

บทที่ 3

กรอบคิดสำหรับการสร้างข้อกำหนดการคัดเลือก

ความจำเป็นของการมีข้อกำหนดการคัดเลือก

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ ในรูปการให้เอกชนรับผิดชอบในการจัดหาและจัดผลิตสินค้า/บริการแทนรัฐ วัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันจัดผลิตและจัดหา โดยมุ่งหวังว่าระบบการแข่งขันกันจัดผลิตและจัดหานี้ จะช่วยให้เกิดการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยนอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่สวัสดิการสูงสุดของสังคม แต่ถ้าหากได้เคยสังเกตโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐได้มอบให้เอกชนดำเนินการกิจกรรมแทนรัฐ เรามักพบการจัดผลิต (ผลผลิต) มักไม่ได้เกิดขึ้นตามสิ่งที่เราต้องการให้เกิด (การวางแผน) ทำให้ไม่สามารถบรรลุสู่เงื่อนไขการมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่สวัสดิการสูงสุดได้

เมื่อสวัสดิการของสังคม (โดยเฉพาะในส่วนอรรถประโยชน์ของผู้บริโภค) ไม่สามารถเกิดได้มากที่สุด ทำให้เราเริ่มมีคำถามว่าเป็นเพราะเหตุใด ผลที่ออกมาจึงไม่บรรลุสู่สภาพสวัสดิการสูงขึ้นได้ ทั้งๆ ที่โดยแนวคิดของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐน่าจะมีส่วนช่วยให้การผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยนเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ อาจสันนิษฐานได้ว่า เกิดจากความล้มเหลวในระดับของการปฏิบัติ ทำให้โครงการที่รัฐมอบให้เอกชนทำ เกิดผลออกมาในลักษณะที่จะทำให้เกิดประโยชน์ตกกับผู้ที่ได้รับสัมปทาน แทนที่จะมุ่งสู่ประโยชน์ของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้อง สาเหตุที่นำมาสู่ความล้มเหลว กล่าวได้ดังนี้คือ

## 1. ข้อจำกัดของตลาดแข่งขันสมบูรณ์

ในโลกของความจริง พบว่าตลาดแข่งขันสมบูรณ์มักไม่เกิดขึ้นและกลไกราคาก็ไม่สามารถจัดสรรการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยนได้ (ดังนั้นเงื่อนไขของพาเรโตจึงไม่เกิดขึ้น) เนื่องจากข้อสมมติในแบบจำลองการวิเคราะห์ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ไม่สามารถเกิดขึ้นจริงทุกประการ เนื่องจากคุณสมบัติที่ทำให้เกิดตลาดแข่งขันสมบูรณ์มีไม่ครบ เช่น เรื่องจุดมุ่งหมายขององค์กรในการที่ต้องการแสวงหากำไร<sup>\*</sup> สูงสุด

เงื่อนไขของหน่วยธุรกิจสำหรับตลาดแข่งขันสมบูรณ์ กำหนดไว้ประการเดียวคือ การสร้างกำไรสูงสุด ซึ่งองค์กรอาจมีจุดหมายอื่นที่สร้างความพอใจมากกว่ากำไรสูงสุดก็ได้ เช่น ต้องการยอดขายมากที่สุด หรืออยู่ที่ต้องการให้อัตราการขยายตัวของบริษัทมีมากที่สุดเนื่องจากในปัจจุบัน หลายบริษัท/องค์กรมีการจัดการที่แยกผู้ประกอบการออกจากความเป็นเจ้าของ ประกอบกับการจัดองค์กรที่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้ผู้ประกอบการ มีการละทิ้งการทำกำไรสูงสุด หันไปที่เป้าหมายการขยายขององค์กรเป็นหลัก หรือองค์กรอาจมีเป้าหมายในการสร้างรายรับสูงสุดก็เป็นไปได้

ถ้าหากเป้าหมายของหน่วยธุรกิจเป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่กำไรสูงสุดแล้ว ราคาก็ถูกกำหนดขึ้นจากอุปสงค์รวมและอุปทานรวม จะไม่ทำให้เกิดการจัดสรรที่ทำให้เกิดสวัสดิการสูงสุดตามเงื่อนไขของพาเรโต ( $P=MC$ ) เนื่องจากการปรับตัวของผู้ผลิตจะไม่ทำการผลิตและเลือกใช้ปัจจัยในระดับที่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

<sup>\*</sup>กำไร หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับทั้งหมด (TR) กับต้นทุนทั้งหมด (TC) ถ้ารายรับทั้งหมดมีค่ามากกว่าต้นทุนทั้งหมดแสดงว่าหน่วยธุรกิจได้กำไร แต่ถ้าต้นทุนทั้งหมดมีค่ามากกว่ารายรับทั้งหมด ก็แสดงว่าหน่วยธุรกิจขาดทุน ดังนั้นเพื่อให้กำไรสูงสุด หน่วยธุรกิจจึงต้องเลือกทำการผลิต ณ ระดับผลผลิตที่  $MC = MR$ . ซึ่งในระดับดังกล่าว TR และ TC ต่างกันมากที่สุด

## 2. การผูกขาดของหน่วยผลิตและการกำหนดราคา

นอกจากวัตถุประสงค์ขององค์กรที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การกำหนดราคาไม่ได้ถูกกำหนดให้เกิดการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ ตามแนวคิดของพาเรโต ( $P=MC$ ) ยังมีเรื่องการผูกขาดของหน่วยผลิตที่ทำให้สวัสดิการของผู้บริโภคไม่สามารถบรรลุระดับสูงสุดได้ อำนาจผูกขาดขององค์กรเกิดขึ้นได้จาก

1. การที่ผู้ผลิตมีต้นทุนการผลิตที่ลดลง จากการผลิตจำนวนมาก (Economies of Scale) หรือสามารถประหยัดต้นทุนได้สำหรับการผลิตสินค้าชนิดอื่นจากต้นทุนที่มีอยู่ (Economies of Scope)
2. การผลิตสินค้าที่แตกต่างจากผู้ผลิตรายอื่น (Product Differentiate) ทำให้สินค้าจากผู้ผลิตรายอื่นในตลาดเดียวกันไม่สามารถทดแทนได้

ผลของการที่หน่วยผลิตมีอำนาจผูกขาด ทำให้สามารถกีดกันการแข่งขันจากผู้ผลิตรายอื่นที่จะเข้ามาร่วมผลิตในตลาด ผลที่ตามมาของการที่ผู้ผลิตหรือผู้ขายรายใดรายหนึ่งมีอำนาจผูกขาดคือ สามารถเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าได้

ราคาในตลาดแข่งขันสมบูรณ์จะสามารถสร้างกำไรส่วนเกินให้ผู้ผลิตได้ระยะหนึ่ง แต่เมื่อเวลานานไปจะมีผู้ผลิตรายอื่นมองเห็นกำไรเกินปกติที่ได้รับ และจะเข้าร่วมทำการผลิต เมื่อการผลิตมีมากขึ้นย่อมมีการแข่งขันกันในการกำหนดระดับราคาให้ต่ำลงเพื่อเพิ่มการขาย ดังนั้นในกรณีที่ไม่มีใครรายใดรายหนึ่งได้เปรียบ ต่างฝ่ายต่างแข่งขันหากำไร ในที่สุดแล้วระดับราคาจะลดลงมาจนเท่ากับต้นทุนรวมเฉลี่ยที่ใช้ในการผลิต

