสำคัญ ๆ ต่อนโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชน โดยเฉพาะในส่วนของ การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจบางส่วนหรือทั้งหมด (Divestiture) ผ่าน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้ดังนี้

1.2.1 เป็นโจทย์คำถามในแง่ของการริเริ่มนโยบาย (Policy initiation) เกี่ยวกับการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจว่ามีเหตุผลมาจากอะไรและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะหรือไม่และเพียงไร กล่าวคือเป็นการตั้งคำถามว่า อะไรคือสาเหตุหรือเป็นปัจจัยให้รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ.2540 – 2549 ซึ่งได้แก่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ (14 พฤศจิกายน 2540 – 9 พฤศจิกายน 2543) และรัฐบาลพรรคไทยรักไทยสมัยแรก (17 กุมภาพันธ์ 2544 – 11 มีนาคม 2548) และสมัยที่ 2 (11 มีนาคม 2544 - 19 กันยายน 2549) ริเริ่มและนํานโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการโอนภาระงานสู่เอกชนในเรื่องการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) และการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) โดยผ่านการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ว่าจะเป็สาเหตุที่เกิดจากภายนอกประเทศ เช่น อุดมการณ์ครอบงำหรือแรงผลักดันจากกระแสการค้าเสรีภายใต้แนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ผ่านการถ่ายโอนทางนโยบาย (Policy transfer) ผ่านสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลกต่าง ๆ หรือสาเหตุที่มาจากภายในประเทศที่เกิดจากวาระ (Agenda) ต่าง ๆ ของแต่ละรัฐบาล และรวมถึงความสัมพันธ์ของสาเหตุทั้งภายในและภายนอก และที่สำคัญคือสาเหตุต่าง ๆ ที่รัฐบาลอ้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นสมเหตุสมผลหรือไม่ และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะจริงหรือไม่ เพียงไร

ดังที่ได้เสนอไปแล้ว เช่น ถ้าปัจจัยภายในเรื่องการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลจนทำให้ผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจอยู่ในระดับต่ำ จนเป็นเหตุผลให้เกิดการปรับปรุงและทำการแปรรูป แต่รัฐบาลกลับแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติและทำเงินให้ประเทศอย่างมหาศาล ทั้ง ๆ ที่มีความจำเป็นในการแปรรูปน้อยกว่าเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนหรือควรที่ควรถูกแปรรูปเพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่กลับไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นจะต้องทำการศึกษาเพื่อหาข้อมูลเพื่อทำการประเมินต่อไป

1.2.2 เป็นโจทย์คำถามในแง่ของการใช้เครื่องมือทางนโยบาย (Policy instrument) อันนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งก็คือคำถามเกี่ยวกับการใช้รูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชนในแบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ การโอนภาระงานให้เอกชน (Privatization) มีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบของการทำให้รัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท (Corporatization) ก่อนแล้วจึงแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายให้กลายเป็นทุนในตลาดหุ้นหรือการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) โดยผ่านพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและก็เป็นรูปแบบที่ทำให้เกิดแรงกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ ทางสังคมมากที่สุด

ดังนั้น การศึกษานี้จึงตั้งคำถามต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้ว่า มีความจำเป็นหรือไม่ที่ต้องมีการแปรรูปโดยการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจไทยสู่ตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้เกิดการถือครองหุ้นจำนวนมากของกลุ่มทุนเอกชนทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบนี้มีข้อดี-ข้อด้อยอย่างไร เมื่อเทียบกับรูปแบบอื่น

การโอนภาระงานให้เอกชน (Privatization) มีหลายรูปแบบ เช่น การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Joint public-private ventures) โดยการจัดตั้งบริษัทลูก การทำสัญญาจ้างเหมาบริการ (Contracting out) และการให้สัมปทานซึ่งแต่ละแบบอาจมีรายละเอียดย่อยลงไปเช่น รูปแบบ BOT (Build Operate Transfer) ที่ให้เอกชนมารับสัมปทานดำเนินงานจนสำเร็จ เมื่อหมดสัญญาแล้วจึงโอนคืนให้กับรัฐ รูปแบบ BOO (Build Owned Operate) ที่เอกชนลงทุนดำเนินการและเป็นเจ้าของ โดยมีรัฐรับซื้อผลผลิตโดยเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่การปรับปรุงประสิทธิภาพภายในหน่วยงานให้ดีขึ้น เป็นต้น ซึ่งรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้จะได้รับการกล่าวถึงบ้างเช่นกันเพื่อเป็นการเปรียบเทียบเชิงวิเคราะห์กับการแปรรูปหรือการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจให้เข้าตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) โดยจะเป็นการเปรียบเทียบในด้านของการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานที่ดีขึ้นอันจะนำไปสู่บริการสาธารณะและประโยชน์สาธารณะที่ดีขึ้นอันจะนำไปสู่การประเมินถึงความจำเป็นของแบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ

