



บทที่ 2

กรอบทฤษฎีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการวิเคราะห์

ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การที่จะกำหนดว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคืออะไร ปัจจุบันนี้ยังไม่มีคำนิยามที่แน่ชัดว่ามีความหมายอย่างไรกันแน่ ซึ่งเป็นเรื่องของทรรศนะของผู้รู้แต่ละท่านว่าจะให้ความหมายเป็นอย่างไร ดังนั้นในที่นี้จึงควรทบทวนความหมายของการแปรรูปว่าแต่ละท่านให้ความหมายว่าอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เรื่องการแปรรูปในส่วนต่อไป

D.R. Pendse ให้ความหมายว่า Privatization เป็นกระบวนการใด ๆ ก็ตามที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลในทางเศรษฐกิจ และบางครั้งอาจมีขอบเขตกว้างขวางถึงคำว่า divestiture ซึ่งหมายถึงการปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินการอยู่¹

Stuart M. Butler ให้ความหมายว่า Privatization เป็นการโอนสภาพความเป็นเจ้าของจากรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชน²

¹ D.R. Pendse, " The Role of Donor Agencies in the Privatization Process," paper presented at a conference on privatization policies, methods and procedures, Asia Development Bank, Manila, 31 January - 1 February 1985:IV.

² Stuart M. Butler, "Privatization Government Services," Economic Impact No.55,(1986/3):21.

Michael Beesley and Stephen Littlechild ให้ความหมายว่า Privatization เป็นการก่อตั้งบริษัทขึ้นมา หลังจากนั้นก็ขายหุ้นออกไปอย่างน้อยร้อยละ 50 แก่ผู้ถือหุ้นภาคเอกชน โดยมีความคิดอยู่เบื้องหลังเพื่อที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของอุตสาหกรรม โดยการเพิ่มบทบาททางการตลาดให้มากขึ้น¹

Patrick Dunleavy ให้ความหมายว่า Privatization เป็นการโอนกิจกรรมการผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่งแต่เดิมดำเนินการโดยภาครัฐบาลไปสู่กิจการภาคเอกชนหรือองค์กรรูปแบบอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐ²

ดร.พนัส สิมะเสถียร ให้ความหมายว่า Privatization เป็นการลดบทบาทความเป็นเจ้าของหรือการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจ จากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ให้เอกชนหรือดำเนินการแทน หรือมีโอกาสดำเนินการแข่งขันได้มากขึ้น³

จากคำนิยามต่างๆ ที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าล้วนแต่มีความหมายเป็นไปในแนวเดียวกันเพียงการเน้นถึงความกว้างและแคบของความหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คำว่า Privatization ที่ใช้ศึกษานี้แทนที่จะใช้ความหมายในเชิงปรัชญา ก็จะปรับเปลี่ยนมาศึกษาถึงรูปแบบต่างๆ ที่การรถไฟฯใช้ในการแปรรูป ซึ่งการที่จะลดบทบาทของภาค

¹ Michael Beesley and Stephen Littlechild, "Privatization: Principles, Problems and Priorities," Lloyds Bank Review No.149 (July 1983):1. บทความนี้ต่อมาได้พิมพ์เป็นส่วนหนึ่งของหนังสือซึ่งหาได้จาก John Kay, Colin Mayer and David Thompson. Privatization the UK Experience .1986.

² Patrick Dunleavy, "Explaining the Privatization Boom: Public choice versus Radical Approaches," "Public Administration Vol 64 Spring 1986:13.

³ พนัส สิมะเสถียร, นิตยภัฏ ภัคเกษม, นิตยภัฏ ไทยอารี และสุนทร อรุณานนท์ชัย, "ความเป็นไปได้ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน," ...ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร:สถานศึกษาและรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 19.

รัฐบาลลงและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้น ในเชิงวิธีการสามารถทำได้หลายรูปแบบด้วยกัน ซึ่งมีรูปแบบอะไรบ้างนั้น จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวคิดทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็คือ การลดบทบาทของภาครัฐบาล แล้วนำไปสู่ระบบตลาด (market system) เป็นการนำภาคเอกชนเข้ามาเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น รูปแบบของการแปรรูปที่อยู่ในวิสัยที่ภาครัฐวิสาหกิจสามารถทำได้มีหลายรูปแบบด้วยกัน ดังที่จะกล่าวในรายละเอียด ดังนี้¹

1. Divestiture หมายถึง การขายทรัพย์สินของภาครัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน เป็นการโอนสภาพความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดไปสู่ภาคเอกชน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนจะสมบูรณ์ที่สุด เมื่อรัฐวิสาหกิจขายทรัพย์สินหรือกิจการที่รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของไปทั้งหมด ดังนั้นรัฐบาลจะมีรายได้หรือกำไร เมื่อขายรัฐวิสาหกิจนั้นออกไป หรือการที่รัฐบาลขายรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน รัฐบาลจะประหยัดเงินอุดหนุนได้เป็นจำนวนมาก รูปแบบของ Divestiture มีหลายรูปแบบด้วยกัน พอจะแยกได้ดังนี้ คือ

1.1 การขายรัฐวิสาหกิจออกไปทั้งหมด กรณีนี้อาจเป็นการขายไปทีเดียวทั้งหมด หรืออาจแบ่งขายออกเป็นหน่วยๆ ก็ได้

1.2 การขายรัฐวิสาหกิจออกเป็นบางส่วน กรณีนี้เป็นการแบ่งแยกหน่วยธุรกิจออกเป็น line of business ต่างๆ แล้วแบ่งขายแต่ละ line of business โดยรัฐวิสาหกิจยังคงดำเนินการในส่วนที่เหลืออยู่

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจออกไปทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน จะทำให้ภาคเอกชน ซึ่งเป็นเจ้าของใหม่ในทรัพย์สินหรือกิจการนั้นจะบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

¹ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดูเพิ่มเติมได้จาก Kraiyudht

2. Joint public-private venture หมายถึง การร่วมทุนหรือร่วมค้ำกับภาคเอกชน เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลและเอกชนเข้ามาร่วมเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจที่เหมือนกันหรือในกิจการเครือข่ายเดียวกัน การร่วมทุนหรือร่วมค้ำนี้ เป็นกรณีที่ให้ภาคเอกชนนำทุนเข้ามาร่วมเสี่ยงในกิจการรัฐวิสาหกิจแทนที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการโดยตนเองทั้งหมด ซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินการแบบใหม่ นั่นคือเป็นการร่วมทุน (Joint capital) การร่วมทุนหรือร่วมค้ำแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