แต่ถ้าหากมีผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งมีอำนาจในการกีดกัน ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการที่หน่วยผลิตนั้นมีต้นทุนการผลิตที่ลดลงเมื่อมีการผลิตมากขึ้นหรือลดลงเมื่อผลิตสินค้าหลายชนิด (โดยปัจจัยเดียวกัน) ก็สามารถกำหนดราคาขายให้ต่ำกว่าต้นทุนของตน แต่มีราคาต่ำกว่าต้นทุนของรายอื่น การกระทำเช่นนี้จะทำให้ผู้ผลิตรายอื่นมีรายได้ไม่คุ้มต้นทุน ในที่สุดก็ต้องเลิกผลิตไป เมื่อเลิกผลิตไป ผู้ผลิตที่เหลือก็สามารถเพิ่มราคาขึ้นมาใหม่อีกครั้ง

การกีดกันผู้ผลิตรายอื่นนอกจากการตั้งราคาให้ต่ำกว่าต้นทุนของผู้ผลิตรายอื่น เนื่องจากความได้เปรียบในต้นทุนที่ต่ำกว่า คือการสร้างความแตกต่างในตัวสินค้า/บริการให้ต่างจากผู้ผลิตอื่น ทำให้ผู้บริโภครู้สึกว่าไม่มีสินค้าอื่นทดแทนได้สมบูรณ์ จะทำให้สามารถรักษาระดับกำไรเกินปกติไว้ได้



## ความสัมพันธ์ระหว่างข้อกำหนดการทำงานกับสวัสดิการสังคม

### 1. วัตถุประสงค์ของการเข้ากำหนดแนวทางของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ เพื่อให้เกิดภาวะ(สภาพ)ของการแข่งขัน อันจะนำไปสู่สภาพของสวัสดิการสูงสุดของสังคม ซึ่งในสภาวะนั้นจะเกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ จากการแข่งขันกันผลิต ซึ่งเกิดขึ้นในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ โดยกลไกราคาจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้การจัดสรรทรัพยากรทั้งการผลิต การบริโภคและการแลกเปลี่ยน

แต่ตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นตลาดในอุดมคติที่เกิดขึ้นได้ยาก(อย่างไรก็ตามการเรียนรู้ในเรื่องนี้จะเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงสิ่งอื่นต่อไป) เนื่องจากสภาพของตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนั้นในบางอุตสาหกรรมนอกจากไม่เกิดสภาพการแข่งขันแล้ว ยังมีสภาพเป็นการผูกขาดของผู้ผลิตอีกด้วย เมื่อมีการผูกขาด การกำหนดราคาและปริมาณไม่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่ผู้บริโภค เนื่องจากจึงไม่สามารถประกันได้ว่าภาวะความเป็นเลิศตามแนวคิดของพาเรโตจะสามารถเกิดขึ้นได้

เมื่อวิธีการให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุสู่สภาพสวัสดิการสูงสุดได้(โดยกลไกราคา) ซึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจากข้อจำกัดทางแนวคิด และวิธีการปฏิบัติ ทำให้รัฐต้องเข้ามามีหน้าที่ในการกำกับให้เกิดสภาพสวัสดิการที่สูงสุดให้ได้ โดยมีวัตถุประสงค์ของการเข้ามามีบทบาทของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ ต่อไปนี้

#### 1.1 การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ตามทฤษฎีนั้น กลไกตลาดหรือราคานั้นจะสามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าลักษณะของตลาดนั้นเป็นตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ทั้งในตลาดที่ซื้อขายสินค้าและในตลาดของปัจจัยการผลิต แต่ในทางที่เป็นจริงนั้นลักษณะของตลาดตามทฤษฎีที่กล่าวมานั้นไม่มี จะมีก็แต่เพียงเป็นการผูกขาดมากหรือน้อยเท่านั้น ดังนั้นเพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของภาวะตลาดที่เป็นจริง หรือเพื่อช่วยให้กลไกตลาดได้ทำหน้าที่ของมันให้ดียิ่งขึ้น รัฐบาลจึงต้องเข้ามาวางกำหนดกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ หรือใช้มาตรการต่างๆ เพื่อช่วยให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น ช่วยให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ



1.2 การรักษาเสถียรภาพของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยไม่ให้ผันผวนเกินไป และส่งเสริมความก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจ

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่การจัดสรรทรัพยากรส่วนใหญ่ของสังคมนั้น เมื่อระบบเศรษฐกิจและธุรกิจการเงินได้พัฒนาอย่างเต็มที่แล้วก็จะเกิดกลุ่มธุรกิจเอกชนที่มีอำนาจการผูกขาดและมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น การรวมอำนาจของธุรกิจขนาดใหญ่ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการทำลายธุรกิจขนาดเล็กและลักษณะการแข่งขันของตลาดแล้ว ธุรกิจขนาดใหญ่ดังกล่าวยังสามารถก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจได้ง่ายกว่าธุรกิจขนาดเล็ก ฉะนั้นเพื่อที่จะป้องกันความเสียดังกล่าว รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพ โดยพยายามชักนำหรือควบคุมบังคับให้ธุรกิจขนาดใหญ่ประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปตามแนวนโยบายหรือเป้าหมายของรัฐบาล

### 1.3 การกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรม

ในสังคมที่มีความสงบสุขนั้นจำเป็นต้องมีการกระจายผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมด้วย กล่าวคือสินค้าและบริการต่างๆ ที่ผลิตขึ้นในสังคมนั้นควรจะได้มีการจ่ายแจกจ่ายแก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง และสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ไม่ควรมีความแตกต่างมากนัก อย่างน้อยที่สุดประชาชนทุกคนควรได้รับหลักประกันขั้นต่ำในการมีสินค้า/บริการเพื่อดำรงชีพ โดยเฉพาะสินค้าประเภทสาธารณสุขไปโรค สาธารณูปการ ที่รัฐมีหน้าที่โดยตรงในการจัดหาให้ประชาชน ซึ่งในทางที่เป็นจริงแล้วกลไกตลาดจะไม่สามารถทำหน้าที่กระจายผลประโยชน์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดสรรและปรับปรุงให้การกระจายผลประโยชน์ภายในสังคมได้เป็นไปในลักษณะที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้ผลประโยชน์ตกกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

การที่รัฐจะเข้าไปมีบทบาท/เกี่ยวข้อง ในการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวม คือ ได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการที่กล่าวมานั้น สามารถทำได้หลายวิธี วิธีการหนึ่งคือการจัดให้มี "ระบบการดำเนินงาน" ที่มีประสิทธิภาพ ในกระบวนการแปรรูปกิจกรรมรัฐให้เป็นกิจกรรมเอกชน

"ระบบการดำเนินงาน" ที่มีประสิทธิภาพ (ไกรฤกษ์, 2534) เพื่อการแปรรูปกิจกรรมรัฐให้เป็นกิจกรรมเอกชนที่กล่าวถึงนี้ หมายถึง

- หลักการที่ชัดเจนซึ่งกำหนดกิจกรรมที่อยู่ในข่ายควรแก่การแปรรูป

- รูปแบบของการแปรรูปที่เหมาะสมกับกิจกรรมลักษณะนั้นๆ (BTO. , BOT. , การจ้างเหมา , อื่นๆ)
- การกำหนดขั้นตอนที่ต้องดำเนินการสำหรับรูปแบบแต่ละชนิด
- เงื่อนไขที่สมควรกำหนดเพื่อประกันว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนจะประกันผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะ (อันเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดูแลให้เกิดขึ้น)
- วิธีการวินิจฉัยคัดเลือกผู้ประกอบการเอกชนที่จะได้รับความไว้วางใจให้ทำกิจกรรมดังกล่าว รวมทั้งเงื่อนไขที่เป็นกรอบอ้างอิงการทำงาน (Term of Reference) และเงื่อนไขที่เป็นเกณฑ์การคัดเลือก
- กระบวนการติดตามดูแลให้เอกชนดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้
- การมี "องค์การ" เพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ

สำหรับในการศึกษานี้มุ่งไปในส่วนของการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นกรอบอ้างอิงการทำงาน ซึ่งใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติของภาคเอกชน ซึ่งรัฐสามารถนำกรอบอ้างอิงการทำงานนี้มาช่วยในการตัดสินใจคัดเลือกเอกชนที่ต้องการเข้าร่วมกิจกรรมกับรัฐ โดยคัดเลือกจากเอกชนที่มีแผนดำเนินงานตามกรอบอ้างอิงการทำงานเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ

## 2 กรอบอ้างอิงการทำงาน/ข้อกำหนดการร่วมงาน (Term of Reference)

เงื่อนไขที่เป็นกรอบอ้างอิงการทำงานหรือข้อกำหนดการร่วมงาน (Term of Reference=TOR.) คือ ข้อกำหนดที่บอกถึง ขอบเขตของงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบหรือสิ่งที่เอกชนต้องปฏิบัติในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมกับรัฐ

### ประโยชน์ของการมีข้อกำหนดการร่วมงาน

ความสำเร็จของการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ โดยมุ่งที่จะนำเอกชนเข้ามาจัดการผลิตที่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) ที่ดีกว่าที่รัฐจัดการผลิต (สวัสดิการที่ดีขึ้น) ปัจจัยกำหนดปัจจัยหนึ่งคือการกำหนดข้อกำหนดการร่วมงานระหว่างรัฐและเอกชนให้ชัดเจน ข้อกำหนดการร่วมงานดังกล่าวจะเป็นกรอบ/เกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อ



- เป็นกรอบการดำเนินงานสำหรับภาคเอกชนในการจัดทำแผนงาน (โดยอาศัยข้อกำหนดการร่วมงานเป็นมาตรฐาน) ในการมอบหมายให้ผู้ใดดำเนินการไม่ว่าจะเกิดขึ้นในภาคของเอกชน หรือภาครัฐ จำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตของงานให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้รับงานสามารถจัดทำแผนงานมาเสนอเจ้าของงาน และเมื่อได้ลงมือดำเนินงานที่ได้รับมอบ ก็สามารภทำให้เกิดผลงานขึ้นตามที่ผู้เป็นเจ้าของงานต้องการให้เกิดขึ้น (เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้อง)

- เป็นสิ่งที่ช่วยให้รัฐสามารถคัดเลือกเอกชนผู้ที่จะเข้ามาร่วมงานโดยพิจารณาจากแผนการดำเนินงานที่เอกชนเสนอเข้ามา ว่าสอดคล้องกับแนวทางที่ได้กำหนดขึ้นต่อไป

โดยกรอบ/เกณฑ์ที่จัดทำขึ้นในการใช้คัดเลือกเอกชนให้ดำเนินกิจกรรมแทนรัฐต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ทำให้สวัสดิการของสังคมดีขึ้น ประโยชน์ของการกำหนดแนวทางให้ชัดเจน คือ

- ทำให้มีการปฏิบัติงานได้ตามขั้นตอนหรือแผนงานที่จัดทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

- เพื่อช่วยรัฐในการควบคุม (Regulation) ให้มีการดำเนินงานไปตามขั้นตอน

### แนวทางการสร้างข้อกำหนดการร่วมงาน

แนวทางการสร้างข้อกำหนดการร่วมงาน หรือเงื่อนไขที่เป็นกรอบอ้างอิงการทำงานนี้มีหลักอยู่ที่ว่า ต้องพยายามทำให้ข้อกำหนดต่างๆ มีผลทำให้เกิดการดำเนินงานที่สนองตอบวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจที่กล่าวมาข้างต้น คือ การทำให้เกิดประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่สวัสดิการสูงสุด การป้องกันการผันผวนทางเศรษฐกิจ อันเกิดเนื่องจากพฤติกรรมของผู้ผลิต และมุ่งให้สวัสดิการเกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม วิธีการที่รัฐเข้ามากำกับดูแลที่จะได้กล่าวถึงในการศึกษานี้ คือ การกำหนดแนวทางการร่วมงานของเอกชน ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการคัดเลือกเอกชนผู้เสนอตัวเข้ารับสัมปทานด้วย

ในลำดับต่อไป ก่อนที่จะระบุข้อกำหนดให้ชัดเจนลงไปสำหรับกิจกรรม/กิจการของรัฐแต่ละกิจกรรม จะขอก้าวถึงแนวทางการพิจารณา เพื่อใช้เป็นกรอบการสร้างข้อกำหนดการร่วมงานโดยภาพรวมก่อน ซึ่งมีแนวทางการกำหนดที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ดังนี้คือ



1. วัตถุประสงค์ของการที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลโดยเข้ามาออกข้อกำหนดการร่วมงานประการหนึ่งเพื่อ ทำให้เกิดสวัสดิการของสังคมสูงสุด (โดยเฉพาะผลประโยชน์ของผู้บริโภค)

สวัสดิการของสังคม ประกอบขึ้นด้วย ความพอใจของบุคคลต่างๆ ในสังคม ความพอใจ (ในการบริโภคสินค้า/บริการ) ของแต่ละคนนั้น เกิดจากความพอใจจากการบริโภคสินค้าในปริมาณที่สร้างความพอใจให้มากที่สุดภายใต้เงินที่เขาจ่าย อีกด้านหนึ่งเป็นความพอใจจากคุณลักษณะหรือบริการที่ประกอบในสินค้า ซึ่งผู้บริโภคได้รับจากการบริโภค กล่าวได้ว่าความพอใจเกิดขึ้นจาก 2 ทาง คือจากปริมาณ และคุณลักษณะที่สินค้านั้นๆ สนองตอบความต้องการของผู้บริโภค

ความพอใจของบุคคลแต่ละคนในสังคมจะมากที่สุดต้องได้รับการบริโภคสินค้าในปริมาณที่พอใจ และขณะเดียวกันสินค้านั้นต้องมีคุณลักษณะที่ตอบสนองความต้องการได้ ดังนั้นแนวทางในการสร้างข้อกำหนดที่จะนำไปสู่สวัสดิการสูงสุด ก็คือการพยายามกำหนดปริมาณ และคุณลักษณะของสินค้าให้สร้างความพอใจให้ผู้บริโภคมากที่สุด (โดยในขณะเดียวกันต้องมีการใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่ด้วย) กล่าวคือ

- ด้านปริมาณสินค้า/บริการที่ผลิตและบริโภค

การที่จะมีสินค้าในปริมาณที่สนองความต้องการของทุกคนในสังคม ขณะเดียวกันก็มีการผลิตโดยใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่ หมายถึง ในสังคมนั้นต้องมีการจัดสรรการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในสภาวะดังกล่าว ความพอใจของทุกคนไม่สามารถทำให้เพิ่มขึ้นได้อีก โดยไม่ทำให้ความพอใจของคนอื่นลดลง แนวคิดเรื่องประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ อันจะนำไปสู่สวัสดิการสูงสุด เป็นแนวคิดของพาเรโต (ดูบทที่ 2)

