

บทที่ 1
บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2539 ที่ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงิน การคลัง รัฐบาลไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินภายใต้แผนงานปรับโครงสร้างและวิธีการทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Program) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยที่รัฐบาลไทยได้ออกหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent: LOI) เพื่อขอรับความช่วยเหลือดังกล่าว จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่านโยบายที่รัฐบาลไทยแสดงเจตนาที่จะดำเนินการนั้นได้กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับต่างๆ นั้นมีหลายแนวนโยบาย และนโยบายหนึ่งที่มีความชัดเจนเนื่องจากการกำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 จนกระทั่งถึงหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2541 ก็คือนโยบายที่มีสาระอันเกี่ยวข้องกับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Pasuk and Baker, 2000: 155-179) กล่าวคือมีการกำหนดถึงแผนการดำเนินงานของรัฐบาลไทยที่ต้องการปรับลดบทบาทของภาครัฐและการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้สังคมไทยเริ่มเกิดความตื่นตัวในการศึกษา หาความรู้เกี่ยวกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะหนึ่งในหลายๆ นโยบาย สังเกตได้จากการติดตามข่าวสารความคืบหน้าของนโยบาย ตลอดจนผลดี ผลเสีย ผลกระทบของนโยบาย การประชุมหรือการจัดการสัมมนาทางวิชาการจากนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง สื่อสารมวลชนแขนงต่างๆ ในท่ามกลางความตื่นตัวของสังคมไทยต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมาแล้วนั้น ได้ก่อให้เกิดสภาพความขัดแย้งในแนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้จากชุมนุมประท้วงคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนบางกลุ่มอย่างกว้างขวางซึ่งในส่วนหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยกำลังเผชิญกับปัญหาที่ต้องการทางออกที่มีความเหมาะสมจากรัฐ

จากการสำรวจงานวิจัยเบื้องต้นพบว่ายังคงขาดงานวิจัยที่ศึกษาถึงการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยอย่างเป็นระบบ ส่วนมากจะเป็นงานที่มุ่งนำเสนอข้อเท็จจริง ขั้นตอน และพัฒนาการของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยตามลำดับระยะเวลา หรือในอีกลักษณะหนึ่งก็คืองานที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2520-2530 มักจะเน้นไปการศึกษาทิศทางและตรวจสอบความก้าวหน้าของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ถูกเร่งรัดด้วยข้อจำกัดทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยที่จะสะท้อนออกมาในรูปของกรณีศึกษาเฉพาะรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงหรือศึกษาเฉพาะกลุ่มหรือประเภทของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เสียมากกว่า (มารศรี ลือประเสริฐ และ ฤทธิชัย เตชะมัทธนันท์, 2528; Pipat Thaiarny, 1998) ตัวอย่างเช่น สุนทร บาลยอ ศึกษาเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษากรณีการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย” (สุนทร บาลยอ, 2535:บทคัดย่อ) เอกวัฒน์ ไพบูลย์วรชาติ ศึกษาเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษากรณีการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” (เอกวัฒน์ ไพบูลย์วรชาติ, 2539:บทคัดย่อ) ถาวร เขาวขันธ์ ศึกษาเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับกิจการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย” (ถาวร เขาวขันธ์, 2534:ก) ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องนโยบายรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วงเวลาก่อนปี พ.ศ. 2530 ซึ่งเน้นงานที่นำเสนอข้อเท็จจริง ขั้นตอน และพัฒนาการของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นก็นับได้ว่ามีความสำคัญในการตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับการก่อเกิดนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ พบว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยไม่ได้เป็นนโยบายที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมไทยในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2539-2542 เท่านั้น หากแต่เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมานับตั้งแต่เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2505 และเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐกำลังเตรียมการยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เป็นต้นมา (Sakkarin, 2000: 50-52) โดยที่อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 นั้นไม่อาจจัดได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายรัฐวิสาหกิจทั้งระบบโดยการนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้ามาใช้อย่างเป็นรูปธรรมหากแต่เป็นการยกเลิกรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร, รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน, และรัฐวิสาหกิจที่หมดภาวะความจำเป็นของรัฐ เช่น โรงงานผลิตยาฆ่าตรงเท้า โรงงานผลิตกาว องค์การเลี้ยงไก่ บริษัทเกลือไทย

บริษัทปอไทย โรงงานกระดาษไทย และบริษัทพาณิชย์จังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้การยุบเลิกแล้วยังมีบางลักษณะที่จัดว่าเป็นการรวมกิจการรัฐวิสาหกิจ 2 กิจการเข้าด้วยกัน เช่น การรวมธนาคารมณฑลเข้ากับธนาคารกรุงไทย การรวมการประปาธนบุรีกับการประปากรุงเทพเป็นการประปานครหลวง การรวมการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ การไฟฟ้าลิกไนต์ และการไฟฟ้ายันฮี เป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยจะสังเกตเห็นได้ชัดเจนในอีกแง่มุมหนึ่งว่าในช่วงระยะเวลาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 รัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่โดยตลอด เช่น การจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) โดยเข้าไปซื้อกิจการรถเมล์ในกรุงเทพมหานครมาให้รัฐดำเนินการเองทั้งหมด (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2543: 89, พิพัฒน์ ไทอารี, 2529: 76-77, สมหมาย ภาชี, 2538: 3, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์ศึกษารัฐวิสาหกิจ, 2530, พันธ์ สิมะเสถียร, 2529, Rondinelli and Priebjivat, 1999, Asian Development Bank, 1999: 40) ในทางตรงกันข้ามนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยได้วิวัฒนาการรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 กล่าวคือ นอกจากจะมีเพียงการยุบเลิก ขายหุ้น หรือ ขายกิจการให้เอกชนแล้ว ยังมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปให้เอกชน (มืออาชีพ) เข้ามาบริหารงานในกิจการ ให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดหรือบางส่วน และการจ้างเหมาเอกชนให้มาดำเนินการในงานประจำของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ขยายหลักการและรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้กว้างขวางออกไปตามความหมายของสากลเป็นครั้งแรก (พันธ์ สิมะเสถียร, : 209) จนกระทั่งนำไปสู่การเตรียมการให้มีการยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 พ.ศ. (2530-2534) ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2528-2529 ซึ่งเป็นช่วงปลายของการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ได้ถูกบรรจุลงในแผนงานที่ 6 หรือแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจนโดยที่ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 2 แนวทาง คือ แนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม และแนวทางการพัฒนาเฉพาะด้าน ซึ่งในแนวทางหลังนี้ได้กำหนดให้มีการกำหนดแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2532: 80-81) ซึ่งจัดได้ว่าเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก (สมหมาย ภาชี, 2538: 23-24; Phisit Pakkasem, 1988: 178-181)

ประเด็นปัญหาที่สังคมไทยให้ความสำคัญกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย อยู่ในขณะนี้ ส่งผลให้ผู้วิจัยมีความสงสัยว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยนั้นมีการก่อตัวขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ได้อย่างไร โดยในงานวิจัยนี้มุ่งที่จะตอบคำถามการวิจัยที่ว่าเพราะเหตุใดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจึงเริ่มก่อตัวขึ้นมาอย่างชัดเจน ในช่วงปี พ.ศ.2525-2529 ดังจะสังเกตเห็นได้จากการคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการขยายขอบเขตและวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจออกไป รวมถึงตลอดถึงการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นเป็นครั้งแรกในการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2525 — 2529 เพื่อที่จะตอบคำถามในการวิจัยข้างต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการทำความเข้าใจและอธิบายปรากฏการณ์ของการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ในช่วง พ.ศ. 2525 — 2529 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาบริบทแวดล้อมทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในช่วงปี พ.ศ.2525-2529

2. เพื่อบ่งชี้ถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเริ่มก่อตัวขึ้นมาอย่างชัดเจน ในช่วงปี พ.ศ.2525-2529 จนนำไปสู่การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6

3. เพื่อสร้างตัวแบบอธิบายการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

1.3 กรอบแนวความคิด

ในการนำเสนอกรอบแนวความคิดนี้ ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในส่วนแรกจะเป็นกรอบแนวความคิดที่เกี่ยวกับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ เพื่อให้มองเห็นถึงแนวความคิดในการก่อตัวของนโยบายโดยทั่วไป ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่แนวความคิดในส่วนหลังที่จะเป็นการนำเสนอกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับตัวนโยบายที่ศึกษาซึ่งได้แก่นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยจะได้กล่าวถึงแนวความคิดการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและในประเทศที่กำลังพัฒนา

1.3.1 กรอบแนวความคิดการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ

ผลงานของนักวิชาการคนสำคัญซึ่งเป็นผู้รวบรวมและสรุปความคิดของนักรัฐศาสตร์เกี่ยวกับรูปแบบการกำหนดนโยบาย ได้แก่ Thomas R. Dye ในหนังสือ Understanding Public Policy (Dye, 1981:19-43) โดยรูปแบบการก่อตัวของนโยบายทั้งหลายเหล่านี้พยายามตอบคำถามว่า “ใคร” เป็นผู้ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะและพยายามอธิบายว่าการก่อตัวของนโยบายสาธารณะอาศัยหลักเกณฑ์ประการใดบ้าง (พิทยา บวรวัฒนา, 2538:3-4) โดยมีรูปแบบของการก่อตัวของนโยบายที่รวบรวมไว้ทั้งสิ้น 7 ตัวแบบ (Dye, 1981:20) ได้แก่

1.ตัวแบบสถาบัน (institutional model)

มีฐานคติที่ว่านโยบายสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากสถาบันของรัฐ เช่น คณะรัฐบาล รัฐสภา หรือ สถาบันบัญญัติอื่นๆ ศาล กระทรวง ทบวง กรม เทศบาล ฯลฯ โดยสถาบันของรัฐต่างๆ เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย เนื่องจากสถาบันของรัฐมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายได้ ตัวแบบสถาบันนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นตัวแบบที่ใช้อธิบายการก่อรูปของนโยบายที่มีความเก่าแก่ที่สุด (สมพร เพ็ญจันทร์, 2539:60) เนื่องจากกิจกรรมทางการเมืองจะวนเวียนอยู่กับสถาบันต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

ตัวแบบนี้สามารถให้คำอธิบายการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะในสังคมของประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ของรัฐทำหน้าที่ในการตัดสินใจในการเลือกนโยบายที่เหมาะสมให้กับรัฐ แต่ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดค่อนข้างมากหากนำมาใช้กับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งโครงสร้างเชิงสถาบันทางการเมืองต่างๆ นั้นยังไม่แข็งแรงเพียงพอที่จะทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของสังคม หรือเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นจากการลอกเลียนแบบรูปแบบหรือโครงสร้างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยที่โครงสร้างภายในของสถาบันต่างๆ เหล่านี้ยังไม่อาจทำหน้าที่ได้สมบูรณ์

2. ตัวแบบกระบวนการ (process model)

ตัวแบบกระบวนการมีฐานคติว่านโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนตามกระบวนการ ดังนี้