2.1 การร่วมทุนหรือร่วมค้ำ โดยการลงทุนร่วมกัน (Equity joint venture) กล่าวคือ เป็นการขายหุ้นแก่ภาคเอกชนเพื่อเป็นการเพิ่มทุน โดยรัฐอาจจะถือหุ้น เกินกว่า น้อยกว่า หรือเท่ากับ ห้าสิบเปอร์เซ็นต์

2.2 การร่วมทุนหรือร่วมค้ำ โดยร่วมมือกัน ในด้านอื่นที่ไม่ใช่เงินลงทุน (Contractual joint venture) กล่าวคือ มีการตกลงร่วมกัน ในด้านการจัดการ การผลิต การตลาด เทคโนโลยี และอื่นๆ

การแปรรูป โดยวิธีนี้เป็น การลงทุนร่วมกันทำให้ผู้ลงทุนต่างร่วมกันรับผิดชอบไม่เฉพาะด้านการรับผลประโยชน์เท่านั้น แต่ต้องร่วมกันรับผิดชอบผลการขาดทุนด้วย

3. Contracting out หมายถึง การจ้างเหมาภาคเอกชนเป็นการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ และ/หรือบริการโดยที่สภาพความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจยังคงเดิม รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องจ่ายเงินให้กับหน่วยงานเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนจัดการผลิตสินค้าหรือบริการ ณ ระดับปริมาณและคุณภาพระดับหนึ่งตามที่ตกลงกัน สำหรับรูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมอาจทำได้โดยการแบ่งลักษณะงานบางอย่างไปให้ภาคเอกชนดำเนินการ (by functions) ซึ่งอาจจะเป็นงานที่เกี่ยวกับกิจกรรมหลักหรือเป็นงานสนับสนุนกิจกรรมหลัก โดยภาคเอกชนอาจนำปัจจัยหรือองค์ประกอบในการผลิตเข้ามาร่วมดำเนินการ ส่วนการตัดสินใจในการผลิตสินค้าหรือบริการขึ้นอยู่กับการแข่งขันในการประกวดราคา (Competitive bidding) รัฐจะเลือกผู้ประกวดราคาที่เสนอต้นทุนต่ำสุดและสามารถดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ การจ้างเหมาภาคเอกชนส่วนมากมักจะเกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการขั้นสุดท้าย (final product) ซึ่งตัวมันเองจะมีลักษณะเป็นสินค้าขั้นกลาง (intermediate products) ซึ่งเป็น input ในการผลิตสินค้าหรือบริการอื่นๆ

การแปรรูปโดยวิธีนี้เป็นทางเลือกที่ทำให้ต้นทุนต่ำสุด (เนื่องจากการแข่งขันกันในการประกวดราคา) การแข่งขันในการประกวดราคาของภาคเอกชนยิ่งมากเท่าใดก็จะทำให้ต้นทุนการดำเนินการยิ่งต่ำลง



4. Franchising หมายถึง การสัมปทานเป็นการแปรรูปโดยรัฐบาล ให้สัมปทานในการผลิตสินค้าหรือบริการบางประเภทให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการ ในลักษณะที่ผูกขาด คือ ดำเนินการได้เฉพาะภาคเอกชนที่ได้สิทธิพิเศษ(privileges) เท่านั้น โดยทั่วไปรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดในเรื่องราคาสินค้าหรือบริการประเภทนั้นไว้ การสัมปทานอาจจะอยู่ในลักษณะเป็นผู้ดำเนินการเพียงผู้เดียวในท้องที่หรือภูมิภาคหนึ่ง และในบางกรณีอาจมีผู้ดำเนินการหลายรายหรือหลายกลุ่มในการผลิตสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันก็ได้ สำหรับหลักเกณฑ์การตัดสินใจคัดเลือกให้เป็นผู้จัดหาสินค้าหรือบริการ รัฐบาลจะเลือกผู้ประมูลราคาสูงที่สุด และสามารถดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ภาคเอกชนที่ได้รับสิทธิพิเศษในการดำเนินการจะต้องมีกำหนดระยะเวลาที่มีผูกขาดตลอดไป

การแปรรูปโดยวิธีนี้รัฐบาลไม่ต้องเป็นผู้จัดหาสินค้าหรือบริการเอง แต่จะให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาสินค้าหรือบริการแทน และผู้ใช้สินค้าหรือบริการต้องจ่ายค่าสินค้าหรือบริการเป็นผลตอบแทนแก่ภาคเอกชนโดยตรง

5. Farming out หมายถึง การประมูลดำเนินการ เป็นการแปรรูปอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในอดีตประเทศไทยเคยนำมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้เพิ่ม การประมูลดำเนินการเป็นลักษณะที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยสัญญาว่าจะเก็บเงินให้ได้จำนวนหนึ่งที่รัฐบาลกำหนดไว้(เช่น ในการเก็บภาษีอากร) หรือจัดเก็บปริมาณสินค้าหรือบริการให้ได้จำนวนหนึ่งที่รัฐบาลกำหนดไว้ และต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเก็บภาษีหรือปริมาณสินค้าหรือบริการเหล่านั้น Farming out ต่างกับ Contracting out ตรงที่ว่าในกรณี Contracting out ส่วนมากจะยึดเอาผู้ประกวดราคาที่สูงที่สุดที่ได้จะเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการ และรัฐบาลจะต้องเป็นผู้จ่ายให้กับภาคเอกชนโดยตรง แต่ในกรณี Framing out ส่วนมากจะยึดเอาผู้ประมูลราคาสูงที่สุด ผู้ประมูลได้จะต้องเก็บภาษีหรือปริมาณสินค้าหรือบริการให้ได้จำนวนหนึ่งที่รัฐกำหนดไว้ ถ้าการเก็บภาษีหรือปริมาณสินค้าหรือบริการที่แท้จริงเกินกว่าจำนวนที่รัฐกำหนด ภาคเอกชนจะได้รับส่วนเกินจากที่กำหนดไว้ ในทางกลับกัน ถ้าการเก็บภาษีหรือปริมาณสินค้าหรือบริการที่แท้จริงน้อยกว่าที่ได้ตกลงกันไว้ภาคเอกชนก็ต้องรับผิดชอบส่วนที่ขาดหายไป

การแปรรูปโดยวิธีนี้เป็นวิธีที่รัฐบาลจะต้องได้รายรับหรือปริมาณสินค้าหรือบริการในจำนวนที่แน่นอนโดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องลงทุนจัดสรรงบประมาณหรือกำลังคนไปดำเนินการเอง ทำให้ไม่มีปัญหาในเรื่องการจัดทำงบประมาณ และเรื่องการบริหารงานต่างๆ

