



### 6.1 สรุปผลการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ทำการศึกษาก่อนตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 โดยได้พยายามตอบคำถามการวิจัยที่ว่า เพราะเหตุใดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจึงเริ่มก่อตัวขึ้นมาอย่างชัดเจน ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 โดยได้วางกรอบแนวความคิดในการวิจัยไว้โดยการวิเคราะห์จาก 2 ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่ แนวความคิดการเกิดนโยบายสาธารณะโดยทั่วไป และแนวความคิดการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา สำหรับในกรอบแนวความคิดในส่วนแรกนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้ได้พิจารณาการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ใช้การผสมผสานระหว่างแนวความคิดการก่อตัวของนโยบายสาธารณะขึ้นจาก 2 แนวความคิดใหญ่ๆ อันได้แก่ แนวความคิดประการแรก ได้แก่ แนวความคิดเชิงระบบ (system theory) แต่เป็นแนวความคิดเชิงระบบที่ได้รับการขยายมิติในการมองระบบระหว่างประเทศ (international system) ไว้ในส่วนของสภาพแวดล้อม (environment) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไทย โดยระบบการเมืองโดยสภาวธรรมชาตินั้นพยายามที่จะรักษาสภาพความเสถียร (stability) ของระบบให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้นเมื่อมีสภาพแวดล้อมใดมากระทบต่อระบบก็ย่อมมีผลต่อความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ของระบบการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประการที่สอง แนวความคิดทางเลือกที่เป็นเหตุเป็นผล (rational choice) หากแต่เป็นทางเลือกที่ถูกวาง ข้อจำกัด (constraints) ของทางเลือก (choices) ไว้แล้วด้วยระบบทุนนิยมโลก (world capitalist system) โดยระบบทุนนิยมโลกนี้มีปฏิสัมพันธ์กับเงื่อนไขของระบบการเมืองภายใน (domestic system) ในฐานะที่เป็น ระบบย่อย (sub system) ในอีกนัยหนึ่งอีกด้วย ในแนวความคิดส่วนที่สอง พบว่ามีลักษณะของความแตกต่างระหว่างแนวความคิดเรื่องการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา กล่าวคือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอุตสาหกรรมในช่วงต้น ทศวรรษ 1980 มีแรงจูงใจที่โดดเด่นมาจากปัจจัยด้านอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ ส่วนปัจจัยทางเศรษฐกิจนั้นมีบทบาทสำคัญน้อยกว่า เนื่องจากอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ต้องการให้หันกลับมาให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคเอกชน ส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีแรงจูงใจมาจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจและการ

เงินการคลัง เช่น รัฐวิสาหกิจทำให้รัฐขาดดุลงบประมาณ ต้องกู้ยืมเงินจากเอกชนมาใช้ กลายเป็นหนี้สาธารณะและเป็นตัวขัดขวางการพัฒนาตัวเองของภาคเอกชน นอกจากนี้ ยังทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่หาเสียงไว้ได้

จากกรอบแนวความคิดทั้ง 2 ส่วน ข้างต้นนี้ จึงได้มีการสร้างกรอบแนวการวิเคราะห์ขึ้น ซึ่งพอที่จะสรุปเป็นสมมุติฐานในเบื้องต้นได้ว่า สาเหตุที่ทำให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยเริ่มก่อตัวขึ้น ในช่วงพ.ศ.2525-2529 จนนำไปสู่การกำหนดเป็นแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้แก่ ข้อจำกัดจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ ปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยมีปฏิสัมพันธ์กับแรงผลักดันทางด้านลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมจากองค์การระหว่างประเทศ และเงื่อนไขทางการเมืองภายในประเทศที่เอื้อต่อการการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐวิสาหกิจไทย

จากการศึกษาพบว่า มีความสอดคล้องกับสมมุติฐานที่วางไว้ กล่าวคือ สาเหตุหลักของการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วงปีพ.ศ. 2525-2529 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลกำลังดำเนินนโยบายไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ในขณะนั้น รัฐบาลประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ที่สำคัญได้แก่ ปัญหาการเงิน การคลังของรัฐบาลไทย อันเป็นผลส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมัน และการลดค่าเงินบาท ซึ่งมีความจำเป็นต้องกลับมาทบทวนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลซึ่งมีการขยายตัวอย่างมาก อันเนื่องจากการเร่งรัดการขยายสาธารณูปโภคและสาธารณูปการผ่านทางกลไกของรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่การจัดเก็บรายได้ภาษีอากร และเงินออมของภาครัฐ (รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ) ไม่เพียงพอ ในทางตรงกันข้ามในรัฐวิสาหกิจบางแห่งยังมีปัญหาเงินขาดมือเนื่องจากมีหนี้ค้างชำระสะสมระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเองและกับหน่วยราชการ ส่งผลให้การขยายตัวของหนี้รัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยแหล่งเงินทุนที่ใช้ในการขยายการลงทุนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 มาจากการกู้และกว่าร้อยละ 90 ของวงเงินกู้นั้นเป็นการกู้จากต่างประเทศ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาทางด้านกำลังคนของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่ ณ ปี พ.ศ. 2530 ประมาณ 250,000 คน มีอัตราเพิ่มกำลังคนสูงถึงร้อยละ 3 ต่อปี ในขณะที่ภาคราชการขยายตัวเพียงร้อยละ 2.5 ต่อปี ประกอบกับอัตราค่า

ตอบแทนและเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจก็อยู่ในเกณฑ์สูงเมื่อเทียบกับภาคราชการและเอกชน ซึ่งโดยเฉลี่ยสูงกว่าภาคราชการประมาณร้อยละ 55 สำหรับกำลังคนระดับกลางและระดับล่าง ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลสูงกว่าด้านอื่นๆ นอกจากนี้ในระยะเวลาที่ผ่านมายังคงขาดองค์กรกลางที่คอยควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งในด้านการกู้เงิน การบริหารงาน และอื่นๆ จึงทำให้รัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลค่อนข้างมาก และได้รับสิทธิพิเศษอีกหลายประการมีลักษณะการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพและไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมหรือบริการเหล่านั้นด้วย

ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ การที่รัฐวิสาหกิจขาดคู่แข่งโดยเฉพาะคู่แข่งที่เป็นเอกชนที่จะช่วยในการเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างกัน ปัญหาความไม่มีผู้ที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง และปัญหาการกำเริบระบบการบริหารงานที่ล่าช้า ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการทำงานของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจซึ่งมาจากเหตุผลทางการเมือง ปัญหาการบรรจุพนักงานมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ปัญหาการใช้เหตุผลทางการเมืองมาตัดสินใจทำให้การขึ้นหรือปรับราคาของรัฐวิสาหกิจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง รายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้นจึงไม่สัมพันธ์กับต้นทุน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย

ปัจจัยที่มีส่วนเสริมให้การก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความชัดเจนมากขึ้นได้แก่ แรงผลักดันจากกลุ่มเสรีนิยม (neo-liberalism) จากต่างประเทศ ทั้งในแง่ของการส่งผ่านแนวนโยบายความต้องการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้เข้าสู่เชิงธุรกิจ โดยรัฐจะลดเงินอุดหนุนลงและให้รัฐวิสาหกิจได้พึ่งพาตนเองมากขึ้น การมีตัวอย่างของประสบการณ์จากกลุ่มประเทศที่นำเอานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้แล้วจำนวนมาก นอกจากนี้แรงผลักดันจากกลุ่มเสรีนิยมจากต่างประเทศยังปรากฏในรูปแบบที่ผ่านทางกลไกของการให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านการเงินและด้านวิชาการจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น จากธนาคารโลก, กองทุนการเงินระหว่างประเทศ, ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ฯลฯ ซึ่งในด้านการเงินนั้นได้ให้รัฐบาลไทยกู้ยืมเงิน และในด้านเชิงวิชาการคือการส่งทีมงานวิจัยมาทำการศึกษาปัญหาด้านต่างๆ แทบจะทุกแง่มุม โดยผ่านทางรายงานการวิจัยที่นำเสนอต่อรัฐบาลไทยอย่างเป็นทางการและที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือแนวทางที่ทีมวิจัยดังกล่าวสนับสนุนก็คือหลักการของเสรี