1.2.3 เป็นโจทย์คำถามในแง่ของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) ว่ามีกระบวนการดำเนินการอย่างไร มีประสิทธิภาพและโปร่งใสหรือไม่ และที่สำคัญคือสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลที่ให้ไว้หรือไม่ ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่า นอกจากจะมีการตั้งคำถามถึงการมีเหตุผลที่ดีหรือไม่ในการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจตามข้อแรกและมีทางเลือกในรูปแบบอื่นหรือไม่ตามข้อที่สองแล้ว ก็มีคำถามตามมาด้วยว่า ในการดำเนินการแปรรูปได้มีการจัดทำอย่างมีธรรมาภิบาลหรือไม่ กล่าวคือนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลอาจเป็นนโยบายที่ดีและมีเหตุผลรองรับ แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลอาจจะทำการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจอย่างไม่มีความโปร่งใสหรือมีการทุจริตเข้ามาเกี่ยวข้องก็ได้ ดังนั้น จึงต้องมีการตั้งคำถามในระดับกระบวนการของการแปรรูปด้วยความ โดยทำการประเมินด้วยว่ามีความโปร่งใสหรือเกี่ยวข้องกับการทุจริตโดยเฉพาะในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) หรือไม่และเพียงไร และผลที่ออกมาเป็นไปตามหลักการและเหตุผลที่ให้ไว้ในนโยบายการแปรรูปหรือไม่ ซึ่งคำถามเหล่านี้จะนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับการเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจของฝ่ายการเมืองว่าหลังการดำเนินการแปรรูปแล้ว มีอำนาจทางการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์หรือแทรกแซงในรัฐวิสาหกิจหรือไม่และเพียงไร ซึ่งจะเป็นคำถามต่อเนื่องในข้อ 2.4.2

1.2.4 เป็นโจทย์คำถามในแง่ของการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) หลังจากที่ได้มีการแปรรูป ซึ่งจะมีการศึกษาว่าเมื่อมีการทำให้เป็นบริษัทและแปรรูปหรือขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจแล้วก็ให้เกิดผล

อย่างไรต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ และเมื่อมีการแปรรูปแล้วเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ อันนำไปสู่คำตอบว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีเพื่อใครหรือใครได้รับผลประโยชน์ เมื่อใด และอย่างไร (Who gets what when and how) ซึ่งเป็นการนำเอาคำถามทางการเมืองเข้ามาสู่เรื่องของ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใดได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ ซึ่งคำถามนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ระดับคือ

1.2.5 เป็น โจทย์คำถามที่เกี่ยวกับองค์การและผล โดยตรงต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ/ผู้บริหารบรรษัทของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการทำให้เป็นบรรษัท/ผู้บริหารบรรษัทที่ได้รับการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ พนักงาน/ลูกจ้าง นักลงทุน ลูกค้า และประชาชนทั่วไป กล่าวในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อทำการโอนภาระงานสู่เอกชนตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ว่าจะเป็นการทำให้เป็นบรรษัท (Corporatization) หรือโดยการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ที่เป็นกรณีศึกษาแล้ว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ จะได้รับผลดี-ผลเสียอย่างไร โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับผลดี-ผลเสียที่สาธารณชนได้รับ กล่าวคือเป็นคำถามง่าย ๆ ว่าประชาชนคนธรรมดาจะได้อะไร (หรือเสียอะไร) จากการแปรรูปขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ จุดนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องตระหนักถึงอยู่เสมอ เพราะกรอบแนวคิดเรื่องรัฐวิสาหกิจมีพื้นฐานในเรื่องของสิทธิประชาชนที่รัฐควรเป็นผู้จัดการความเป็นอยู่พื้นฐานของประชาชนในประเทศ แม้จะมีการโอนภาระงานสู่เอกชนแล้วก็ยังถือว่าการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ถูกเปลี่ยนรูปไปแล้วยังเป็นบริการสาธารณะอยู่ ซึ่งยังคงไว้ซึ่งประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น แนวความคิดเรื่องบรรษัทภิบาล (Corporate governance - CG) ซึ่งให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น (Shareholders) และเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท (Corporate social responsibility - CSR) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้บรรษัท/บริษัท (ที่เกิดขึ้นจากการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ) มีความรับผิดชอบต่อสังคมในวงกว้างหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จึงเป็นสิ่งที่รัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรสภาพไปเป็นบรรษัทแล้วต้องตระหนักมากกว่าบริษัทเอกชนทั้งหลาย เพราะโดยหลักการแล้วบริษัทเอกชนมีความชัดเจนว่ามีเป้าหมายชัดเจนว่ามุ่งทำกำไร แต่โดยรากเหง้าของรัฐวิสาหกิจแล้วเป็นวิสาหกิจของรัฐที่มุ่งสนองต่อบริการสาธารณะโดยเรื่องของการไม่ใช้วัตถุประสงค์หลัก