6. Leasing หมายถึง การให้เช่า เป็นลักษณะการให้เอกชนเช่าทรัพย์สินต่างๆซึ่งรัฐวิสาหกิจยังคงมีสภาพความเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นอยู่ เช่น การให้เช่าโรงงานหัตถกรรม และเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ที่ไม่มีความจำเป็นในการใช้ปฏิบัติงานอีกต่อไป หรือรัฐวิสาหกิจอาจยกเลิกการดำเนินการเพราะผลการดำเนินงานขาดทุนหรือด้วยเหตุผลอื่นๆ กรณีนี้รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจจะให้เอกชนเช่าโดยให้มีการแข่งขันการประมูลราคา และจะเลือกรายที่เสนอผลตอบแทนสูงสุด การให้เช่านี้เป็นการโอนสภาพความเป็นเจ้าของเพียงชั่วคราวเท่านั้น เมื่อสัญญาหมดอายุก็จะกลับมาเป็นของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจตามเดิม วิธีนี้สามารถนำรายได้ที่แน่นอนจากการให้เช่ามาชำระหนี้อันเกิดจากการซื้อทรัพย์สินได้

Turn-key เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการให้เช่า การดำเนินงานในโครงการ Turn-key เช่น การสร้างสนามบิน ทางด่วนพิเศษ ฯลฯ ซึ่งมีสัญญาตกลงกับภาคเอกชนในการก่อสร้างระยะเวลาหนึ่ง เมื่อสร้างเสร็จแล้วจะดำเนินการเก็บรายได้จากผู้ใช้บริการเพื่อนำรายได้เหล่านั้นมาชดเชยกับเงินที่ลงทุน สำหรับการดำเนินงานขึ้นอยู่กับความสามารถของการบริหารงาน รายรับที่ได้จะถูกจ่ายกลับคืนไปยังแหล่งเงินกู้ที่นำมาก่อสร้าง เมื่อสัญญาสิ้นสุดตามที่ตกลงกันไว้ รัฐบาลก็จะเข้ารับช่วงดำเนินการหรืออาจจะให้ภาคเอกชนเช่าต่อก็ได้ วิธีนี้สามารถลดภาระทางด้านการเงินของภาครัฐบาลลงได้เป็นจำนวนมาก และรัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง

✓ การอภิปรายถึงรูปแบบต่างๆ ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะจำแนกให้เห็นถึงรูปแบบในการลดบทบาทของภาครัฐบาลและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้นว่าสามารถทำได้ในรูปแบบอะไรบ้าง สำหรับวัตถุประสงค์ในการแปรรูป ก็ขึ้นอยู่กับกิจกรรมแต่ละกิจกรรมที่นำมาแปรรูปว่ามีวัตถุประสงค์การแปรรูปคืออะไร แล้วจึงพิจารณาว่ารูปแบบใดเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตัวอย่างเช่น ถ้าวัตถุประสงค์ในการแปรรูปมีดังนี้ คือ 1) ต้องการลดต้นทุนการผลิตก็สามารถใช้กลวิธีให้รัฐผลิตน้อยที่สุด (minimum public production) โดยอาจจะอยู่ในรูปของ Contracting out, Franchising, Farming out และ Leasing. 2) ต้องการขยายกิจการเพิ่มขึ้น โดยรัฐไม่จำเป็นต้องลงทุนทั้งหมดก็สามารถใช้กลวิธี การร่วมทุนหรือการร่วมค้า* (Joint public-private venture) 3) ต้องการลดบทบาทความเป็นเจ้าของออกไปทั้งหมด หรือเป็นเพียงบางส่วนก็สามารถใช้กลวิธีการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐ (transfer of ownership) โดยอาจจะอยู่ในรูปของ Divestiture เป็นต้น

หลักเกณฑ์การตัดสินใจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เมื่อทราบถึงรูปแบบต่างๆของการแปรรูป และการที่จะเลือกใช้รูปแบบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการแปรรูปแต่ละกิจกรรมดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่หลายกิจกรรมด้วยกัน และแต่ละกิจกรรมก็มีลักษณะธรรมชาติ(nature) ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นการที่จะเลือกว่ากิจกรรมใดควรหรือไม่ควรแปรรูปจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์เพื่อที่จะช่วยตัดสินใจในการพิจารณาการคัดเลือกกิจกรรมนั้นๆ สำหรับเกณฑ์บรรทัดฐาน(criteria) ที่จะวิเคราะห์ ขั้นตอนแรกจะพิจารณาจากเหตุผลของลักษณะสินค้าหรือบริการ ซึ่งมาจากแนวความคิดของทฤษฎีสินค้าสาธารณะ(Theory of public goods) ขั้นตอนที่สองจะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลของลักษณะสินค้าหรือบริการ เพื่อที่จะเป็นเหตุผลที่หนักแน่นพอที่จะชี้ชัดลงไปว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนสมควรเป็นผู้จัดหาและเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดทั้งสองขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง พิจารณาจากทฤษฎีสินค้าสาธารณะ

สินค้าหรือบริการทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจ ที่ผลิตขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกสังคมนั้น พอจะแบ่งออกตามลักษณะของสินค้าหรือบริการได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ สินค้าสาธารณะ (Public goods or social goods) สินค้าเอกชน (Private goods) และสินค้าที่เป็นคุณ (Merit goods or quasi-public goods) การที่จะพิจารณาว่าสินค้านิดใดชนิดหนึ่งเป็นสินค้าประเภทใด มีหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาได้ 2 ประการด้วยกัน คือ 1) ลักษณะการกีดกันในการบริโภค (Exclusion consumption) และ 2) ลักษณะการแข่งขันในการบริโภค (Rival consumption) ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

1. ลักษณะการกีดกันในการบริโภค(Exclusion consumption)

1.1 สามารถกีดกันการบริโภคได้ (Excludability)

หมายความว่า สินค้าหรือบริการที่จะสามารถไขกลไกราคาหรือกลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการกีดกันผู้อื่นที่จะเข้ามาบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น หากเขาไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนด เช่น ไม่ยอมจ่ายเงินหรือค่าตอบแทนแลกเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อเขาต้องการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ความสามารถในการกีดกันการบริโภคออกจากกันจะ