นิยม ซึ่งหนึ่งในหลักการที่สำคัญดังกล่าวนี้ก็คือการที่ให้รัฐลดบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายเช่นเดียวกับที่หลายๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศแม่แบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเช่นอังกฤษ ประสบความสำเร็จมาแล้ว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้เกิดกลุ่มผู้ต่อต้านต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มาจากกรงว่าประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญในองค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจต่างๆ จะอาศัยช่วงเวลาวิกฤตทางเศรษฐกิจของไทยในการเข้าหาผลประโยชน์ จากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งถูกมองว่าเป็นนโยบายที่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจพยายามครอบงำทางความคิดในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและช่วงชิงโอกาสในขณะที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นภายในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจนทำให้ขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศที่จะทำการระดมทุนเพื่อขยายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจของตนจนในที่สุดต้องพึ่งพาอาศัยเงินทุนและการระดมทุนจากต่างประเทศจนในที่สุดรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นอาจจะต้องตกเป็นของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจไป ตามแนวความคิดแบบ conspiracy theory ซึ่งมีข้อสังเกตจากการศึกษาวิจัยนี้ว่า กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กลุ่มสื่อสารมวลชน ตลอดจนกลุ่มนักวิชาการที่มีแนวความคิดในด้านสังคมนิยมหรือ/และรัฐสวัสดิการมักจะมีแนวความคิดไปในลักษณะการต่อต้านหรือมีแนวโน้มที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากกว่ากลุ่มข้าราชการประจำในสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และกลุ่มนักวิชาการจากธนาคารโลก และสำนักงาน USAID และนักวิชาการกลุ่มใหญ่ที่ทำการศึกษาและวิจัยทางด้านรัฐวิสาหกิจมาเป็นระยะเวลานาน อาทิเช่น จากสถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และจากศูนย์ศึกษารัฐวิสาหกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมองว่าถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลควรจะได้มีการพิจารณาดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยได้พยายามให้คำนิยามหรือคำจำกัดความในเชิงปฏิบัติการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้กว้างขวางกว่า โดยมีรูปแบบหรือแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระดับที่กว้างขวางไปมากกว่าการที่กลุ่มที่ต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจพิจารณา กล่าวคือมองไว้เฉพาะเพียงแค่การขายรัฐวิสาหกิจให้กับต่างประเทศ แรกดัดดันทางการเมืองภายนอกประเทศโดยตรงที่มีผลต่อการเกิดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกิจกรรมต่างๆ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (World Bank) ได้มีบทบาทในด้านกรให้ความช่วยเหลือทางการคลัง และความช่วยเหลืออื่นๆ ในรูปของ เสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Babai, 1988) ตลอดจนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่ผ่านทางนโยบายของ The American State Development and

Agency for International Development (AID) นั้นมีส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโครงการผลักดันโดยองค์การพัฒนาและองค์การทางด้านการเงินข้ามชาติ

นอกจากนี้ การได้รับแรงสนับสนุนผ่านลัทธิทุนนิยมและแรงกระตุ้นจากอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมภายในสังคมไทย และนโยบายผ่อนปรนภาระหน้าที่อันยิ่งใหญ่ของรัฐบาลในการรับผิดชอบต่อสวัสดิการสังคมและความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกันในสังคม ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการหลีกเลี่ยงการปรับขึ้นราคาค่าบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐบาลอันเนื่องมาจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากปัญหาราคาน้ำมันในตลาดโลกราคาสูงขึ้นที่ถูกมองว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ หรือไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาที่โครงสร้างของระบบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ และการแก้ไขปัญหการปรับขึ้นอัตราภาษีของรัฐซึ่งในขณะนั้นถูกมองว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าระยะสั้นไม่ใช่เป็นการแก้ไขปัญหาที่โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันอาจส่งผลกระทบต่อความพึงพอใจของประชาชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศที่มีต่อรัฐบาล ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในรัฐบาลสมัย พลเอกเกรียงศักดิ์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงผู้จัดทำนโยบาย (policy maker) ตามแนวความคิดเรื่องกระบวนการก่อตัวของนโยบายของ Meier, Gerald M. (Meier, 1991: 9-10) ในด้านของ society-centered forces ที่มีความสำคัญซึ่งได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (interest groups), พรรคการเมือง และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง (parties and voters) จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลในขณะนั้นได้รับแรงสนับสนุนจากกลุ่มประชาชนโดยทั่วไปที่มีต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล ในทางตรงกันข้ามกลุ่มพลังที่ต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ได้แก่กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้นกลับมีบทบาทที่ไม่เข้มแข็งมากนัก และถูกมองว่าข้อเรียกร้องของกลุ่มส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตัวเองมากกว่าเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ สำหรับในส่วนของผู้จัดทำนโยบาย (policy maker) ในพลังผลักดันจากภาครัฐ หรือ state-centered forces ที่มีความสำคัญได้แก่ technocrats, bureaucrats, state interests พบว่ารัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในขณะนั้นเป็นรัฐบาลที่มาจากการสนับสนุนจากพรรคการเมืองในรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่มีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายาวนานอย่างมาก ส่งผลให้มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพทางการเมืองสูง นอกจากนี้ยังเป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสาธารณะจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นอย่างมาก จึงทำให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของ

bureaucrats ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลเป็นอย่างมาก ดังคำให้สัมภาษณ์ของ ดร.เสนาะ อุนากุล และ ดร.พิสิฏฐ ภัคเกษม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543: 162, 234-235, 247-248) นโยบายของรัฐบาลจึงมี ความต่อเนื่องและได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างราบรื่น