1. ขั้นการกำหนดปัญหา มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการบางสิ่งบางอย่าง
2. ขั้นเสนอแนะทางนโยบายต่างๆ มีการเสนอโครงการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา มีการฟังความเห็นของประชาชน
3. ขั้นเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ มีการเลือกเฟ้นโครงการต่างๆ ที่เสนอมานี้ มีการสร้างฐานทางการเมืองสนับสนุนโครงการ มีการออกนโยบายในรูปของกฎหมาย
4. ขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ มีการจัดให้ระบบราชการเตรียมพร้อมที่จะรับเอานโยบายไปปฏิบัติ มีการเสียค่าใช้จ่ายหรือให้บริการ มีการจัดเก็บภาษี
5. ขั้นประเมินผลนโยบาย มีการศึกษาโครงการ มีการรายงานสิ่งที่รัฐบาลได้กระทำไปตามโครงการ มีการประเมินผลของโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ใช่เป้าหมาย มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับโครงการ

ตัวแบบกระบวนการนี้ทำให้ผู้วิเคราะห์มองเห็นลำดับขั้นตอนของกระบวนการเกิดของนโยบายสาธารณะในแต่ละขั้นตอนตั้งแต่การเริ่มก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะไปจนกระทั่งถึงขั้นตอนของการประเมินนโยบายซึ่งเป็นข้อดีประการหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ได้อย่างครบวงจรชีวิตของนโยบายและทำให้มองเห็นภาพ

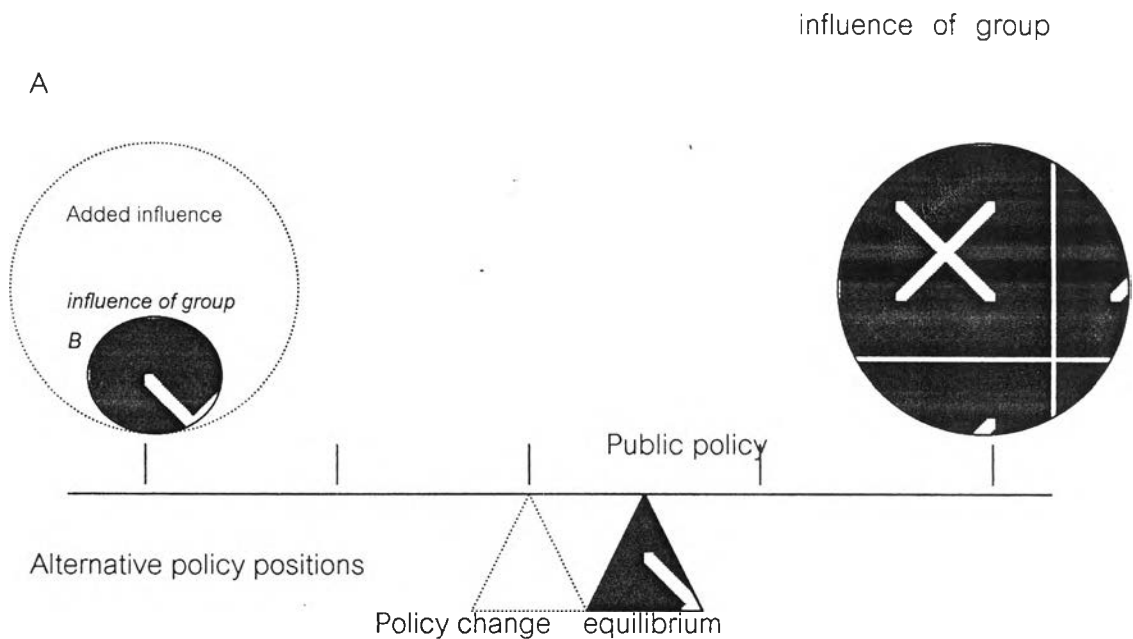
รวมของนโยบายใดนโยบายหนึ่งได้อย่างกว้างๆ อย่างไรก็ตามตัวแบบเชิงกระบวนการนี้อาจมีความลึกซึ้งไม่เพียงพอที่จะวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามที่เฉพาะเจาะจงลงไปถึงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของนโยบายใดนโยบายหนึ่ง เช่น ในขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ ขั้นตอนของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในแต่ละขั้นนั้นน่าที่จะต้องการคำอธิบายที่ละเอียดลึกซึ้งมากกว่าการมองเห็นภาพรวมของนโยบายเท่านั้น

3. ตัวแบบกลุ่ม (group model)

ตัวแบบกลุ่มเสนอแนวความคิดว่านโยบายสาธารณะเป็นการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มต่างๆ หัวใจของการเมืองคือเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม คนที่มีความคิดความอ่านที่คล้ายกัน มีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อที่จะรักษาและแสวงหาประโยชน์ร่วมกัน เช่น ดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล กลุ่มจึงเปรียบเสมือนเป็นตัวเชื่อมระหว่างบุคคลกับรัฐบาล การเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม เพื่อแย่งกันกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาให้ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากที่สุด ตัวแบบกลุ่มมองว่านโยบายสาธารณะเป็นจุดดุลยภาพของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ กลุ่มใดมีอิทธิพลมากนโยบายสาธารณะจะโอนเอียงไปตามความต้องการของกลุ่มนั้น เพราะฉะนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอิทธิพลของแต่ละกลุ่มแล้ว นโยบายสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงไม่หยุดอยู่กับที่ แต่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา โดยปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มได้แก่ จำนวนกลุ่ม ความมั่งมี ความเข้มแข็งขององค์การ ความสามารถของผู้นำ เส้นสายเชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ และความสามัคคีภายในกลุ่ม (Dye, 1984:26-28 อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, 2538:6-7)

ตัวแบบกลุ่มนี้มีปัญหาในประเด็นของการก่อตัวของนโยบาย เนื่องจากมีฐานคติอยู่ที่ระดับของอิทธิพลของกลุ่มต่างๆ ที่เข้าสู่ แข่งขันกันเพื่อให้เห็นว่าผลประโยชน์หรือปัญหาของกลุ่มของตนมีความสำคัญที่จะต้องได้รับการตอบสนองหรือการแก้ไขปัญหาเหนือกว่ากลุ่มอื่น และกลุ่มที่มีอิทธิพลเหนือกว่าไม่ว่าในเรื่องของปริมาณหรือคุณภาพก็มักจะได้รับการตอบสนองจากรัฐ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือตัวแบบนี้ไม่อาจที่จะอธิบายปรากฏการณ์ของนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลกำหนดขึ้นท่ามกลางความไม่พึงพอใจของประชา

ชนหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ จำนวนมากที่อยู่ภายในรัฐ และนโยบายบางนโยบายก็ไม่จำเป็นที่จะต้องสนองความต้องการของคนจำนวนมากหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลมากเสมอไป

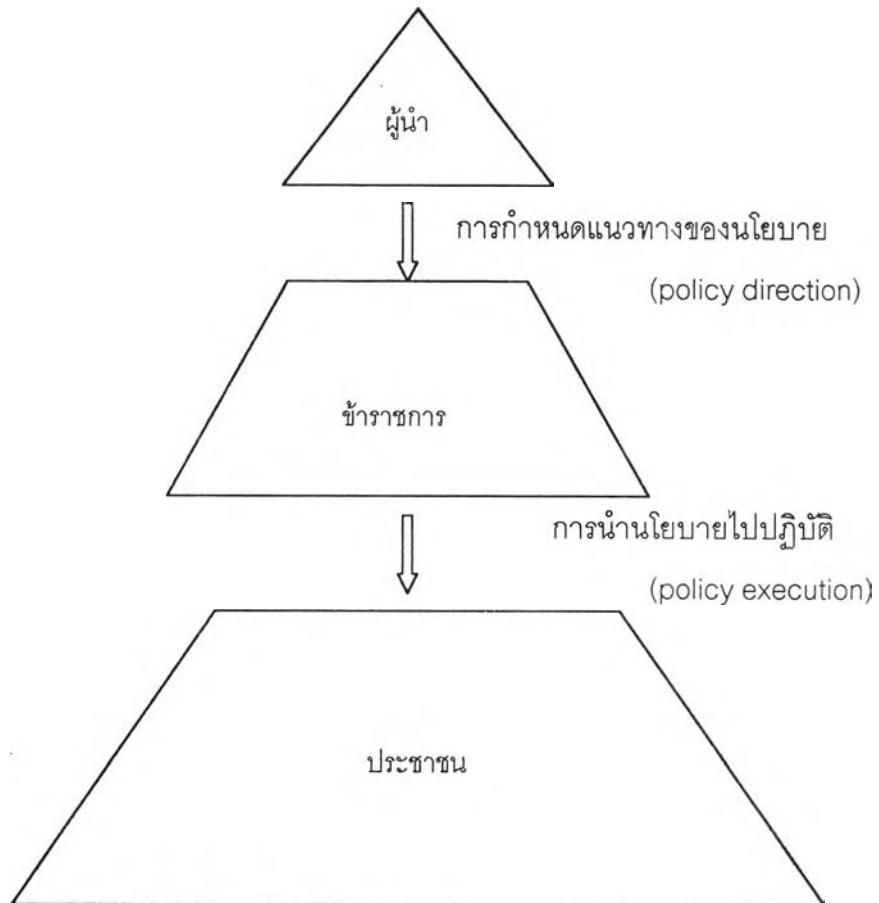


รูปภาพที่ 1: ตัวแบบกลุ่ม (group model)

ที่มา: Figure 2-2 The group model (Dye, 1981:27)

4. ตัวแบบผู้นำ (elite model)

มีฐานคติว่านโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้นำที่ปกครองประเทศ (governing elite) โดยที่นโยบายสาธารณะจะเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้นำต้องการอะไรมากกว่ามาจากฐานของความต้องการจากประชาชน และผู้นำจะเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างๆ ไปยังกลุ่มของข้าราชการประจำเพื่อให้ข้าราชการนำเอานโยบายไปปฏิบัติหรือทำการบริหารนโยบายต่างๆ กับประชาชนต่อไป ดังรูปภาพที่ 2 ดังต่อไปนี้



รูปภาพที่ 2: ตัวแบบผู้นำ

ที่มา: Figure 2-3 The elite model (Dye, 1981:29)

ตัวแบบผู้นำมีข้อจำกัดในการนำมาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายในสังคมที่มีโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีการแบ่งแยกโครงสร้างหน้าที่ในการกำหนดนโยบายไปยังสถาบันการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ฯลฯ ซึ่งทำให้นโยบายบางอย่างไม่ได้เกิดขึ้นจากผู้นำเสมอไป

5. ตัวแบบส่วนเพิ่ม หรือตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental model)