เกิดขึ้นได้ก็ต่อ เมื่อมีการกำหนดกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สิน (Property right) อย่างแน่นอน ซึ่งถ้าปราศจากหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแล้ว สินค้าหรือบริการนั้นจะไม่สามารถทำการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ ดังนั้นผู้ที่ใช้สินค้าหรือบริการได้แก่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และผู้ต้องการบริโภคสินค้าหรือบริการของผู้อื่น จะต้องซื้อหรือจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ที่เป็นเจ้าของสินค้าหรือบริการนั้น การยอมจ่ายค่าตอบแทนหรือซื้อสินค้าหรือบริการนั้นก็แสดงออกถึงความต้องการของผู้บริโภคที่มีต่อสินค้าหรือบริการที่เขาซื้อ ซึ่งการแสดงออกถึงความต้องการของผู้บริโภค จะเป็นเครื่องชี้บอกว่าผู้ผลิตควรจะผลิตสินค้าหรือบริการ ประเภทใดบ้าง

1.2 ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ (Non-excludability)

หมายความว่า สินค้าหรือบริการที่ไม่สามารถใช้กลไกราคาหรือกลไกตลาดเป็นเครื่องมือเพื่อที่จะกีดกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้ ไม่ว่าผู้หนึ่งจะได้อำนาจผลตอบแทนในการบริโภคสินค้าหรือบริการหรือไม่ก็ตาม สินค้าหรือบริการที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคออกจากกันได้จะมีลักษณะเป็นสินค้าหรือบริการที่จะต้องใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Joint consumption) ซึ่งการจัดสรรสินค้าหรือบริการลักษณะนี้ไม่สามารถทำได้โดยผ่านกลไกราคาหรือกลไกตลาด เพราะประชาชนจะไม่ยอมเปิดเผยความต้องการที่แท้จริงที่มีต่อสินค้าหรือบริการประเภทนี้ เนื่องจากการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยของเขาจะไม่มีผลต่อการบริโภคของเขาแต่อย่างใด สำหรับการบริโภคนั้นผู้บริโภคไม่ต้องจ่ายเงินค่าสินค้าหรือบริการโดยตรง แต่จะต้องจ่ายค่าสินค้าหรือบริการทางอ้อมในรูปของการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ดังนั้นสินค้าลักษณะนี้จึงต้องจัดสรรโดยภาครัฐบาลซึ่งอาศัยกลไกทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจโดยผ่านทางความเห็นชอบของผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศ

2. ลักษณะการแข่งขันในการบริโภค (Rival consumption)

2.1 มีการแข่งขันในการบริโภค (Rival consumption)

สินค้าหรือบริการที่มีการแข่งขันในการบริโภคส่วนใหญ่มักจะเป็นสินค้าหรือบริการที่ใช้ในชีวิตประจำวัน กล่าวคือ สินค้าหรือบริการนั้นเมื่อถูกใช้หรือบริโภคโดยคนหนึ่งคนใดแล้ว จะเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้สินค้าหรือบริการดังกล่าวนี้ หรืออาจจะเป็นสินค้าที่มีลักษณะที่คนใดคนหนึ่งบริโภคไปแล้ว จะเป็นผลให้คนอื่นที่ต้องร่วมบริโภคสินค้านั้นนั้นได้รับความพอใจน้อยลง

2.2 ไม่มีการแข่งขันในการบริโภค (Non - rival

consumption) สินค้าหรือบริการที่เป็นลักษณะไม่มีการแข่งขันในการบริโภค หมายความว่า สินค้าหรือบริการนั้นเมื่อถูกบริโภค หรือใช้โดยคนหนึ่งคนใดแล้วจะไม่ใช่ผลทำให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้น หรือไม่ใช่ผลให้บุคคลอื่นได้รับความพอใจจากการบริโภคสินค้านั้น น้อยลงสินค้าหรือบริการลักษณะนี้ เมื่อมีผู้ใช้เพิ่มขึ้นจะไม่ทำให้ต้นทุนของการผลิตบริการ เพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้นทุนต่อผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นจะมีค่าเท่ากับศูนย์ (Zero marginal cost) สินค้าลักษณะดังกล่าวเป็นสินค้าที่เพิ่มสวัสดิการให้แก่สังคมจึงมักไม่มีการเก็บค่าใช้ประโยชน์จากผู้บริโภคโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากถ้าคิดราคาหรือค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการแล้วจะทำให้มีผู้ได้ใช้บริการจำนวนน้อยลง และมีผลทำให้สวัสดิการของสังคมลดน้อยลงด้วย

จากการพิจารณาลักษณะสินค้าจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า สินค้าที่มีลักษณะหนึ่ง เช่น สามารถกีดกันการบริโภคออกจากกันได้อาจจะเป็นสินค้าที่มีการแข่งขันในการบริโภคหรือไม่มีการแข่งขันในการบริโภคก็ได้ และในทำนองเดียวกันสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคออกจากกันได้อาจจะมีลักษณะที่มีการแข่งขันหรือไม่มีการแข่งขันในการบริโภคก็ได้ ซึ่งลักษณะที่ควบคู่กันเช่นนี้สามารถที่จะแบ่งประเภทของสินค้าหรือบริการออกเป็น 4 ประเภท (ตารางที่ 2.1)

สินค้ากลุ่มที่หนึ่ง เป็นสินค้าที่มีลักษณะที่สามารถกีดกันการบริโภคออกจากกันได้และมีลักษณะการแข่งขันในการบริโภค สินค้าลักษณะดังกล่าวเป็นสินค้าที่เรียกว่า สินค้าเอกชน (Private goods) สินค้าหรือบริการลักษณะนี้เป็นสินค้าเอกชนอย่างแท้จริง (pure private goods) เช่น เสื้อผ้า น้ำอัดลม ขนม เป็นต้น สินค้าชนิดนี้สามารถ ใ้ใช้กลไกราคาหรือกลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการจัดสรรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อผู้บริโภคเสียเงินซื้อสินค้าหรือบริการมาครอบครอง ผู้อื่นก็ไม่มีโอกาสได้ครอบครองสินค้านั้นอีก หรือเมื่อผู้บริโภคคนใดคนหนึ่งซื้อสินค้านั้นไปบริโภคแล้ว สินค้านั้นก็จะลดลงหรือขาดหายไปเท่ากับจำนวนที่ผู้บริโภคซื้อไป บุคคลอื่นจะซื้อสินค้าชุดเดียวกันนั้นไปบริโภคอีกไม่ได้ ในกรณีนี้ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการจะแสดงความพอใจออกมาอย่างเปิดเผยจากการที่จ่ายเงินซื้อสินค้าหรือบริการตามราคาที่ตนพอใจ

ตารางที่ 2.1 แสดงถึงประเภทของสินค้าหรือบริการต่างๆ

การบริโภค (Consumption)	การกีดกัน(Exclusion)	
	ทำได้(Feasible)	ทำไม่ได้(Infeasible)
แย่งกัน Individual/Rival	(1) สินค้าเอกชน Private goods	(2) สินค้าบริโภคแย่งกัน และกีดกันไม่ได้ Common-pool goods
การร่วมกัน Joint/Non-rival	(3) สินค้าบริโภคร่วม กันและกีดกันได้ Toll goods	(4) สินค้าสาธารณะ Collective goods

ที่มา: Kriyudht Dhiratayakinant "Privatization : An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand."