## 6.2 อภิปรายผลการวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยนี้การวิจัยเรื่องการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ในภาพรวม ซึ่งแน่นอนว่าสามารถตอบปัญหาและอธิบายปรากฏการณ์ของการที่นโยบายดังกล่าวได้มีการพัฒนาประเด็นปัญหาขึ้นมา ซึ่งในขณะนั้นถือได้ว่าประเด็นปัญหาทางด้านวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐเผชิญนั้นเป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญในการเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะจนกระทั่งมีลักษณะเป็นข้อเรียกร้องในเชิงนโยบายให้เข้าสู่ระบบการเมืองในรูปแบบต่างๆ และนโยบายการการปฏิรูประบบราชการก็ถูกหยิบยกขึ้นมา ภายใต้กรอบนโยบายใหญ่ของการปฏิรูประบบราชการนี้เองมีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐวิสาหกิจหรือการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งในภาครัฐ นอกเหนือไปจากแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและยังเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายว่าด้วยการพัฒนา โดยรัฐเองก็ได้มีการพยายามแสวงหาทางเลือกทางนโยบายต่างๆ ในท่ามกลางข้อจำกัดและโอกาสต่างๆ ทั้งภายในรัฐเองและการปฏิสัมพันธ์กับภายนอกรัฐโดยผลของแรงผลักดันและกระแสของการเมืองและเศรษฐกิจของโลก ตลอดจนองค์ระหว่งประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐในรูปแบบที่หลากหลาย ท่ามกลางบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการประจำและนักวิชาการยังคงมีบทบาทในด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐไทยในช่วง พ.ศ. 2520-2530 การปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจทำให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นทางเลือกที่รัฐคิดว่าเหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 นั้น เกิดขึ้นจากการผสมผสานระหว่างข้อจำกัดและเงื่อนไขอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลังของประเทศที่นำไปสู่การปฏิสัมพันธ์กับปัญหาอื่นๆ เช่น ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ การตอบสนองเชิงการเมืองซึ่งมีทั้งกลุ่มผู้สนับสนุนและคัดค้านนโยบายดังกล่าวที่มีการแสดงความคิดเห็นในทัศนะที่แตกต่างกันไป และเนื่องจากตัวระบบ (system) ในที่นี้ก็ได้ไม่ได้โดดเดี่ยว หากแต่ผสมผสานตัวกับระบบทุนนิยมโลก (world capitalism) อย่างใกล้ชิด โดยมีองค์ระหว่งประเทศทางด้านเศรษฐกิจเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งผ่านลัทธิและอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองแบบ

ประชาธิปไตยเสรีนิยมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งผ่านแนวความคิดและอุดมการณ์ดังกล่าวนี้มักจะมีอิทธิพลต่อผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายหลักของรัฐในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ดังตัวอย่างชุดของเอกสาร รายงานการวิจัยจากธนาคารโลกฉบับต่างๆ ได้แสดงให้เห็นว่า แนวความคิดต่างๆ ที่อยู่ในเอกสารดังกล่าว ได้มีอิทธิพลต่อการเกิดข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายสาธารณะของไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงทำให้มีแรงตอบสนองเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาค ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของกรอบนโยบายทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงทศวรรษ 1980s รวมถึงแรงตอบสนองต่อแรงกดดันภายนอกประเทศ มีแนวโน้มของการขยายตัวของกลไกแบบ และการเรียนรู้ทางสังคมเกิดขึ้น โดยการขยายตัวของกลไกแบบนั้นมีสาเหตุหนึ่งมาจากการเผยแพร่แนวทางนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมผ่านทางโครงการให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ เอกสาร รายงานการวิจัยขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น