1.2.6 เป็น โจทย์ที่เกี่ยวกับผลในวงกว้างทางการเมือง ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า รัฐวิสาหกิจเป็นขุมทองของผู้มีอำนาจทางการเมืองมาตลอด ไม่ว่าอำนาจการเมืองจะตกอยู่กับมือของอำมาตย์ข้าราชการในยุคอำมาตยาธิปไตยหรือนักธุรกิจการเมืองในรูปแบบของทุนสามานต์ต่าง ๆ ที่ฝังตัวอยู่ในพรรคการเมือง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าตั้งคำถามตามมาอีกเช่นกันว่า เมื่อมีการโอนภาระงานสู่เอกชนโดยการแปรรูปแบบขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจแล้ว จะมีการดักดวงผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปจากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือมีการ

แทรกแซงจากอำนาจการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของนักธุรกิจการเมืองหรือไม่และอย่างไร และท้ายสุดแล้ว เมื่อมีการดำเนินการแปรรูปตามนโยบายรัฐบาลแล้ว ประชาชนได้ประโยชน์จากนโยบายหรือไม่

1.3. สมมุติฐานที่เกี่ยวข้องกับโจทย์คำถาม

1.3.1 สมมุติฐานประการที่หนึ่ง: ในระดับของการริเริ่มนโยบาย (Policy initiation) การโอนภาระงานสู่เอกชนแบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ แม้แนวความคิดและการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชน อาจจะมีมาก่อน แต่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดปัจจัยภายนอกเป็นแรงบีบทำให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจให้เป็นผลมากขึ้น ซึ่งในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ครอบงำหลักของพวกเขาเสรีนิยมใหม่ที่มีต่อกรอบความคิดต่าง ๆ ในรัฐทุนนิยม และเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะโลกที่เป็นกระแสหลักและเป็นกระแสครอบงำ (Dominant and mainstream global public policy) ผ่านฉันทานุมัติวอชิงตันในเรื่องของการโอนภาระงานสู่เอกชน

ในขณะเดียวกันก็มีปัจจัยภายใน โดยรัฐบาลประชาธิปไตยก็มีวาระของตนเองในเรื่องนี้ เพราะต้องการลดภาระทางการเงินของรัฐเองที่ต้องสนับสนุนต่อรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งก็เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับพันกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ แต่เมื่อรัฐบาลไทยรักไทยเข้ามาบริหารประเทศนั้น ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจได้ทุเลาลงแล้ว แต่รัฐบาลไทยรักไทยยังคงผลักดันให้มีการขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจให้เข้าสู่ตลาดทุนหรือตลาดหุ้นอย่างเข้มข้น ทั้งนี้เพื่อขยายมูลค่าในตลาดหลักทรัพย์ (Market capitalization) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกับรัฐบาลประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจบางส่วนหรือทั้งหมดไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของตัวรัฐวิสาหกิจเองตามหลักของการโอนภาระงานสู่เอกชนสากล

1.3.2 สมมุติฐานประการที่สอง: ในระดับของการเลือกเครื่องมือทางนโยบาย (Policy instrument) แบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ ถ้าต้องมีการโอนภาระงานสู่เอกชนแล้วมีความจำเป็นเพียงไรที่จะต้องใช้การโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (หรือรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความเข้าใจของสังคมไทย) เพราะการโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ เปรียบเสมือนกับการขายทรัพย์สินของชาติ เนื่องจากทุนที่ลงไปของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นเงินทุนที่มาจากภาษีหรือเงินของประชาชนแต่ต้องโอนความเป็นเจ้าของมาให้เอกชนที่มุ่งค้ากำไร แม้ว่าในอีกมุมหนึ่งการขายนี้จะ