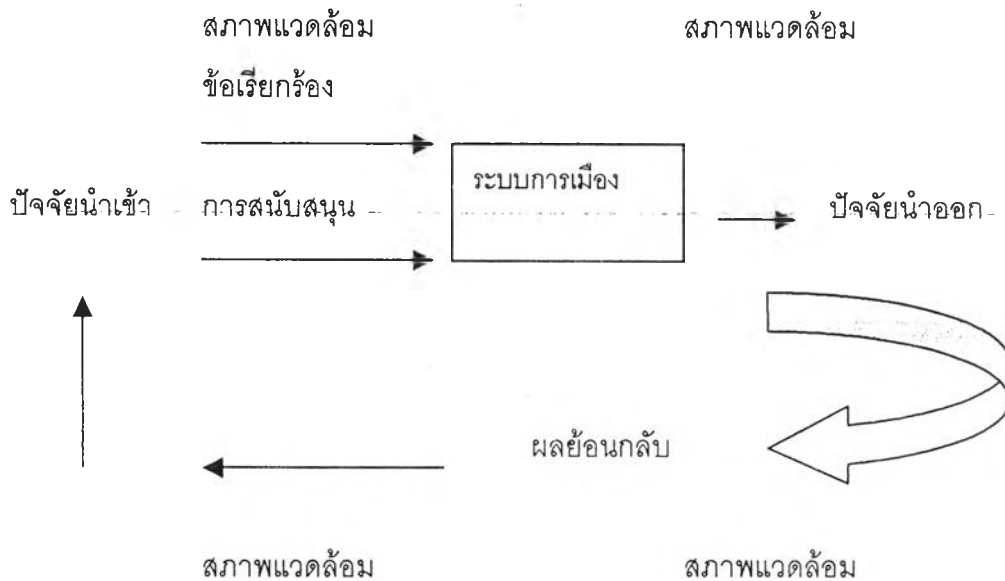
ตัวแบบส่วนเพิ่มหรือตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปนี้เป็นตัวแบบที่เสนอความคิดว่านโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดนโยบายโดยอาศัยอดีตเป็นเกณฑ์ ซึ่งมีความเป็นจริงในทางปฏิบัติมากกว่ารูปแบบมีเหตุผล เพราะในทางปฏิบัติผู้ตัดสินใจนโยบายมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น มีเวลาน้อย มีงบประมาณน้อย มีความสามารถน้อย การถอนตัวออกจากนโยบายเดิมที่เคยกระทำมานั้นกระทำได้ยากมาก ตลอดจนเหตุผลที่ว่ากำหนดนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดี คนจะไม่ค่อยคัดค้านการเปลี่ยนแปลงเล็กๆ น้อยๆ ในนโยบายที่เคยมีอยู่ก่อนแล้ว ฯลฯ ดังนั้นผู้ตัดสินใจนโยบายจึงมีแนวโน้มที่จะส่งเสริมนโยบายที่มีมาตั้งแต่ในอดีต (Lindblom, 1980 อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, 2538:13)

ในเรื่องการตัดสินใจแบบมีเหตุมีผล และค่อยเป็นค่อยไปนี้ Amitai Etzioni ได้เสนอทางสายกลางที่เขาเรียกว่า mixed-scanning ไว้แล้ว (Etzioni, 1967:385-392 อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, 2538:14) โดยผู้เขียนได้เสนอให้พิจารณาทั้งการกำหนดนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไปและการกำหนดนโยบายแบบมีเหตุผล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความจำเป็น เพราะถ้าเราวัดแต่คอกำหนดนโยบายไปตามเกณฑ์แบบค่อยเป็นค่อยไปเท่านั้น จะทำให้เราไม่สามารถเสนอนโยบายใหม่ได้

6. ตัวแบบระบบ (system model)

ตัวแบบระบบมีฐานคติที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยนำออก (output) ของระบบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือนโยบายสาธารณะเป็นผลจากการโต้ตอบของระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อม เนื่องจากตามทฤษฎีระบบนั้น ระบบการเมืองหมายถึงโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม ระบบการเมืองจะรับเอาปัจจัยนำเข้า (inputs) ซึ่งมาจากสภาพแวดล้อมในสองลักษณะ คือ ข้อเรียกร้อง (demands) และการสนับสนุน (support) ของประชาชนและกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อนโยบายสาธารณะ หลังจากนั้นระบบการเมืองจะทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ในสังคมซึ่งออกมาในรูปของปัจจัยนำออกหรือนโยบายสาธารณะนั่นเอง เพื่อป้อนกลับเข้าสู่สภาพแวดล้อม ส่วนสภาพแวดล้อมนั้นจะส่งผลย้อน

กลับมาในรูปปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองอีกที มีลักษณะเช่นนี้เป็นวงจรตลอดเวลา ดังรูปภาพที่ 3



รูปภาพที่ 3 : ตัวแบบระบบ (system model)

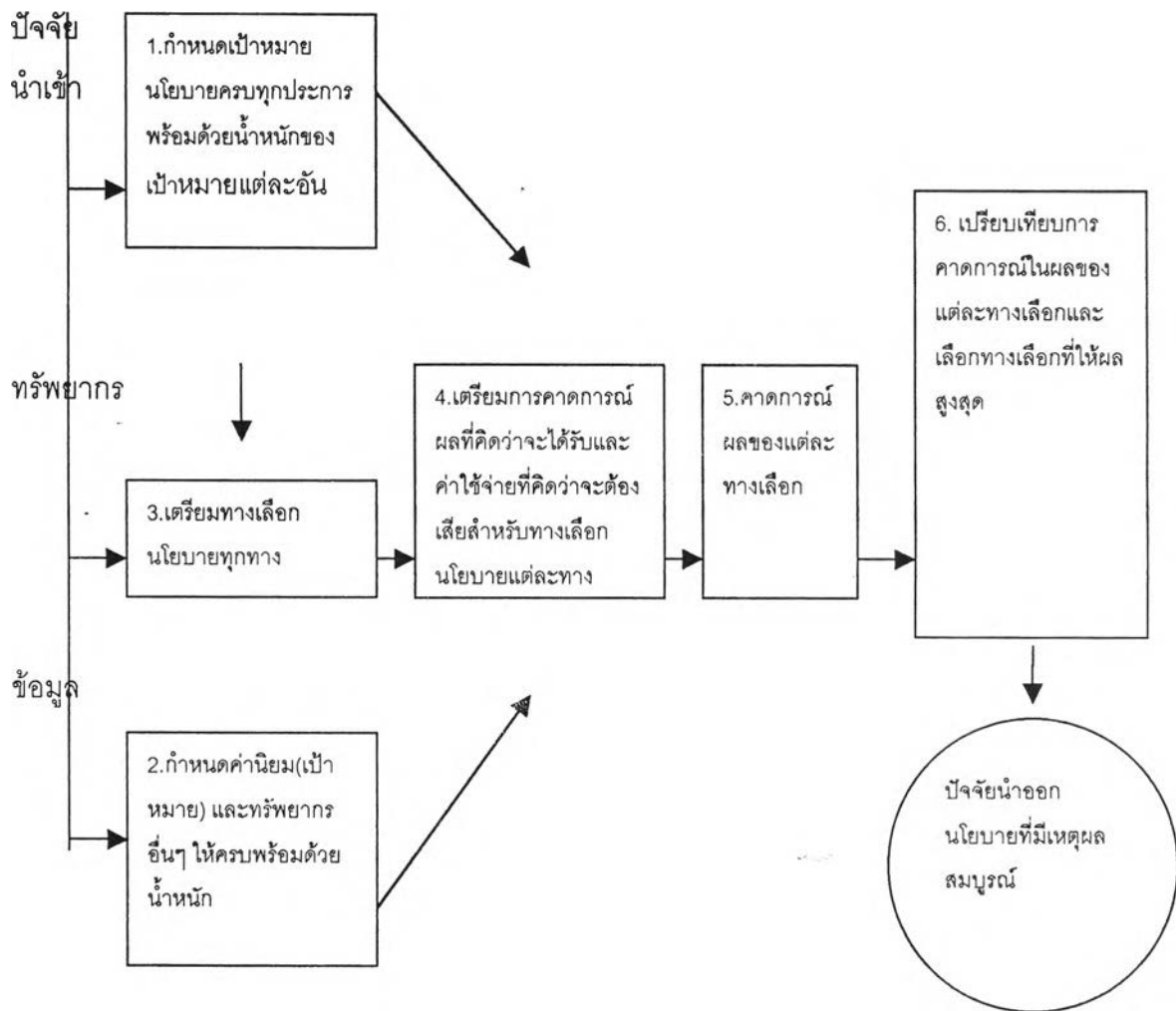
สมพร เฟื่องจันทร์ ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมที่จะมีผลต่อนโยบายไว้ 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ปัจจัยแวดล้อมทางสังคมวิทยา (socio-political factors) ซึ่งได้แก่ มติมหาชน (public opinion), ทศนะของผู้นำ (elite opinion), กลุ่มผลประโยชน์ (interest group), อิทธิพลของสื่อมวลชน (mass media), วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture), ความเข้มแข็งของพรรคการเมือง, ลักษณะของการเป็นเมือง (urbanization) ตลอดจนประชากรในสังคมนั้นๆ เป็นต้น ประการที่สอง ได้แก่ ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (economic factors) เช่น ระดับของการพัฒนาประเทศ และปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประการที่สาม ได้แก่ ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางด้านภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ (geographical and historical factors) เป็นต้น (สมพร เฟื่องจันทร์, 2539:23-36) ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการขยายกรอบของตัวแบบระบบออกไปให้มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้นไปด้วยอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ หากจะขยายกรอบแนวความคิดเชิงระบบนี้ออกไปในอีกมุมมองหนึ่งก็อาจสามารถกระทำได้โดยการพิจารณา “สภาพแวดล้อม” ในอีกลักษณะมิติหนึ่งที่สำคัญซึ่งก็คือสภาพแวดล้อมต่างประเทศ (international environment) ซึ่งมาจากระบบระหว่างประเทศ (international

system) ที่มีผลกระทบต่อระบบการเมืองภายในของรัฐด้วยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการนำมาใช้วิเคราะห์วิทยานิพนธ์นี้ร่วมกับตัวแบบอื่นๆ ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในลำดับต่อไป

7. ตัวแบบการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลหรือตัวแบบมีเหตุผล (rational model)

ตัวแบบการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล หรือตัวแบบมีเหตุผลนั้นมีฐานคติที่ว่า นโยบายสาธารณะเป็นการพยายามกำหนดแนวทางเลือกนโยบายสาธารณะที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมสูงสุด (maximum social gain) นโยบายที่มีเหตุผล หมายถึง นโยบายที่ให้ผลตอบแทน (gains or benefits) ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากกว่า ค่าใช้จ่าย (costs) ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่จะต้องเสียไปเพื่อการนั้น ดังนั้น ตามตัวแบบการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลมีผลรัฐบาลไม่ควรใช้นโยบายใดที่ให้ผลตอบแทนน้อยกว่าค่าใช้จ่าย โดยที่ผลตอบแทนกับค่าใช้จ่ายที่กล่าวถึงในที่นี้ไม่ได้คิดเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่รวมไปถึงผลได้ผลเสียทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอีกด้วย (พิทยา บวรวัฒนา, 2538:10)

