

แนวทางปฏิบัติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสมัยใหม่

ปราณี จิตกรณกิจศิลป์*

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ควรก่อให้เกิดผลได้กับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐบาล พนักงาน ผู้ลงทุน และลูกค้าผู้รับสินค้าและบริการจากรัฐวิสาหกิจที่แปรรูป นั้นเพื่อลดความขัดแย้งอันนำไปสู่ภาวะความกดดันทางการเมือง จึงจำเป็นต้องดำเนินการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างระมัดระวัง และเป็นขั้นตอน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการให้ รายละเอียดในบทนี้ โดยเริ่มแรกเราจะกล่าวถึงเกณฑ์ที่ควรนำมาใช้ในการพิจารณา ก่อน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

2. เกณฑ์ที่ควรนำมาพิจารณาก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ก่อนที่จะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ควรจะได้มีการทำเนืองถึงกฎเกณฑ์พื้นฐานดังต่อไปนี้คือ

- (1) ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นต้องแก้ไขด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- (2) การดำเนินงานของภาคเอกชนต้องสามารถจัดหาบริการต่างๆ ที่เท่าเทียมกับของรัฐได้อย่างประหยัดมากกว่า
- (3) มีการเตรียมการเกี่ยวกับการจัดการที่เหมาะสม สำหรับพนักงานของ รัฐวิสาหกิจเดิม

*รองศาสตราจารย์ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

- (4) การให้บริการต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงเช่นเดิม
- (5) ขนาดและคุณภาพของบริการจะต้องสม่ำเสมอแน่นอน
- (6) ค่าบริการที่เรียกเก็บจะต้องสมเหตุสมผล¹

หลังจากนั้นเราก็อ่มาพิจารณาเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาสำหรับการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจ

3. เกณฑ์ที่ใช้พิจารณาสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การตัดสินใจเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างมาก ถ้าหากเรามีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost—benefit analysis) โดยหลักการแล้วควรจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายๆแบบ ที่มีต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อันได้แก่ กลุ่มลูกค้าที่มีศักยภาพ ผู้เสียภาษี ผู้ใช้แรงงาน และแหล่งเงินทุน ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นหลัก ซึ่งมีหลักเกณฑ์ 2 ประการ ดังนี้

3.1 หลักการวิเคราะห์ทุน — ผลประโยชน์ (Costs—Benefits)

เกณฑ์ข้อนี้ก่อให้เกิดผลประโยชน์คือผู้บริโภคใน 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้บริโภคที่มีอยู่ในปัจจุบันและอนาคตของอุตสาหกรรมนั้น กับผู้บริโภคกลุ่มอื่นๆ ซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการประหยัดทรัพยากรที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั่นเอง²

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า ธุรกิจที่ประสบความสำเร็จคือธุรกิจที่สามารถตอบสนองความต้องการผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี ทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ และความหลากหลายของสินค้าและบริการ ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคเนื่องจากกิจการของเอกชนมีแรงจูงใจ ที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคที่ดีกว่า³ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะก่อให้เกิด

ผลประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของฝ่ายบริหารให้มุ่งไปสู่การทำกำไรมากขึ้น กล่าวคือ กิจกรรมที่ถูกแปรรูปไปแล้วจะยังมุ่งใช้สิทธิประโยชน์จากการผูกขาด เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนโดยไม่มีที่สิ้นสุด และมักไม่เต็มใจในการที่จะให้บริการสาธารณะ (ที่ไม่ทำกำไร) นอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นการกำจัดการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายความว่าพนักงานต้องทำงานหนักขึ้น แต่จะส่งผลประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีและผู้บริโภคที่อยู่ภายนอก

3.2 หลักการแข่งขัน (Competition)

การแข่งขันและการมีอิสระในการเข้าสู่ตลาด จะเป็นกลไกที่สำคัญที่สุด ที่จะก่อประโยชน์สูงสุดต่อผู้บริโภค เนื่องจากการลดอำนาจของการผูกขาดลง ดังนั้น รัฐควรส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพในจุดที่มีการแข่งขันน้อยหรือไม่มีเลย โดยการอนุญาตให้กิจการสามารถขยายขนาด กระจายธุรกิจ หรือมุ่งทำธุรกิจที่ตนถนัดตามสภาพกำลังทางตลาดที่ตนมีอยู่ และกลยุทธ์สำคัญที่สนับสนุนการสร้างระบบการแข่งขันคือ การลดหย่อนมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งรัฐได้กำหนดไว้ในลักษณะต่างๆ โดยเปิดโอกาสให้องค์การเอกชนดำเนินการได้เช่นเดียวกับองค์การภาครัฐบาล⁴

ก่อนจะพิจารณาถึงกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เราจะพิจารณาถึงเงื่อนไขการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหัวข้อต่อไป

4. เงื่อนไขของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เงื่อนไขดังกล่าวมีดังนี้

1. กิจกรรมที่ถูกแปรรูปไปแล้วและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรับประกันให้มีการบริการในระยะยาว
2. จะต้องรักษาคุณภาพและปริมาณของการบริการให้ไม่น้อยกว่าระดับเดิม
3. จะต้องดูแลเอาใจใส่พนักงาน
4. จะต้องหลีกเลี่ยงมิให้มีการผูกขาดอยู่ในมือของเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

5. ข้อผูกพันและสัญญาไม่ควรมีความยุ่งยากมากเกินไป
 6. การเรียกค่าตอบแทนจากประชาชนจะต้องสมเหตุสมผล
- ในหัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

5. กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นกระบวนการที่ต้องการใช้เวลาในสภาก่อนข้างมาก หลังจากที่ได้ผ่านสภาแล้ว การออกกฎหมายจะต้องเร่งรีบทำก่อนเรื่องอื่นๆ เนื่องจากโดยปกติคนงาน และผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปมักจะต่อต้านพยายามหน่วงเหนี่ยวทุกวิถีทาง ยิ่งไปกว่านั้นมักเป็นปัญหาให้ฝ่ายค้านโจมตีรัฐบาล และมีผลกระทบต่อผู้ซื้อที่คาดว่าจะซื้อหุ้น เมื่อพิจารณาเห็นถึงความเป็นจริงในปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น พวกเขาอาจจะลดจำนวนการซื้อหุ้นลงหรือไม่ก็ต้องเสนอราคาหุ้นที่ต่ำลง

แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องทำการชั่งน้ำหนักคู่ถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในระยะสั้นที่เกิดจากการขายสินทรัพย์กับรายได้ที่สูญเสียไปในระยะยาว⁷

