

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและกรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 2.1 กรอบความคิดรูปแบบการโอนภาระงานสู่เอกชน

คำว่า Privatization หรือ “การโอนภาระงานสู่เอกชน” เป็นคำที่มีการใช้กันอย่างสับสนทั้งในด้านการแปลและความเข้าใจในความหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากมีความเข้าใจผิดคิดว่าเป็นคำ ๆ เดียวกับ Divestiture หรือ “การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับที่เราใช้คำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ทั้งนี้ เนื่องจากความเป็นมาของ “การโอนภาระงานสู่เอกชน” ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษไปเกี่ยวข้องกับ “การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ” จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกิดขึ้น<sup>1</sup> ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนนี้แสดงให้เห็นถึงมายาคติ (Myth) แรกของเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เรามักจะเข้าใจกันว่า Privatization คือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะจริง ๆ แล้ว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีความหมายใกล้เคียงกับการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ซึ่งเป็นเพียงแค่รูปแบบหนึ่งของการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) เท่านั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยนั้นมีมายาคติและความสับสนทั้งในแง่ของการแปลและความเข้าใจในเรื่อง Privatization ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากจะมีส่วนเกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวไปแล้ว “การโอนภาระงานสู่เอกชน” ยังได้มีการพัฒนาไปสู่รูปแบบและเทคนิคที่กว้างมากขึ้น<sup>2</sup> กว่าที่จะเป็นเพียงแค่เรื่องของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม สำหรับความหมายของการโอนภาระงานสู่เอกชนหรือ Privatization ที่ได้รับการยอมรับคือการใช้ในความหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการเพิ่มการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่เคยเป็นบทบาทของภาครัฐเดิมให้เป็นบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น<sup>3</sup> หรือกล่าวได้ว่าการโอนภาระงานสู่เอกชนคือการทำให้เป็นเอกชนหรือเพิ่มบทบาทหรือวิธีการอันหลากหลายของเอกชน ในกิจกรรมหรือกิจการที่เดิมเคยเป็นของรัฐมาก่อน หรือถ้าพิจารณาโดยเปรียบเทียบระหว่างภาครัฐกับเอกชน การโอนภาระงานสู่เอกชนคือการเพิ่มนี้หนักในบทบาทของฝ่ายเอกชน ซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นการลดบทบาทของฝ่ายรัฐไปในตัว<sup>4</sup> นอกความคิดทั่วไปที่อยู่เบื้องหลังการโอนภาระงานสู่เอกชนคืออุดมการณ์หรือความเชื่อที่ว่าขนาดของภาครัฐในการเข้าไปเกี่ยวข้องของภาคสาธารณะทางเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา

<sup>1</sup> Dudley, L. and Bogaevskaya, A. ‘Contracting as Policy: Worldwide Implications’ in Graeme Hodge **Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas**, (Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2006) p. 36.

<sup>2</sup> Graeme Hodge ‘Introduction’ in Graeme Hodge **Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas**, (Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2006) p. 3.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>4</sup> พิชญ์ เสียงษ์พงษ์ ‘Privatization/การโอนภาระงานสู่เอกชน’ ใน เอก ตังทรัพย์วัฒนา และคณะ บรรณาธิการ **คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1**, (กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550 พิมพ์ครั้งที่ 2) หน้า 290

และการให้ภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือบริษัทเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้มากที่สุดคือการสร้างประสิทธิภาพสูงสุด จุดนี้ทำให้คำว่า การโอนภาระงานสู่เอกชนสัมพันธ์กับนโยบายที่เกี่ยวเนื่องกับการสถาปนาพลังของตลาด (Market force) ขึ้นมาใหม่ในฐานะที่เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการแจกแจงการจ้างงาน เงินเดือน สินค้า และบริการ โดยทำให้วิสาหกิจและบริการภาครัฐที่มีอยู่เดิมมีการแข่งขันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>5</sup> ดังนั้น การโอนภาระงานสู่เอกชนจึงเกี่ยวข้องกับเรื่องของ การขายทรัพย์สินสาธารณะ การโอนความเป็นเจ้าและการควบคุมการบริหารงานจากรัฐสู่ภาคเอกชน ซึ่งทำให้เกิดการบั่นทอนการทำวิสาหกิจให้เป็นของรัฐ (Nationalization) ไม่ว่าจะเป็นการบั่นทอนบางส่วนหรือทั้งหมด<sup>7</sup> ในลักษณะนี้จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมการโอนภาระงานสู่เอกชนจึงเกี่ยวข้องกับความคิดของพวกเขาเสรีนิยมใหม่ (Neoliberals) ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

ส่วนในด้านการแบ่งรูปแบบของ โอนภาระงานสู่เอกชนยังเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันอยู่ในระดับหนึ่ง ในหลาย ๆ ที่ จะหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า Privatization เนื่องจากมีนัยอันไม่เป็นที่ปราถนาโดยอาจจะใช้คำว่า Leasing หรือ Concession แทน นอกจากนี้ รูปแบบแต่ละอย่างอาจถูกจัดแตกต่างกันจากเกณฑ์ในการแบ่งของแต่ละคน ทำให้ต้องไปศึกษาความเฉพาะเจาะจงของแต่ละบริบทที่แต่ละรูปแบบที่เกิดขึ้นจากรายละเอียดของเงื่อนไขอันส่งผลต่อการแบ่งรูปแบบด้วยเช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายของแต่ละประเทศก็ส่งผลต่อการแบ่งรูปแบบให้เหมือนหรือให้ต่างกัน ได้เช่นกัน<sup>8</sup> รายละเอียดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นเจ้าของ (Ownership) ความรับผิดชอบในการดำเนินการ (Operations accountability) การลงทุน (Investment) การรับความเสี่ยงในการทำธุรกิจ (Commercial risk) และระยะเวลาในการดำเนินการ (Duration)<sup>9</sup> ก็ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแบ่งรูปแบบทั้งสิ้น ซึ่งในการแบ่งรูปแบบของแต่ละคนก็มีการแบ่งภายใต้กรอบใหญ่และวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน เช่น การแบ่งรูปแบบภายใต้กรอบของการให้สัมปทาน<sup>10</sup> (Concession) หรือของการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน<sup>11</sup> (Public – Private Partnerships) อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยนี้จะนำเอาการแบ่งของ Kraiyudht Dhiratayakinant<sup>12</sup> ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับกรอบความคิดเรื่องการ โอนภาระงานสู่เอกชน โดยตรงและของสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ

<sup>5</sup> Kraiyudht Dhiratayakinant *Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand* (Bangkok, Thailand Development Research Institute Foundation, 1989) p. 2.

<sup>6</sup> Pulkingham 1989 cited in Morgan, P. 'The Privatization and the Welfare State: A Case of Back to the Future?', in Philip Morgan, ed., *Privatization and the Welfare State: Implications for Consumers and the Workforce*, (Hants, Dartmouth, 1995), p.4.

<sup>7</sup> Klein 1988 cited in Morgan, P. 'The Privatization and the Welfare State: A Case of Back to the Future?', in Philip Morgan, ed., *Privatization and the Welfare State: Implications for Consumers and the Workforce*, (Hants, Dartmouth, 1995), p.4.

<sup>8</sup> Michel Kerf et al. *Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award* (Washington, World Bank, 1998) p. 18.

<sup>9</sup> Kumar, S and Prasad, C.J. *Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure* (Kerala Calling, February 2004) pp. 36-37.

<sup>10</sup> Michel Kerf et al. *Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award*.

<sup>11</sup> Kumar, S and Prasad, C.J. *Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure*.

<sup>12</sup> Kraiyudht Dhiratayakinant *Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand*.