สินค้ากลุ่มที่สอง เป็นสินค้าที่มีลักษณะที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคออกจากกันได้และมีลักษณะการแข่งขันในการบริโภค (Common-pool goods) สินค้าหรือบริการประเภทนี้ เช่น ปลาในแม่น้ำ แก๊สธรรมชาติ แร่ธาตุต่างๆ เป็นต้น สินค้าชนิดนี้การกีดกันมักไม่ทำกัน หรืออาจทำได้แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมากจนไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับจากการกีดกัน สินค้าหรือบริการประเภทนี้กลไกราคาหรือกลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้ใกล้เคียงกับกรณีที่เป็นสินค้าเอกชน นอกจากนี้สินค้ากลุ่มที่สองส่วนมากจะเป็นสินค้าที่ใช้แล้วหมดไป ดังนั้นจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องออกมาตรการควบคุมการใช้ทรัพยากร หรือตั้งข้อจำกัดต่อการใช้ทรัพยากรนั้น

สินค้ากลุ่มที่สาม เป็นสินค้าที่มีลักษณะสามารถกีดกันการบริโภคออกจากกัน
ได้และมีลักษณะไม่มีการแข่งขันในการบริโภค (Toll goods) สินค้าหรือบริการประเภท
นี้แม้ว่าจะกีดกันได้ แต่การกีดกันมักไม่ทำกัน เพราะว่าเมื่อผู้บริโภคมีโอกาสใช้บริการ
สินค้านั้นเพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่งก็ไม่ทำให้สินค้าดังกล่าวหมดไป หรือทำให้อรรถประโยชน์ของผู้
บริโภคคนก่อนเสียไป สินค้าหรือบริการประเภทนี้ เช่น การส่งวิทยุ โทรทัศน์ และวิทยุ
กระจายเสียง โรงภาพยนตร์ การประปา เป็นต้น สินค้าหรือบริการประเภทนี้ส่วนมาก
จะมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในการผลิต (Economies of
scale) กล่าวคือ เมื่อขยายการผลิตมากขึ้น ต้นทุนต่อหน่วยจะลดลง

สินค้ากลุ่มที่สี่ เป็นสินค้าที่มีลักษณะไม่สามารถกีดกันการบริโภคออกจากกัน
ได้ และไม่มีการแข่งขันในการบริโภค (Public goods or Collective goods)
เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ เป็นต้น สินค้าหรือบริการ
ลักษณะนี้เป็นสินค้าสาธารณะอย่างแท้จริง (pure public goods) ซึ่งกลไกราคา
หรือกลไกตลาดไม่สามารถเข้ามาจัดสรรสินค้าดังกล่าวได้เลย รัฐบาลจึงต้องเข้ามาเป็นผู้
จัดสรรสินค้าลักษณะนี้เสมอ สินค้าหรือบริการประเภทนี้มีลักษณะที่ต้องบริโภคร่วมกัน (Joint
consumption) กล่าวคือทุกคนในระบบเศรษฐกิจมีสิทธิที่จะใช้หรือบริโภคไม่จำกัดว่าบุคคล
นั้นจะจ่ายเงินหรือไม่ บุคคลที่ไม่ได้เสียเงินก็มีสิทธิในการใช้หรือรับบริการเหมือนบุคคลที่
ได้จ่ายเงินในรูปของภาษีอากรแก่รัฐ และบุคคลที่จ่ายเงินก็อาจจะกีดกันบุคคลที่มีได้จ่าย
เงินหรือตั้งข้อรังเกียจ มิให้รับสินค้าหรือบริการจากรัฐบาลได้เช่นกัน หรือเมื่อผู้บริโภค
คนใดคนหนึ่งบริโภคสินค้าสาธารณะจำนวนนี้จำนวนหนึ่งแล้ว ผู้บริโภคคนอื่นๆ ก็ยังมีโอกาส
และสามารถบริโภคสินค้าสาธารณะนั้นได้เช่นเดียวกัน ซึ่งจัดเป็นสินค้าที่แสดงออกซึ่งผล
ภายนอกหรือผลล้นออกมากที่สุด (100 เปอร์เซ็นต์) คือ เท่ากับผลประโยชน์ที่ให้กับผู้
บริโภคคนแรกของสินค้านั้น สินค้าหรือบริการดังกล่าวนี้ไม่สามารถแบ่งแยกออกมาเป็น
หน่วยย่อยๆ ได้ และผู้บริโภคก็ได้แสดงความต้องการออกมาอย่างเปิดเผย เพราะตระหนัก
ดีอยู่ว่าถึงตนเองไม่ยอมเสียเงินก็ยังสามารถใช้บริการ หรือได้รับประโยชน์จากสินค้าหรือ
บริการดังกล่าวนี้ได้

ลักษณะของสินค้าหรือบริการทั้งสี่กลุ่มที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าสินค้าหรือบริการ
แต่ละกลุ่มมีคุณสมบัติที่แตกต่างกันไป ซึ่งทำให้การแบ่งภารกิจระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน
ว่าใครสมควรที่จะเป็นผู้จัดหา (ตารางที่ 2.2) ได้ง่ายยิ่งขึ้น อย่างเช่น ถ้าเป็นสินค้า
เอกชนกลไกราคาหรือกลไกตลาดสามารถทำหน้าที่จัดสรรสินค้าหรือบริการนั้นได้เป็นอย่างดี
รัฐบาลไม่จำเป็นที่จะต้องเข้าไปทำหน้าที่จัดสรร ควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำหน้าที่จัดสรร

ตารางที่ 2.2 แสดงถึงรูปแบบของการจัดหา (Pattern of Provision)

การจัดหา(Provision)		เอกชนจัดหา Private Provision	รัฐจัดหา Public Provision
สินค้า(Goods)			
(1) สินค้าเอกชน (Private goods)	ตัวสินค้า(product proper) ส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ (element of publicness)	x	x
(2) สินค้าวิภคร่วม กันแต่กีดกันได้ (Toll goods)	ตัวสินค้า(product proper) ส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ (element of publicness)	x	x
(3) สินค้าวิภคแย่ง กันแต่กีดกันไม่ได้ (Common-pool goods)	ตัวสินค้า(product proper) ส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ (element of publicness)	x	x
(4) สินค้าสาธารณะ (Collective goods)	ตัวสินค้า (product proper)		x

ที่มา: Kriyudht Dhiratayakinant "Privatization : An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand."