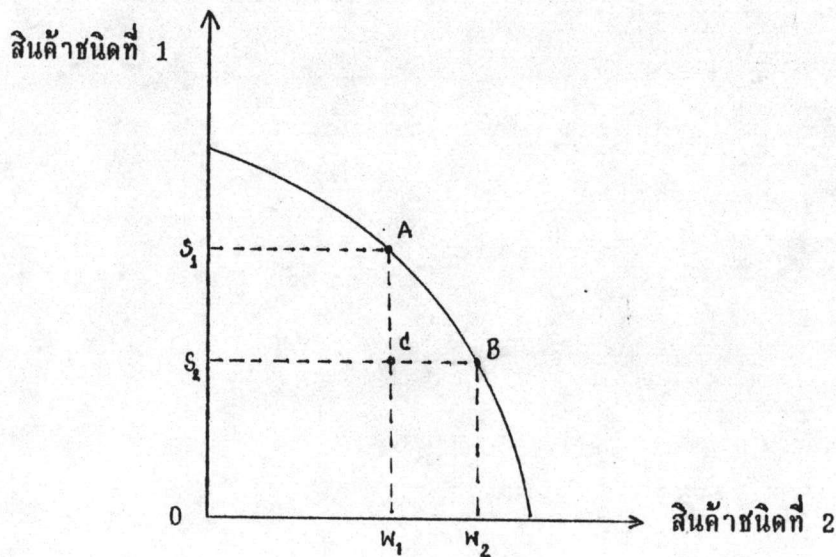
พาเรโตได้มีความเห็นว่า การวัดความพอใจของแต่ละสังคมในการที่ได้รับสินค้านั้นเป็นเรื่องค่อนข้างยากจึงได้เสนอว่าให้พิจารณาในด้านของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency or Allocative Efficiency) แทน เมื่อใดที่เกิดประสิทธิภาพทั้งในด้านของการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยน หมายถึงทุกคนในระบบเศรษฐกิจมีความพอใจสูงสุดที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อีก

ประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่กล่าวถึงมากในทางเศรษฐศาสตร์ มีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ คือคือ Economic Efficiency (Allocative Efficiency), Technical Efficiency และ X-efficiency (Water, 1990.)

*Technical Efficiency* เป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตและผลผลิต ที่ได้เทคนิคที่มีประสิทธิภาพต้องทำให้เกิดผลผลิต ที่มากที่สุด ภายใต้ปัจจัยการผลิตที่มีในระดับหนึ่ง หรือ ทำให้เกิดการใช้จ่าย (ต้นทุน) ต่ำสุด สำหรับการผลิตผลผลิตจำนวนหนึ่ง โดยทั่วไปมักนำความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตที่มีจำนวนหนึ่ง กับสินค้า/บริการที่สามารถผลิตได้ด้วยวิธีต่างๆ มาแสดงในลักษณะของเส้น Production-Possibilities Curve (PPC.)

รูปที่ 3.1

## Production-Possibilities Curve



ทุกๆ จุดบนเส้น PPC. บอกถึงประสิทธิภาพทางเทคนิค สำหรับการผลิตสินค้า/บริการด้วยวิธีต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพ ในการผลิตสินค้า 2 ชนิด เช่น ณ จุด A บอกถึงการผลิตสินค้าชนิดที่ 1 และชนิดที่ 2 ที่เกิดขึ้นได้มากที่สุดภายใต้เทคนิคการผลิตแบบที่ A ที่ได้เลือกใช้ ส่วนที่จุด B เป็นระดับการผลิตที่มีประสิทธิภาพทางเทคนิคที่สุด สำหรับวิธีผลิตแบบที่ B แต่ในจุด C (วิธีการผลิตแบบที่ C) เราจะเห็นว่าภายใต้ทรัพยากร/ปัจจัยการผลิตเท่าเดิม (เท่าที่ใช้ผลิตด้วยวิธี A และวิธี B) ทำให้เกิดสินค้าชนิดที่ 1 หรือ ชนิดที่ 2 น้อยกว่าการผลิตที่จุด A และ B

เมื่อหน่วยผลิตเกิดเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการผลิต (Technical Efficiency) โดยการคิดค้นวิธี/เทคนิคการผลิตใหม่ ทำให้สามารถผลิตสินค้าได้มากขึ้น (ทุกชนิดที่ใช้ปัจจัยเดียวกัน) ภายใต้ทรัพยากรที่มี ทำให้เกิดผลผลิตในลักษณะที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าเดิม การที่ผู้ผลิตพยายามทำให้เกิดประสิทธิภาพในด้านเทคนิค จะมีผลต่อผู้บริโภคในด้านของการได้รับสินค้าได้ในราคาที่ต่ำลง (ตามราคาต้นทุนที่ต่ำลง) มีความทันสมัย และสร้างความสะดวกสบายได้มากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามการมีประสิทธิภาพทางเทคนิคนี้ ถ้าเกิดขึ้นเฉพาะในองค์กรหรือหน่วยผลิตใดผลิตหนึ่งเป็นเฉพาะ อาจทำให้เกิดการผูกขาดในแง่ต้นทุนรวมเฉลี่ยที่ต่ำกว่าองค์กรอื่น หรือสามารถสร้างสินค้าที่แตกต่างจากองค์กรอื่นขึ้นได้ ถ้าเกิดเหตุการณ์ขึ้นในสองกรณีข้างต้น ในที่สุดจะเป็นผลเสียต่อผู้บริโภคได้ ซึ่งรัฐต้องมีข้อกำหนดการร่วมงานด้านอื่น ขึ้นมาเสริมมาตรการการส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพทางการผลิต คือ การถ่ายทอดความรู้ และการส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและพัฒนาขึ้น

*Economic Efficiency* หรือ *Allocative Efficiency* เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรที่หายากในสังคม เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า/บริการในระบบเศรษฐกิจ โดยทรัพยากรจะถูกจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ คือมุ่งหาค่าตอบเกี่ยวกับปริมาณการผลิต และการใช้ทรัพยากรการผลิตในระดับที่เหมาะสมในการที่จะผลิตสินค้าและบริการให้เกิดความพอใจแก่ผู้บริโภค โดยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อผลิตสินค้า/บริการอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เมื่อมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ จะทำให้คุณภาพของชีวิตดีขึ้น

*Technical Efficiency* สามารถให้คำตอบได้เฉพาะว่า การผลิตในระดับใดที่ทำให้เกิดการผลิตที่มีต้นทุนต่ำสุด หรือผลผลิตมากที่สุดในแต่ละวิธีการผลิต แต่ไม่สามารถบอกร่องไขว่าการผลิตในระดับใด ที่ทำให้ผู้บริโภคพึงพอใจมากที่สุด (*Technical* ตอบคำถาม "How" ส่วน *Economic Efficiency* ตอบคำถาม "What", "How much" และ "For whom") (Browne and Hass, 1987.)

พาเรโต ได้เสนอว่าการจะบอกว่าการผลิตบน PPC. (ซึ่งมีประสิทธิภาพทางการผลิตอยู่แล้วทุกจุด) จุดใดเป็นระดับ/จุดที่ทำให้ผู้บริโภคพึงพอใจมากที่สุด ต้องพิจารณาจากประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การที่จะรู้ว่าจุดใดผู้บริโภคจะเกิดความพอใจมากที่สุด ซึ่งทำให้สังคมส่วนรวมมีสวัสดิการที่มากที่สุด พิจารณาดังนี้คือ ถ้าหากสามารถเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากร โดยเพิ่มการผลิตสินค้าอีกชนิดหนึ่ง แล้วลดปริมาณอีกชนิด ซึ่งมีผลให้มันดีขึ้น (คือความพอใจในสถานการณ์



ใหม่มากกว่าเก่า) โดยไม่ได้ทำให้ใครแย่ง แสดงว่า รูปแบบการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นอยู่ไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เรียกว่า "The Pareto Criterion" ถ้ามีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ จะเรียกว่า "Pareto Optimal" คือไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิต ที่ทำให้ใครมีความพอใจเพิ่มได้อีก โดยที่ไม่ทำให้คนอื่นเลวลง (ดูเงื่อนไขการบรรลุ Pareto Optimal ในบทที่ 2)

ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ การจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ ตาม Pareto Optimality จะประสบความสำเร็จ ถ้าผู้ผลิตตั้งราคาเท่ากับ ต้นทุนหน่วยสุดท้าย ( $P=MC$ ) และไม่มีผลกระทบภายนอก (คือผู้ผลิตไม่ได้ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม เช่น มลพิษ) ส่วนตลาดผูกขาด การตั้งราคาเท่ากับ ต้นทุนหน่วยสุดท้าย จะทำให้ผู้ผลิตได้ราคาต่ำกว่า ต้นทุนรวมเฉลี่ย (เพราะเส้น  $MC$  ลดลงเร็วกว่าเส้น  $ATC$  ในระยะยาว) และจะไม่ได้รับรายได้เท่าที่ผู้ผลิตต้องการ ซึ่งทำให้มีข้อถกเถียงกันว่า ราคาที่เหมาะสม (Optimal Pricing) อันจะไม่ทำให้ผู้ผลิตได้กำไรมากเกินไป ในขณะที่ตัวกันก็และสามารถชดเชยส่วนของต้นทุนในการผลิตสำหรับตลาดผูกขาดควรเป็นเช่นไร ได้มีการเสนอว่าให้ตั้งราคาในระดับที่เท่ากับต้นทุนรวมเฉลี่ย

#### - ด้านคุณลักษณะที่ประกอบตัวสินค้า

ตามแนวคิดของพาเรโต ได้พยายามชี้ให้เห็นจุดที่จะทำการผลิต บริโภค และแลกเปลี่ยน ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งจะช่วยสร้างความพอใจของทุกคนให้สูงสุด โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อีก แต่อย่างไรก็ตามความพอใจของผู้บริโภคในการบริโภคสินค้า/บริการนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การผลิต และจัดสรรให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าในปริมาณที่พอใจเท่านั้น ยิ่งขึ้นกับคุณสมบัติที่ประกอบใน ตัวสินค้า ที่สร้างความพอใจให้ผู้บริโภค (Lancaster, 1966)

การพิจารณาถึงความพอใจอันเกิดจากคุณสมบัติในตัวสินค้า ยังต้องอาศัยระดับรายได้มา ประกอบการตัดสินใจ เราอาจรู้ว่าคุณสมบัติที่สร้างความพอใจให้ผู้บริโภคนั้นประกอบด้วยอะไรบ้างก็จริง แต่การที่จะตอบว่าจะทำอย่างไรให้ความพอใจของผู้บริโภคสูงสุด ต้องทำการตัดสินใจภายใต้ งบประมาณที่มีอยู่

เราสามารถอาศัยแนวคิดของ Lancaster ที่ชี้ให้เห็นว่า ผู้บริโภคจะมีพฤติกรรมในการเลือกบริโภคสินค้าจากลักษณะที่ประกอบอยู่ในตัวสินค้า ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่จำกัดความพอใจของผู้บริโภคสูงสุดเมื่อ ผู้บริโภคจะเลือกสินค้าที่มีคุณสมบัติตรงกับที่ตนเองต้องการมากที่สุด ความพอใจนี้จะเปลี่ยนไปเมื่อ ระดับของงบประมาณเปลี่ยนไป หรือ คุณสมบัติที่ประกอบในตัวสินค้าได้เปลี่ยนไป เมื่องบประมาณเปลี่ยน การเลือกบริโภคจะเปลี่ยนแปลงไป (โดยการวิเคราะห์ทั่วไป มักสมมติให้งบประมาณ/รายได้คงที่) ความพอใจของผู้บริโภคยังสามารถเปลี่ยนแปลงเมื่อคุณสมบัติเปลี่ยนไป คุณสมบัติที่ดีขึ้นภายใต้เงินเท่าเดิมที่จ่าย จะทำให้ผู้บริโภคมีความพอใจเพิ่มขึ้น

ภายใต้งบประมาณที่ผู้บริโภคต้องจ่ายไป เพื่อเลือกสินค้าที่ตนเองพอใจในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ผู้ผลิตต่างพยายามผลิตสินค้าเพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภคให้มากที่สุด ถ้าไม่สามารถผลิตสินค้าในลักษณะที่ผู้บริโภคพอใจ ผู้บริโภคก็มีทางเลือกในการที่จะหันไปบริโภคของผู้ผลิตรายอื่นที่สร้างความพอใจให้มากที่สุด ทำให้ผู้ผลิตที่ไม่สามารถสนองความต้องการได้ ต้องออกไปจากตลาด

ถ้าหากว่าสินค้านั้นมีผู้ผลิตน้อยรายและไม่มีสภาพของการแข่งขัน รวมทั้งไม่มี ความพร้อมในการที่จะให้ผู้ผลิตรายอื่นที่สามารถสร้างความพอใจให้ผู้บริโภคได้มากกว่าเข้ามา ผู้บริโภคก็จำเป็นต้องบริโภคสินค้าเท่าที่มีอยู่อย่างไม่มีทางเลือก โดยเฉพาะสินค้าพวกสาธารณูปโภค และ สาธารณูปการที่มีต้นทุนในการผลิตสูง ทำให้ผู้ที่จะเสนอตัวเข้ามาร่วมผลิตกับรัฐบาลมีจำนวนน้อยราย ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกมากนัก ความพอใจของผู้บริโภคอาจไม่เกิดขึ้นในระดับมากที่สุด ภายใต้งบประมาณที่จ่ายไป (ยังสามารถสร้างความพอใจได้เพิ่มอีก) จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการที่ต้องเข้ามาสร้างข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสินค้าที่เอกชนผลิต เพื่อให้เกิดการผลิตสินค้า/บริการให้มีคุณภาพในระดับเท่าที่ผู้ผลิตสามารถทำให้เกิดขึ้นได้มากที่สุด เพื่อสร้างระดับความพอใจให้ผู้บริโภค

๒. วัตถุประสงค์ในลำดับต่อมาของรัฐที่นำเข้ามาสร้างข้อกำหนด ต้องการป้องกันความผันผวนของเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากพฤติกรรมของผู้ผลิต การสร้างข้อกำหนดเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้ผลิต จะช่วยให้หน่วยผลิตใหญ่ หรือหน่วยผลิตที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ ไม่สามารถใช้ข้อได้เปรียบของตนในการกีดกันหน่วยผลิตอื่น ที่ต้องการเข้ามาร่วมผลิตในตลาด ถือได้ว่าเป็นการช่วยให้เกิดระบบการแข่งขันซึ่งนำไปสู่การพัฒนาปริมาณและคุณภาพการผลิตได้

นอกจากนั้น การดูแลด้านพฤติกรรมจะเป็นการช่วย/กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของหน่วยงานเอกชนที่จะเข้ามาร่วมงานกับรัฐ ทั้งในด้านของความรู้ ทุนค่าเนินการ และความรับผิดชอบต่องาน

ดังนั้นข้อกำหนดเกี่ยวกับพฤติกรรมขององค์กร สามารถแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ข้อกำหนดที่ออกมาเพื่อลดข้อกีดกันผู้ผลิตรายอื่น และข้อกำหนดที่ออกมาเพื่อกำหนดมาตรฐานของเอกชนที่จะเข้ามาร่วมงาน

3. การพิจารณาแนวทางการสร้างข้อกำหนดด้านสุดท้าย เป็นข้อกำหนดที่จะทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ให้เป็นธรรม หมายถึงการกระจายสินค้าให้ทั่วถึง และการกระจายผลประโยชน์ไม่ให้ตกกับผู้ใดผู้หนึ่ง แต่ให้เป็นของผู้บริโภคทุกคนที่บริโภคสินค้าสาธารณูปการที่ผลิตขึ้น