กระทรวงการคลัง<sup>13</sup> ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลรัฐวิสาหกิจไทยโดยตรงเป็นหลักแม้จะมีการประยุกต์นำเอาจากงานจากส่วนอื่น ๆ มาประกอบด้วย ซึ่งการโอนภาระงานสู่เอกชนสามารถแบ่งเป็นรูปแบบต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

### 2.1.1 การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture)

การที่เลือกเสนอรูปแบบนี้เป็นรูปแบบแรกเพราะรูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชนรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ถูกให้ความสำคัญสำหรับการศึกษานี้ Divestiture หมายถึงการขายทรัพย์สินของรัฐไปยังภาคเอกชน ดังนั้น จึงเป็นการ โอนหรือแปรสภาพความเป็นเจ้าของจากรัฐไปสู่เอกชน ซึ่งการขายทรัพย์สินนี้แม้จะเป็นการขายแบบทั้งหมดหรือการขายเพียงบางส่วนจะเกี่ยวข้องกับการขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ<sup>14</sup> (State-owned enterprise) ดังนั้น จึงทำให้ความหมายของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) มีความหมายตรงกับ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ตามความเข้าใจที่ใช้ในประเทศไทยมากที่สุด จึงทำให้การศึกษานี้ใช้คำว่า “การแปรรูป” หรือ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ในความหมายเดียวกันกับการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ไม่ใช่ในความหมายของการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization)

การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจสามารถแบ่งแยกย่อยได้อีก 4 วิธีคือ

- 1) การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจทั้งหมด แต่การขายในรูปแบบนี้สามารถขายแบบทีเดียวทั้งหมดหรือแบ่งส่วนขายแยกออกจากกัน แต่แม้จะมีการแยกส่วนขายก็ต้องขายทั้งหมด
- 2) การแบ่งขายบางส่วน กล่าวคือบางส่วนยังคงอยู่แต่บางส่วนของรัฐวิสาหกิจจะถูกขายออกไป
- 3) การเปลี่ยนรูปแบบของผู้ถือหุ้นโดยขายหุ้นให้แก่เอกชน<sup>15</sup>

ซึ่งในรูปแบบที่ 3 จะเกี่ยวข้องกับการกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจออกไปสู่เอกชน ซึ่งก็สามารถแบ่งรายละเอียดได้เป็น 2 แบบ

ก.การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เป็นรูปแบบที่เน้นหลักการที่ว่า ประโยชน์จะเกิดขึ้นกับรัฐถ้ามีผู้ซื้อแข่งกันซื้อหุ้นที่ถูกกระจายออกมาในราคาที่สูงสุด เพราะจะเป็นการสร้างรายได้ให้แก่รัฐสูงสุดซึ่งสามารถแบ่งย่อยออกไปได้อีก 3 แบบย่อย

<sup>13</sup> เดิมคือ “กองรัฐวิสาหกิจ” และได้เปลี่ยนฐานะเป็น “สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ” ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2538 ต่อมาภายหลังได้รับการยกฐานะเป็นเป็น “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)” มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

<sup>14</sup> Kraiyudht Dhiratayakinant Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand, หน้า 2.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน.

-การลดสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐลงบางส่วนแต่รัฐยังถือหุ้นเกินร้อยละ 50 เป็นการแบ่งขายหุ้นบางส่วนออกขายในตลาดหลักทรัพย์ แต่ยังมีผลให้รัฐวิสาหกิจเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เพราะรัฐบาลยังถือหุ้นเกินครึ่ง<sup>16</sup> เช่น กรณีการนำหุ้นบริษัทการบินไทยออกขายในตลาดหลักทรัพย์ครั้งแรก ทำให้รัฐถือหุ้นน้อยลงเหลือร้อยละ 92.86 และเอกชนถือหุ้นร้อยละ 7.14<sup>17</sup> ซึ่งในรูปแบบนี้ รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปลงสภาพเป็นบริษัท ไม่ว่าจะเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนที่มีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ จะยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อยู่

-การลดสัดส่วนผู้ถือหุ้นภาครัฐลงโดยถือหุ้น ไม่เกินร้อยละ 50 ซึ่งมีผลให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เช่น การขายหุ้นในบริษัททิพย์ประกันภัย จำกัด<sup>18</sup>

-การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเพื่อทำกิจกรรมแทน รูปแบบนี้รัฐวิสาหกิจจะต้องตั้งบริษัทย่อยหรือกระจายหุ้นของบริษัทย่อยนี้ด้วยการนำเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 50 โดยที่บริษัทลูกนี้จะดำเนินการในรูปแบบบริษัทมหาชนที่เป็นเอกชนเต็มทีหลังจากมีการซื้อขาย เช่นกรณีของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่ตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า (EGCO) ขึ้นโดยถือหุ้นร้อยละ 100 ก่อน จากนั้นจึงกระจายหุ้นร้อยละ 51 เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์<sup>19</sup>

อย่างไรก็ตาม ในลักษณะของการจัดตั้งบริษัทลูกนี้ Kraiyudht Dhiratayakinant พิจารณาว่าเป็นการลงทุนร่วมระหว่างภาคภาครัฐและเอกชน (Joint-public-private venture) กล่าวคือแทนที่จะทำการการขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมดหรือบางส่วน รัฐวิสาหกิจอาจจัดตั้งบริษัทลูกของตนร่วมกับภาคเอกชนหรือจัดตั้งบริษัทใหม่ร่วมกับภาคเอกชน ซึ่งในแบบนี้จะมีลักษณะเหมือนการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divesture) เพราะเป็นมาตรการที่มีส่วนในการดึงเอาทุนภาคเอกชนเข้ามาร่วมความเสี่ยง (และในมุมมองก็เป็น การดึงเอาทุนของรัฐเข้าไปสู่ภาคเอกชนด้วย – ผู้เขียน) แต่แทนที่จะไปยุ่งกับการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วโดยตรง ก็เลยไปจัดทำวิสาหกิจใหม่โดยการลงทุนร่วมกัน รูปแบบนี้อยู่บนหลักการที่ว่ายังมีความจำเป็นที่ทางภาคสาธารณะต้องเข้ามาแทรกแซงในวิสาหกิจที่จัดตั้งอยู่ ซึ่งจะแตกต่างกับการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของของรัฐวิสาหกิจ (โปรดดูรูปแบบของการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนซึ่งจะกล่าวต่อไป)<sup>20</sup>

<sup>16</sup> สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 20-21.

<sup>17</sup> พัชร ติโนรสและพิจิตรา สุภสวัสดิ์กุล, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543), หน้า 14.

<sup>18</sup> สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 20-21.

<sup>19</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 30.

<sup>20</sup> Kraiyudht Dhiratayakinant Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand, p. 3.