ในหัวข้อต่อไปนี้จะเป็นการอธิบายถึงกลไกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และขั้นตอนต่างๆ ซึ่งต้องนำมาใช้ประกอบกันพร้อมกับปัญหาที่รัฐบาล จะต้องเผชิญในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถขายได้ และเป็นที่ดึงดูดใจของนักลงทุน

5.1 การสร้างบางสิ่งบางอย่างเพื่อที่จะทำให้ขายได้

ในการขายหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อสร้างรัฐวิสาหกิจนั้นให้มีคุณค่าหรือน่าสนใจแก่นักลงทุน โดยการเปลี่ยนกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบของการจัดการและการสร้างรายงานทางการค้าที่จูงใจ ซึ่งจะช่วยให้สินทรัพย์เป็นที่ดึงดูดใจของนักลงทุนที่มีศักยภาพ⁷

รูปที่ ๑ แสดงโครงสร้างรูปแบบขั้นตอนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
ก) ขั้นตอนเริ่มแรก

ขั้นแรกเราต้องจัดอันดับและตัดสินใจว่า ทรัพย์สินของรัฐบาลส่วนไหนที่ควรขายและขายอย่างไร ซึ่งจะต้องพิจารณาจากตัวแปรที่สำคัญ ได้แก่ บัญชีทางการเมืองและการบริหาร บัญชีทั้ง 2 ตัวนี้ จะผลักดันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปในทิศทางต่างๆ กันโดยทั่วไปแล้วไม่มีวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง ที่สามารถชี้ชัดได้ว่ากลไกการขายควรมีขั้นตอนอย่างไร แต่เนื่องจากในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์หลายประการเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นรัฐจะต้องพิจารณาหาทางเลือกที่ดีที่สุดโดยชั่งน้ำหนักระหว่างวัตถุประสงค์ของทางเลือกต่างๆ แต่ถ้าวัตถุประสงค์เกิดการขัดแย้งกัน จะทำให้การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานล่าช้ากว่ากำหนด ซึ่งส่งผลให้กิจการมีความน่าสนใจลงทุนลดลง รวมทั้งอาจทำให้ราคาหุ้นลดลงด้วย นอกจากนี้หากำหนดวัตถุประสงค์แล้ว การที่มีกฎข้อบังคับต่างๆ มากๆ ก็จะลดความสนใจของนักลงทุนที่มีศักยภาพ ถ้ายังข้อบังคับและแผนงานของรัฐเป็นไปในแนวทางที่จะเพิ่มการแข่งขัน ก็จะทำให้รายได้จากการขายลดลง

รูปที่ ๑ : โครงร่างรูปแบบขั้นตอนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (PUBLIC CORPORATION)
<ul style="list-style-type: none"> - ปกครองโดยสถาบัน - เงินกู้เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ - รูปแบบการบริหารเป็นแบบราชการ - ธุรกิจผูกขาดอยู่บ้าง