ในส่วนของ การกระจายสินค้า/บริการ เพื่อให้ผู้ที่ต้องการสินค้า/บริการนั้นมีสินค้า/บริการสำหรับบริโภคเป็นเรื่องของประสิทธิภาพที่เราเรียกว่า *Y-efficiency* (Water, G.B., 1990.) การเกิดประสิทธิภาพประเภทนี้เกิดขึ้นเมื่อ ผู้ผลิตสามารถจัดหาสินค้าได้ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค (ซึ่งเต็มใจที่จะจ่ายค่าบริการ/ค่าสินค้า) ได้ตามความต้องการ ถ้าหากมีความต้องการ (อุปสงค์) แต่ผู้ผลิตไม่สามารถผลิตหรือจัดหาสินค้า (อุปทาน) มาสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ เราเรียกว่าในภาวะดังกล่าวระบบเศรษฐกิจเกิด *Y-inefficiency* ผู้ผลิตบางครั้งก็ไม่ได้สนใจประสิทธิภาพประเภทนี้ เนื่องจากไม่มีคู่แข่งที่เข้ามาแบ่งส่วนกำไร (ผู้บริโภคไม่สามารถหาสินค้าได้จากผู้ผลิตรายอื่น ต้องรอสินค้าจากผู้ผลิตรายเดียว) เรื่องของการกระจายสินค้า/บริการให้เป็นธรรมและทั่วถึงนี้ เป็นส่วนที่กล่าวได้พร้อมกับเรื่องของการผลิตเพื่อให้สินค้ามีปริมาณเพียงพอ

สำหรับเรื่องของการกระจายผลประโยชน์เป็นเรื่องสำคัญ รัฐในฐานะผู้ทำหน้าที่ในการจัดสาธารณูปโภคต่างๆ เมื่อรัฐได้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน ก็ต้องพยายามไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ ในการที่จะทำให้สวัสดิการของสังคมลดลง โดยการออกมาตรการต่างๆ ขึ้นมาป้องกัน โดยมาตรการที่ออกมาจะต้องคำนึงถึงต้นทุนสวัสดิการด้วย

การที่จะบอกว่าผลประโยชน์ที่ได้ตกกับผู้ใดมาก-น้อย ในการศึกษานี้ใช้แนวคิดเรื่องส่วนเกินของผู้ผลิต และส่วนเกินของผู้บริโภคมาเป็นสิ่งช่วยบอกระดับการกระจายผลประโยชน์

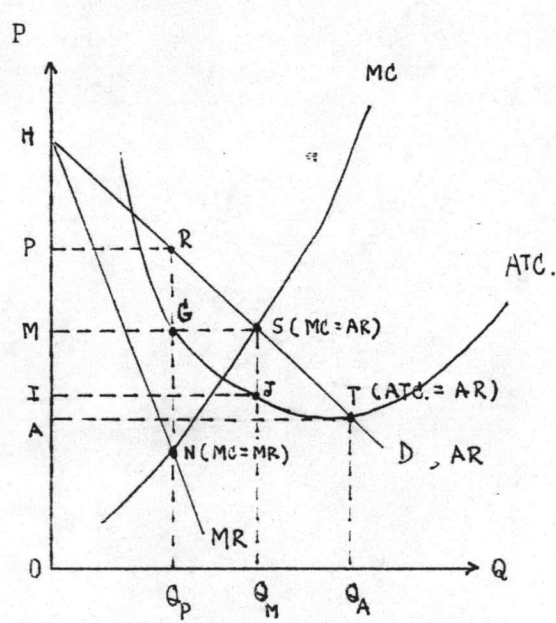


ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ กลไกราคาจะช่วยจัดสรรผลประโยชน์ที่ทำให้สังคมมีสวัสดิการสูงสุด เนื่องจากราคาที่กำหนดขึ้นในตลาดเกิดขึ้นจากอุปสงค์และอุปทานของตลาด ไม่มีผู้ใดสามารถกำหนดราคาที่สร้างประโยชน์ให้ตนเองได้ แต่ถ้าเป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ราคา มักถูกกำหนดจากผู้ซื้อ หรือผู้ขาย สำหรับสินค้าประเภทสาธารณูปการ (ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น) ซึ่งเป็นสินค้า/บริการที่ใช้ต้นทุนสูงในการจัดผลิต ทำให้มีผู้ผลิตเกิดขึ้นได้น้อยราย การกำหนดราคามักเป็นของผู้ผลิต

การกำหนดราคาสำหรับผู้ผลิตอาจเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ ซึ่งในแต่ละแบบก็จะมีผลต่อปริมาณการเสนอขายของสินค้า/บริการต่างๆ กัน (รูปที่ 3.2) ได้แก่

รูปที่ 3.2

การกำหนดราคาของหน่วยผลิต



1. การกำหนดราคาแบบแสวงหากำไรสูงสุด ซึ่งเป็นวิธีการกำหนดราคาจากผู้ผูกขาด ใช้ปฏิบัติ โดยจะกำหนดราคาจากจุดที่ ต้นทุนหน่วยสุดท้าย (MC) เท่ากับรายรับหน่วยสุดท้าย (MR) คือที่จุด N ซึ่งในกรณีนี้ผู้ผูกขาดจะผลิตสินค้าออกมาขายเพียง  $OQ_p$  และขายหน่วยละ OP ผู้ผลิตจะมีกำไรเกินปกติ คือ MPRG และส่วนเกินของผู้บริโภค เท่ากับ PHR

2. การกำหนดราคาแบบอดมคติ ซึ่งจะกำหนด ณ. จุดที่ต้นทุนหน่วยสุดท้าย (MC) เท่ากับรายได้อ่อนหน่วย (AR) คือที่จุด S ในกรณีนี้ผู้ผูกขาดจะต้องผลิตสินค้าออกมาขายจำนวน  $OQ_m$  และขายในราคาหน่วยละ OM ผู้ผลิตจะมีกำไรเกินปกติ คือ IMSJ และส่วนเกินผู้บริโภค เท่ากับ MHS

3. การกำหนดราคาแบบยุติธรรม ซึ่งจะกำหนด ณ. จุดที่ต้นทุนโดยรวมเฉลี่ยต่อหน่วย (ATC) เท่ากับราคาขายต่อหน่วย (P) คือที่จุด T เป็นราคาที่ผู้ผลิตจะมีเพียงกำไรปกติเท่านั้น ในกรณีนี้ผู้ผลิตจะผลิตสินค้าออกมาขายจำนวน  $OQ_n$  และราคาขายหน่วยละ OA และส่วนเกินผู้บริโภคเท่ากับ AHT

ผู้ผูกขาดโดยทั่วไปจะทำกาการกำหนดราคาโดยมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเป็นสิ่งสำคัญ วิธีการกำหนดราคาดังกล่าวนั้นอาจทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อน และทำให้สังคมได้รับสวัสดิการน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งสามารถดูได้จากส่วนเกินผู้บริโภคที่เกิดขึ้นในกรณีที่กำหนดราคาโดยมุ่งกำไรสูงสุด ส่วนเกินผู้บริโภคจะเกิดขึ้นน้อยกว่าวิธีการกำหนดราคาแบบอื่น