การดำเนินจัดตั้งบริษัทลูกนี้ยังเกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพราะถ้ารัฐวิสาหกิจถือหุ้นบริษัทลูกเกินกว่าร้อยละ 50 ก็ถือว่าเป็นบริษัทลูกนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ถ้าน้อยกว่าร้อยละ 50 บริษัทลูกนี้จะพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน ซึ่ง ในจุดนี้ จะเป็นจุดที่ตัดสินใจความเป็นเจ้าของตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม จากการที่รัฐวิสาหกิจในปัจจุบันกว่าร้อยละ 70 มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น หากจะนำหุ้นไปขายในตลาดหลักทรัพย์จะต้องมีการแก้กฎหมายเป็นราย ๆ ไป ซึ่งจะทำให้เสียเวลามาก รัฐบาลประชารัฐจึงได้ผ่าน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ<sup>21</sup> โดยตามกฎหมายนี้ มีกระบวนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจอันได้แก่ การแปลงสภาพให้เป็นบริษัท (Corporatization) ก่อนเพื่อเตรียมความพร้อมในการบริหารก่อนที่จะเข้าตลาดหลักทรัพย์<sup>22</sup> และในขั้นต่อไปจึงจะดำเนินการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ซึ่งก็คือการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) เพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะความเป็นเจ้าของนั่นเอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการแปลงสภาพองค์การจากรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันภารกิจใหม่ เกิดความพร้อมและความคล่องตัวในการดำเนินงาน และพร้อมที่จะให้เอกชนเข้ามาถือหุ้นและร่วมบริหารงานในกิจการได้มากขึ้น<sup>23</sup>

**ข. การกระจายหุ้นให้กับประชาชนส่วนใหญ่** โดยมีเหตุผลคือเป็นการคืนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือประชาชน - ผู้เขียน) ให้ไปสู่มือของประชาชนทั่วไปในวงกว้างและสร้างการมีส่วนร่วมในการให้ประชาชนเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ประชาชนสามารถขายหุ้นที่ตนถืออยู่ให้แก่บริษัทที่ต้องการซื้อได้ รูปแบบนี้มีการใช้กันมากในประเทศเศรษฐกิจที่กำลังเปลี่ยนผ่าน (Transition economy) จากสังคมนิยมไปสู่ทุนนิยมอย่างในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก เช่น ในประเทศสาธารณรัฐเช็ก รัสเซีย โปแลนด์ และสโลวาเกีย<sup>24</sup>

4) การจำหน่ายจ่ายโอนและขุดเลิกกิจการ (Closure and liquidation) รูปแบบนี้ถือว่าเป็นการโอนภาระงานสู่เอกชนรูปแบบหนึ่ง และเป็นการแสดงให้เห็นถึงปรัชญาเบื้องลึกของการ โอนภาระงานสู่เอกชนโดยการใช้กลไกตลาด<sup>25</sup> เพราะกิจการใดที่ไม่สามารถต่อสู้แข่งขันได้ด้วยตัวเองก็ควรที่จะปิดกิจการไป ถ้ากิจการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นดำเนินการและภาคเอกชนดำเนินการได้

<sup>21</sup> กรณี การบินไทย และทิวประกันภัย ที่ได้ให้ตัวอย่างข้างบน ไม่ได้เป็นการแปรรูปผ่าน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากที่มาของทั้ง 2 บริษัทเป็นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ทำให้ทั้ง 2 หน่วยงานนี้มีความเกี่ยวข้องกับการเป็นเอกชนอยู่

<sup>22</sup> สมชัย สัจจพงษ์ อังใน พัชรีย์ สิโรตและพิจิตรรา ศุภสวัสดิ์กุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

<sup>23</sup> สำนักวิจัยวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, สารบัญญัการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 29.

<sup>24</sup> Wikipedia 'Privatization', <http://en.wikipedia.org/wiki/Privatization>, assessed 25 January 2552.

<sup>25</sup> Kraiyudht Dhiratayakinant Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand, p. 3.

ดีกว่า รัฐก็จะเลือกวิธียกเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการเพื่อเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนทำแทน เช่น การยุบเลิกโรงงานกระสอบป่าน หรือการจำหน่ายหุ้นทั้งหมดของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด<sup>26</sup>

### 2.1.2 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้ดำเนินงาน (Contracting-out)

ในบริบทของการโอนภาระงานสู่เอกชนคือการใช้ในความหมายเฉพาะที่รัฐได้ทำสัญญาออกไปให้เอกชนดำเนินงานในกิจกรรมที่รัฐเคยรับผิดชอบอยู่ก่อน<sup>27</sup> กล่าวคือเป็นการที่รัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานหรือดำเนินงานบางส่วนให้แก่รัฐ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดการตามสัญญาเป็นระยะเวลาที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ และจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือเหมาจ่าย ขณะที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินและทำหน้าที่กำหนดนโยบายบริหาร โดยเลือกจ้างเหมาบริการผู้ที่เสนอให้บริการที่มีราคาต่ำสุด เช่น การจ้างเอกชนมาบริหารงานเฉพาะกิจกรรมที่ไม่ซับซ้อน เช่น การทำความสะอาด ซ่อมบำรุง ขุดถนน และจัดระบบการเดินรถ หรือการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน โดยวิธีการคัดเลือกดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การทำเรือแห่งประเทศไทยจ้างเอกชนเข้ามาบริหารท่าเรือกรุงเทพบางท่า วิธีการนี้จะได้ประโยชน์มากที่สุดเมื่อผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ได้รับคัดเลือกจ้างให้บริหารงานและเมื่อมีการแข่งขันกันระหว่างผู้เสนอราคาอย่างแท้จริง<sup>28</sup>

ในรูปแบบนี้ รัฐจะคงความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นผู้ลงทุน และแบกรับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ แต่เอกชนจะเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ โดยมักจะอยู่ภายใต้สัญญาระยะสั้น ๆ<sup>29</sup> หลักความคิดที่อยู่เบื้องหลังของรูปแบบนี้การลดกิจกรรมของรัฐและเพื่อให้ใช้การแข่งขันเพื่อเป็นวิธีการในการสร้างประสิทธิภาพทางราคา รัฐจะส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้จัดหาบริการส่วนรัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงแค่ผู้กำกับดูแล<sup>30</sup> ในรูปแบบนี้อาจมีการแบ่งในรายละเอียดได้เป็น 2 ลักษณะคือ การจ้างเอกชนให้ดำเนินงานเฉพาะในส่วนกิจกรรมที่ไม่มีความซับซ้อนนัก เช่น การบริการทำความสะอาด การซ่อมแซมพัสดุ หรือการรักษาความปลอดภัย และการจ้างให้เอกชนมาบริหารงาน เช่น การที่ ททท. จ้างเอกชนมาบริหารงานในร้านค้าปลอดภาษีในตัวเมืองภายใต้การควบคุมของ ททท.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 31-33.

<sup>27</sup> Domberger อังใน Dudley, L. and Bogaevskaya, A. 'Contracting as Policy: Worldwide Implications' in Graeme Hodge *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, p. 36.

<sup>28</sup> พิษณุ เสริมพงษ์ 'Privatization/การโอนภาระงานสู่เอกชน' ใน เอก ตังทรัพย์วัฒนา และคณะ บรรณาธิการ คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1, หน้า 290-298; นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 28-29; Kraiyudht Dhiratayakinant *Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand*, p. 3.

<sup>29</sup> Kumar, S and Prasad, C.J. *Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure*, p. 37.

<sup>30</sup> Dudley, L. and Bogaevskaya, A. 'Contracting as Policy: Worldwide Implications' in Graeme Hodge, ed., *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, pp. 36-37.

<sup>31</sup> สำนักวิจัยสภาพและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 18.