สินค้าหรือบริการดังกล่าว ในกรณีตรงกันข้ามถ้าเป็นสินค้าสาธารณะอย่างแท้จริงกลไกราคาหรือกลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้ เพราะไม่สามารถคิดกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้สินค้าหรือบริการนั้น และสินค้านั้นก็ไม่มีการแข่งขันในการบริโภค ในกรณีเช่นนี้ภาคเอกชนจะไม่อยู่ในฐานะที่ทำการจัดสรรสินค้าหรือบริการ ภาครัฐจึงสมควรที่จะเป็นผู้จัดสรรสินค้าหรือบริการดังกล่าว สำหรับสินค้าหรือบริการในกลุ่มที่สองและสามซึ่งเป็นสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะผสม กลไกราคาหรือกลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ได้บ้างแต่ไม่สมบูรณ์เหมือนกับสินค้าเอกชน และสินค้าหรือบริการทั้งสองกลุ่มนี้ไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนสามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรได้ ซึ่งการที่จะให้ใครเป็นผู้ดำเนินการนั้นก็ต้องพิจารณาว่าใครสามารถทำได้ดีมากกว่ากัน* ถ้าภาครัฐทำได้ดีกว่าภาคเอกชน ก็สมควรให้ภาครัฐทำ แต่ถ้าหากว่าภาคเอกชนทำได้ดีกว่าภาครัฐก็สมควรให้ภาคเอกชนทำ อย่างไรก็ตามสินค้าทั้งสองกลุ่มนี้ถ้าพิจารณาเพียงแต่เหตุผลคุณสมบัติของสินค้าหรือบริการเพียงอย่างเดียวไม่สามารถชี้ชัดให้แน่นอนลงไปว่า ใครสมควรที่จะเป็นผู้จัดหาสินค้าหรือบริการดังกล่าว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลของลักษณะสินค้าหรือบริการประกอบการพิจารณาด้วย (ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในภายหลัง)

การแบ่งแยกสินค้าหรือบริการดังกล่าวออกเป็นกลุ่มดังกล่าวข้างต้น เป็นการแบ่งแยกโดยคำนึงถึงการทำงานของกลไกราคาหรือกลไกตลาด ในการทำหน้าที่จัดสรรการใช้สินค้าหรือบริการซึ่งมักเป็นไปตามความต้องการของผู้บริโภคเป็นประการสำคัญ อย่างเช่น ถ้าเป็นสินค้าเอกชน การแสดงออกของผู้บริโภคก็จะอยู่ในรูปของอุปสงค์ต่อสินค้า ซึ่งการแสดงออกถึงความต้องการของผู้บริโภค ก็จะเป็นเครื่องชี้บอกว่าผู้ผลิตควรจะผลิตสินค้าหรือบริการใดบ้าง ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นสินค้าสาธารณะการแสดงออกของผู้บริโภคก็อาจจะผ่านกลไกทางการเมืองที่ต้องการให้รัฐบาลผลิตสินค้าหรือบริการชนิดใด อย่างไรก็ตาม นอกจากสินค้าหรือบริการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังมีสินค้าหรือบริการอีกประเภทหนึ่งที่รัฐเป็นผู้บังคับให้ประชาชนจำเป็นต้องใช้สินค้าหรือบริการนั้น โดยที่การบังคับดังกล่าวจะเป็นไปตามความพึงปรารถนาของผู้บริโภคหรือไม่ก็ตาม เราเรียกสินค้าหรือบริการนั้นว่า Merit goods or quasi-public goods หรือ "สินค้าที่รัฐบาลเห็นว่าให้คุณประโยชน์ต่อสังคม" การที่รัฐเข้ามาบังคับให้ประชาชนจำเป็นต้องบริโภค ก็เพราะว่ารัฐตระหนักดีแล้วว่าสินค้านี้ดังกล่าวนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเองแล้วยังก่อประโยชน์

ต่อส่วนรวมอีกด้วย ตัวอย่างเช่น การศึกษา การเข้ารับบริการของการศึกษาดังกล่าว อาจจะเป็นไปตามความต้องการของผู้บริโภค หรืออาจมิได้เป็นไปตามความต้องการของผู้บริโภคก็ได้ สินค้าหรือบริการประเภทนี้ไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนก็มีความสามารถที่จะดำเนินการได้ แต่ถ้าหากปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการตามลำพังแล้ว สินค้าหรือบริการดังกล่าวอาจจะไม่อยู่ในระดับที่เพียงพอแก่ความต้องการของสังคม หรือคุณภาพอาจไม่ได้มาตรฐานตามที่ต้องการของสังคมก็ได้ ซึ่งถ้าภาคเอกชนดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการประเภทนี้ฝ่ายเดียว ภาคเอกชนก็จะเลือกดำเนินการในกิจการที่มีกำไรเท่านั้น โดยตั้งโรงเรียนขึ้นเฉพาะในเขตที่เป็นชุมชน ในเขตชนบทที่ห่างไกลก็จะมีโรงเรียน ภาคเอกชนไม่อาจจะยอมรับการขาดทุนเป็นจำนวนมากๆได้ ในกรณีเช่นนี้ ภาครัฐสมควรเป็นผู้จัดสรรดำเนินการให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยทั่วถึงโดยไม่เลือกที่รักมักที่ชัง เพื่อกระจายกิจกรรมที่เป็นคุณเหล่านี้ไปทั่วประเทศตามจำนวนความต้องการของสังคมนั้นๆ สินค้าหรือบริการประเภทนี้นอกจากการศึกษาแล้ว การอนามัย และการรักษาพยาบาลก็เป็นตัวอย่างอีกอันหนึ่งของ Merit goods