ตามหลักการเลือกอย่างมีเหตุผลมีผลนั้น ผู้ตัดสินใจต้องมีความรู้และความสามารถหลายประการ กล่าวคือ 1) รู้ว่าความต้องการของส่วนรวมมีอะไรบ้าง 2) รู้ทางเลือกนโยบายทุกทางที่มีอยู่ 3) สามารถคาดการณ์ผลของทางเลือกของนโยบายแต่ละทางได้อย่างถูกต้อง 4) สามารถคำนวณหาอัตราส่วนระหว่างผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายสำหรับแต่ละทางได้อย่างถูกต้อง และ 5) สามารถเลือกนโยบายที่ให้ประสิทธิภาพสูงที่สุดได้ ดังรูปภาพที่ 4 (พิทยา บวรวัฒนา, 2538:10-11)



รูปภาพที่ 4 ตัวแบบมีเหตุผล

สำหรับงานวิจัยของที่ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของไทยโดยนักวิชาการไทยที่จัดว่าใช้แนวทางการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุมีผล (rational choice) ที่สำคัญชิ้นหนึ่ง ได้แก่ งานของรังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, 2532) เป็นงานที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในแนวเศรษฐกิจการเมืองที่สำคัญชิ้นหนึ่งซึ่งอาจจัดให้อยู่ในกลุ่มทางเลือกสาธารณะ (public choice) ซึ่งมีรากฐานมาจากตัวแบบมีเหตุผล (rational choice) เป็นสำคัญกรอบดังกล่าวนี้พัฒนาขึ้นภายใต้บริบทเชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2475-2530 ในวิทยานิพนธ์นี้จะใช้กรอบแนวความคิดดังกล่าวเป็นฐานในการวิเคราะห์นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ในฐานะที่เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งของรัฐไทยที่มีการกำเนิดภายในช่วง

เวลาใกล้เคียงกับงานของรังสรรค์ สำหรับแนวความคิดของกระบวนการในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยของรังสรรค์ ฐานะพรพันธ์นั้น มีข้อสรุปที่สำคัญว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของนโยบาย โดยปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยว หากแต่เกิดขึ้นหรือได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (super structure) และความเป็นไปในระบบทุนนิยมโลกด้วย ซึ่งสามารถสรุปภาพรวมของกรอบในการวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1. ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) ในการพิจารณาระบบทุนนิยมโลกนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจกับส่วนประกอบทั้ง 4 ประการของระบบทุนนิยมโลก ซึ่งได้แก่ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) ประเทศมหาอำนาจ องค์การระหว่างประเทศ และบรรษัทนานาชาติ ทั้งในฐานะการเปิดโอกาสและข้อจำกัดในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ

2. โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super-structure)

มีอิทธิพลในการกำหนดกติกาในตลาดการเมืองและมีบทบาทในการกำกับพฤติกรรมของตัวละครต่างๆ ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ โครงสร้างอำนาจทางการเมือง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

2.1 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพลังต่อรองในตลาดนโยบายเศรษฐกิจโดยที่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีลักษณะกระจุกตัวสูง ทำให้พลังอำนาจโดยสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจเกือบตลอดระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ.2475 ถึง สิงหาคม พ.ศ.2531

2.2 โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อขยายเวลาและธำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมือง นับเป็นเหตุปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) ของชนชั้นปกครอง และเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคม (social welfare maximization) มีอาจเป็นได้ เพราะการกำหนดนโยบาย

เศรษฐกิจกลายเป็นกระบวนการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อการอุปถัมภ์ทางการเมือง ด้วยเหตุนี้เองจึงปรากฏว่าบรรดามาตรการทางนโยบาย ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมกลับกลายเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครองเพียงกลุ่มเดียว

3. *อุปทานของนโยบายทางเศรษฐกิจ* ได้แก่ตัวแสดง (actors) ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนออุปทานของนโยบายทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลและสถาบันอย่างน้อย 4 กลุ่ม ได้แก่ ชนชั้นนำทางการเมือง, ผู้ทรงอำนาจ, ชนชั้นทางอำนาจ (power elites), กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats), พรรคการเมือง, และรัฐสภา

4. *อุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจ* ได้แก่ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบาย ประกอบไปด้วย กลุ่มบุคคล 4 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น กลุ่มผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ สหภาพแรงงาน สมาคมการค้า คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ หรือที่รู้จักกันดีโดยทั่วไปว่า ก.ร.อ.

จากที่กล่าวมาจะสรุปได้ว่าตัวแบบของ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธ์ เป็นงานศึกษา public choice ที่ถูกรับโดยการวางเงื่อนไขต่างๆ จาก ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalist System) นั้นเอง

ตัวแบบการเกิดนโยบายสาธารณะของ Dye ทั้ง 7 ตัวแบบ มีอิทธิพลต่องานการวิเคราะห์ตัวแบบการเกิดของนโยบายสาธารณะของนักวิชาการสมัยใหม่ในระยะหนึ่งดังจะเห็นว่าในงานของ Kelly and Palumbo (1992) ซึ่งเป็นงานที่รวบรวมตัวแบบของการจัดทำนโยบายสาธารณะก็ได้กล่าวถึงตัวแบบหรือทฤษฎีของการจัดทำนโยบายสาธารณะไว้ในหลายทฤษฎี เช่น rational choice, incrementalism, policy cycle, system analysis, bureaucratic politics, organization process, และ public choice ซึ่งจะพบว่าทฤษฎี

ต่างๆ เหล่านี้ ต่างได้รับอิทธิพลมาจากงานของ Thomas R. Dye (1981) ยกเว้น ตัวแบบกระบวนการขององค์การ (organization process) และตัวแบบการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic politics) อย่างไรก็ตามแนวทางในการวิเคราะห์ของตัวแบบกระบวนการขององค์การ (organization process) มีลักษณะการวิเคราะห์ที่เหมือนกับตัวแบบเชิงสถาบัน (institutional process) โดยพิจารณาสถาบันต่างๆ ที่มีเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นองค์การหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการก่อตัวของนโยบายสำหรับตัวแบบการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic politics) นั้น เป็นตัวแบบที่มองว่าการเมืองกับการบริหารนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกันโดยในฝ่ายการเมืองเองนั้นจะได้รับการเสนอแนะนโยบายในการแก้ไขปัญหาต่างๆ จาก ฝ่ายการบริหารราชการ (ข้าราชการ) และในบางกรณีมักจะมีช่องทางทางการเมืองที่เปิดโอกาสฝ่ายข้าราชการประจำได้เข้าไปสู่แวดวงการเมืองเองอีกด้วยโดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อาจเรียกว่าเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตยคือข้าราชการประจำมีบทบาทสูงในทางการเมืองทั้งในแง่ของการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อนักการเมืองและในแง่ของการเข้าสู่เวทีการเมืองด้วยตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาที่วิทยานิพนธ์นี้ทำการศึกษา กล่าวคือในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 นอกจากนี้ยังมีงานในกลุ่มของตัวแบบนี้ที่สำคัญ ได้แก่ งานเสนอตัวแบบแท่งแก้วปริซึม (prismatic model) ของ เฟรด ดับบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs) ซึ่งเป็นตัวแบบที่นักวิชาการตะวันตกพยายามทำความเข้าใจปัญหาการบริหารในโลกกลุ่มที่สาม โดยริกส์ กล่าวว่าสังคมของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา หรือประเทศในกลุ่มโลกที่สามเป็นสังคมที่เรียกว่า สังคมแบบแท่งแก้วปริซึม (prismatic society) กล่าวคือ เป็นสังคมที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านจากสังคมแบบดั้งเดิม (fused society) ไปสู่สังคมที่มีความสลับซับซ้อน (diffracted society) จึงเป็นสังคมที่เริ่มมีโครงสร้างเพิ่มมากขึ้น เช่น สภาพแรงงาน พรรคการเมือง สถานิติบัญญัติ ฯลฯ แต่โครงสร้างเหล่านี้ไม่ได้ทำหน้าที่อย่างที่ควรจะเป็น (Riggs, 1964) ซึ่ง Riggs ได้นำตัวแบบนี้มาศึกษาวิเคราะห์การเมืองไทย พบว่าข้าราชการและระบบราชการไทยไม่ได้ทำหน้าที่อย่างในสังคมตะวันตกคือเป็นผู้สนองตอบต่อผู้กำหนดนโยบายซึ่งก็คือ ฝ่ายการเมือง หากแต่ ข้าราชการไทยและระบบราชการไทยกลับมีอำนาจและบทบาทต่อการเมืองและการบริหาร ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบายต่างๆ ของไทยอีกด้วย (Riggs, 1966) ซึ่งสะท้อนภาพของการเมืองของระบบราชการ (bureaucratic politics) ซึ่งเป็นงานศึกษาที่สำคัญต่อการวิเคราะห์การเมืองและการบริหารของไทยมาในระยะหนึ่ง แม้ว่าต่อมา อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้พยายามชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยเริ่มมีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงจากการเมืองของระบบราชการ (bureaucratic politics) ไปสู่ตัวแบบภาคีรัฐ-สังคมแบบเสรี (liberal corporatism) ที่มีสมาคมนักธุรกิจ

ฐานะที่เป็นพลังนอกระบบราชการที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 หรือยุคของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (Anek Laothamatas, 1992) ภาคีรัฐ-สังคม แบบเสรี มีลักษณะเด่นอยู่ที่ความเป็นตัวของตัวเองของกลุ่มต่างๆ ภาคเอกชนมีบทบาทหลักในการจัดตั้งและดำเนินงานของกลุ่มที่เป็นตัวแทนของพวกเขา (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539: 21)

โดยเมื่อพิจารณาถึงกรอบแนวความคิดการก่อตัวของนโยบายสาธารณะต่างๆ ข้างต้นนี้ อาจสรุปเบื้องต้นได้ว่า ในวิทยานิพนธ์นี้ได้พิจารณาการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ใช้การผสมผสานระหว่างแนวความคิดการก่อตัวของนโยบายสาธารณะขึ้นจาก 2 แนวความคิดใหญ่ๆ อันได้แก่ แนวความคิดประการแรก ได้แก่ แนวความคิดเชิงระบบ (system theory) แต่เป็นแนวความคิดเชิงระบบที่ได้รับการขยายมิติในการมองระบบระหว่างประเทศ (international system) ไว้ในส่วนของสภาพแวดล้อม (environment) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไทย โดยระบบการเมืองโดยสภาวะธรรมชาตินั้นพยายามที่จะรักษาสภาพความเสถียร (stability) ของระบบให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้นเมื่อมีสภาพแวดล้อมใดมากระทบต่อระบบก็ย่อมมีผลต่อความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ของระบบการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประการที่สอง แนวความคิดทางเลือกที่เป็นเหตุเป็นผล (rational choice) หากแต่เป็นทางเลือกที่ถูกวาง ข้อจำกัด (constraints) ของทางเลือก (choices) ไว้แล้วด้วยระบบทุนนิยมโลก (world capitalist system) โดยระบบทุนนิยมโลกนี้มีปฏิสัมพันธ์กับระบบการเมืองภายใน (domestic system) ในฐานะที่เป็น ระบบย่อย (sub system) ในอีกนัยหนึ่งอีกด้วย

1.3.2 กรอบแนวความคิดเกี่ยวกับตัวแปรที่สำคัญในการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา

Waterbury และ Suleiman ได้วิเคราะห์ถึงที่มาของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในภาพรวมโดยทั่วๆ ไปไว้ว่าเกิดขึ้นจากตัวแปรที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การตอบสนองเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาค (macroeconomic responses) เช่นการลดการขาดดุลงบประมาณ การจัดเก็บและการบริหารจัดการรายได้ และความต้องการในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประการที่สอง การตอบสนองต่อแรงกดดันภายนอก (responses to external pressures) เช่น ความต้องการจำเป็นในการ

บริหารจัดการหนี้ และการรักษาของสถานะของการไหลเวียนของเครดิตและเงินลงทุน ระหว่างประเทศ ประการสุดท้ายได้แก่ การตอบสนองเชิงการเมือง (political responses) เช่น การได้รับแรงสนับสนุนผ่านทางลัทธิทุนนิยมที่กำลังเป็นที่นิยมกันโดยทั่วไป การผ่อนปรนภาระหน้าที่อันยิ่งใหญ่ของรัฐในการรับผิดชอบต่อสวัสดิการสังคมและความเป็นธรรม ในสังคม การมุ่งที่จะลดบทบาทของแรงงานที่มีการรวมตัวกัน เป็นต้น (Suleiman and Waterbury, 1990: 2)

สำหรับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศที่พัฒนาแล้ว (ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม) อย่างเช่นในประเทศอังกฤษไม่ได้เกิดขึ้นจากผลของการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง หรือแรงกดดันจากภายนอก เช่น จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หากแต่เกิดขึ้นจากปัจจัยทางเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นสำคัญ กล่าวคือ การเกิดปัญหาการขาดดุลทางการค้า (deficits) และปัญหาหนี้ (debts) ที่รุนแรงจนยากที่จะควบคุมจนไม่สามารถที่จะให้มีการดำเนินนโยบายการเป็นเจ้าของกิจการโดยรัฐได้อีกต่อไป จึงเกิดการเรียกร้องให้มีการปรับลดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากรัฐ (reduction of the state intervenes in the economy) เช่น การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ (deregulation) จากสภาพสังคมที่มีกฎเกณฑ์ควบคุมมากเกินไป (overregulated societies) ตลอดจนกระบวนการเสรีนิยมทางการค้า (trade liberalization) เช่นเดียวกันกับที่ Saunders and Harris กล่าวถึงมูลเหตุสำคัญการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษไว้ 4 ประการ (Saunders and Harris, 1994:19-26) คือ

1. เป็นการปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐบาล (improving government finances) เพื่อช่วยลดภาระรายจ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะการประสบปัญหาเศรษฐกิจและการขาดดุลงบประมาณของประเทศ เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลได้เข้าไปรับภาระทางการเงินให้กับรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก

2. เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกัน (increasing efficiency and fostering competition) เพื่อให้ธุรกิจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะตลาดไม่ถูกบิดเบือนจากการเข้าแทรกแซงรัฐ

3. เป็นการลดอำนาจของสหภาพ (reducing the power of the unions) ที่มี ความเข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองอันเป็นสาเหตุของการเกิดต้นทุนส่วนเกินในการประกอบ การ

4. เป็นการให้ความเป็นอิสระในการบริหารแก่ผู้บริหาร (freeing the managers)

เพื่อให้ผู้บริหารประกอบการได้อย่างอิสระ ปราศจากการเข้าแทรกแซงของนักการเมืองเป็น การสร้างระบบทุนนิยมโดยประชาชน (creating popular capitalism) เพื่อให้ประชาชนได้ เป็นเจ้าของกิจการต่างๆ ได้ด้วยตัวเอง จะได้มีกำลังใจในการการสะสมทุน และประกอบ การ ซึ่งระบบทุนนิยมโดยประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของทุนนิยมสมัยใหม่ ทำให้ทุน กระจาย ไม่เกิดการกระจุกตัว จนกระทั่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้น ภายใต้แนวคิดดังกล่าวนี้ก็มีแนวคิดของ Saunders และ Harris (1994: 19-26) ซึ่งได้อธิบายเพิ่มเติมถึงลักษณะเฉพาะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของอังกฤษ ซึ่งเป็นแหล่ง ที่เริ่มต้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการแพร่กระจายไปยังประเทศอื่นๆ ว่า การแปรรูปรัฐ วิสาหกิจในอังกฤษเกิดขึ้นเพราะความเจริญสูงสุดของลัทธิทุนนิยม โดยมีเงื่อนไขมาจาก ความเจริญด้านต่างๆ ของระบบทุนนิยม ได้แก่ ความเจริญเติบโตของตลาดเงินและตลาด ทุน เช่น การเจริญเติบโตของสถาบันการเงิน ตลาดหุ้น และการมีสิทธิถือหุ้นของเอกชน เนื่องจากเนื้อหาสำคัญของการแปรรูปนั้นมีลักษณะเป็นการกระจายหุ้นจากรัฐไปสู่เอกชน แต่อย่างไรก็ตาม การที่นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอังกฤษประสบความสำเร็จขึ้นมา ได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1. การให้อำนาจผู้บริโภค (empowerment of consumers)
2. การให้พนักงานมีส่วนร่วม (involvement of employees)
3. การลดความสำคัญของระบบสังคมนิยม (undermining socialism)
4. การมีจิตวิญญาณของการประกอบการ (a spirit of enterprise)

ด้วยเหตุและปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่านโยบายการแปรรูปรัฐ วิสาหกิจของประเทศอังกฤษนั้นมีลักษณะเฉพาะตัวตรงที่มีความพร้อมทั้งในแง่โครงสร้าง และคุณภาพของคน

เมื่อหันมาพิจารณาที่นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศที่พัฒนาแล้วอีกประเทศหนึ่ง นั่นก็คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา Frederickson (1996: 265) ก็ให้คำอธิบายโดยวิเคราะห์ว่า ในสหรัฐอเมริกานั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวาทะกรรมไปถึงแนวความคิดในการต่อต้านระบบราชการ (anti-bureaucratic thesis) ซึ่งเกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 แล้ว เนื่องจากมีการเรียกร้องให้รัฐลดบทบาทลง และหันไปหามาตรการในการเพิ่มบทบาทให้กับภาคเอกชน เช่น Bennett และ Johnson (Wilson: 1988, 59) กล่าวว่า “รัฐที่ดีจะต้องเก็บภาษีให้น้อยลงโดยไม่ปรับลดคุณภาพของการให้บริการ แต่ว่ารัฐจะทำตามคำกล่าวนี้สำเร็จได้ก็ต้องมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตเท่าเดิม แต่ใช้ต้นทุนน้อยลง แล้วเก็บส่วนที่เหลือนั้นคืนให้กับผู้เสียภาษี โดยผ่านวิธีการลดภาษี” ในเบื้องต้นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นนโยบายส่วนหนึ่งที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการโดยตรง

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา Cook และ Kirkpatrick (1995: 2-3) วิเคราะห์ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอุตสาหกรรมในช่วงต้นทศวรรษ 1980 มีแรงจูงใจที่โดดเด่นมาจากปัจจัยด้านอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ ส่วนปัจจัยทางเศรษฐกิจนั้นมีบทบาทสำคัญน้อยกว่า เนื่องจากอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ต้องการให้หันกลับมาให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคเอกชน ส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีแรงจูงใจมาจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจและการเงิน เช่น รัฐวิสาหกิจทำให้รัฐขาดดุลงบประมาณ ต้องกู้ยืมเงินจากเอกชนมาใช้กลายเป็นหนี้สาธารณะและเป็นตัวขัดขวางการพัฒนาตัวเองของภาคเอกชน นอกจากนี้ ยังทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่หาเสียงไว้ได้ ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดของ Cowan ซึ่งได้กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศที่กำลังพัฒนาก่อตัวขึ้นมานั้น เนื่องจากปัจจัยสำคัญ ดังต่อไปนี้ (Cowan, 1990: 9-10)

1. ปัญหาการขาดดุลงบประมาณภาครัฐอันเนื่องมาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลต้องให้แก่รัฐวิสาหกิจ

2. ภาครัฐบาลมองเห็นเบื้องต้นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะนำมาซึ่งแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้กับภาครัฐ
3. รัฐบาลบางแห่งคิดว่าเป็นวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาการเพิ่มอัตราภาษีภาครัฐ
4. ความไม่พึงพอใจในผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งในเชิงของคุณภาพและปริมาณ

อย่างไรก็ตาม Herbst ได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนาที่นอกเหนือไปจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ โดย Herbst (1990: 247) ได้สรุปผลการศึกษาจากการศึกษาการเมืองของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนาโดยใช้กรณีศึกษาในกลุ่มประเทศแอฟริกา พบว่าแรงจูงใจที่แท้จริงสำหรับการขายรัฐวิสาหกิจในแอฟริกาไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงในทางอุดมการณ์แต่เป็นอำนาจทางการเมืองของธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การเพื่อการส่งเสริมและบริจาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (the U.S. Agency for International Development: AID) และมีหลักฐานว่า IMF ได้มีส่วนในการผลักดันนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา 14 ประเทศ ซึ่งส่วนมากอยู่ในทวีปแอฟริกา และมีโครงการที่จะช่วยแพร่กระจายนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทวีปอื่นๆ ในปีถัดไป (Bell and Sheehy 1987: 8-9) นอกจากนี้แรงผลักดันทางการเมืองที่เกิดจากสหรัฐอเมริกา ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แทบจะไม่มีแรงผลักดันอื่นๆ อีกเลย

จากคำอธิบายถึงพลังอำนาจทางการเมืองของธนาคารโลกที่มีผลต่อการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนาของ Herbst แล้วนั้น ยังพบว่า Ganesh (1997: 6-27) ก็ได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกันอีกด้วย โดย Ganesh ได้วิเคราะห์ว่าแรงจูงใจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอุตสาหกรรมในทศวรรษ 1980 อธิบายได้ด้วยอุดมการณ์เป็นหลัก โดยมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเป็นบทบาทรอง แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีมูลเหตุมาจากภาวะการขาดทุนของภาครัฐ การสนับสนุนทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจปีบริดกองทุนที่จะนำไปให้บริการ

สังคมและทำให้ภาครัฐต้องกู้ยืมเงินเพิ่มขึ้น จากข้อมูลในช่วงตอนปลายทศวรรษ 1970 พบว่า การกู้ยืมเงินจากองค์กรระหว่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนา 1 ใน 3 เป็นการกู้ยืมเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้ทางด้านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) กับธนาคารโลก (IBRD) จึงมองว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญ (important policy instrument) ในการลดการเป็นต้นตอของงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่อมาในครึ่งหลังของทศวรรษ 1980 ธนาคารโลกจึงกำหนดให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาการให้กู้ยืมเงิน กรณีประเทศสังคมนิยม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจใช้ในการกระทำเพื่อเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจที่ใช้วิธีการวางแผนจากส่วนกลางไปเป็นการวางแผนโดยอาศัยกลไกของระบบตลาด ส่วนประเทศที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อซึ่งมีภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอยู่แล้ว การแปรรูปก็ทำเพื่อพัฒนาและเพิ่มความเข้มแข็งให้กับภาคเอกชนเหล่านั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อเพิ่มบทบาทให้เอกชนมีบทบาทที่ต่างดูลกับรัฐโดยที่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ได้ดูแค่การเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ แต่ดูการดำเนินงานว่าเป็นไปตามระบบตลาดด้วย เช่น การเปิดเสรีทางการค้า และการปรับลดกฎระเบียบ การแปรรูปจึงเป็นกิจกรรมที่มีกรอบอยู่ระหว่างการลดความเป็นกิจการของชาติลงและการใช้ระบบตลาด โดยหลักแล้วประกอบด้วยทางเลือกสองทางใหญ่คือแนวทางการกระจายหุ้น และแนวทางที่สองคือแนวทางไม่กระจายหุ้น ดังนี้