### 2.1.3 การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (Leasing)

รูปแบบนี้คือการที่รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจให้เช่าทรัพย์สินของคนแก่เอกชน ซึ่งผู้ที่จะได้รับสิทธิในการเช่าควรเป็นผู้เสนอราคาสูงสุด โดยรัฐจะกำหนดระยะเวลาในการเช่าไว้ เอกชนเป็นผู้เช่าดำเนินการในส่วนของรัฐ และจ่ายเงินให้รัฐบาลตามสัดส่วนที่ทำสัญญาระหว่างกัน การให้เอกชนเช่าดำเนินการนี้คือการโอนความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของรัฐชั่วคราวให้แก่เอกชนภายใต้เวลาของสัญญา<sup>32</sup> ซึ่งไม่ได้เป็นการให้ความเป็นเจ้าของถาวรเหมือนรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ ในรูปแบบนี้รัฐจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินและเป็นผู้ลงทุน ส่วนความรับผิดชอบในการดำเนินการเป็นของเอกชน โดยทั้งคู่อาจจะร่วมรับผิดชอบความเสี่ยงในการดำเนินการ<sup>33</sup> หรือในบางกรณีผู้เช่าที่เป็นเอกชนอาจจะต้องรับผิดชอบในเรื่องความเสี่ยง ส่วนรายได้ของเอกชนคู่สัญญาจะมาจากผลกำไรจากการดำเนินการของเอกชน<sup>34</sup> เช่น โครงการการให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนาและประกอบการทำเทียบเรือคู่สินค้าในบริเวณท่าเทียบเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย<sup>35</sup> จะเห็นได้ว่าในข้อ 4.3.2 และ 4.3.3 นั้น จะคงความเป็นเจ้าของทรัพย์สินเดิมให้รัฐเป็นเจ้าของอยู่

### 2.1.4 การให้สัมปทานภาคเอกชน (Concession)

เป็นการดำเนินการที่รัฐให้สิทธิผูกขาดกับเอกชนในการผลิตสินค้าหรือให้บริการบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน ซึ่งจะมีการกำหนดระยะเวลาประมาณ 20-30 ปี โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนการให้บริการจากประชาชนผู้ให้บริการ โดยตรง ขณะที่รัฐจะเก็บรายได้หรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงไว้ในสัญญา<sup>36</sup> ซึ่งหากการให้บริการไม่เป็นไปตามข้อตกลงรัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้ สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลังได้ทำการแบ่งรูปแบบนี้ออกเป็นวิธีการต่าง ๆ ดังนี้<sup>37</sup>

1) BOT (Build-Operate-Transfer) เป็นวิธีการที่เอกชนผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุน ออกแบบก่อสร้าง และบริหารจัดการ และเมื่อหมดสัญญาแล้วจึงโอนกิจการทั้งหมดคืนให้กับรัฐ เช่น โครงการปทุมธานี-รังสิต ของการประปาส่วนภูมิภาค<sup>38</sup>

<sup>32</sup> Kraiyudht Dhiratayakinant Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand, p. 4.

<sup>33</sup> Kumar, S and Prasad, C.J. Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure, p. 37.

<sup>34</sup> Michel Kerf et al. Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award, p. 17.

<sup>35</sup> สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 19.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน.

2) BTO (Build-Transfer-Operate) เป็นวิธีการที่เอกชนผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุน ออกแบบและดำเนินการก่อสร้าง แต่เมื่อสร้างเสร็จแล้วต้องโอนทรัพย์สินต่าง ๆ กลับให้รัฐ แต่เอกชนยังคงบริหารจัดการตลอดอายุสัมปทาน เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้เอกชนลงทุนสร้างทางด่วนพิเศษขั้นที่ 2<sup>39</sup> ในรูปแบบที่ 1 และ 2 นี้ จะเห็นได้ว่ารัฐจะยังคงความเป็นเจ้าของ แต่ความรับผิดชอบในการดำเนินการลงทุน และการรับผิดชอบต่อความเสี่ยงในการดำเนินการทางธุรกิจจะเป็นของเอกชน<sup>40</sup>

3) BOO (Build-Own-Operate) คือการให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต เป็นวิธีการที่เอกชนลงทุนดำเนินการและเป็นเจ้าของกิจการ โดยมีรัฐรับซื้อผลผลิตและเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ เช่น การที่ กฟผ. ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในรูปแบบของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่เป็นอิสระแล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้แก่ กฟผ.<sup>41</sup>

### 2.1.5 การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint-public-private-venture)

รูปแบบนี้คือการที่รัฐวิสาหกิจตั้งบริษัทลูกร่วมหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชน แทนที่จะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทโดยตรงกับรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ บริษัทลูกซึ่งเป็นบริษัทใหม่จะถูกตั้งขึ้นมาโดยการลงทุนร่วม กล่าวได้ว่า รูปแบบนี้คือการให้บทบาทแก่เอกชนในการร่วมแบ่งภาระความเสี่ยงในวิสาหกิจของรัฐ โดยขึ้นอยู่กับหลักการที่ว่ายังมีความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงจากรัฐอยู่ ซึ่งรูปแบบนี้จะแตกต่างกับการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (โดยเฉพาะถ้าขายหุ้นเกินกึ่งหนึ่ง – ผู้เขียน) ซึ่งถือว่าการโอนความเป็นเจ้าของไปสู่เอกชน<sup>42</sup> โดยรูปแบบนี้สามารถแบ่งเป็น 2 วิธีคือ<sup>43</sup>

1) รัฐวิสาหกิจร่วมกับเอกชนจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการในบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่ โดยให้บริษัทเอกชนเป็นผู้บริหารงาน วิธีการนี้จะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถลดการก่อหนี้และจะได้ประโยชน์ทางด้านเทคโนโลยีการตลาด และการจัดการซึ่งจะทำให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีความคล่องตัวในการบริหารงานไม่ติดอยู่กับกฎระเบียบ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด ร่วมทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทครีวการบินภูเก็ต

2) รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของคนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการเป็นสิ่งที่เอกชนทำได้คืออยู่แล้ว หรือมีการแข่งขันสูง โดยหลังการถือหุ้นของภาครัฐไม่เกินร้อยละสี่สิบเก้า จะมีผลทำให้ประสิทธิภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ และสามารถดำเนินการในขบวนการต่าง ๆ ให้ความรวดเร็วและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>39</sup> สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 20.

<sup>40</sup> Kumar, S and Prasad, C.J. Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure, p. 37.

<sup>41</sup> สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 20.

<sup>42</sup> Kraiyudht Dhiratayakinant Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand, p. 3.

<sup>43</sup> นันทวัฒน์ บรรณานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 30-31.

### 2.1.6 การให้คูปองและเงินอุดหนุน (Voucher and Grant)

การให้คูปองคือการที่รัฐแจกคูปองแก่พลเมืองผู้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย เช่น ผู้มีรายได้น้อย เพื่อใช้ในการซื้อสินค้าและบริการบางชนิดที่มีความจำเป็นในการบริโภค ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐจะลดภาระที่ต้องเป็นผู้ให้บริการเอง เพราะการให้บริการเป็นภาระตามปกติของเอกชน ส่วนเอกชนผู้ให้บริการเมื่อได้รับคูปองแล้วก็จะนำเอามาเบิกกับรัฐ ซึ่งถือว่ายังเป็นการสร้างการแข่งขันในระบบตลาดในการให้บริการ ในขณะที่รัฐอุดหนุนให้ประชาชนผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อตามความต้องการ ซึ่งผู้ซื้อก็มักจะเลือกซื้อจากผู้บริการที่ให้ราคาต่ำสุดและดีที่สุดในตลาด ส่วนการให้เงินอุดหนุนคือการที่รัฐให้เงินอุดหนุนผู้ผลิตที่เป็นเอกชนในกิจการบางอย่างที่สมควรสนับสนุนหรือในกิจการที่รัฐไม่ต้องการดำเนินการเอง ซึ่งการให้เงินอุดหนุนอาจเป็นได้ในรูปแบบของการให้เงินอุดหนุนโดยตรงหรือใช้มาตรการจูงใจทางด้านภาษี ดังนั้น รัฐจึงเป็นผู้ให้บริการผ่านการให้เงินอุดหนุนบางส่วนแต่ไม่เข้าไปดำเนินการ ส่วนประชาชนก็ซื้อบริการโดยตรงจากผู้ผลิตเอกชน<sup>44</sup> ทั้งสองแบบนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการโดยตรง

ที่กล่าวมาเป็นรูปแบบหลัก ๆ ที่อยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชนซึ่งเกี่ยวข้องกับ การศึกษานี้ ทั้งนี้ ยังมีรูปอื่น ๆ อีก เช่น การเก็บค่าบริการ (User charges) การเปิดเสรีสินค้าและบริการบางประเภท การใช้อาสาสมัครจากองค์กรภาคประชาชน การบริการตนเองโดยปัจเจกชน และยังรวมถึง การมีองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent regulatory body) ซึ่งทำหน้าที่อิสระในการกำกับดูแลกิจการของรัฐนอกเหนือจากตัวรัฐบาล การให้กรอบความคิดเกี่ยวกับรูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชนจะมีความสำคัญเพราะจะเป็นฐานในการทำความเข้าใจเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชนและเป็นการวิเคราะห์ที่ อันนำไปสู่การประเมินว่าการโอนภาระงานสู่เอกชนแบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ที่ รัฐบาลชุดต่าง ๆ ต้องการนั้น เป็นสิ่งที่ดีที่สุดในหรือไม่และอย่างไร ทั้งนี้ได้มีการจัดทำตารางสรุปรูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชนไว้ในตารางที่ 2.1 ด้านท้ายของบทนี้

## 2.2 กรอบความคิดความสัมพันธ์ระหว่างการโอนภาระงานสู่เอกชนกับนโยบายสาธารณะ

ในเบื้องต้นที่สุด จุดยืนเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับจุดยืนทางด้านอุดมการณ์หรือความคิดความเชื่อทางการเมือง นโยบายเกี่ยวกับเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชนก็เช่นกันที่ได้แสดงให้เห็น

<sup>44</sup> Kraiyudht Dhiratayakinant *Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand*, p. 3.; พิชญ เสงี่ยมพงษ์ 'Privatization/การ โอนภาระงานสู่เอกชน' ใน เอก ตังทรัพย์สินพัฒนา และคณะ บรรณาธิการ คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1, หน้า 293.

เห็นถึงพื้นฐานความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน การโอนภาระงานสู่เอกชนจะเป็นหน่อความคิดที่ผูกโยงอยู่กับความคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ (Neoliberals) หรือพวกนิยมความยึดมั่นถือมั่นทางตลาด (Market Fundamentalism) ที่นิยมในระบบเศรษฐกิจเสรีแบบสุดโต่งโดยไม่ให้รัฐหรือสถาบันใดเข้าไปแทรกแซง<sup>45</sup> พวกนี้เชื่อว่าพลังในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่อยู่กับภาคเอกชนเป็นพื้นฐานหลักของการโอนภาระงานสู่เอกชน ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจของพวกนี้คือการผูกโยงกับกลไกตลาดที่ขึ้นอยู่กับการค้าดำเนินงานของบริษัทเอกชน ซึ่งจะแตกต่างกับระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมจากศูนย์กลาง (Centrally controlled economies) (ในรูปแบบของเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม – ผู้เขียน) ที่ได้เสื่อมสลายลงในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งก็ได้เป็นการแสดงให้เห็นในทางปฏิบัติว่าระบบนี้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ และแม้ว่าระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมจากศูนย์กลางมีหลักในการสร้างรายได้ให้แก่คนส่วนใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เราสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าในส่วนลึกแล้วเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชนสะท้อนถึงความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคติส่วนรวม (Collectivism) กับคติปัจเจก (Individualism)<sup>46</sup>

จะเห็นได้ว่า ในคดีแรกนั้นสัมพันธ์กับอุดมการณ์แบบสังคมนิยม ส่วนในคดีหลังนั้นสัมพันธ์กับอุดมการณ์เสรีนิยม ซึ่งอุดมการณ์ที่ชี้นำนโยบายรัฐเหล่านี้ได้ทำให้เกิดคำถามในด้านความขัดแย้งทางอุดมการณ์ซึ่งนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งทางนโยบายตามมา โดยจะเป็นปัญหาระหว่างการที่รัฐจะมีนโยบายเลือกส่งเสริมการโอนภาระงานสู่เอกชน เพื่อให้เกิดการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยใช้กลไกตลาดเป็นตัวผลักดันให้เกิดจัดหารบริการที่ดีกว่าจากทางภาคเอกชน (เมื่อเทียบกับรัฐ) หรือรัฐจะมึนนโยบายโดยเลือกที่จะเสริมสร้างสวัสดิการสังคม (Social welfare) ให้เกิดขึ้นโดยรัฐเป็นเจ้าของในวิสาหกิจโดยเฉพาะวิสาหกิจที่ผูกขาดโดยธรรมชาติอย่างไฟฟ้าหรือประปา เพราะรัฐสามารถให้บริการได้ในวงกว้างมากกว่าและในราคาที่ดีกว่าภาคเอกชน ซึ่ง David Parker คิดว่าเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งทางความคิดในขั้นพื้นฐานระหว่างการให้เอกชนเข้ามาผูกขาดในการแสวงหากำไร (ในกิจการสาธารณะที่เดิมเคยเป็นของรัฐ แต่ก็สร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นภายใต้สมมติฐานที่มีการดำเนินการได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า – ผู้เขียน) กับการมีรัฐวิสาหกิจเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ประโยชน์สาธารณะ<sup>47</sup>

การเกิดขึ้นของลัทธิเสรีนิยมอันนำมาซึ่งการทำลายของพวกสังคมนิยม และการคลายตัวของอุดมการณ์สังคมนิยมอันนำมาสู่การขยายตัวของอุดมการณ์เสรีนิยมที่ได้รับการปรุงแต่งให้เป็นเสรีนิยม

<sup>45</sup> เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา 'Fundamentalism/พวกนิยมความยึดมั่นถือมั่น' ใน เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ บรรณาธิการ คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 118-120; Soros, G. *Open Society [Reforming Global Capitalism]*, New York: Public Affairs.

<sup>46</sup> Hodge, G. 'Introduction', in Graeme Hodge, ed., *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, p. 1.

<sup>47</sup> Parker, D. 'Enterprise Sales: Thatcher leads the Charge', in in Graeme Hodge, ed., *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, p. 14.

ใหม่ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นปรากฏการณ์ที่ Hague and Harrop เสนอว่าเป็นการเคลื่อนตัวของนโยบายสาธารณะของระบบเสรีประชาธิปไตย (Public policy in liberal democracies) โดยมีการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบที่รัฐทำหน้าที่เป็นกรรมกรกลาง (Nightwatchman state) หรือเป็นเพียงผู้รักษาภคินาและให้ความคุ้มครองแก่ภาคเอกชนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตามกลไกตลาดเสรี (ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 และก่อนหน้า) มาสู่รูปแบบของรัฐสวัสดิการ (Welfare state) ที่เห็นว่ารัฐนั้นมีบทบาทในทางบวก ดังนั้น จึงควรให้รัฐมีบทบาทเพิ่มขึ้น โดยจัดหาสวัสดิการพื้นฐานขั้นต่ำให้แก่ประชาชน (ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะในยุโรปตะวันตก) และมาสู่รูปแบบของรัฐกำกับดูแล (Regulatory state) ซึ่งรัฐลดบทบาทตนเองลงมาเป็นเพียงผู้กำกับดูแลโดยทำหน้าที่เพียงออกกฎและมาตรฐานต่าง ๆ แต่ไม่เข้าไปดำเนินการจัดหาสินค้าและบริการเอง (ในช่วงทศวรรษสุดท้ายของคริสต์ศตวรรษที่ 19 และหลังจากนั้น)<sup>48</sup>