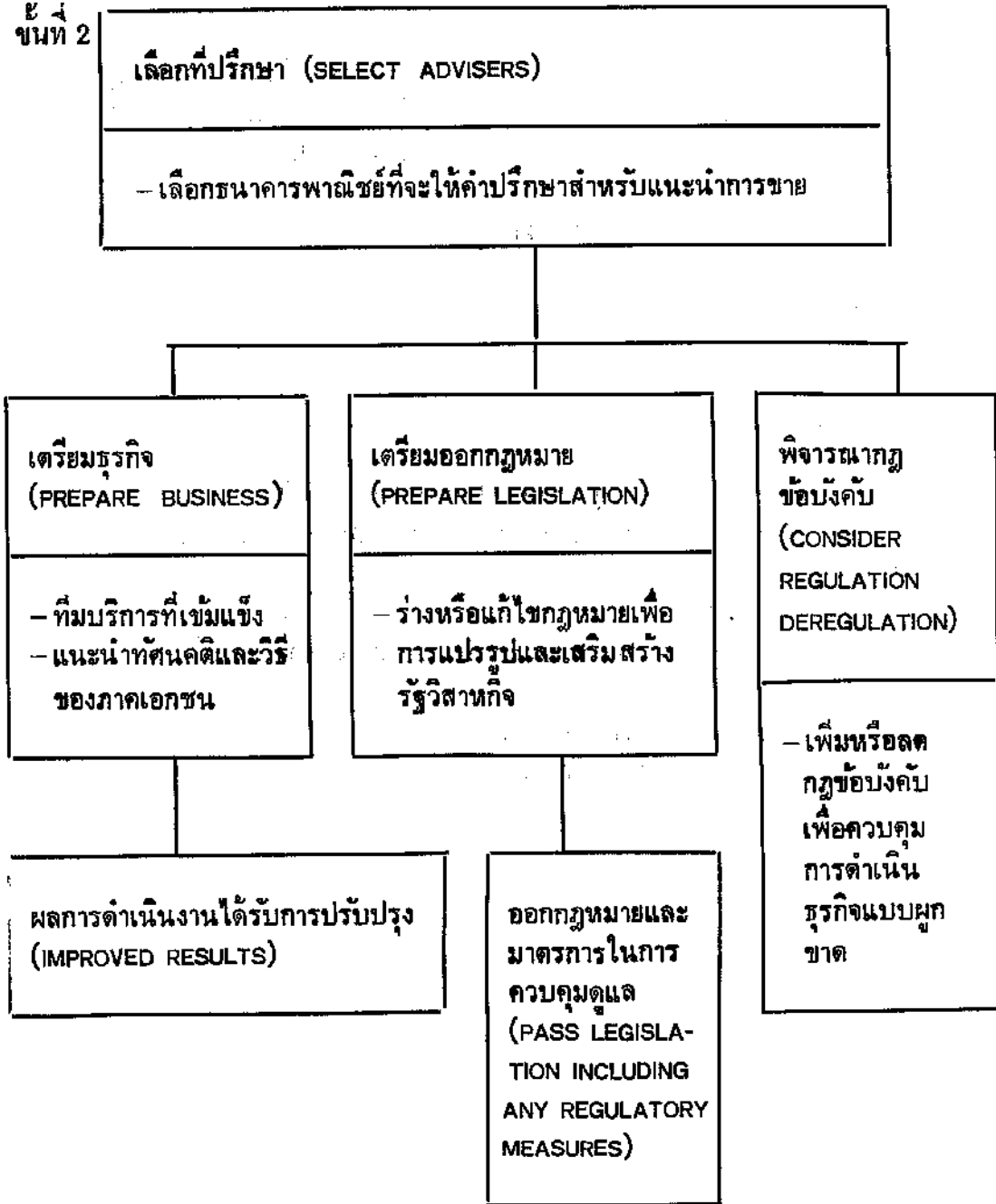
๕.๔
ขั้นที่ 1

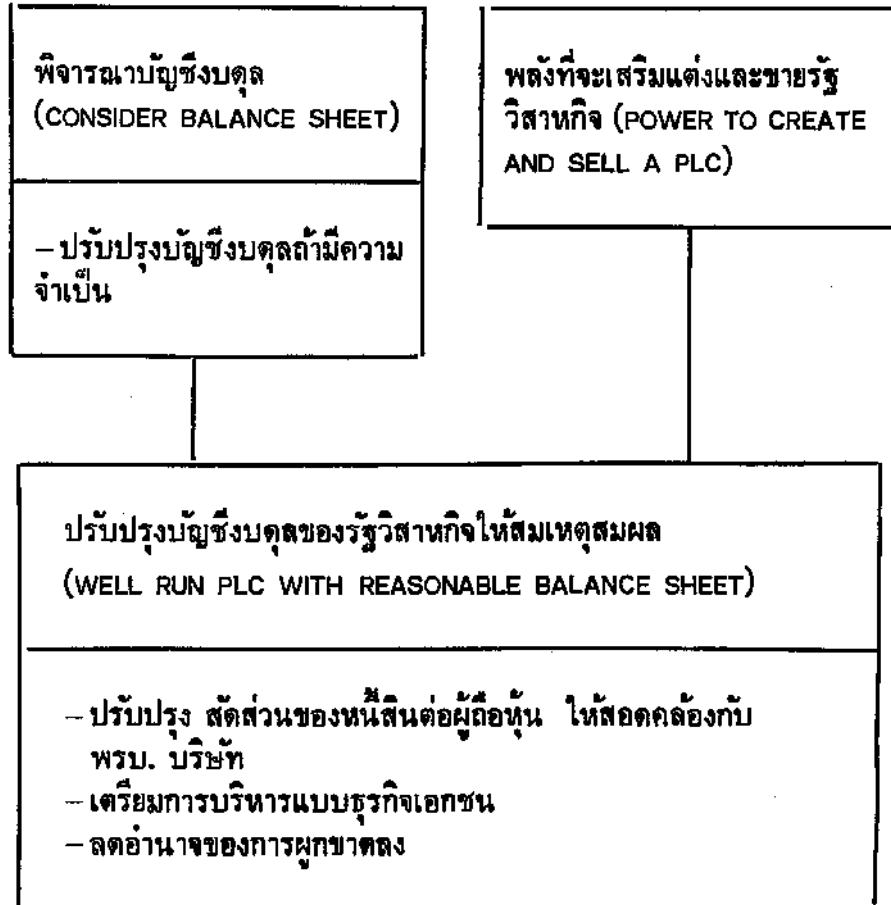
<p>การศึกษาความเป็นไปได้ (FEASIBILITY STUDY)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทำการศึกษาโดย ข้าราชการ ธนาคารพาณิชย์หรือที่ปรึกษาทางการจัดการ

<p>เบื้องหลังและทางเลือก (BACKGROUND & OPITIONS)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - รายงานต่อรัฐมนตรีถึงความเป็นไปได้ของทางเลือกและสิ่งที่จำเป็นสำหรับการขายเรื่องอื่น ๆ

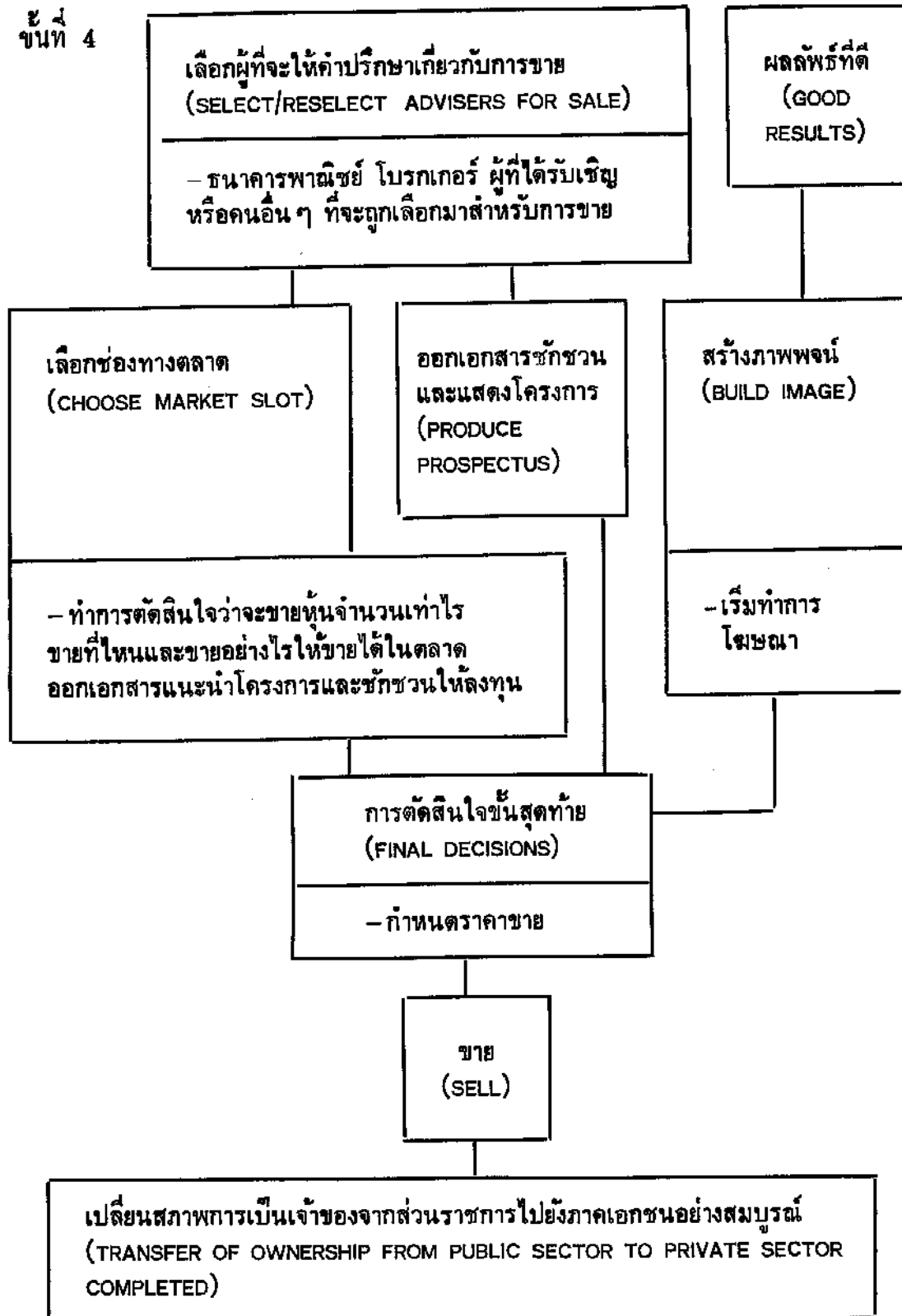
<p>การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี (MINISTERIAL DECISION)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - ตัดสินใจในหลักการที่จะดำเนินต่อไป ติดตามทางเลือก ที่เลือก เช่นตัวอย่าง ขายธุรกิจหนึ่งโดยการออกหุ้น