สร้างรายได้ให้รัฐบาลหรือลดภาระที่รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจหรือทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ตาม

ถ้าอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแบบการขายทรัพย์สินจะสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยรวม โดยทำให้บริการและการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปดีขึ้น คำถามที่ตามมาคือ จำเป็นหรือไม่ที่ต้องดำเนินการในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ และถ้าการขายทรัพย์สินเป็นการเลือกขายแต่รัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly)⁴ หรือผูกขาดในตลาดที่มีพื้นฐานที่จะสร้างกำไรอยู่แล้ว ก็ไม่ได้สร้างการแข่งขันขึ้นมาเพราะยังมีการผูกขาดอยู่ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าการขายนั้นเป็นการขายแบบไม่เกินกึ่งหนึ่ง ซึ่งท้ายสุดรัฐยังคงความเป็นเจ้าของและควบคุมรัฐวิสาหกิจจากการถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่งอยู่ ซึ่งก็ยิ่งทำให้ไม่ได้มีการใช้กลไกตลาดอย่างแท้จริง เพราะไม่ได้สร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดคำถามตามมาว่าการแปรรูปนั้นไม่ได้ทำเพื่อการสร้างการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพขึ้นในรัฐวิสาหกิจ อันจะส่งผลต่อประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่เป็นการทำเพื่อสนองตอบนโยบายบางประการหรือผลประโยชน์บางประการของคนในรัฐบาล

ถ้าเหตุผลสำคัญของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจโดยให้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เป็นเรื่องของการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำมาสู่บริการสาธารณะที่ดีกว่า การโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบอื่น ๆ อาจจะเป็นคำตอบที่ดีไม่แพ้การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ ยิ่งไปกว่านั้น มีรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการสูงและนำรายได้เข้าสู่รัฐ ซึ่งส่วนมากจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติซึ่งผูกขาดในด้านทรัพยากรและในด้านตลาด ซึ่งรัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว แม้แต่น้อย เพราะไม่ได้สร้างการแข่งขันตามกลไกตลาดให้เกิดขึ้น แต่รัฐบาลก็ได้ทำการขายไป และในทางตรงกันข้าม มีรัฐวิสาหกิจบางส่วนที่มีผลประกอบการต่ำและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำ แต่ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลที่จะทำการแปรรูปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน สิ่งเหล่านี้ ทำให้เกิดคำถามในเชิงนโยบายว่าการโอนภาระงานสู่เอกชนโดยการแปรรูปขายทรัพย์สินผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยว่าสนองตอบต่อสิ่งใดกันแน่

1.3.3 สมมุติฐานประการที่สาม: ในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) ในกระบวนการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ซึ่งโดยหลักแล้วควรที่จะมีการประเมินทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่จะถูกขายเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นได้รับประโยชน์จากมูลค่าทรัพย์สินสูงสุด แม้จะต้องมีการขายให้

⁴ การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) หมายถึง การที่ผู้ให้บริการรายใหญ่ที่สุดซึ่งโดยปกติแล้วมักจะเป็นรายแรกที่ให้บริการมีข้อได้เปรียบทางด้านต้นทุนเหนือกว่าคู่แข่ง ซึ่งจะทำให้เกิดอุปสรรคที่จะทำให้เกิดคู่แข่งรายใหม่เข้ามา ส่วนใหญ่การผูกขาดโดยธรรมชาติมักเกิดในการให้บริการสาธารณูปโภคที่ต้องใช้การลงทุนสูง เช่น การจัดทำท่อก๊าซเพื่อทำการผลิตและเพื่อส่งไปตามบ้าน การจัดทำท่อส่งน้ำประปา หรือการจัดทำสายส่งสายไฟแรงสูง

ได้ราคาที่เป็นที่ดึงดูดให้นักลงทุนมาซื้อ แต่จุดนี้อาจนำมาสู่การทุจริตได้ถ้าการประเมินราคามีการประเมินที่ต่ำเกินไปจริง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการขายทรัพย์สินออกไปในตลาดหลักทรัพย์โดยไม่มีการกระจายหุ้นให้ทั่วถึงกับสาธารณชน จะทำให้ผู้ได้รับประโยชน์เป็นชนกลุ่มน้อยที่ซื้อทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ได้ผ่านการลงทุนโดยรัฐได้ในราคาที่ถูกลงและทำให้ทำให้เกิดกำไรแก่ชนกลุ่มนี้มาก