นอกจากจะมีสินค้าหรือบริการประเภท Merit goods แล้ว ก็ยังมีสินค้าหรือบริการอีกประเภทหนึ่งที่รัฐบาลห้ามการบริโภคหรือจำกัดการบริโภค ทั้งนี้ก็เพราะรัฐเห็นว่า สินค้าหรือบริการดังกล่าวนอกจากจะเป็นภัยต่อผู้บริโภคแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมส่วนรวม สินค้าหรือบริการดังกล่าว เช่น การผลิตสุรา บุหรี่ และยาเสพติดให้โทษต่างๆ เช่น เฮโรอีน ผีน กัญชา เป็นต้น สินค้าหรือบริการที่รัฐบาลห้ามหรือจำกัดการบริโภคนี้เรียกว่า Demerit goods สินค้าหรือบริการประเภทนี้ไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนสามารถที่จะดำเนินการได้ แต่ถ้าหากปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการเป็นธุรกิจอย่างเสรีแล้ว ภาคเอกชนจะแข่งขันกันผลิตและจำหน่าย ซึ่งทำให้สินค้าที่เป็นโทษเหล่านี้ราคาถูกลงตามหลักของอุปสงค์และอุปทาน ประชาชนก็จะบริโภคกันมากจะทำให้สังคมเป็นทาสยาเสพติดให้โทษ และอาชญากรรมจะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องเข้ามา มีบทบาทในการควบคุมการผลิตและควบคุมการบริโภคของประชาชน

ขั้นตอนที่สอง จะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลของลักษณะสินค้าหรือบริการ หลักเกณฑ์ที่กล่าวถึงนี้จะอาศัยเหตุผลทางด้าน สังคม ✓ และการเมือง ✓ ร่วมกันพิจารณาดังที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้

การจัดหาบริการ (Provision of service)

* หลักเกณฑ์การตัดสินใจว่าจะให้ภาครัฐบาลหรือภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

1. ความมั่นคงของชาติ (National security) กิจกรรมบางประเภทที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ส่วนมากแล้วภาครัฐจะเป็นผู้จัดหา แม้ว่ากิจกรรมนั้นถ้าให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาจะมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐจัดหา และภาคเอกชนมีความปรารถนาที่จะจัดหาก็ตาม สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐบาลเกรงว่าเมื่อให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาแล้วจะเป็นการเพิ่มขนาดของภาคเอกชนให้มีขนาดใหญ่มากขึ้น ซึ่งทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจหรืออำนาจทางการเมืองมากเกินไป ดังนั้นรัฐสมควรเข้าไปเป็นผู้จัดหากิจกรรมนั้นเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหา

2. ความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมในสังคม (Equity) กิจกรรมบางประเภทที่รัฐต้องการให้สวัสดิการแก่คนบางกลุ่ม ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มที่ต้องการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เช่น การสร้างอาคารสงเคราะห์แก่ผู้ยากจน ผู้อยู่ในชุมชนแออัด เป็นต้น กิจกรรมประเภทนี้ แม้ว่าภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มากกว่าภาครัฐ และภาคเอกชนมีความปรารถนาที่จะจัดหาก็ตาม ภาครัฐก็สมควรเป็นผู้จัดหา ทั้งนี้เพราะถ้าให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแล้ว จะทำให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งที่มีฐานะด้อยในทางเศรษฐกิจ จะไม่มีโอกาสได้รับบริการจากภาคเอกชนเลย ดังนั้นภาครัฐสมควรที่จะเป็นผู้จัดหาเพื่อช่วยลดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม

3. การประหยัดต่อขนาด (Economies of scale) กิจกรรมบางประเภทที่มีขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งเกินความสามารถของภาคเอกชนที่จะลงทุน (Lack of private investment capital) และเมื่อพิจารณาถึงขนาดแล้ว ปรากฏว่าภาครัฐเท่านั้นที่มีขนาดใหญ่พอในการจัดให้บริการสินค้านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีนี้ก็สมควรให้ภาครัฐเป็นผู้จัดหา ทั้งนี้ก็เพราะว่ากิจกรรมประเภท

ที่มีขนาดใหญ่ส่วนมากจะเป็นกิจกรรมประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งต้นทุนต่อหน่วยจะลดลง (Decreasing cost industries) เมื่อขยายการผลิตมากขึ้น อันเป็นผลทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of scale or economies of size) และถ้าให้ภาคเอกชนดำเนินการเองแล้วจะมีแนวโน้มว่าในที่สุดจะเกิดการผูกขาด (Monopoly) ดังนั้นภาครัฐจึงสมควรเป็นผู้จัดหา

4. การรักษามาตรฐานคุณภาพของสินค้าหรือบริการ กิจกรรมบางประเภท ภาครัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้เหมาะสมที่จะจัดหาสินค้าดังกล่าวในระดับมาตรฐานที่สังคมต้องการ ทั้งนี้ก็เพราะว่าถ้าให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาแล้วจะเกิดผลเสียต่อสังคมโดยภาคเอกชนจะพยายามแสวงหากำไรสูงสุด (Maximize profit) มีการแข่งขันด้านการผลิตและการจำหน่าย ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สังคม มีการสิ้นเปลืองและสูญเปล่า ดังนั้นสินค้าหรือบริการดังกล่าว ภาครัฐสมควรเป็นผู้จัดหาจะเหมาะสมกว่าเพื่อรักษามาตรฐานคุณภาพของสินค้าหรือบริการ

5. ความพร้อมของภาคเอกชน (Private willingness) กิจกรรมบางประเภทที่ภาคเอกชนไม่มีความพร้อมที่จะรับช่วง หรือรับโอนกิจกรรมไปดำเนินการ อาจด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ภาคเอกชนไม่มีเงินทุนเพียงพอ ขาดผู้บริหารที่เข้าใจกลไกการดำเนินงานกิจกรรมนั้นดีพอ ไม่มีนักลงทุนภาคเอกชนที่มีความสนใจที่จะเข้ารับโอนกิจกรรมนั้น เป็นต้น ก็สรุปได้ว่าภาครัฐสมควรที่จะเป็นผู้จัดหา

การผลิตบริการ (Production services)

การที่จะให้ภาครัฐหรือภาคเอกชนเป็นผู้จัดหา นั้น ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับหลักเกณฑ์ที่จะเลือกจะให้ภาครัฐหรือภาคเอกชนเป็นผู้ผลิตขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

1. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) กิจกรรมบางอย่างที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับภาครัฐบาลก็สมควรที่จะให้ภาคเอกชนเป็นผู้ผลิตกิจกรรมนั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าถ้าหากปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการไปอย่างเสรีแล้วจะก่อให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งจะผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าหรือบริการได้ในที่สุด