1. แนวทางการกระจายหุ้น (divestiture) การกระจายหุ้นเป็นแนวทางการเปลี่ยนเจ้าของจากรัฐเป็นภาคเอกชน แต่อาจใช้เทคนิคการไม่กระจายหุ้นไปก่อนเพื่อปรับปรุงการเงินและการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

2. แนวทางการไม่กระจายหุ้น (non-divestiture) การไม่กระจายหุ้นเป็นการเตรียมพร้อมเพื่อกระจายหุ้นในโอกาสต่อไป วิธีการไม่กระจายหุ้นมี 4 วิธี คือ

2.1 การปรับโครงสร้าง (restructuring) ได้แก่ การปรับโครงสร้างองค์กร การเงิน และการปฏิบัติงาน การทำให้เป็นองค์การธุรกิจ (commercialization) และบริษัท (corporatization)

2.2 การแปรรูปการจัดการ (privatization of management) ได้แก่ การทำสัญญาบริหาร การเช่า หรือประมูล

2.3 การจ้างเหมา (contracting out)

2.4 การลงทุนร่วมระหว่างกิจการของรัฐและเอกชน (joint ventures)

เราจะสังเกตได้ว่าปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในภาพรวมของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาดังที่แสดงไว้ในข้างต้นนั้นนั้นมีทั้งความคล้ายคลึงกัน และความแตกต่างกัน กล่าวคือ มีความคล้ายคลึงกันในแง่ของการที่พยายามนำเอานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เผชิญอยู่ แม้ว่าสภาพของปัญหาที่แต่ละประเทศมีนั้นมีความแตกต่างกันก็ตาม ซึ่งในที่สุดก็จะนำไปสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปนั้นมี 3 ระดับ เริ่มตั้งแต่ประการแรก การปรับเปลี่ยนโครงสร้างในการบริหารงานภาครัฐ (restructuring of public sectors) ประการที่สอง การเริ่มผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่างๆ ที่เป็นการจำกัดการเติบโตของตลาด (initiatives to deregulate markets) เรื่อยไปจนกระทั่งไปสู่ ประการที่สาม ซึ่งได้แก่การขายหรือถ่ายโอนทรัพย์สินที่รัฐเป็นเจ้าของไปสู่ผลประโยชน์ของเอกชน (the sale or transfer of publicly owned assets to private interests) (Suleiman and Waterbury, 1990: 1) ดังที่ Cook และ Kirkpatrick ได้จำแนกลักษณะสำคัญที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ 3 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่ 1 การเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ (ทั้งหมดหรือบางส่วน) จากรัฐสู่เอกชน กลุ่มที่ 2 กระบวนการเปิดเสรีนิยม (liberalization) หรือ การปรับลดกฎระเบียบต่างๆ (deregulation) และกลุ่มที่ 3 ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงผู้จัดทำสินค้าและบริการให้สังคมจากที่รัฐเคยจัดทำให้แก่เอกชนเป็นผู้กระทำ โดยที่ความรับผิดชอบหลักของการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะเหล่านั้นยังคงเป็นของรัฐ ตัวอย่างที่สำคัญของกลุ่มนี้ได้แก่ การให้สัมปทาน (franchising) การทำสัญญาว่าจ้าง (contracting-out) การให้เช่า (leasing) เป็นต้น (Cook and Kirkpatrick, 1988: 3-5) สำหรับในประเด็นของความแตกต่างกัน จะพบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศกำลังพัฒนานั้นในภาพรวมมีเงื่อนไขหลักมาจากวิกฤตการณ์เฉพาะหน้าทางด้านการเงิน การคลัง และ การเมือง มากกว่าปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และ อุดมการณ์ทางการเมืองและอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปเหมือนดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว

Ikenberry เป็นอีกผู้หนึ่งที่กล่าวถึงตัวแบบของการแพร่กระจายของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (models of the diffusion of privatization policy) ไปยังประเทศต่างๆ

แม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีสภาพทางการเมืองที่แตกต่างกันไปและมีระดับของการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้เขาได้ใช้ฐานคติที่ว่าถ้าหากเราพิจารณานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบหนึ่งของนวัตกรรมทางนโยบาย (policy innovation) อย่างหนึ่งแล้ว สิ่งที่น่าสนใจก็คือเพราะเหตุใดนวัตกรรมชิ้นนั้นจึงได้รับการเผยแพร่ไปยังประเทศอื่นๆ ได้ ซึ่งในที่สุด Ikenberry ก็ได้ข้อสรุปว่าตัวแบบของการแพร่กระจายของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นประกอบไปด้วยตัวแบบที่มีความสำคัญ 3 ตัวแบบ (Ikenberry, 1990: 99-106) ได้แก่

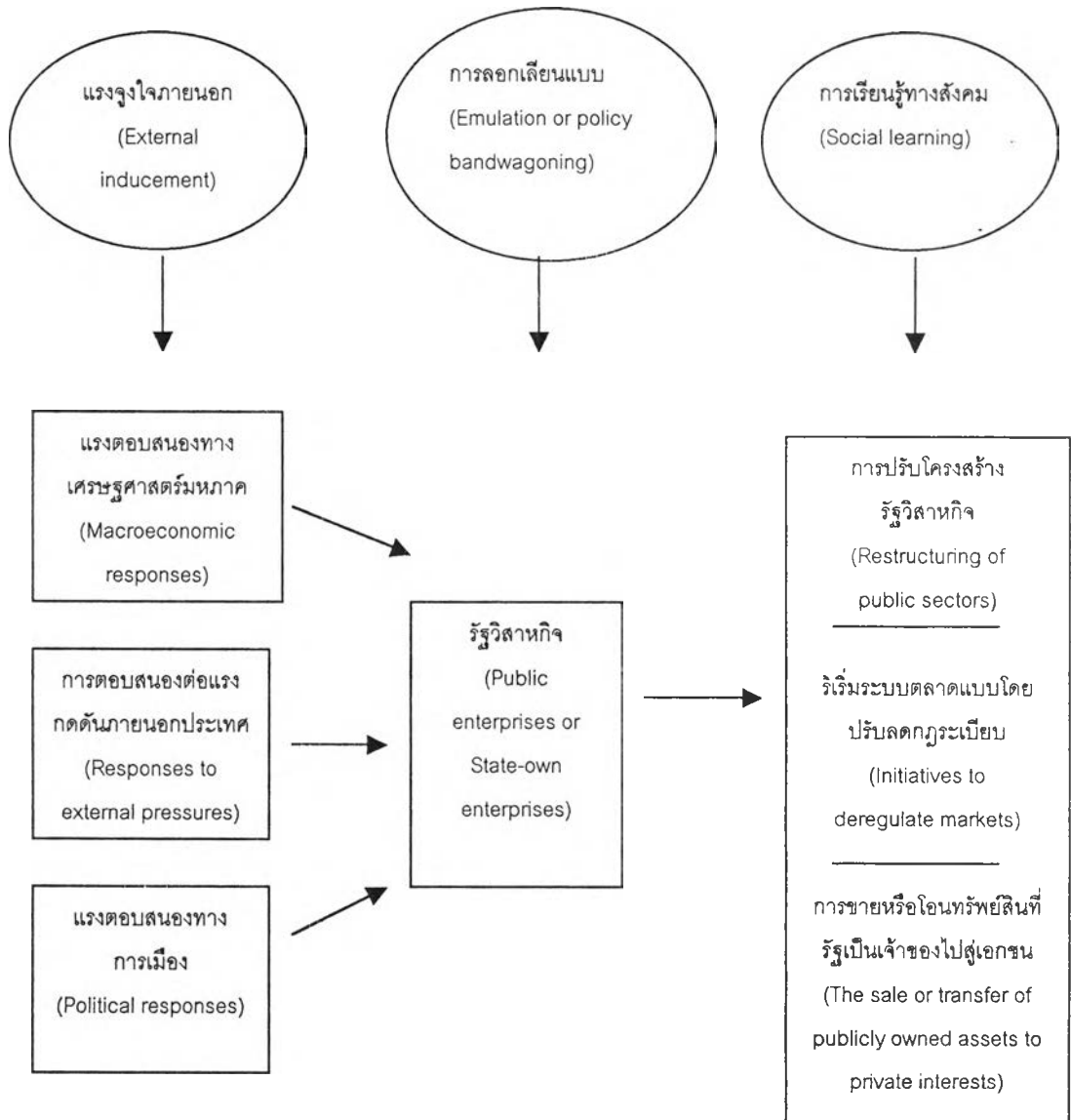
1. ปัจจัยชี้ชวนจากภายนอก (external inducement) ตัวแบบนี้มุ่งอธิบายแรงกดดันทางการเมืองภายนอกโดยตรงที่มีผลต่อการเกิดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และกรณีที่มีความชัดเจนมากที่สุดกรณีหนึ่งก็คือ กิจกรรมต่างๆ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (World Bank) และนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา เนื่องจาก IMF และ World Bank ได้มีบทบาทในด้านกาให้ความช่วยเหลือทางการเงินการคลังและความช่วยเหลืออื่นๆ ในรูปแบบของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Babai, 1988) และนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่ผ่านทางนโยบายของ The American State Department and Agency for International Development (AID) นั้นมีส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโครงการปฏิรูปที่ผลักดันโดยองค์การการพัฒนาและองค์การทางการเงินข้ามชาติที่สำคัญ (McPherson, 1987)

2. การลอกเลียนแบบ (emulation, or policy bandwagoning) นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบความสำเร็จในประเทศหนึ่งอาจเผยแพร่ไปสู่ประเทศอื่นๆ ได้โดยกระบวนการเลียนแบบ (the process of emulation) ซึ่งเกิดขึ้นจากแรงผลักดันการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งทุกๆ รัฐต่างก็มีเป้าหมายโดยทั่วไป ที่คล้ายคลึงกันคือยอมต้องการให้ทุกสิ่งทุกอย่างที่รัฐได้กระทำลงไปประสบผลสำเร็จ ดังนั้น หากมีนโยบายใด หรือบทเรียนใดๆ ที่ประจักษ์ชัดแล้วว่าประสบผลสำเร็จ รัฐอื่นๆ ก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายดังกล่าวตาม