### 6.3 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยนโยบายสาธารณะที่เน้นทำการศึกษาในขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะนั่นคือขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบาย (policy formation) โดยได้หยิบยกนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นมาทำการศึกษา โดยเนื่องจากนโยบายดังกล่าวนี้เป็นนโยบายที่มีพัฒนาการของการก่อตัวของนโยบายในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน จนกระทั่งในปัจจุบันก็ยากที่จะสรุปแน่ชัดว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในภาพรวมว่าอยู่ในขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบายหรือขั้นตอนของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้อย่างแน่ชัด ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตของงานวิจัยไว้ด้วยช่วงระยะเวลา โดยทำการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่สามารถมองเห็นการก่อตัวและการพัฒนาของประเด็นปัญหาของนโยบายและการยอมรับนโยบาย (policy adoption) ได้อย่างชัดเจน ซึ่งจัดว่าเป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ในภาพรวมอย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้สามารถตอบปัญหาของการหยิบยกนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นมาพูดถึงทุกครั้งที่รัฐเผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสามารถอธิบายการเข้ามามีอิทธิพลขององค์กระหวางประเทศด้านเศรษฐกิจต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐในรูปแบบต่างๆ เมื่อรัฐเผชิญหน้ากับความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ แม้กระทั่งในวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์ครั้งล่าสุดที่ไทยเผชิญก็มีลักษณะหรือแบบแผนของปรากฏการณ์และชุดของคำอธิบายที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม หากจะมีงานวิจัยในขั้นต่อไปน่าที่จะได้ทำการศึกษาขยายผลใน 2 มิติ กล่าวคือ ในมิติแรก อาจมีการศึกษาเน้นไปที่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (policy formation) ในนโยบายสาธารณะอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันกับการปรับลดบทบาทของรัฐให้เล็กลง เช่น ทำการศึกษาถึงการก่อตัวของนโยบายการกระจายอำนาจของไทย ซึ่งทั้งนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและนโยบายการกระจายอำนาจนั้นเป็นนโยบายที่มีผลต่อการปรับบทบาทของภาครัฐให้ลดน้อยถอยลงโดยให้ภาคเอกชนและภาคสังคมมีบทบาทมากขึ้น ความน่าสนใจจึงอยู่ที่ว่า เมื่อเป็นนโยบายที่มีจุดร่วมกันคือเป็นนโยบายที่ลดบทบาทและอำนาจของรัฐในสังคมไทยแล้ว มีเหตุผลใดบ้างที่จะสามารถอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐต้องปรับตัวในลักษณะเช่นนั้น แม้ว่าจะกระทบต่อผู้กำหนดนโยบายซึ่งประกอบไปด้วย

กลุ่มข้าราชการที่อยู่ในอำนาจรัฐภายใต้ระบบรัฐรวมศูนย์มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและมีวัฒนธรรมทางการเมืองในองค์กรที่ฝังตัวและหยั่งรากลึกในสังคมไทยมานานและนักการเมืองผู้มุ่งหวังจะเข้าสู่อำนาจรัฐจะเป็นผู้สูญเสียประโยชน์ดังกล่าว คำถามที่น่าสนใจก็คือพวกเขาสูญเสียประโยชน์จากการที่รัฐปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าวนี้หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ นโยบายการกระจายอำนาจได้ให้ประโยชน์ต่อประชาชนจริงหรือไม่ หรือเป็นแต่เพียงการตกอยู่ภายใต้กระแสของโลกาภิวัตน์ (globalization) และกระแสการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย (democratic consolidation) ที่เกิดขึ้นจากชัยชนะของฝ่ายประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่น่าสนใจคือชุดของคำอธิบายปรากฏการณ์ของนโยบายที่มีลักษณะใกล้เคียงกันทั้งสองนโยบาย ได้แก่ปรากฏการณ์ของการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและปรากฏการณ์ของการก่อตัวของนโยบายการกระจายอำนาจ นั้นเป็นคำอธิบายที่มีเหตุผลชุดเดียวกันหรือไม่ แตกต่างกันอย่างใด และเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

สำหรับในมิติที่สองคือมิติในการขยายผลของการศึกษาที่มีต่อตัวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยอาจทำการศึกษาก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นรายกลุ่ม เช่น การก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกลุ่มพลังงาน กลุ่มการสื่อสาร ฯลฯ ซึ่งมีความน่าสนใจในการคลี่คลายปมประเด็นปัญหาที่ซ่อนอยู่ (hidden agenda) ยกตัวอย่างเช่น เพราะเหตุใดจึงต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนั้นๆ ก่อนกลุ่มอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้การขยายผลของการศึกษา โดยมุ่งให้ความสนใจไปในเรื่องของการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างไปจากงานชิ้นนี้ เป็นต้นว่า ทั้งนี้เพื่อพยายามหาข้อสรุปในเชิงเปรียบเทียบกับงานวิจัยนี้อันอาจนำไปสู่การให้คำอธิบายในปรากฏการณ์เดียวกันนี้ที่มีความแตกต่างด้านระยะเวลาใหม่ๆ ก็จัดได้ว่าการศึกษาที่จะช่วยพัฒนากรอบแนวคิดและการประยุกต์ของการศึกษาในสาขาวิชานโยบายสาธารณะเปรียบเทียบที่นับวันจะมีลักษณะของความเป็นสหสาขาวิชา (interdisciplinary) ในบริบทของสังคมไทยที่มีความน่าสนใจอยู่ไม่น้อย