การออกข้อกำหนดการร่วมงานของรัฐนั้น ต้องพยายามทำให้ส่วนเกินของผู้บริโภคมากที่สุด ตามวิธีการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปการเพื่อสาธารณะชนแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ทำให้ส่วนเกินรวม (Consumers' Surplus + Producers' Surplus) ลดลง และเกิดต้นทุนสวัสดิการน้อยกว่าที่สุดหรือไม่เกิดขึ้นเลย (ต้นทุนสวัสดิการ มักวัดในรูปของผลประโยชน์/ส่วนเกินที่สูญเสียไป โดยไม่มีใครได้รับ เรียก Dead-Weight-loss) วิธีการออกข้อกำหนดเพื่อทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ให้เป็นธรรมนั้นทำได้หลายวิธี เช่น การกำหนดราคาในระดับที่ ราคาเท่ากับต้นทุนรวมเฉลี่ย จะทำให้ส่วนเกินสำหรับผู้บริโภคมีมากที่สุด แต่ถ้าหากไม่สามารถทำการกำหนดราคาต้นทุนรวมเฉลี่ยได้วิธีการที่นำเข้ามาช่วยในการกระจายผลประโยชน์คือการแบ่งรายได้ออกให้กับรัฐ (คล้ายวิธีการเก็บภาษี) เป็นวิธีการที่จะช่วยลดกำไรของผู้ผลิตลง โดยโอนกำไรมาเป็นรายได้ของรัฐ และรายได้นั้นต้องสนองตอบกลับมายังผู้บริโภคในภายหลัง หรืออาจกำหนดระดับผลิต



## การดำเนินการสร้างข้อกำหนดการคัดเลือก

แนวทางการออกข้อกำหนดการร่วมงาน (ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเข้าดูแล) ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวทางในการสร้างข้อกำหนดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเข้ากำกับ/ดูแล รัฐสามารถเข้าดำเนินการได้ใน 3 ด้าน คือ

1. ในด้านของตัวสินค้า ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ
2. ในด้านการกำหนดคุณสมบัติ/หน้าที่ปฏิบัติของหน่วยเอกชน
3. ในด้านการกำหนดราคาและการจัดสรรผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรม

### 1. การพิจารณาด้านตัวสินค้า/บริการ

ในด้านการพิจารณาจากสินค้า/บริการที่เอกชนจัดผลิตให้กับผู้ใช้บริการหมายถึง ต้องพิจารณาความมีประสิทธิภาพในเชิงปริมาณและคุณภาพว่า เอกชนผู้ที่จะเป็นผู้รับสัมปทานสามารถทำการผลิตบริการโทรศัพท์ เป็นไปตามความต้องการของผู้ใช้บริการหรือไม่ โดยสามารถแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1.1 ในเชิงปริมาณสินค้า/บริการที่จัดผลิต คือ ปริมาณการผลิตต้องตอบเพียงพอ กับความต้องการของผู้ที่รับบริการ

1.2 ในเชิงคุณสมบัติที่ประกอบอยู่ในสินค้า/บริการนั้นๆ สามารถแยกออกได้เป็น คุณสมบัติของวัสดุหรืออุปกรณ์ที่ประกอบเป็นสินค้า และคุณสมบัติของบริการที่สินค้านั้นสร้างขึ้น ทั้งสองส่วนต้องมีคุณภาพที่จะทำให้ผู้บริโภคเกิดความพอใจ ภายใต้อาชีพที่ผู้บริโภคต้องจ่าย

### 2. การพิจารณาคุณสมบัติผู้ผลิต/ผู้บริการ

ในด้านคุณสมบัติของเอกชน/บริษัทแต่ละราย มีหลักอยู่ 2 ส่วนคือ ในส่วนของพฤติกรรมของผู้ผลิต/ผู้บริการที่มีบทบาทอยู่ในตลาด และคุณสมบัติในด้านต่างๆ ที่ประกอบกันแล้วทำให้เอกชน/บริษัทรายนั้นๆ สามารถที่จัดการผลิตไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินโครงการได้ตลอดอายุช่วงเวลาที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ได้แก่ ด้านการเงิน



ของบริษัท ทั้งในด้านแผนการบริหารการเงิน และแหล่งเงินทุนประสพการณ์ของบริษัท และผู้จัดการ  
อุปกรณ์/ปัจจัยการผลิต การบริหารงานของบริษัท

ส่วนของการกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้เอกชนดำเนินการได้ตลอดโครงการและมีความรับผิดชอบ  
ติดต่อโครงการไม่เป็นประเด็นที่ยากนัก สามารถนำความรู้เรื่องการบริหารการเงินและ  
การบริหารงานเข้ามาช่วย แต่ในเรื่องของการออกข้อกำหนดมาเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับ  
เอกชน ในการที่จะไม่ทำให้เกิดการกีดกันหรือมีอำนาจเหนือกว่าผู้ผลิตรายอื่นนั้นเป็นเรื่องที่ยากและ  
ละเอียด เราอาจสามารถสร้างข้อกำหนดขึ้นได้ แต่ในทางปฏิบัติมักถูกหลีกเลี่ยงอยู่เสมอ

ข้อกำหนดในการที่จะควบคุมพฤติกรรมของเอกชนโดยตรงเพื่อป้องกันการมีอำนาจใน  
การผูกขาด เช่น การให้แจ้งถึงต้นทุนที่แท้จริง และให้มีการจัดจำหน่ายในราคาต้นทุนที่บวกกำไร  
ในระดับไม่มากเกินไปนั้น หรือ การให้แจ้งสูตรหรือเทคนิคการผลิต เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่ใช้  
หรือต้นทุนที่ใช้ อาจทำได้ยาก และโดยรายละเอียดแต่ละกรณีก็มีความแตกต่างกันไป เราอาจทำ  
ได้โดยทางอ้อมได้โดยผ่านทางด้านอื่น เช่น ผ่านด้านการกำหนดราคา ผ่านด้านคุณภาพของตัว  
สินค้าหรือผ่านด้านปริมาณการผลิต ซึ่งจะได้มีการกล่าวรวมลงไปเมื่อทำการพิจารณาในแต่ละด้าน

### 3. การพิจารณาด้านผลตอบแทนที่รัฐได้รับและการกำหนดราคา

ในด้านราคาและผลตอบแทนที่รัฐได้รับจากการให้เอกชนดำเนินการแทน อาจแยกเป็น  
ส่วนย่อยออกจากกันได้ แต่อย่างไรก็ดีทั้งสองเรื่องมีความเกี่ยวพันกันอยู่มาก เพราะการแบ่งส่วน  
แบ่งรายที่เอกชนแบ่งให้รัฐ จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงราคา ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาในด้านนี้  
ได้แก่

#### 3.1 การกำหนดผลตอบแทนที่รัฐได้รับ

ในการกำหนดอัตราผลตอบแทนที่รัฐได้รับเพื่อใช้เป็นสิ่งในการตัดสินใจช่วยคัดเลือก  
เอกชนนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ผลิตมีรายรับรวม/กำไรต่อหน่วยลดลง ซึ่งจะส่งผลให้กำไร  
ส่วนเกินของผู้ผลิตลดลงด้วย

หลักการตัดสินใจคัดเลือกเอกชนโดยนำข้อเสนอด้านรายได้ที่เอกชนแบ่งให้รัฐมาเป็นตัวแปรในการตัดสินใจ มีหลักการคัดเลือกหลายแบบ เช่น

- คัดเลือกผู้ข้อเสนอส่วนแบ่งรายได้มากที่สุด
- รัฐกำหนดส่วนแบ่งรายได้ออกมาว่าต้องการเท่าไร (ครอบคลุมในส่วนของค่าใช้จ่ายการดำเนินการที่รัฐต้องเกิดขึ้นในระหว่างการให้เอกชนเป็นผู้จัดการผลิต) แล้วพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบการตัดสินใจ

- ไม่มีการแบ่งผลตอบแทนให้รัฐ แต่ใช้ปัจจัยอื่นเป็นตัวคัดเลือกเอกชน

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ วิธีการที่รัฐเรียกให้มีการแบ่งรายได้จากเอกชนที่เข้ามาดำเนินการ โดยหวังช่วยตัดชั้บกำไรส่วนเกินที่ผู้ผลิตเอกชนได้รับมาเป็นรายได้ของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อผู้ใช้บริการด้วย พบว่ามีอยู่ด้วยกันหลายวิธี ซึ่งต้องพิจารณาให้รอบคอบ ว่าผลดีกับผลเสียที่เกิดขึ้นในแต่ละวิธีมีอะไรบ้าง แล้วจึงเลือกวิธีที่เหมาะสมที่สุด

### 3.2 การกำหนดราคา

การกำหนดราคาค่าบริการว่าจะให้ราคาค่าบริการที่จัดเก็บคิดเป็นจำนวนเท่าไรและใครเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บนั้นขึ้นกับนโยบายของรัฐ ส่วนสำคัญในการกำหนดราคาคือหลักการจัดเก็บ/การตั้งราคา เพราะเล็งเห็นว่ากำหนดว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บนั้นไม่ใช่เรื่องใหญ่ ถ้าหากเราสามารถกำหนดหลักเกณฑ์จัดเก็บได้แล้ว การจะให้ใครเป็นผู้จัดเก็บก็เป็นประเด็นรองลงไป

หลักการตั้งราคาเพื่อใช้จัดเก็บนั้นมีอยู่ว่าต้องการให้เป็นไปตามพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในตลาด หรือต้องการให้เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเหมาะสมที่ให้ราคาดังนั้นสะท้อนถึงต้นทุนการผลิต ถ้าต้องการให้เป็นไปตามกลไกตลาดก็ขึ้นกับวัตถุประสงค์ของบริษัทว่าต้องการกำไรสูงสุด หรือต้องการส่วนแบ่งตลาดที่มากที่สุด พฤติกรรมโดยทั่วไปของบริษัทมักต้องการกำไรสูงสุด จึงกำหนดราคาขึ้นจากจุดที่รายรับหน่วยสุดท้ายมีค่าเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้าย ( $MR=MC$ ) ส่วนการจัดเก็บที่อยู่บนหลักการว่าต้องการให้มีความเหมาะสม (วิธีการกำหนดราคาแบบยุติธรรม) เป็นการกำหนดราคาสะท้อนถึงต้นทุนของผู้ผลิต ต้องกำหนดที่ราคาเท่ากับต้นทุนรวมเฉลี่ย ( $P=ATC$ )

### 3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการแบ่งผลตอบแทนที่รัฐได้รับ กับการกำหนดราคา

พบว่า การที่เอกชนได้แบ่งผลตอบแทนบางส่วนให้กับรัฐนั้น เอกชนจะมีรายได้อันแท้จริงที่ได้รับในระดับที่ต่ำกว่าเดิม จากรูปที่ 3.3 แสดงให้เห็นถึงระดับของรายรับหน่วยสุดท้ายที่ผู้ผลิตได้รับเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลง เมื่อต้องแบ่งรายรับให้รัฐ (เส้นรายรับเฉลี่ยลดลงจาก AR เป็น AR') ถ้าไรในระดับการผลิตเดิมก็ไม่สามารถสร้างกำไรสูงสุดให้กับผู้ผลิตได้ต่อไป

ในกรณีที่ผู้ผลิตเอกชนมีอำนาจในกำหนดราคาที่สูงขึ้น (Price Maker) หากผู้ผลิตรายนั้นยังต้องการระดับกำไรสูงสุดอยู่ ก็ต้องปรับปริมาณการผลิต และราคาสินค้า/บริการนั้นใหม่ การปรับตัวของหน่วยผลิตจะมีผลให้ราคาสินค้า/บริการสูงขึ้นและปริมาณการผลิตลดลง

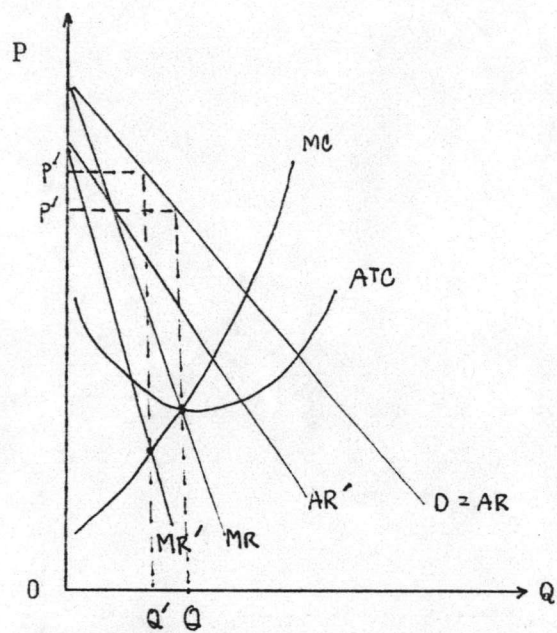
นอกจากการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดราคากับผลตอบแทนที่รัฐได้รับในแง่รายรับรวม/กำไรต่อหน่วยที่ลดลงแล้ว อาจพิจารณาจากด้านของต้นทุนที่เพิ่มขึ้นก็ได้ กล่าวคือ เมื่อรัฐเรียกเก็บส่วนแบ่งรายได้อ้อมทำให้ต้นทุนการผลิตของผู้ผลิตสูงขึ้น ในกรณีนี้ต้นทุนรวมเฉลี่ย (ATC) และ ต้นทุนเพิ่มหน่วยสุดท้าย (MC) จะสูงขึ้น (จากรูปที่ 3.4 แสดงถึง เส้นต้นทุนเฉลี่ยได้สูงขึ้นจาก ATC เป็น ATC' และ ต้นทุนเฉลี่ยเปลี่ยนจาก MC เป็น MC') ทำให้ผู้ผลิตปรับราคาให้สูงขึ้น เพื่อรักษาระดับกำไรสูงสุด ขณะเดียวกันปริมาณการผลิตสินค้า/บริการจะมีระดับลดลง (ผลการวิเคราะห์ที่ได้เหมือนกับกรณีการวิเคราะห์ที่รายรับลดลง)

การกำหนดราคาของผู้ผลิตไม่ว่าด้วยหลักการใดก็ตาม ( $P$  มาจาก  $MC=MR$ ,  $P=MC$  หรือ  $P=ATC$ ) การตั้งราคานี้ล้วนขึ้นอยู่กับพื้นฐานของต้นทุนทั้งสิ้น รายได้ที่เอกชนต้องแบ่งให้รัฐนั้นเปรียบเสมือนต้นทุนส่วนหนึ่งของเขา ดังนั้นเมื่อต้นทุนสูงขึ้นจากการแบ่งรายได้อ้อม ทำให้ผู้ผลิตจำเป็นต้องเก็บค่าบริการในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อให้เกิดกำไรสูงสุดหรือถ้าหากว่าผู้ผลิตไม่สามารถเปลี่ยนแปลงราคา และปรับปริมาณการผลิตได้ วิธีการที่จะพยายามรักษาระดับกำไรให้ได้มากที่สุดก็ต้องลดต้นทุนการผลิตในด้านอื่นลง หรือพยายามหลักการต้นทุนที่ต้องเพิ่มขึ้นให้เป็นของผู้ใช้บริการ ในรูปของการลดคุณภาพของสินค้าลง



รูปที่ 3.3

การจําได้กับรายรับรวมที่ลดลง



รูปที่ 3.4

การจําได้กับต้นทุนที่เพิ่มขึ้น