ความคิดของ Hague and Harrop เป็นการกล่าวถึงนโยบายสาธารณะในมุมกว้างซึ่งไปเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของรัฐและนโยบายสาธารณะ ซึ่งกรอบใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับกระบวนการทางนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินนโยบาย และการทบทวนนโยบาย และที่สำคัญจะมีผลในทางปฏิบัติต่อการเลือกเครื่องมือทางนโยบาย (Policy instruments) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการแปลงนโยบายให้ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งก็จะแตกต่างกันไปตามแต่ละแบบ เนื่องจากรูปแบบนโยบายของรัฐในรูปแบบแรกมีลักษณะเป็นรัฐแบบเสรีนิยมดั้งเดิมซึ่งเน้นการไม่เข้ามามีบทบาทของรัฐ ผลในทางปฏิบัติคือการให้บทบาทภาคเอกชนดำเนินการดำเนินธุรกรรมของตนเอง ส่วนรูปแบบที่สองนั้น เนื่องจากให้ความสำคัญกับการขยายบทบาทของรัฐ ผลในทางปฏิบัติจึงเกี่ยวข้องกับเครื่องมือทางนโยบายแบบที่ทำวิสาหกิจให้เป็นของรัฐ (Nationalization) ซึ่งทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจ (State-own enterprises) ตามมา ส่วนรูปแบบที่สามซึ่งเน้นให้รัฐลดบทบาทในการดำเนินวิสาหกิจต่าง ๆ ผลในทางปฏิบัติจึงเกี่ยวข้องกับเครื่องมือทางนโยบายในรูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ซึ่งจะเป็นการดำเนินการในทางตรงข้ามกับการทำวิสาหกิจให้เป็นของรัฐ ทั้งนี้ Hague and Harrop ได้สรุปว่ารูปแบบของรัฐกำกับดูแล (Regulatory state) คือการเปลี่ยนผ่านของวาระทางนโยบายที่ให้ความสำคัญแก่การเปลี่ยนการจัดการจัดหาสินค้าและบริการที่ขึ้นโดยตรงอยู่กับรัฐมาเป็นการขึ้นอยู่กับเอกชน โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้ออกกฎและมาตรฐานในการดำเนินงานในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางนโยบาย<sup>49</sup>

ณ จุดนี้จะเห็นความสัมพันธ์ระหว่างการโอนภาระงานสู่เอกชนที่มีต่อประเด็นทางด้านนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านอุดมการณ์และความคิดที่อยู่เบื้องหลังนโยบายและก่อให้เกิดรูปแบบทางนโยบายในภาพกว้างที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบรัฐ และรวมจนถึงกระบวนการทางนโยบายต่าง ๆ จนกระทั่งไปถึง

<sup>48</sup> Hague, R. and Harrop, M. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 7<sup>th</sup> ed., (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007). pp. 386-391.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 390.

ความสัมพันธ์กับการใช้การ โอนภาระงานสู่เอกชนเป็นเครื่องมือทางนโยบายเพื่อทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมาได้นำไปใช้ในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหาในการใช้คำว่า “รัฐกำกับดูแล” (Regulatory State) เพราะดูเหมือนว่าการใช้คำ ๆ นี้มีความซับซ้อนและดูเหมือนจะมีความขัดแย้งในตัวเองทางด้านความคิดอยู่ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างบน รูปแบบของรัฐกำกับดูแลมีความสัมพันธ์กับพวกเสรีนิยมใหม่ซึ่งต้องการใช้กลไกตลาดเป็นแรงผลักดันทางเศรษฐกิจโดยสถาบันอื่น ๆ รวมทั้งรัฐไม่ควรที่จะเข้ามาแทรกแซง ซึ่งเท่ากับว่าไม่ควรที่จะเป็นรัฐกำกับดูแล เพราะรัฐไม่ควรเข้ามายุ่งเกี่ยว ดังนั้น การใช้คำว่ารัฐกำกับดูแลจึงดูเหมือนจะขัดแย้งกันเองในตัว แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบของรัฐกำกับดูแลเป็นรูปแบบทางนโยบายที่รัฐเป็นเพียงแค่ผู้ออกกฎหรือมาตรฐานเท่านั้น แต่จะไม่ไปดำเนินการหรือลดบทบาทของเอกชนในการจัดหาสินค้าและบริการให้แก่สาธารณะ เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่ามีความซับซ้อนอยู่ในรูปแบบของคำว่ารัฐกำกับดูแลอยู่ เพราะรัฐจะกำกับดูแลในด้านการออกกฎเกณฑ์แต่จะไม่เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการเอง เรื่องของการดำเนินการจัดหาสินค้าและบริการจะเป็นบทบาทของภาคเอกชน ซึ่งในลักษณะนี้ก็จะสอดคล้องกับความคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ เพราะท้ายสุดแล้ว แม้รัฐจะกำกับดูแลแต่จะไม่เข้าไปดำเนินการเอง ซึ่งในประเด็นนี้ Hague and Harrop เห็นว่ารัฐกำกับดูแลนั้นเป็นส่วนผสมทั้งของการกำกับดูแลและการลดบทบาทของรัฐ (Rolled-back state) อยู่ในขณะเดียวกัน<sup>50</sup> ซึ่งตัวอย่างที่แสดงให้เห็นการผสมผสานนี้ก็คือการ โอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ซึ่งรัฐลดบทบาทในการเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการแต่ยังมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานที่ผ่านกระบวนการ โอนภาระงานสู่เอกชนแล้ว

ประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับกรณีศึกษานี้คือ มีความสัมพันธ์ระหว่างการ โอนภาระงานสู่เอกชนซึ่งนำไปสู่นวัตกรรมในการสร้างองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-autonomous nongovernmental organizations - Quangos) เพื่อเป็นรูปแบบขององค์การแบบใหม่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ แต่เป็นการปฏิบัติแบบกำกับดูแล (Regulating) ไม่ใช่ไปดำเนินการเอง การเกิดและขยายตัวขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ซึ่งในแง่นี้จะได้รับการกล่าวถึงในบทที่เกี่ยวกับการ โอนภาระงานสู่เอกชนในต่างประเทศ ในกรณีของประเทศอังกฤษ ซึ่งพัฒนาการขององค์การกึ่งอิสระนี้มีความสำคัญต่อการแปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทเอกชนที่แสวงหากำไร เพราะจะเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลและบริษัทที่มาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อยังคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ดังจะได้วิเคราะห์ต่อไป

ยังมีสิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและการ โอนภาระงานสู่เอกชนอีกแง่มุมหนึ่งคือการที่ทั้งสองสิ่งนี้มีความเชื่อมโยงกับความเคลื่อนไหวในทางวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เรียกว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management - NPM) ดังที่ Hodge ได้อธิบายว่าความคิดเกี่ยวกับการ โอนภาระงานสู่เอกชนถูกหนุนหลังโดยปรัชญาและเทคนิคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญแก่การนำเทคนิคการบริหารงานของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ การลด

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน.