๕-๔
 ขนท 2





๕๙
 ขนท 4



เมื่อรัฐบาลได้ทำการดำเนินการตัดสินใจวางกลยุทธ์เรียบร้อยแล้ว ในขั้นตอนต่อไปจะต้องพิจารณาทัศนคติในรายละเอียดของการขาย พร้อมทั้งพิจารณาว่าควรขายในรูปแบบใด

ข) ขั้นตอนของกฎหมาย

ขั้นตอนที่สอง ของโปรแกรมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือ การปรับโครงสร้างทางกฎหมาย เพื่อที่จะเพิ่มความน่าเชื่อถือของกิจการนั้น ในอดีตการขายรัฐวิสาหกิจไม่มีกฎหมายที่จะทำให้การขายทำได้โดยตรงเช่นกรณีของ British Telecommunication ซึ่งไม่มีกฎหมายที่จะใช้ในการขายไปสู่ภาคเอกชน^๕ ขั้นตอนที่เป็นทางการขั้นแรกในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสำหรับองค์กรที่มีโครงสร้างแบบนี้คือ การออกกฎหมายและการถ่ายเทสินทรัพย์ไปยังบริษัทผู้รับมอบ ซึ่งได้จดทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติบริษัท (Company Act) โดยมีเชื้อพระวงศ์ (crown) เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทนี้ และมีรัฐมนตรีทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (minister of the crown) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการขายสินทรัพย์บางส่วนหรือทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ ได้มีการออกกฎระเบียบเพื่อสร้างบริษัทหรือหน่วยงานใหม่ขึ้น เพื่อบริการขายรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบฉบับนี้ยังมีจุดบกพร่องอยู่ในเรื่องรายละเอียดที่ยังไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะเกี่ยวกับรูปแบบของหน่วยงานที่จะตั้งขึ้นมารับบริการขายนี้ แต่เมื่อ พรบ. บริษัทถูกเผยแพร่สู่ประชาชน กฎระเบียบเหล่านี้จะถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้กฎระเบียบเหล่านี้ยังรวมถึงข้อบังคับในเรื่อง self privatization ได้แก่ การโอนรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาเข้าสู่บริษัทหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาใหม่ ซึ่งมักเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่สามารถขายรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาได้

5.2 การสร้าง Track Record (Creating a Track Record)

มูลค่าของธุรกิจเป็นประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาในด้านการค้า รัฐบาลจะสามารถขายธุรกิจได้เป็นจำนวนเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับแนวความคิดของนักลงทุนที่มีต่อการบริหาร ความสามารถขององค์กร และเส้นทางในอนาคตของธุรกิจนั้น ดังนั้นในหลายกรณี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับองค์กรเพื่อสร้าง “Track record” เพื่อให้ผู้ลงทุนมีความมั่นใจต่อศักยภาพของธุรกิจ

ปัญหาแรกซึ่งเป็นปัญหาทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในธุรกิจ ได้แก่ การที่ระบบบัญชีไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นผลให้การวิเคราะห์เปรียบเทียบสินทรัพย์ของธุรกิจต่างๆ ทำได้ยาก นอกจากนี้ธุรกิจส่วนใหญ่ยังขาดข้อมูลที่มีประสิทธิภาพสำหรับการบริหารงาน ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงานของ British Telecommunication ในช่วงก่อน 1881 ซึ่งใช้ระบบ “cash box basis” เป็นมาตรฐานของการทำบัญชี โดยมีการใช้นักบัญชีเพียงคนเดียว และไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนในการคิดต้นทุนการดำเนินงานนั้น แสดงว่า British Telecommunication (BT) ขาดข้อมูลในการบริหารที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่จะมาวิเคราะห์กำไร หรือเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการให้บริการ ดังนั้น การที่จะแปรรูปธุรกิจได้นั้นจะต้องสร้างมาตรฐานในเรื่องเหล่านี้ขึ้นมาก่อน

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีของ BT เพียงอย่างเดียวคงจะไม่ก่อให้เกิด “track record” ซึ่งจะส่งผลให้มูลค่าของหุ้นสูงขึ้นมาได้ จากความจริงอันนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องของระบบการตรวจสอบ (audit method) และแนวโน้มมูลค่าหุ้นในอนาคต

นอกจากนี้ธุรกิจยังมีปัญหาอื่นที่จะต้องแก้ไขอีกมาก เช่น ปัญหาหนี้สินว่าควรจะยกให้เป็นปัญหาของเอกชนที่เข้ามาซื้อกิจการ หรือรัฐบาลจะแบกภาระเอง โดยเฉพาะหนี้สินอันเกิดจากกองทุนเงินบำนาญ สำหรับกรณีของ BT ได้เคยมีการถกเถียงถึง

ปัญหานี้ในรัฐสภาพ็นระยะเวลานาน แต่ยังคงไม่สามารถสรุปได้ว่า ควรจะมีกองทุนเงินบำนาญอยู่ต่อไปหรือไม่ หรือรัฐบาลควรจะทำอะไรถ้าเกิดกรณีขาดเงินหมุนเวียนมาจากเงินเชื่อในหนี้สินส่วนนี้

5.3 บทบาทของรัฐบาลต่อรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปแล้ว

(The Government's Continuing Role In Privatised Industries)

มีหลายกรณีที่รัฐบาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ถูกขายไปแล้ว แต่บางกรณีรัฐบาลจะต้องเข้าไปมีบทบาทไม่ว่าจะเป็นในรูปของผู้ถือหุ้นหรือการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมหน่วยงานที่เพิ่งถูกแปรรูป เช่น การควบคุมการออกใบอนุญาตของคู่แข่งในปัจจุบันและในอนาคตของ BT

ส่วนในทำนโครงการสร้างกฎหมาย การวิเคราะห์ถึงธรรมชาติของหน่วยงานที่ถูกแปรรูปแล้ว จะส่งผลต่อการกำหนดโครงสร้างกฎหมายและวิธีการควบคุม ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อนและสิ้นเปลืองเวลามาก โดยเฉพาะในกรณีของการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุม BT และ British Gas

ดังนั้นในขั้นต้นแรก รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องจะต้องเข้าไปศึกษาปัญหาที่จะควบคุมและค้นหาเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการควบคุมภาวะของตลาดให้ได้ก่อน

5.4 กลไกของการขาย (The Mechanics of Selling)

ก) มีใครเกี่ยวข้องบ้าง? (who : is involved?)

ในการขายหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของ สามารถทำได้โดยผ่านทางตัวแทนของรัฐบาล อันได้แก่ หน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการเงิน

ภายหลังจากการศึกษาถึงความจำเป็นมา และการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็เป็นการเลือกที่ปรึกษา ซึ่งมักจะเป็นธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาในรายละเอียดของการแปรรูปและขั้นตอนในการขาย หน่วยงานของรัฐจะ

ทำหน้าที่เสมือนเป็นนายหน้า ซึ่งมีวิธีการทำได้หลายวิธี เช่น ในกลุ่มผู้ลงทุนขนาดเล็ก หน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่เป็นนายหน้าขายหุ้นของรัฐบาล โดยมีธนาคารเป็นผู้เข้ามาลงทุน สำหรับหน่วยงานที่เข้ามาลงทุนนั้น การลอยตัว หมายถึงโอกาสที่ดีในการเพิ่มการลงทุน แต่จะต้องคำนึงถึงความสมดุลของ portfolio ด้วย นั่นคือ ควรจะพิจารณาความเสี่ยงของหุ้นใหม่เข้าไปด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาหุ้นรัฐวิสาหกิจที่ถูกต้อง

บทบาทอีกอย่างหนึ่งของรัฐคือ จะต้องเป็นผู้ที่กำหนดการออกหุ้น เพื่อให้เอกชนเข้ามาลงทุน ซึ่งจะต้องอาศัยที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในการวางแผน เพื่อหาช่องทางที่ดีในการปล่อยหุ้นออกมา นอกจากนี้ยังต้องคอยป้องกันการฉ้อฉลที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย และในบางครั้งหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานอาจจะเข้ามาซื้อหุ้นเสียเอง ซึ่งในกรณีนี้รัฐบาลจะเกี่ยวข้องทั้งเป็นผู้สร้างตลาด ผู้ขาย ผู้ซื้อ และผู้กำหนดราคามูลค่าหุ้นด้วย รวมทั้งรัฐบาลจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการทั้งหมด

ข) เอกสารชี้ชวนและแสดงถึงโครงการ (The Prospectus)

ในการจะขายสินทรัพย์ของกิจการใดนั้น ต้องอาศัยความสัมพันธ์ของขั้นตอนต่าง ๆ ประการแรกต้องคำนึงถึงจังหวะของการขายและการเตรียมเอกสารชี้ชวน (Prospectus) สำหรับบริษัทที่เพิ่งก่อตั้ง การชักชวนประชาชนเข้ามาถือหุ้นนั้นจะต้องมีเอกสารแสดงโครงการและชี้ชวน ซึ่งจะต้องส่งออกไปก่อนที่หุ้นจะวางตลาดจริง ประการสำคัญรายละเอียดในเอกสารชี้ชวนจะต้องไม่ผิดพลาด และจะต้องมีผู้รับผิดชอบหากเกิดการผิดพลาดขึ้นในเอกสาร ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับเอกสารชี้ชวน นอกจากนี้ยังจะต้องมีการโฆษณาให้สอดคล้องกับการขายด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการสาธารณะประเภท

เอกสารชี้ชวนมีจุดเด่นในแง่กฎหมายคือ เอกสารชี้ชวนของหน่วยงานที่ถูกแปรรูปจะเชิญชวน และแนะนำหุ้นของกิจการแทนที่จะเสนอขายหุ้นโดยตรง ให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งส่วนนี้มีความสำคัญทั้งในแง่ของกฎหมายบริษัท และกฎหมายเกี่ยวกับสัญญา ถ้าหากเอกสารอยู่ในรูปแบบของการเสนอขายหุ้น ผู้ที่ได้รับหรืออ่านข้อความใน

เอกสารจะรู้สึกว่าเป็นสัญญาผูกมัดของรัฐบาล แต่ถ้าอยู่ในลักษณะการเชิญชวนหรือแนะนำก่อนข้างจะดีกว่า เพราะไม่ผูกมัดจะซื้อหรือไม่ก็ได้

เอกสารชี้ชวนจะแตกต่างกับเอกสาร ประกอบการขายอื่น ๆ กล่าวคือจะมีรายละเอียดของบริษัทและผู้บริหารด้วย เช่น ใครเป็นผู้บริหาร มีความสามารถทางก้านไหน หน่วยงานต้องการขยายการลงทุนอีกเท่าไร พร้อมทั้งประวัติทางการเงินของหน่วยงาน ข้อตกลงทางการเงินอื่น ๆ สิทธิในการลงคะแนนเสียงและเงินปันผลของหุ้นแบบต่าง ๆ แต่ถ้าหน่วยงานนั้นต้องการเข้าเป็นสมาชิกในตลาดหลักทรัพย์ จะต้องให้รายละเอียดข้อมูลแก่ผู้อ่านมากขึ้นด้วย ซึ่งความจำเป็นนี้มีมากกว่าตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติบริษัท (Companies Act 1985) เช่น จะต้องมียางานการตรวจสอบฐานะทางการเงิน กำไรขาดทุน ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา หรือระยะเวลาเท่าที่เปิดดำเนินกิจการ ถ้าหน่วยงานนั้นตั้งมาไม่ถึง 10 ปี

ค) การโฆษณา (Advertising)

การเผยแพร่โฆษณาแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการทำให้กลุ่มผู้ลงทุนตระหนักกับทราบถึงหน่วยงานนี้ หรือเป็นการสร้างภาพพจน์ให้กับหน่วยงาน โดยการอธิบายกิจกรรมของหน่วยงาน อย่างคร่าว ๆ แล้วตามด้วยการรณรงค์ ส่วนที่สองเป็นการโฆษณาถึงเรื่องหุ้นโดยตรง เช่น ในกรณีของ BT ใช้โฆษณาชุดแรกตามป้ายริมถนน และชุดที่สองตามโทรทัศน์ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการโฆษณาเรื่องนี้ทางโทรทัศน์