1.3.4 สมมุติฐานประการสุดท้าย: ในระดับของการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) จะเป็นการตรวจสอบความสอดคล้องกันหรือขัดแย้งกันระหว่างหลักการและเหตุผลที่ให้ไว้ในการริเริ่มนโยบายและการนำมาปฏิบัติ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของการนำเอาคำถามทางการเมืองที่ใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร ในการแปลงสภาพให้เป็นบริษัท (Corporatization) และในการขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) กล่าวคือเป็นการประเมินในเชิงวิเคราะห์ว่าประชาชนได้รับบริการจากบริษัทที่ได้มีการแปรรูปไปจากรัฐวิสาหกิจเดิมเหมือนเดิม ดีขึ้นหรือเลวลง โดยเฉพาะในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้าและประปา ซึ่งผูกพันอยู่กับการกินอยู่ของประชาชน ในส่วนนี้มีสมมุติฐานเบื้องต้นว่า ไม่ว่าจะมีการแปรรูปหรือไม่ ราคาค่าบริการของรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคส่วนใหญ่จะไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก เพราะรัฐจะคอบกำกับดูแลในเรื่องนี้อย่างเข้มงวดเนื่องจากมีผลกระทบต่อคะแนนนิยมของรัฐบาลแต่ละพรรคเอง

ในส่วนนี้ ยังมีข้อสันนิษฐานอีกว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของการโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจการเมืองในรัฐบาลและยังมีการแทรกแซงในการบริหารจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนอยู่สูง กล่าวคือนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจเป็นวาระทางการเมืองที่ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

1.4 .วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.4.1 เพื่อศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy initiation) เกี่ยวกับการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) แบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) และการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) ในประเทศไทย

1.4.2 เพื่อศึกษาและประเมินผลการเลือกเครื่องมือทางนโยบาย (Policy instrument) การโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจและการทำให้เป็นบริษัทในประเทศไทยว่ามีข้อดีและข้อเสียอย่างไร และสร้างผลกระทบต่อสังคมหรือไม่ อย่างไร และเพียงไร โดยจะมีการเปรียบเทียบกับการโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบอื่น ๆ

1.4.3 เพื่อศึกษาและประเมินว่าการนำเอานโยบาย (Policy implementation) ภายใต้นโยบายการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจและการทำให้เป็นบรรษัทนั้น มีการดำเนินการอย่างไรบ้าง และมีธรรมาภิบาลหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการประเมินให้เห็นว่าหลักการสวหยุดที่รัฐบาลให้ไว้ นั้น เมื่อได้รับการนำเอามาปฏิบัติแล้ว สอดคล้องกันหรือไม่เมื่อได้รับการนำเอามาปฏิบัติ

1.4.4 เพื่อศึกษาประเมินผลการในนโยบายการทำให้เป็นบรรษัทและการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยศึกษาถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ และรวมไปถึงประเมินเกี่ยวกับการเข้ามาแทรกแซงจากอำนาจทางด้านการเมืองต่อรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในส่วนนี้จะมีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปโดยกระจายหุ้นสู่ตลาดหลักทรัพย์ รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการทำให้เป็นบรรษัทแต่ยังไม่ได้กระจายหุ้น และรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับการกระจายหุ้นหรือการทำให้เป็นบรรษัท

1.5 กรอบความคิดและทฤษฎีในการศึกษาวิจัย

เพื่อให้การศึกษาการประเมินผลนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการทำให้เป็นบรรษัทในช่วงปี 2540-2549 เป็นไปอย่างชัดเจน จึงต้องมีกรอบความคิดในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่ง ณ ที่นี้ขอเสนอกรอบความคิดสำคัญ ๆ 3 กรอบคือ