2. ความเสมอภาค (Equity) ในกรณีของกิจกรรมบางประเภทถ้าภาคเอกชนสามารถทำได้ และสามารถช่วยปรับปรุงการให้สวัสดิการต่างๆได้ดีกว่าภาครัฐบาลทำ ภาคเอกชนก็สมควรที่จะเป็นผู้ผลิตกิจกรรมดังกล่าว

3. การแข่งขัน (Competition) กิจกรรมบางอย่างถ้าภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเองแล้วจะทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดการแข่งขัน แต่ถ้าหากให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว จะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน (ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันระหว่างภาคเอกชนด้วยกันหรือแข่งขันระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล) ซึ่งสามารถนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในที่สุด ในกรณีนี้ก็สมควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ผลิตกิจกรรมนั้น

เมื่อสามารถคัดเลือกกิจกรรม ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นที่จะให้มีการแปรรูปได้แล้ว ขึ้นต่อไปก็จะเป็นเรื่องของขั้นตอนในการดำเนินการแปรรูป ซึ่งขั้นตอนของการแปรรูปในแต่ละกิจกรรมจะแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการแปรรูปและทางเลือกของรูปแบบการแปรรูปแต่ละกิจกรรมไม่เหมือนกัน กระนั้นก็ตามสำหรับหลักเกณฑ์ทั่วไป ที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ ประการแรก ที่ฝ่ายรัฐบาลจะต้องคำนึงถึง คือ การร่างระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไข ข้อตกลงว่าจะทำอย่างไรที่จะให้ภาครัฐมีความเสี่ยงต่อการรับผิดชอบทางการเงินในกิจกรรมน้อยที่สุด หรือให้ได้รับผลตอบแทนมากที่สุด ขณะเดียวกันผลประโยชน์สูงสุดจะต้องตกแก่สาธารณชนด้วย ประการที่สอง การคัดเลือกจะทำการคัดเลือกอย่างไร เพื่อที่จะได้ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ทำงานได้ดีที่สุดและมีประโยชน์ต่อภาครัฐมากที่สุด ประการที่สาม มีการให้รางวัลหรือบทลงโทษอย่างไร เพื่อเป็นการตอบแทนหรือลงโทษผู้กระทำผิดสัญญาสำหรับงานที่ทำ

สาเหตุการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ขณะที่ภาพรวมรัฐวิสาหกิจไทยได้แสดงฐานะการดำเนินงานที่มีกำไร * แล้วทำไมรัฐบาลยังจะไปคิดแปรรูปอีก ก่อนอื่นต้องยอมรับก่อนว่าความต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในขณะนี้คงไม่ทำกับรัฐวิสาหกิจทั้งหมด แต่จะเป็นเพียงบางแห่งและรูปแบบของการแปรรูปก็อาจจะเลือกทางที่เหมาะสมกับกิจกรรมแต่ละประเภท และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ส่วนสาเหตุที่ต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีดังนี้

1. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ เช่น มีรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น รายจ่าย ค่าจ้าง และผลตอบแทนต่างๆ เพิ่มขึ้นเร็วมาก นอกจากนี้การแต่งตั้งผู้บริหารสำคัญในรัฐวิสาหกิจส่วนมาก มาจากข้าราชการโดยตำแหน่งหรือข้าราชการบำนาญ ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยมิได้คำนึงถึง ผลงาน ความรู้ ความสามารถในการบริหาร เป็นต้น

2. การทรุดตัวลงของฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ หลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันเกิดขึ้น 2 ครั้ง ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดแคลนเงินสดหมุนเวียน ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องอาศัยเงินกู้มากขึ้น ทั้งนี้อัตราการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นสูงมาก เริ่มเข้าสู่การลงทุนที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงมากขึ้น และเป็นแบบเน้นการใช้ทุน (capital intensive) นอกจากนี้การปรับราคาสินค้าหรือบริการกระทำได้ยาก ต้นทุนการดำเนินงานเริ่มสูงขึ้น มีปัญหาพนักงานล้นงาน และการเปลี่ยนแปลงพนักงานระดับบริหารชั้นสูงบ่อยไม่มีความต่อเนื่อง เป็นต้น

3. ปัญหาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ผลการขาดแคลนเงินสดหมุนเวียนทำให้รัฐวิสาหกิจอาศัยเงินกู้มากขึ้น โดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศ การก่อหนี้มากมายของ

* สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ทำการตรวจสอบหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 จำนวน 66 รัฐวิสาหกิจ ปรากฏว่ามีกำไร 44 หน่วยงาน คิดเป็นเงิน 19,600 ล้านบาท ขาดทุน 19 หน่วยงาน คิดเป็นเงิน 3,300 ล้านบาท หยุดดำเนินการไป 2 หน่วยงาน คือ บริษัท พาณิชยจังหวัดปราจีนบุรี จำกัด และบริษัท พาณิชยจังหวัดลำพูน จำกัด ส่วนบริษัท วิทยุการบิน จำกัด ดำเนินกิจการโดยไม่แสวงหากำไร

รัฐวิสาหกิจนี้ย่อมส่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดุลการชำระเงินและที่สำคัญคืองบประมาณแผ่นดิน

4. ความจำเป็นของภาครัฐบาล จากโครงสร้างงบประมาณที่อัตราการเพิ่มรายจ่ายมากกว่ารายได้ และในระยะหลังที่การเก็บรายได้ของรัฐบาลไม่ได้ตามเป้าหมายทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มการขาดดุลงบประมาณมากขึ้น ซึ่งถ้าหากมีแนวทางที่รัฐจะสามารถลดภาระต่อรัฐวิสาหกิจในการจัดสรรงบประมาณลง ก็จะเป็นการช่วยแก้ไขงบประมาณขาดดุลได้ และสามารถใช้งบประมาณไปให้กับการบริการด้านอื่นได้มากขึ้น

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น แนวทางหนึ่งนั่นก็คือการลดบทบาทของภาครัฐบาลลงและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้น ซึ่งมาจากแนวความคิดเรื่อง Privatization โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลดภาระทางการเงินของรัฐบาลในการสนับสนุนรัฐวิสาหกิจ และเพื่อให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานได้โดยพยายามลดการควบคุมของรัฐบาลลง และเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจได้มีการบริหารเชิงธุรกิจแบบเอกชนมากขึ้น นอกจากนี้จะเป็นการช่วยส่งเสริมให้มีการแข่งขัน ให้มีอิสระในการดำเนินงาน เป็นต้น