ขนาดและขอบเขตงานของภาครัฐ การจัดโครงสร้างระบบราชการใหม่ การเน้นการแข่งขันโดยใช้กลไกตลาดและการทำสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินงาน และการจัดการแบบมุ่งเน้นผลงานและเทคโนโลยีในการตรวจสอบประเมินผล<sup>51</sup> สำหรับนักคิดในสำนักนี้มองว่ารัฐและระบบราชการคือตัวปัญหาและนำมาซึ่งความล่าช้าและค้ำคอประสิทธิภาพในการบริหารงาน ดังนั้น จึงควรที่จะนำเอาแนวคิดในการบริหารงานของภาคเอกชนและกลไกตลาดมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว<sup>52</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาจากอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ที่ให้ความสำคัญแก่ตลาด (Market) เหนือรัฐ และมีเป้าหมายในการดำเนินกิจการของรัฐในรูปแบบของธุรกิจ<sup>53</sup> ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้จะสอดคล้องและเข้ากันกับเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชนที่ได้กล่าวไปแล้ว

แม้แนวความคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะได้รับการนำมาปฏิบัติตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1980 ไม่ว่าจะเป็นในประเทศนิวซีแลนด์ (สมัยนายกฯ Robert Hawke) อังกฤษ (สมัยนายกฯ Margaret Thatcher) หรือในสหรัฐอเมริกา (สมัยประธานาธิบดี Ronald Reagan จนถึง Bill Clinton) แต่แนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ตกผลึกในคริสต์ทศวรรษที่ 1990 โดยผ่านงานเขียนของ David Osborne และ Ted Gaebler เรื่อง **Reinventing Government** ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1992 และเน้นให้ปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐมาเป็นผู้คัดท้ายเรือแทนที่จะเป็นผู้พายเรือ กล่าวคือให้รัฐเป็นผู้ตัดสินใจในนโยบายและให้เอกชนเป็นผู้จัดหาบริการ<sup>54</sup> ซึ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความสอดคล้องกันระหว่างความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการโอนภาระงานสู่เอกชน ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 กระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้แพร่ไปในประเทศต่าง ๆ ผ่านช่องทางทางการถ่ายโอนนโยบายจากสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) ธนาคารโลก (World Bank) หรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF)<sup>55</sup> ซึ่งทำให้แนวความคิดนี้ได้รับการแพร่หลายและนำไปปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย

และเมื่อก้าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการภาครัฐแนวใหม่และนโยบายเกี่ยวกับการโอนภาระงานสู่เอกชนที่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับช่องทางถ่ายโอนทางนโยบายของสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลกแล้ว เราก็สามารถเห็นความสัมพันธ์ระหว่างแนวความคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมากับนโยบายสาธารณะระดับโลก (Global public policy) ภายใต้กรอบของฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus)

<sup>51</sup> Hodge, G. 'Introduction', in Graeme Hodge, ed., *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, p. 3.

<sup>52</sup> เอก คังทรัพย์วัฒนาและคณะ องค์กรที่เป็นทางการ: กรณีผู้ว่าฯซีอีโอ (กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551) หน้า 38.

<sup>53</sup> Dudley, L. and Bogaevskaya, A. 'Contracting as Policy: Worldwide Implications', in Graeme Hodge, ed., *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, p. 44.

<sup>54</sup> Heywood, A. *Politics*, 3<sup>rd</sup> ed., (Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2007). 391.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-43.



(Policy-based corruption) ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interests) ของผู้บริหารในรัฐบาลที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลประโยชน์ทับซ้อนคือการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐฝ่ายการเมืองมิได้แยกผลประโยชน์ของชาติบ้านเมืองและผลประโยชน์ของตนเองออกจากกันในการออกนโยบายบางอย่างมาจนทำให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งในการโอนภาระงานสู่เอกชน โดยเฉพาะในส่วนของ การขายทรัพย์สินรัฐสาหกิจ (Divestiture) จะพบว่า มีการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ของรัฐหลายแห่งที่มีได้ประสบปัญหาขาดทุนให้กับกลุ่มธุรกิจเอกชนซึ่งมีความสัมพันธ์หรือเป็นกลุ่มเดียวกันกับกลุ่มการเมืองในพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลอยู่

Parker ได้เสนอว่า การโอนภาระงานสู่เอกชนจะสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้อย่างมากที่สุด ถ้าเป็นการโอนภาระงานให้มาสู่เอกชนจากรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพและมีการทุจริต ทั้งนี้ โดยอยู่ใต้สมมติฐานที่ว่าวิสาหกิจโดยรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพและทุจริตจะไร้ประสิทธิภาพที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการโอนภาระงานสู่เอกชนนี้ยังคงขึ้นอยู่กับกรณีที่รัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพนี้ จะต้องทำการโอนภาระงานสู่เอกชนอย่างมีประสิทธิภาพด้วย แต่ในความจริงกลับปรากฏหลักฐานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ว่ามีดำเนินการโอนภาระงานสู่เอกชนและการขายทรัพย์สินของรัฐอย่างแย ๆ โดยไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตและเล่นพรรคพ้องในการดำเนินการนี้ในหลาย ๆ ประเทศ<sup>99</sup> ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการทุจริตและการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนตนนี้ จะเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะได้รับศึกษาและประเมิน และจะนำไปสู่คำถามต่อไปว่าใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไรในนโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ ซึ่งท้ายสุดแล้วจะเป็นคำถามทางนโยบายว่า นโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชนนั้นให้ประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่

### 2.3 กรอบความคิดการโอนภาระงานสู่เอกชนเปรียบเทียบ (Comparative privatization)

การศึกษาเปรียบเทียบเกิดขึ้นจากการที่คนในสังคมต้องมีปฏิสัมพันธ์กันและมีความรู้ความเข้าใจจากการเทียบเคียงความแตกต่างและทำให้เกิดการประเมินตัดสินเปรียบเทียบกับตนเอง ดังนั้นกระบวนการในการเปรียบเทียบจะเป็นแง่มุมที่ทำให้เราเกิดแง่มุมจากการสังเกตแบบแผนของสังคมอื่นที่เกิดขึ้นในเชิงประจักษ์ และทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ตัวเองและเกิดการปรับปรุงเรียนรู้ให้ดีขึ้นจากสิ่งที่เราได้เห็นต่างออกไปที่มีประโยชน์ Lijphart เสนอว่าการเปรียบเทียบเป็นวิธีการพื้นฐานในการศึกษารูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมที่เกิดขึ้นได้จากการสังเกตและรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์และ

<sup>99</sup> Parker, D. 'Enterprise Sales: Thatcher leads the Charge', in in Graeme Hodge, ed., *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, p. 29.

สร้างแบบแผนความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ขึ้นมา<sup>60</sup> โดยรูปแบบของการเปรียบเทียบจะมีรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้ การเปรียบเทียบระหว่างประเด็น (Cross issue) การเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงาน (Cross sectoral) การเปรียบเทียบระหว่างประเทศ (Cross National) และการเปรียบเทียบข้ามเวลา (Longitudinal comparison)<sup>61</sup> ซึ่งในการศึกษานี้จะเลือกนำเอารูปแบบการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศมาใช้โดยศึกษาแบบแผนที่แตกต่างของประเทศกรณีศึกษาเพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ในบริบทของประเทศไทย

กรอบการศึกษาของงานวิจัยนี้คือเรื่องระบบการดำเนินการ โอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ โดยศึกษาเปรียบเทียบวิธีการการดำเนินการและผลการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นประเทศกรณีศึกษา ซึ่งถือเป็นการเปรียบเทียบข้ามประเทศ นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาการดำเนินการและผลกระทบเช่นเดียวกันในรัฐวิสาหกิจของไทย เพื่อนำความรู้จากการเปรียบเทียบมาเสนอแนะแนวมาประยุกต์ใช้วิเคราะห์กับการทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ในการศึกษาจะมีการพิจารณาและวิเคราะห์ตัวแบบ (Model) ของการ โอนภาระงานสู่เอกชน โดยเน้นที่แบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาในอดีตของแต่ละประเทศกรณีศึกษาที่มีลักษณะแตกต่างกัน อันจะทำให้เห็นข้อดีและข้อบกพร่องของแต่ละประเทศและแต่ละตัวแบบ โดยจะทำการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ต่อไปนี้