1.5.1 กรอบความคิดรูปแบบการ โอนภาระงานสู่เอกชน

เพื่อให้เข้าใจและเป็นแนวทางในการศึกษาว่าการ โอนภาระงานสู่เอกชนมีความหมายที่ถูกต้องอย่างไร การโอนภาระงานสู่เอกชนมีรูปแบบย่อยอะไรบ้าง และมีความเกี่ยวข้องอย่างไรกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่สังคมไทยเข้าใจ ซึ่งในส่วนนี้จะรวมเรื่องการแปลงสภาพให้เป็นบรรษัท (Corporatization) เข้าไปด้วย เพราะแม้ว่าการแปลงสภาพให้เป็นบรรษัทจะไม่ได้เป็นรูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชนโดยตรง แต่ก็ก็เป็นกระบวนการสำคัญ (โดยเฉพาะในประเทศไทย) อันจะนำไปสู่การโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) การเข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับการโอนภาระงานสู่เอกชนและรูปแบบต่างของการโอนภาระงานสู่เอกชนจะทำให้การประเมินนโยบายรัฐเกี่ยวกับเรื่องได้รับการประเมินอย่างมีความเข้าใจตรงกันมากขึ้น และเพื่อเป็นพื้นฐานในการประเมินการเลือกเครื่องมือทางนโยบาย (Policy instrument) ของรัฐ

1.5.2 กรอบความคิดความสัมพันธ์ระหว่าง การโอนภาระงานสู่เอกชนกับนโยบายสาธารณะ

เพื่อให้เป็นกรอบและเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจและในการศึกษาว่า การโอนภาระงานสู่เอกชน เกี่ยวข้องและสัมพันธ์อย่างสำคัญอย่างไรกับนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มนโยบาย การเลือกใช้เครื่องมือ ทางนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ และที่สำคัญคือนโยบาย ของรัฐในเรื่องนี้ส่งผลอย่างไรต่อประชาชนในประเทศ หน่อความคิด (Concept) ต่าง ๆ ในกรอบความคิดนี้ นอกจากจะมีบางส่วนถูกใช้เป็นพื้นฐานที่ใช้ในการนำเสนอในบทที่ 3 ซึ่งเกี่ยวกับพัฒนาการของรัฐวิสาหกิจไทย นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ และการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) แล้ว ยังถูกใช้เป็นฐานใน การวิเคราะห์ในบทอื่น ๆ

1.5.3 กรอบความคิดการศึกษาเปรียบเทียบ

กรอบการศึกษานี้จะนำไปสู่รูปแบบการการดำเนินการ โอนภาระงานสู่เอกชนของประเทศต่าง ๆ ในบท ที่ 4 เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่าง ข้อดีและข้อด้อย เพื่อนำศึกษา วิเคราะห์และนำมาเป็นบทเรียนในการศึกษาการ โอนภาระงานสู่เอกชน โดยเฉพาะในส่วนของการขาย ทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

รายละเอียดของกรอบแนวคิดต่าง ๆ จะได้รับการนำเสนอในบทที่ 2

1.6. ระเบียบวิธีวิจัยและขอบเขตของการวิจัยรวมทั้งแหล่งข้อมูล

1.6.1 ระเบียบวิธีวิจัยของโครงการวิจัย ประกอบด้วย วิธี 3 ดำเนินการวิจัย ดังนี้

1.6.1.1 การวิจัยเอกสาร เป็นการทำการวิจัยโดยการศึกษาวិเคราะห์ ตำรา ผลการศึกษาที่ผ่านมา นโยบาย เจือใจข้อตกลง แผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน แผน เอกสารราชการ บันทึกการประชุม Website ของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยการวิเคราะห์วิจัยนี้จะทำทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

1.6.1.2 การสัมภาษณ์ ทั้งปลายเปิด (Open-ended) และกึ่ง โครงสร้าง (Semi-structured interview) กับผู้ที่ เกี่ยวข้องทางด้านนโยบายการ โอนภาระงานสู่เอกชน โดยเน้นที่รูปแบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ เช่น

ข้าราชการและนักการเมืองระดับสูงที่กำกับดูแลหน่วยงาน ตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริการของหน่วยงาน หรือคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น

1.6.1.3 การจัดทำสัมมนากลุ่มย่อย (Focused group) เพื่อระดมความคิดเห็น ผ่านการสุ่มเลือกประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บริษัทเอกชน และผู้ที่มีความเกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ

1.6.2 ขอบเขตของการวิจัย การศึกษาวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงนโยบายที่เน้นการศึกษาในระดับมหภาคเกี่ยวกับการริเริ่มนโยบาย การลือกเครื่องมือทางนโยบาย การนำนโยบายมาปฏิบัติ และการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย และความสัมพันธ์ของสิ่งเหล่านี้ มากกว่าเป็นการลงรายละเอียดของแต่ละองค์การซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปลงสภาพโดยการทำให้เป็นบริษัทหรือโดยการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ จะมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1.6.2.1 ปัจจัยในการกำหนดนโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจแต่ละช่วงและตัวนโยบายในการโอนภาระงานสู่เอกชนในช่วงปี พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งก็คือนโยบายของรัฐบาลประชาธิปัตย์และรัฐบาลไทยรักไทย โดยจะทำการศึกษาทั้งปัจจัยภายในประเทศ อันได้แก่ สถานการณ์ของรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลาดังกล่าวและปัจจัยภายนอก ได้แก่ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ที่ผลักดันให้เกิดนโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชน ซึ่งส่งผลให้พวกเสรีนิยมใหม่มีบทบาทมากขึ้น