สำหรับกรณีของ British Gas มีการใช้วิธีการเผยแพร่เพื่อเตรียมการขายที่เข้มข้นมาก โดยการใช้อีคอมพิวเตอร်แสดงรายชื่อผู้ที่สนใจทั้งหมด แล้วส่งจดหมายชักชวนไปถึงทุกคน

ง) วิธีการขาย (Methods of Sale)

พบว่าวิธีการจำหน่ายสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายวิธี แต่ส่วนใหญ่จะใช้วิธีขายโดยกำหนดราคาไว้แน่นอน (fixed price) หรือไม่ก็ขายโดยการประมูล บางกิจการอาจจะขายให้แก่กิจการอื่น (เช่น Sealink) โดยฝ่ายบริหารชุดใหม่ได้เข้าไป

ซื้อหุ้น (เช่นบางส่วนของ National Bus) หรือโดยการซื้อหุ้นของกอนงานก็ได้ (เช่น National Freight)

วิธีขายโดยการประมูล จะช่วยให้ผู้ขายไม่ต้องเสียเวลากับการรวบรวมข้อมูลด้านราคาของสินทรัพย์มากนัก เนื่องจากตลาดจะเป็นผู้กำหนดราคาเอง แต่จะมีข้อเสียอยู่ที่ว่าโดยปกติวิธีนี้จะทำให้ราคาขายสูงกว่ามูลค่าจริง และยิ่งถ้ามีผู้ต้องการมากขึ้นย่อมจะทำให้ราคาหุ้นสูงขึ้นไปอีก

สำหรับวิธีกำหนดราคาขายไว้แน่นอนนั้น โดยปกติการกำหนดราคาจะกระทำโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อ วิธีนี้จึงไม่มีข้อจำกัดสำหรับนักลงทุนรายเล็ก แต่วิธีนี้มักจะได้ราคาต่ำกว่าความเป็นจริง (underpriced)¹⁰

กล่าวโดยสรุป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่

— ทำการโอนย้ายกิจการทั้งหมด หรือบางส่วนจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน โดยการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ หรือโดยการขายสินทรัพย์ถาวร เช่น ที่ดิน อาคาร สนามบิน สิ่งอำนวยความสะดวก ฯลฯ

— สร้างบริษัทลูกขึ้นมา ให้ฝ่ายบริหาร และทีมงานที่มีประสิทธิภาพเข้ามาทำงาน โดยนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ หรือโดยการแยกเป็นกิจกรรมย่อยๆ เพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ อาจจะขายทั้งหมดแก่ภาคเอกชนโดยตรง

— ให้พนักงานหรือลูกจ้างของกิจการนั้นเข้าซื้อหุ้น ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่มีภาคเอกชนใดสนใจจะซื้อ เช่น กรณีของ National Freight Consortium หรือ Redhead Shipbuilding ในอังกฤษ

— เพิ่มจำนวนผู้ถือหุ้น โดยการกระจายหุ้นที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงไปยังประชาชนหรือถือหุ้นของประชาชนไปให้แก่ เอกชนอย่างภายในหรือโดยการเพิ่มทุนแล้วให้เอกชนเข้ามาซื้อหุ้น

— โอนหุ้นให้แก่ประชาชน วิธีนี้จะใช้เมื่อไม่มีทางเลือกที่ดีกว่า ดังเช่นในกรณีของ British Columbia Resource Investment Corporation (BRIC) ซึ่งเป็นธุรกิจของรัฐบาลของ British Columbia ใน Canada

— ให้สัมปทานในการดำเนินกิจการแก่เอกชน เช่น การเก็บขยะ คับเพลิง ทำความสะอาดอาคาร กูแลร์รักษาสวนสาธารณะ หรือถนน ฯลฯ

— ใช้การจ้างเหมาช่วงต่อ (subcontracting) ซึ่งเป็นวิธีที่จำเป็นสำหรับงานที่มีขนาดใหญ่ หรือจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านการประเมินข้อมูลวิจัย การศึกษาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ฯลฯ

— เพิ่มการแข่งขันในภาคเอกชน เพื่อลดการผูกขาดในภาครัฐลงโดยรัฐบาลจะช่วยส่งเสริมธุรกิจเอกชน เพื่อให้สามารถแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจใหญ่ๆ ได้ เช่น Belgian School and Hospitals

— สละงานบางอย่าง ถ้ารัฐดำเนินการตามแนวความคิดของ Malthusian โดยการมุ่งสนใจต่อธุรกิจบริการสาธารณะเป็นหลัก จะทำให้ผลประโยชน์ของรัฐถูกจำกัดลงและยังเป็นสาเหตุทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับธุรกิจทดแทนอื่นได้¹¹

จะเห็นได้ว่า จากกระบวนการแปรรูปที่กล่าวมานั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังไม่เสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์ จะต้องมีการควบคุมภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย

6. การควบคุมภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพของกิจการ มิใช่สภาพการเป็นเจ้าของว่าเป็นของเอกชนหรือของรัฐ แต่เป็นเรื่องวิธีการจัดการ องค์กรที่มีประสิทธิภาพ¹² จึงจำเป็นต้องมีฝ่ายจัดการที่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดได้ และต้องสามารถควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วย (See Drucker, 1987, form an influential popularization)¹³ ดังนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ไม่แน่ชัดหรือยากเกินกว่าจะทำได้ จึงเป็นอันตรายต่อการดำเนินงานที่มักจะถูกมองข้ามไป¹⁴

จุดกำเนิดของระบบควบคุมเริ่มต้นมาจากข้อเขียนของ Herbert Morrison ในช่วงทศวรรษของปี 1930 โดยข้อเขียนของเขาชี้ให้เห็นว่า ระบบสังคมนิยมนี้มีใจความสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนจากการใช้กำลังเป็นแรงจูงใจในการทำงานของธุรกิจเอกชน ไปเป็นการทำงานเพื่อประโยชน์และสวัสดิการแก่สังคมของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง¹⁵

การควบคุมติดตามเพื่อให้ผลของการให้บริการเป็นที่น่าพอใจ และเป็นไปตามข้อตกลงนั้น เป็นเรื่องที่ทำไต่ยากในโครงสร้างที่เป็นทางการ แต่สามารถทำได้ในขบวนการป้อนกลับ (feedback) แบบไม่เป็นทางการ เช่นเสียงคำหึงของประชาชน

การควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจนี้ บางแห่งใช้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นหน่วยตรวจสอบ การควบคุมอาจจะทำได้โดยการใช้มาตรการลงโทษ เช่น ปรับเป็นเงิน 10 ดอลลาร์ สำหรับทุกๆ คำคำหึงที่ไม่สามารถแก้ไขได้ภายใน 24 ชั่วโมง¹⁶

ในการควบคุมภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้ จะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้คือ

6.1 ประสิทธิภาพ (Efficiency)

คำว่า “ประสิทธิภาพ” อาจพิจารณาเป็น 2 แง่ ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านทาง การแทรกแซงด้านราคา ตลาด และขบวนการจัดการ และประสิทธิภาพทางด้านการปฏิบัติการ (operational efficiency) โดยการใช้แรงงานและทุนให้มีประโยชน์สูงสุดโดยผ่านขบวนการจัดการ¹⁷ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องเร่งสร้างขบวนการจัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับสภาพการแข่งขันในอนาคต เนื่องจากถ้ามีผู้ขายรายใหญ่น้อยลง ก็จะเป็นอันตรายต่อการแข่งขันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น¹⁸

ปัจจัยเหล่านี้ เป็นแรงกดดันที่ทำให้ต้องมีการตรวจสอบทางด้านประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งคุณค่าของเงินที่ใช้ไป อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงอุตสาหกรรมที่มีการผูกขาดจะไม่มีแรงกระตุ้นเพียงพอที่จะเพิ่มประสิทธิภาพ¹⁹

สำหรับประสิทธิภาพในการผลิต (productive efficiency) ได้แก่ การจัดการ เพื่อให้ต้นทุนต่ำที่สุด รวมทั้งมีการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ (allocative efficiency) และมีต้นทุนสอดคล้องกับราคาของผู้บริโภคเห็นว่าเหมาะสม

เนื่องจากพลังผลักดันให้เกิดการแข่งขันเกิดจากหลายสาเหตุ อันได้แก่ ประการแรก ความกดดันจากราคาผลผลิตที่ผู้บริโภคเห็นว่าเหมาะสม เป็นตัวทำให้หน่วยงานจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต เพื่อให้อยู่ในสภาพที่แข่งขันได้ ประการที่สอง ความกดดันจากกลุ่มผู้ถือหุ้นที่ต้องการเพิ่มกำไรและเพิ่มมูลค่าหุ้น ประการที่สาม ความกดดันจากกลุ่มผู้ถือหุ้นที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหาร และประการสุดท้ายคือ ความหวาดกลัวจากการล้มละลาย

เมื่อปราศจากความกดดันเหล่านี้แล้ว แรงจูงใจเพื่อให้บรรลุถึงการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (เสนอสินค้าหรือบริการตามที่ตลาดต้องการ) และประสิทธิภาพทางด้านการผลิต (เสนอสินค้าหรือบริการด้วยต้นทุนต่ำที่สุด) อาจจะลดลง²⁰

ดังนั้น ความสำเร็จของแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจระยะยาวจึงขึ้นอยู่กับระดับของการแข่งขันด้วย²¹ โดยการแข่งขันจะเป็นตัวทำให้ผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์สูงสุดและจำกัดการผูกขาด²² ถ้าที่ใดที่มีการแข่งขันน้อย ก็ควรลดข้อบังคับหรือกฎระเบียบเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ²³ ซึ่งนอกจากประสิทธิภาพของการดำเนินงานจะสามารถเพิ่มขึ้น โดยการลดกฎระเบียบแล้ว การแปรรูปสู่บริษัทมหาชนยังเป็นปัจจัยที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพได้อีกด้วย²⁴ โดยที่ความสามารถในการแข่งขันจะเป็นตัวกระตุ้นถึงประสิทธิภาพและเป็นจุดสำคัญในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ²⁵ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยปราศจากการแข่งขัน มิได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากกรณีการพิจารณาถึงผลการแปรรูปฯ จากอดีตซึ่งต่อมากลายเป็นแรงกดดันให้เกิดการแข่งขันในที่สุด นอกจากนี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการเพิ่มการแข่งขันสามารถเพิ่มรายรับได้ ดังตัวอย่างจาก BT และ British Gas²⁶

Vickers และ Yarrow เสนอแนะวิธีในการปรับโครงสร้างเพื่อรองรับสภาพการแข่งขันไว้คือ จัดให้มีการแข่งขันของฝ่ายต่าง ๆ ให้เสนอข้อมูลผลการดำเนินการต่อผู้ถือหุ้นและผู้ควบคุม และลดกิจกรรมที่เป็นภัยต่อการเข้าสู่ตลาด²⁷

จากการปฏิบัติที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่าเมื่อสภาพการแข่งขันสูงขึ้น จะมีแนวโน้มให้เอกชนมีบทบาทในการเป็นเจ้าของมากขึ้น และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ทำให้คุณภาพของการบริการต่ำลงไปแต่อย่างใด²⁸

8.2 กฎระเบียบ, บังคับ (Regulation)

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจผูกขาด จำเป็นที่จะต้องออกกฎระเบียบเพื่อปกป้องผู้บริโภค ทั้งรูปแบบของกฎระเบียบจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมรูปแบบของกฎระเบียบที่ปรากฏโดยทั่วไปในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ อัตราผลตอบแทน (rate of return or rate base) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในชื่อของ Overcapitalisation effect (ซึ่งเสนอโดย Averch และ Johnson ในปี 1962)²⁹ รัฐวิสาหกิจสามารถเพิ่มกำไรรวมโดยการเพิ่มขนาดของสินทรัพย์ หรือเพิ่ม rate base ตามอัตราผลกำไรที่ต้องการ เหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นในธุรกิจประกันชีวิตของเยอรมันด้วยเช่นกัน (Finsing Hammond และ Tapp, 1985)³⁰ กำไรจะถูกจำกัดด้วยอัตราผลตอบแทนของ premium income ทั้งหมด ซึ่งจะก่อให้เกิดแรงจูงใจให้ขยายฐาน premium base ออกไป สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงการลงทุนที่มากเกินไปและกิจกรรมสนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากนั้นการจำกัดอัตราผลตอบแทนยังมีผลต่อพฤติกรรมของการตั้งราคา (Sherman and Visscher, 1982)³¹ และยังสามารถทำให้เกิดการใช้พิศักษามีการตั้งราคาโดยลำเอียง (price discrimination) และในบางครั้งอาจจะมีการตั้งราคาต่ำกว่า marginal cost เมื่อเทียบกับขนาดการลงทุน