### 2.3.1 การโอนภาระงานสู่เอกชนในสหราชอาณาจักร

เหตุผลที่เลือกศึกษาการ โอนภาระงานสู่เอกชนในสหราชอาณาจักร (United Kingdom) เพราะประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศผู้นำบุกเบิกการ โอนภาระงานสู่เอกชนโดยเฉพาะในแบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจเป็นประเทศแรก ๆ และสามารถทำการ โอนภาระงานสู่เอกชนจนประสบความสำเร็จในสมัยนายกรัฐมนตรีมากาเร็ต แท็ชเชอร์และนายจอห์น เมเจอร์ ทำให้ประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่ได้ยึดเอาการ โอนภาระงานสู่เอกชนที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรเป็นแบบอย่าง ทั้งนี้ ต้องการศึกษาว่าปัจจัยใดที่ทำให้ให้การ โอนภาระงานสู่เอกชนในสหราชอาณาจักรประสบความสำเร็จและมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศที่ทำการ โอนภาระงานสู่เอกชนที่ล้มเหลว

### 2.3.2 การโอนภาระงานสู่เอกชนในประเทศอาร์เจนตินา

เมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศอาร์เจนตินาเปรียบเสมือนประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจในแถบ

<sup>60</sup> Lijphart 1971 อ้างใน สิริพรธม นกสวน 'วิธีการศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ' ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ เล่ม 1 หน้าที่ 3 (นนทบุรี, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547) หน้า 117.

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

ลาตินอเมริกา แต่ทว่าในขณะที่เศรษฐกิจและการบริการของอาร์เจนตินากำลังเฟื่องฟูอย่างเต็มที่ จึงเริ่มมีการโอนภาระงานสู่เอกชนให้สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ขึ้น การแปรรูปในครั้งนั้น รัฐบาลของอาร์เจนตินาคาดว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวรุดหน้ากว่าประเทศอื่นๆ แต่ผลกลับออกมาในทางตรงกันข้าม เมื่อการโอนภาระงานสู่เอกชนของชาติให้อยู่ในมือของเอกชนนั้น เป็นอุปสรรคของการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศอาร์เจนตินาอยู่ตลอดมา รัฐบาลอาร์เจนตินาสถูกล้มสมรรถภาพในการจัดการทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน อำนาจในการควบคุมตลาดของอาร์เจนตินาอยู่ในมือของชาวต่างชาติที่มุ่งเข้ามาแสวงหากำไรในประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ประเทศอาร์เจนตินาต้องกลายเป็นประเทศล้มละลายในที่สุด ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่น่าศึกษาว่า เหตุใดการโอนภาระงานสู่เอกชนของอาร์เจนตินา จึงประสบความล้มเหลวและนำมาซึ่งความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจขอประเทศโดยรวม ซึ่งจะเป็นบทเรียนให้เห็นว่ามีปัจจัยหรือขั้นตอนใดบ้างที่ควรหลีกเลี่ยงหรือป้องกันมิให้เกิดขึ้นกับการโอนภาระงานสู่เอกชนในประเทศไทย

### 2.3.3 การโอนภาระงานสู่เอกชนในประเทศสิงคโปร์

ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเหนือกว่าประเทศเพื่อนบ้านก็คือการโอนภาระงานสู่เอกชนอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งทุกอย่างก้าวของการแปรรูปวิสาหกิจของรัฐ มีการวางแผนอย่างดี ศึกษาความเป็นไปได้อย่างรอบด้านและสร้างโครงสร้างรองรับอย่างทั่วถึง จึงอาจเรียกได้ว่านโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชนของสิงคโปร์ที่มีมาตั้งแต่สมัยนายลีกวนยูนั้น มีการจัดทำนโยบายแปรรูปอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ควรศึกษา เพื่อนำมาประเมินแต่ละขั้นตอนของการโอนภาระงานสู่เอกชนของไทยว่ามีข้อบกพร่องตรงจุดใดบ้าง

### 2.3.4 การโอนภาระงานสู่เอกชนในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีลักษณะรูปแบบการปกครองคล้ายประเทศไทยในหลายส่วนและการโอนภาระงานสู่เอกชนในญี่ปุ่นนั้นค่อนข้างประสบความสำเร็จ เนื่องจากได้ทำให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักคล้าย ๆ กับนโยบายในสมัยรัฐบาลไทยรักไทย นอกจากนี้ การใช้รูปแบบการโอนภาระงานสู่เอกชนก็ค่อนข้างมีความรอบคอบ แม้จะมีการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจแต่ก็เน้นการกระจายหุ้นให้บริษัทในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลที่ทำให้กิจการของญี่ปุ่นไม่ตกไปอยู่ในมือต่างชาตินั้น ซึ่งทำให้กรณีศึกษาของญี่ปุ่นน่าจะมีประกอบด้วย

รายละเอียดของการโอนภาระงานสู่เอกชนของแต่ละประเทศที่เป็นกรณีศึกษาจะได้รับการนำเสนอในรายละเอียดในบทที่ 4

ตารางที่ 2.1 : รูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization)

<p><b>1.การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจทั้งหมด <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ขายแบบทีเดียวทั้งหมด</li> <li>○ แบ่งส่วนขายแยกออกจากกัน</li> </ul> </li> <li>● การแบ่งขายบางส่วน</li> <li>● การเปลี่ยนรูปแบบของผู้ถือหุ้น โดยขายหุ้นให้แก่เอกชน <ul style="list-style-type: none"> <li>○ การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ <ul style="list-style-type: none"> <li>■ การลดสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐตบบางส่วนแต่รัฐยังถือหุ้นเกินร้อยละ 50</li> <li>■ การลดสัดส่วนผู้ถือหุ้นภาครัฐลงโดยรัฐถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50</li> <li>■ การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจและกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ (โปรดดูแบบการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน หรือ Joint-public-private-venture ประกอบ เพราะขึ้นอยู่กับมุมมองในการแบ่ง) <ul style="list-style-type: none"> <li>● รัฐวิสาหกิจถือหุ้นบริษัทลูกเกินร้อยละ 50 ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ</li> <li>● รัฐวิสาหกิจถือหุ้นบริษัทลูกต่ำกว่าร้อยละ 50 พ้นสภาพรัฐวิสาหกิจ</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ การกระจายหุ้นให้กับประชาชนส่วนใหญ่</li> </ul> </li> <li>● การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ</li> </ul>
<p><b>2.การทำสัญญาจ้างเอกชนให้ดำเนินงาน (Contracting-out)</b></p>
<p><b>3. การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (Leasing)</b></p>
<p><b>4.การให้สัมปทานภาคเอกชน (Concession)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● BOT (Build-Operate-Transfer)</li> <li>● BTO (Build-Transfer-Operate)</li> <li>● BOO (Build-Own-Operate)</li> </ul>
<p><b>5.การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint-public-private-venture)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● รัฐวิสาหกิจร่วมกับเอกชนจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการในบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่</li> <li>● รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการเป็นสิ่งที่เอกชนทำได้คืออยู่แล้วหรือมีการแข่งขันสูง</li> </ul> <p>(และมีประเด็นในเรื่องรัฐวิสาหกิจถือหุ้นบริษัทลูกเกินร้อยละ 50 ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ถ้ารัฐวิสาหกิจถือหุ้นบริษัทลูกต่ำกว่าร้อยละ 50 บริษัทลูกจะพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ)</p>
<p><b>6.การให้คูปองและเงินอุดหนุน (Voucher and Grant)</b></p>