3. การเรียนรู้ทางสังคม (social learning) ในที่นี้หมายถึงการแพร่กระจายของ ข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ ให้กับรัฐบาลในการจัดทำทางเลือกของนโยบาย (policy choice) รัฐ จะยอมรับเอานโยบายใหม่ๆ ก็ต่อเมื่อนโยบายดังกล่าวตอบสนองต่อความต้องการจำเป็น ภายในรัฐ แม้ว่าผลของการเรียนรู้ทางสังคมอาจดูมีความคล้ายคลึงกันกับผลของการลอกเลียนแบบ หากแต่มีจุดต่างกันแต่เพียงว่าการลอกเลียนแบบเชิงนโยบายนั้นรัฐบาลนำ นโยบายที่ได้พัฒนามาแล้วจากหลายแหล่งแล้วนำมาเอานวัตกรรมทางนโยบายที่ใช้ในประเทศต้นแบบมาใช้ในประเทศของตนเอง แต่กระบวนการเรียนรู้ทางสังคมไม่ได้ถูกขับเคลื่อนโดยการแข่งขันระหว่างรัฐบาลและการเลียนแบบโดยตรง ในทางตรงกันข้ามมันแพร่กระจายความรู้ที่เกี่ยวข้องเชิงนโยบาย โดยที่ความรู้ต่างๆ เหล่านั้นก็คือผลรวมของข้อมูล ข่าวสารเชิงเทคนิคและเป็นผลรวมของทฤษฎี

จากกรอบแนวความคิดการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ Waterbury และ Suleiman (1990: 2) และกรอบแนวความคิดรูปแบบของการแพร่กระจายของนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ Ikenberry (1990: 99-106) ซึ่งนำเสนอในรูปแบบภาพที่ 5 ดังต่อไปนี้

รูปภาพที่ 5: แสดงกรอบแนวคิดของการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และตัวแบบการแพร่กระจายของนโยบาย



นอกจากงานของนักวิชาการต่างประเทศต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ในแวดวงนักวิชาการไทยก็มีงานที่ทำการศึกษาลักษณะเดียวกันนี้ที่สำคัญอีก เช่น งานของ กฤษ เพิ่มทันจิตต์ ที่ทำการศึกษาเรื่องผลกระทบของปัจจัยเศรษฐกิจและการเมืองภายนอกที่มีต่อสถานะและปัญหาของการพัฒนาในประเทศไทยซึ่งเป็นงานที่ต่อยอดแนวความคิดเรื่องการส่งผ่านนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ เช่นนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ผ่านตัวแปรที่สำคัญนั้นคือปัจจัยชี้ชวนจากภายนอกประเทศ (external inducement) กฤษ เพิ่มทันจิตต์สรุปว่า ระบบเศรษฐกิจ-การเมืองไทยประสานตัวกับระบบทุนนิยมโลกอย่างแน่นแฟ้น ความเปลี่ยนแปลงใดๆ ในภาวะแวดล้อมทางสากลมีผลกระทบต่อกลไกของระบบเศรษฐกิจการเมืองของไทยอย่างสำคัญ การศึกษาเฉพาะกรณีว่าด้วยธนาคารโลก หรือธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (IBRD) ได้ผลสรุปว่าสถาบันการเงินระหว่างประเทศสถาบันนี้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ทางอุดมการณ์ของจักรวรรดินิยมตะวันตก และมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้พื้นฐานความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2524; สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525; อุกฤษณ์ ปัทมานันท์, 2526; วิวัฒน์ชัย อัตถากร, 2526; อรรถนพ พงษ์วาท, 2526; Wiwatchai Atthakor, 1982; Grit Permtanjit, 1982; Gran, 1980 อ้างใน กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2527 : 1-29) และการขึ้นนำรัฐไทยของธนาคารโลกในส่วนหนึ่งได้แสดงให้เห็นถึงการพยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐไทยจากทุนนิยมโดยรัฐ (state capitalism) (หรือรัฐวิสาหกิจ (state enterprise) ที่ก่อตัวขึ้นมาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม อันเป็นผลจากนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งคณะราษฎรได้กำหนดไว้เมื่อปี พ.ศ. 2475) เป็นรัฐทุนนิยม (capitalist state) โดยมีวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงก็คือ การสร้างข้อจำกัดแก่รัฐในการดำเนินการผลิตโดยตรง เพื่อขยายขอบเขตของการลงทุนของเอกชน รูปแบบที่ธนาคารโลกต้องการให้รัฐไทยเป็นก็คือ รัฐทุนนิยม (capitalist state) ซึ่งมีลักษณะที่ต้องพึ่งพากระบวนการสะสมทุนของเอกชนในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจประการหนึ่ง และการพึ่งพาผลผลิตส่วนเกินในรูปแบบของภาษีได้เก็บได้จากกระบวนการสะสมของเอกชน เพื่อใช้ผลผลิตส่วนเกินนี้บรรลุเป้าหมายทางการเมืองของรัฐอีกประการหนึ่ง (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2527: 14-19)

สำหรับในงานของ วีรนุช ปิณฑวนิช ที่ยืนยันแนวความคิดของกฤษ เพิ่มทันจิตต์ ด้วยการตรวจสอบหลักฐานเชิงประจักษ์จากโครงการเขื่อนปากมูล โดยได้ทำการศึกษเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจคือ

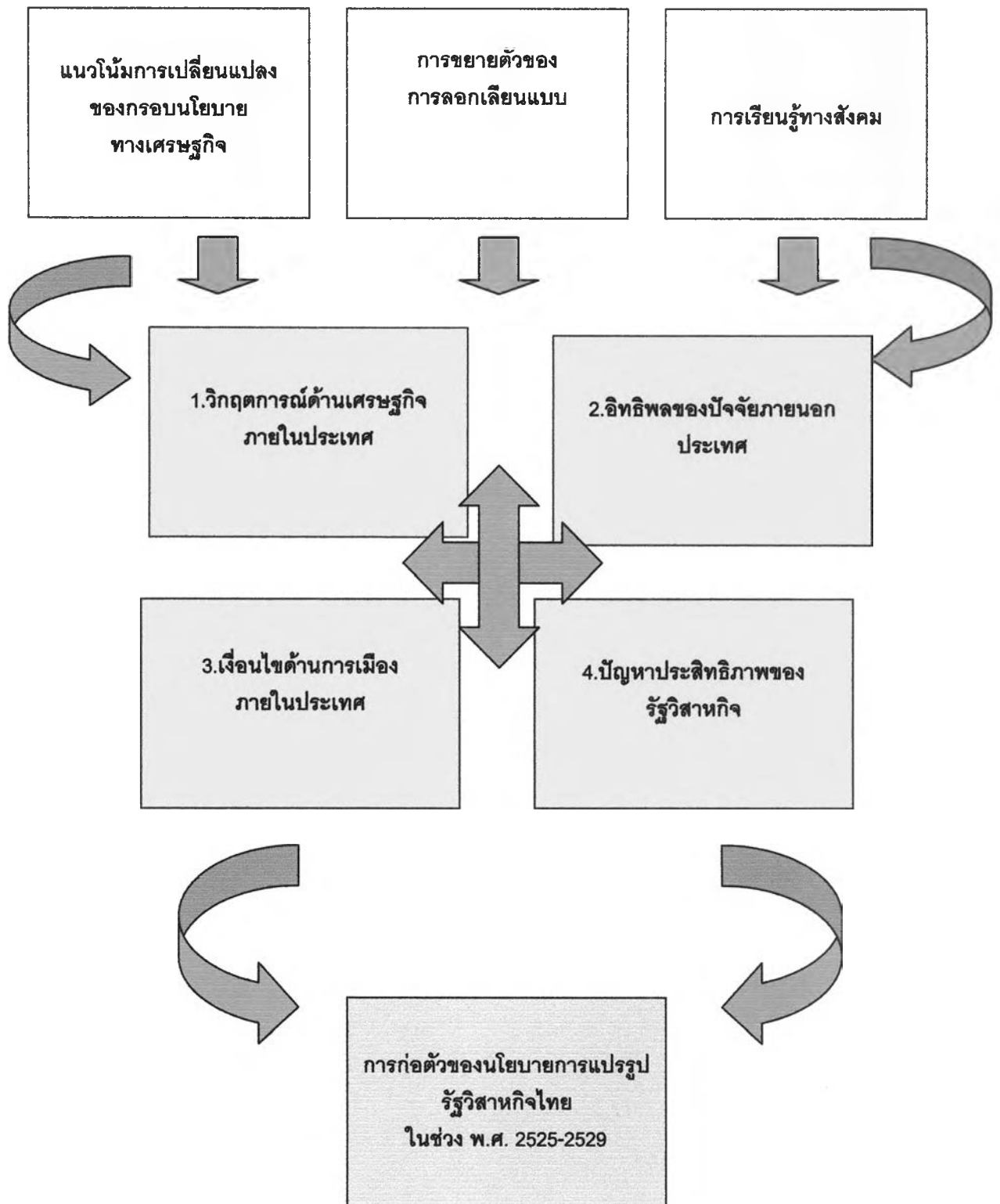
ธนาคารโลกกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่กำหนดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยศึกษาเฉพาะกรณี เชื้อนปากมูล พบว่า ความต้องการเงินกู้เพื่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศไทยกำหนด แนวทางการพัฒนาประเทศตามคำแนะนำและเงื่อนไขของการให้กู้เงินของธนาคารโลก จึงสรุปว่าธนาคารโลกมีอิทธิพลชี้แนะแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย (วีรนุช ปิณฑวนิช, 2539: บทคัดย่อ)

ในทำนองเดียวกันกับแนวความคิดของกฤษ เพิ่มทันจิตต์ และวีรนุช ปิณฑวนิช ดังกล่าวข้างต้น ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ให้ความเห็นไว้ว่า

“...กระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชนของไทยเกิดขึ้นนับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้คำแนะนำของธนาคารโลก ซึ่งจำนวนรัฐวิสาหกิจที่เคยมีมากที่สุดถึง 141 รัฐวิสาหกิจในยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม (Riggs, 1966: 305) ได้ค่อยๆ ลดลงตามลำดับ กระแสกดดันครั้งใหญ่ที่ต้องการให้มีการแปรรูปคือช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นช่วงที่ธนาคารโลกมีนโยบายให้ประเทศลูกหนี้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ นโยบายนี้เกิดขึ้นควบคู่กับการให้กู้เพื่อการปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan) อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจใหญ่ๆ ที่เป็นบริการสาธารณะไม่ค่อยคืบหน้าเท่าที่ควร เพราะถูกกระแสต่อต้านจากพนักงานรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปจึงเกิดขึ้นบางส่วนระดับการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานและยุบกิจการบางแผนกให้เอกชนดำเนินงานแทนในรูปของผู้รับช่วงงานไปทำ เช่น กิจการทำความสะดวก กิจกรรมซ่อมบำรุง เป็นต้น ในกิจการขนส่งคมนาคม ขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และบริษัทขนส่ง (บขส.) ได้มีการเปิดให้เอกชนร่วมเดินรถ เป็นต้น การแปรรูประดับนี้เป็นการแปรรูปให้เอกชนร่วมดำเนินการในบางส่วน โดยเหตุผลที่อ้างกันทั่วไปว่าเพื่อลดค่าใช้จ่ายและปรับปรุงประสิทธิภาพ” (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2543: 89-90)