1.6.2.2 รูปแบบหรือแนวทางการโอนภาระงานสู่เอกชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2549 โดยศึกษาในขอบเขตของการโอนภาระงานสู่เอกชนแบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญ อาทิเช่น รัฐวิสาหกิจประเภทที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติหรือที่จัดหาบริการทางด้านสาธารณูปโภค เช่น นโยบายการขายทรัพย์สิน (Divestiture) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 สาขาใหญ่ ๆ คือ สาขาพลังงาน สาขาสื่อสาร สาขาส่ง และสาขาสาธารณูปโภคโดยศึกษากลุ่มประปา

1.6.2.3 ประเมินผลกระทบในเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นจากการโอนภาระงานสู่เอกชน โดยจะมีการคัดสรรนำเอารัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญมาเป็นกรณีศึกษา รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงบวก และผลกระทบในเชิงลบจากการโอนภาระงานสู่เอกชน เพื่อตอบคำถามว่าเมื่อแปรรูปตามความหมายของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ

ตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ 2542 แล้วผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ และสังคมจะได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างไร

1.6.2.4 ปัจจัยทางการเมืองกับการแปรรูปโดยการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการประเมินนโยบาย โดยการพิจารณาจากผลประโยชน์ที่ทางกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มทางการเมืองพึงได้รับ ไม่ว่าจะ เป็นในชุดอำนาจมาตาธิปไตยหรือธนาธิปไตย เหตุที่พิจารณาก็เพราะรัฐวิสาหกิจเปรียบเสมือนขุมทรัพย์ทางการเมืองทางหนึ่งเช่นกัน

โดยรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการเลือกศึกษาจะเลือกจาก 4 สาขาจาก 9 สาขาตามที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) แบ่ง

โดยในการทำการศึกษาวิจัยนั้น มุ่งเน้นไปที่กรณีศึกษาของรัฐวิสาหกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชน เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ กล่าวคือ เป็นกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนค่อนข้างมาก และหากแปรรูปแล้วอาจมีแนวโน้มที่จะถูกผูกขาด ดังนั้น ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปลงสภาพโดยการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) หรือได้รับการขายทรัพย์สิน (Divestiture) บางส่วนโดยการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ต่าง ๆ ที่ จะได้รับการศึกษามีดังนี้

สาขาพลังงาน ทำการศึกษา

1. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
2. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)
4. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)

สาขาสื่อสาร ทำการศึกษา

1. บริษัท ทีโอที จำกัด
2. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
3. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

สาขากิจการขนส่ง ทำการศึกษา

1. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)
2. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.)

3. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
 4. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
 5. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ในอดีต
- สาขาสาธารณูปการ (ประปา) ทำการศึกษา
1. การประปานครหลวง (กปน.)
 2. การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.)

1.7. แหล่งข้อมูลในการทำวิจัย ประกอบด้วย

1.7.1 แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Resources) ได้แก่ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ การจัดทำโพลล์สรุปเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และตัวแทนจากองค์กรภาครัฐและองค์การภาคประชาชน เป็นต้น

1.7.2 แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary resources) ได้แก่ เอกสาร ตำรา ผลการศึกษาในอดีต เจาะลึกข้อตกลง แผนของหน่วยงาน บันทึกการประชุม รายงานประจำปี เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.8. ผลผลิต (Output of deliverable) จากการศึกษาวิจัย

1.8.1 บทความทางวิชาการที่จะตีพิมพ์ในวารสารระดับนานาชาติ หนังสือที่ปรับมาจากงานวิจัย หรือบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในประเทศ โดยเป็นการให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นระบบและถูกต้องตามหลักวิชาการ

1.8.2 ผลการศึกษาวิจัยที่มีการประเมินเชิงวิพากษ์ในนโยบายของรัฐในเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชน อันสามารถนำไปใช้ในการกำหนดรูปแบบ หรือใช้เป็นแนวทางในการโอนภาระงานสู่เอกชนอย่างสมเหตุสมผล และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากผลผลิตของโครงการศึกษาวิจัย

1.9.1 การเผยแพร่ผ่านบทความวิจัย หนังสือ หรือสื่อต่าง ๆ ที่จะช่วยในการทำความเข้าใจและให้ความรู้ต่อประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการ โอนภาระงานสู่เอกชนว่า มีรูปแบบเช่นไร และเมื่อแปรรูปแล้ว ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และภาครัฐ จะได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ในแง่ใดและอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นการลดต้นทุนในเชิงนโยบายที่อาจเกิดขึ้นจากการต่อต้านการ โอนภาระงานสู่เอกชน ต้นทุนในเชิงเศรษฐกิจที่อาจเกิดจากการกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดในการเลือกรูปแบบที่เหมาะสมต่อการแปรรูป และต้นทุนในเชิงสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการแปรรูปที่ไม่เหมาะสมอีกด้วย

1.9.2 ผลของการศึกษาสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจของหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบนโยบายการ โอนภาระงานสู่เอกชน โดยอาจนำไปใช้ในการกำหนดกลยุทธ์หรือแผนการดำเนินงานในการแปรรูปที่เหมาะสม อันจะช่วยลดโอกาสของการดำเนินนโยบายการ โอนภาระงานสู่เอกชนที่ไม่เหมาะสม

1.9.3 แนวทางในการปรับเปลี่ยนนโยบายการ โอนภาระงานสู่เอกชนที่มีความเหมาะสม เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ทั้งประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจากการ โอนภาระงานสู่เอกชน

1.9.4 ภาพรวมของนโยบายรัฐเกี่ยวกับการ โอนภาระงานสู่เอกชนในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา อันจะทำให้ผู้ที่ต้องการทำการศึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของไทยสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาได้ต่อไปในอนาคต

1.10 เอกสารอ้างอิงของโครงการวิจัย (เบื้องต้น)

นันท์วัฒน์ บรรณานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, (2550

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจกรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543)

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ‘การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวทางการจัดการปกครอง’ ประมวล

สารชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ เล่มที่ 2 หน่วยที่ 10, (นนทบุรี, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547)

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา โลกาภิวัดน์ บรรษัทข้ามชาติ บรรษัทภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท

(กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548)

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา สิริพรรณ นกสวน และพฤทธิสาธณ ชุมพล, บรรณาธิการ, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550)

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ **องค์การที่เป็นทางการ: กรณีผู้ว่าฯซีอีโอ กรุงเทพฯ**, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551)

Ake Tangsupvattana 'Driving the Juggernaut: From Economic Crisis to Global Governance in Asia Pacific', Simon SC Tay, ed., **Pacific Asia 2022: Sketching Futures of a Region**, (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2005)

Ake Tangsupvattana 'Thailand Election 2005: Towards Authoritarian Populism or Participatory Democratic Governance?', in Simon Tay and Yeo Lay Hwee, **Elections in Asia: Making Democracy Work?**, (Singapore, Marshall Cavendish International, 2006)

Ake Tangsupvattana 'Consequences of Neoliberal Economic Globalization in Thailand', in Richard Westra, ed., **Confronting Global Neoliberalism: Third World Resistance and Development Strategies**, (Atlanta: Clarity Press, 2010),

Giddens, A. **Runaway World**, (London: Profile Books, 1999).

Hague, R. and Harrop, M. **Comparative Government and Politics: An Introduction**, 7th ed., (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007)

Heywood, A. **Politics**, 3rd ed., (Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2007)

Higgott, Richard. 'Contested Globalization: The Changing Context and Normative Challenges', **Review of International Studies**, 26, 131–153, 2000.

Hodge, G. **Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas**, (Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2006)

Krai Yudht Dhiratayakinant, **Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand** (Bangkok, Thailand Development Research Institute Foundation, 1989)

Kerf, M. et al. **Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award** (Washington, World Bank, 1998)

Kumar, S and Prasad, C.J. **Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure** (Kerala Calling, February 2004)

McGrew, A. 'A Global Society?', in Stuart Hall, David Held and Tony McGrew (eds.) **Modernity and Its Futures**, (Cambridge, Polity, 1992).

Morgan, P. ed., **Privatization and the Welfare State: implications for Consumers and the Workforce**, (Hants, Dartmouth, 1995)

Saunders, P., and Harris, C. (1994) *Privatization and Popular Capitalism*, Buckingham, Open University Press.