โดยสรุปแล้วเมื่อนำกรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปไปในส่วนต้นทั้ง 2 กรอบ โดยการผสมผสานระหว่างแนวความคิดการก่อตัวของนโยบายสาธารณะขึ้นจาก 2 แนวความคิดใหญ่ๆ อันได้แก่ แนวความคิดประการแรก ได้แก่ แนว

ความคิดเชิงระบบ (system theory) แต่เป็นแนวความคิดเชิงระบบที่ได้รับการขยายมิติในการมองระบบระหว่างประเทศ (international system) ไว้ในส่วนของสภาพแวดล้อม (environment) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไทย โดยระบบการเมืองโดยสภาวะธรรมชาตินั้นพยายามที่จะรักษาสภาพความเสถียร (stability) ของระบบให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้นเมื่อมีสภาพแวดล้อมใดมากกระทบต่อระบบก็ย่อมมีผลต่อความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ของระบบการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประการที่สอง แนวความคิดทางเลือกที่เป็นเหตุเป็นผล (rational choice) หากแต่เป็นทางเลือกที่ถูกรวง ข้อจำกัด (constraints) ของทางเลือก (choices) ไว้แล้วด้วยระบบทุนนิยมโลก (world capitalist system) โดยระบบทุนนิยมโลกนี้มีปฏิสัมพันธ์กับระบบการเมืองภายใน (domestic system) ในฐานะที่เป็น ระบบย่อย (sub system) ในอีกนัยหนึ่งอีกด้วย ในขณะที่เมื่อนำมาผสมผสานกับกรอบแนวความคิดการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาของ Waterbury และ Suleiman (1990: 2) และกรอบแนวความคิดการแพร่กระจายของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ Ikenberry (1990: 99-106) เมื่อนำมาผสมผสานกับการวิเคราะห์กรณีการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยช่วง พ.ศ. 2525-2529 สามารถสรุปได้ดังรูปภาพที่ 6 ดังต่อไปนี้



รูปภาพที่ 6 ตัวแบบการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529

1.4 สมมติฐาน

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานในการวิจัยไว้โดยสอดคล้องกับปัญหาในการวิจัยและกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยตามที่ได้กล่าวถึงไว้ข้างต้นนี้ สรุปได้ว่า

“สาเหตุที่ทำให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยเริ่มก่อตัวขึ้น ในช่วงพ.ศ. 2525-2529 จนนำไปสู่การกำหนดเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้แก่ ข้อจำกัดจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ ปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยมีปฏิสัมพันธ์กับแรงผลักดันทางด้านลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมจากองค์การระหว่างประเทศ และเงื่อนไขทางการเมืองภายในประเทศ ที่เอื้อต่อการการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐวิสาหกิจไทย”

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยขั้นนี้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยซึ่งเป็นนโยบายที่มีวงจรชีวิตของนโยบาย (policy cycle) และการพัฒนาการ (development) ของนโยบายยาวนานมากที่สุดนโยบายหนึ่งโดยในเบื้องต้นพบว่านโยบายดังกล่าวเริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่สมัยเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 คือในปี พ.ศ. 2504 และหลังจากนั้นเป็นต้นมานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ได้ปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อมาเกือบทุกฉบับ ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องกำหนดขอบเขตของการศึกษาในด้านระยะเวลา กล่าวคือผู้วิจัยได้เลือกทำการศึกษาก่อนตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2529) ซึ่งถือว่าเป็นช่วงที่เริ่มมีการพัฒนานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจนกระทั่งนโยบายดังกล่าวได้รับการบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ซึ่งถือว่าเป็นแผนการพัฒนารัฐวิสาหกิจระดับชาติอย่างเป็นทางการ

1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การก่อตัวของนโยบาย (policy formation) หมายถึง การพัฒนาประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างเพียงพอโดยมีความต้องการอันจำเป็นที่จะต้องให้ประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นกลายเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะจนกระทั่งมีลักษณะเป็นข้อเรียกร้องในเชิงนโยบายให้เข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อรอการดำเนินการขั้นต่อไป ในอาณัติบริเวณของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะโดยทั่วไป เช่น กระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formulation; policy decision-making), การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation), และ การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) (Dye, 1984)

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization policy) หมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรม แนวทางปฏิบัติ แผน โครงการ หรือข้อเสนอของรัฐในหลายรูปแบบ เช่น การที่รัฐถอนตัวจากการให้บริการ (government withdrawal from services) การขาย (divestiture) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (joint-public-private venture) การจ้างเหมาบริการ (contracting out) การให้สัมปทาน (franchising) การประมูลดำเนินการ (farming out) การให้เช่า (leasing) การให้สิทธิบัตรและเงินอุดหนุน (voucher-and-grant) การเก็บค่าบริการ (user charges) การปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเสรี (liberalization) (Kraiyudht Dhiratayakinant, 1989)

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยคาดว่าจะงานวิจัยนี้ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางวิชาการอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1. เข้าใจถึงสาเหตุที่ทำให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6
2. มีความเข้าใจในข้อจำกัดและโอกาสต่างๆ จากปัจจัยภายนอกประเทศที่เกิดขึ้นกับรัฐไทยในช่วงปี พ.ศ.2525-2529 โดยเป็นปัจจัยที่ถูกรอบโดยส่งเสริมให้รัฐเร่งดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง
3. มีตัวแบบของการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยอย่างเป็นระบบโดยมีกรอบแนวคิดที่มีความชัดเจนในการให้คำอธิบาย

1.8 วิธีดำเนินการวิจัย

เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเรื่องนี้เป็นลักษณะเป็นการวิจัยแบบพรรณนา(descriptive research) โดยมีวิธีการศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (document research) โดยใช้ข้อมูลเอกสารชั้นต้นหรือเอกสารที่เป็นข้อมูลหรือหลักฐานโดยตรงเป็นต้นฉบับ เช่น จดหมายเหตุ บันทึก หนังสือราชการ กฎหมายในหลายระดับ เอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง และจะใช้เอกสารชั้นรองหรือข้อมูลหลักฐานที่มีใช้ได้มาโดยตรงจากเหตุการณ์หรือสถานการณ์หนึ่งๆ แต่ได้มาจากแหล่งอื่น เช่น เอกสารที่มีผู้รวบรวมไว้แล้วนำมาวิเคราะห์เสนอหรืออ้างอิง เอกสารที่แสดงให้เห็นถึงทฤษฎีหรือแนวความคิดของบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 เช่น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์, น.ต. ประสงค์ สุนศิริ, นายบุญชู ใจจนเสถียร, ดร.เสนาะ อุนากุล, นายสมหมาย สุนทระกุล, ดร.พนัส สิมะเสถียร, ดร.พิสิฏฐ ภัคเกษม ฯลฯ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น บทสัมภาษณ์ การบันทึกชีวประวัติและผลงาน และในบางกรณีที่มีการบันทึกอัตชีวประวัติของบุคคลเหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อทดแทนการสัมภาษณ์ซึ่ง

บางท่านเสียชีวิตไปแล้วและบางท่านไม่สามารถให้ทำการสัมภาษณ์ได้ นอกจากนี้คุณภาพของข้อมูลที่อาจได้รับจากการสัมภาษณ์อาจมีคุณภาพดีไม่เพียงพอทัดเทียมกับข้อมูลทุติยภูมิที่มีความน่าเชื่อถือสูงและมีผู้รวบรวมไว้แล้ว เนื่องจากบางท่านอาจจะลืมเหตุการณ์ในช่วงระยะเวลาที่ศึกษาซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่นานเกือบ 20 ปีแล้ว

1.9 การนำเสนอผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยโดยจัดระบบการนำเสนอผลของการวิจัยโดยแบ่งออกเป็น 6 บทดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ ผู้วิจัยได้นำเสนอสภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา ซึ่งในส่วนท้ายของสภาพปัญหาได้สรุปประเด็นปัญหาของการวิจัยไว้อย่างชัดเจน ส่วนต่อไปได้แก่วัตถุประสงค์ของการวิจัย แล้วจึงนำเสนอกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยเพื่อทำให้ผู้อ่านมองเห็นที่มาที่ไปของสมมติฐานในการวิจัยที่อยู่ในส่วนถัดมา ตามด้วยวิธีการในการศึกษาวิจัย และข้อตกลงเบื้องต้นของระหว่างผู้วิจัยและผู้อ่านอีก 2 ส่วนย่อยๆ ได้แก่ ขอบเขตของงานวิจัยและคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ในส่วนท้ายของบทได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาครั้งนี้พร้อมทั้งการลำดับการนำเสนอผลของการวิจัย

บทที่ 2 เป็นบทที่นำเสนอนโยบายรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยและพัฒนาการของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยโดยลำดับเวลาตามช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 ซึ่งในส่วนนี้เป็นส่วนที่ชี้ให้เห็นที่มาที่ไปของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยก่อนช่วงที่ศึกษาในงานวิจัยนี้ให้เห็นเด่นชัด พร้อมทั้งข้อสรุปในส่วนท้ายที่ได้รับจากการนำเสนอดังกล่าว

บทที่ 3 เป็นบทที่ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ โดยสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดและเงื่อนไขจากปัญหาหลักทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลต่อระบบรัฐวิสาหกิจโดยรวมของไทย รวมถึงการก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ที่ตามมา เช่น ปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหารของรัฐวิสาหกิจที่เป็นส่วนหนึ่งที่กระทบถึงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจไทย รวมถึงปัญหาการเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับความสามารถในเชิงแข่งขันของระบบเศรษฐกิจของไทย ปัญหาด้านการเงิน การคลัง และหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนี้ระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญต่างๆ

บทที่ 4 เป็นบทที่กล่าวถึงปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศ โดยชี้ให้เห็นเงื่อนไขด้านสถานการณ์ทางการเมืองโดยทั่วไปในช่วงรัฐบาลผสมของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ รวมถึงการวิเคราะห์กลุ่มผู้สนับสนุนและคัดค้านต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจพร้อมทั้งข้อเรียกร้องและเหตุผลของการต่อสู้ เรียกร้องและพลังในการต่อรองกับรัฐ นอกจากนี้ ยังได้วิเคราะห์อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐภายใต้การปฏิสัมพันธ์ของข้อจำกัด และปัญหาต่างๆ ที่กล่าวถึงในบทที่ 3

บทที่ 5 กล่าวถึงมาตรการเชิงนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงแรงตบสนองของรัฐในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงตลอดถึงอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกประเทศ และแรงผลักดันจากการเมืองภายในประเทศที่ล้วนแล้วแต่เป็นแรงผลักดันให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เคยมีมาในอดีตนับตั้งแต่การใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 กลับมีความเข้มข้นมากขึ้นทั้งในแง่ของการเพิ่มรูปแบบความร่วมมือของภาคเอกชนต่อกิจการของรัฐวิสาหกิจ และการเตรียมการร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งได้กำหนดให้มีการเขียนแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจไว้เป็นหนึ่งในแผนสาขาอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกของไทยในที่สุด

บทที่ 6 เป็นบทสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