ปัญหาของกฎระเบียบที่ปรากฏในอเมริกาเหนือ รู้จักกันในนาม "regulatory capture" (see Demsetz, 1968³² และ Bailey, 1973³³) ปัญหาชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกกฎระเบียบ ซึ่งตั้งมาจากพื้นฐานที่คำนึงถึงผลประโยชน์ผู้บริโภคเป็นหลัก จะมี

ความสัมพันธ์กับกิจการที่ตนควบคุมอยู่มากเกินไป และก่อให้เกิดประโยชน์แก่กิจการเหล่านี้มากกว่าที่จะมีประโยชน์แก่ผู้บริโภค สถานการณ์นี้เกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้ออกกฎระเบียบวางใจในข่าวสาร ข้อมูล และการวิเคราะห์จากกิจการที่ตนควบคุมอยู่มากเกินไป

Littlechild สรุปว่า การควบคุมราคาโดยตรงแทนที่จะเป็นการควบคุมกำไรจะจูงใจให้มีการใช้เทคนิคการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพลดลง

จากข้อเขียนของ Vickers และ Yarrow แสดงให้เห็นว่าปัญหาของกฎระเบียบด้านผลตอบแทน เป็นเรื่องยากที่จะหลีกเลี่ยงการควบคุมการผูกขาดของเอกชนและยังได้เสนอแนะอีกว่า ควรสร้างระบบการลงโทษหรือการให้รางวัล เพื่อกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารนำวิธีการอันมีประสิทธิภาพมาใช้⁸⁴

โดยสรุป การผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) เป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากการที่มีเพียงองค์การเดียวเสนอสินค้า หรือบริการสู่ตลาด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่ การไฟฟ้า ตามปกติถ้ามีการผูกขาดจะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยของสินค้าต่ำสุด แต่ถ้ามีการแข่งขันขึ้นต้นทุนต่อหน่วยก็ย่อมจะสูงขึ้นด้วย⁸⁵ แต่ระบบผูกขาดไม่สามารถทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะมีการเพิ่มและรักษาระดับราคาให้สูงกว่าต้นทุนอยู่เสมอ ในที่นี้การให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินกิจการเองโดยออกกฎระเบียบของการประกอบกิจการ เป็นแนวทางสำหรับการจัดสรรทรัพยากรและรักษาระดับราคาที่เหมาะสม แต่ก็ยังมีปัญหาของการออกกฎระเบียบเพื่อการควบคุม และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ดังนี้คือ

— ผลประโยชน์ของการออกกฎระเบียบ ตกไปอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แทนที่จะตกสู่ประชาชน (Stigler, 1987)⁸⁶

— การออกกฎระเบียบในค่าน้ำต้นทุนผลตอบแทน จะทำให้การใช้ปัจจัยการผลิตเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

— กฎระเบียบบางครั้งก็ออกมาโดยอิทธิพลทางการเมืองและผู้มีอิทธิพล ดังนั้น ผลประโยชน์จึงตกไปอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

— กฎระเบียบ เป็นตัวเหนี่ยวรั้งแนวความคิดใหม่ๆ

อย่างไรก็ตามจากอดีตที่ผ่านมาไม่ได้หมายความว่า การออกกฎระเบียบเป็นสิ่งที่ไม่ได้ผลหรือไม่มีประสิทธิภาพ แต่เกิดจากการขาดการปรับเปลี่ยนที่เหมาะสม หรือสร้างสรรทางเลือกที่ดีกว่า³⁷ ดังนั้น เราจะต้องหลีกเลี่ยงกรณีที่มีผู้ออกกฎระเบียบไปมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นพิเศษ และเราจะต้องแน่ใจว่ากฎระเบียบที่ออกมานั้นเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะไม่เป็นตัวหน่วงเหนี่ยวต่อการยอมรับแนวความคิดสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ตลอดจนความก้าวหน้าทางวิทยาการ³⁸

6.3 คุณภาพ (Quality aspect)

การควบคุมคุณภาพที่ดีต้องทำให้สินค้ามีคุณภาพสม่ำเสมอทั่วทั้งประเทศ แต่บ่อยที่เคียวที่มีได้เป็นเช่นนั้น

การตรวจสอบคุณภาพของสินค้านั้นทำได้ไม่ยากนัก โดยการเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ตั้งไว้ ในกรณีนี้รัฐบาลมักจะเข้มงวดกับภาคเอกชนได้มากกว่าหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐบาลสามารถควบคุมการ ออกและถอนใบอนุญาตได้ตามกฎหมาย

ถึงแม้ว่า จะมีการควบคุมภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม เราจะต้องพิจารณาผลที่เกิดขึ้นหลังจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย

7. ผลที่เกิดขึ้นหลังจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

D. Thomas กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะเกิดผลกับพนักงานต่างกันในแต่ละบริษัท³⁹ พนักงานเก่าบางคนอาจถูกโยกย้ายไปยังหน่วยงานใหม่ และการคัดเลือกพนักงานเข้าทำงานก็จะเข้มงวดมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้พนักงานเก่าเหล่านั้นไม่ผ่านการคัดเลือกเนื่องจากคุณสมบัติไม่เหมาะสม อีกทั้งผู้ที่ยังต้องการจะอยู่กับบริษัทอาจจะได้รับมอบหมาย

ให้ทำงานใหม่ ซึ่งต่างจากงานที่เคยทำก็ได้ นอกจากนี้ พนักงานผู้ที่ได้รับการคัดเลือก อาจจะต้องเผชิญกับวัฒนธรรมขององค์กรแบบใหม่ที่ตนไม่คุ้นเคย และความไม่คุ้นเคย เหล่านี้ อาจเปลี่ยนเป็นความไม่พอใจ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาและข้อขัดแย้งด้านแรงงานใน ภายหลัง

ถ้าหากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นแบบ *partial privatization* คือ การขาย บางส่วนของกิจการไปให้กับเอกชน เอกชนซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้บริหารชุดใหม่ก็จะมุ่ง สนใจเฉพาะการทำกำไรสูงสุด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพนักงานในช่วงเริ่มต้น⁴⁰

นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่เอกชน จะเข้ามาครอบงำผลประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการขายรัฐวิสาหกิจนั้น ภาย จากที่ตนซื้อมาจากรัฐแล้ว⁴¹

ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะคำนวณผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินที่รัฐได้รับจาก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจออกมาเป็นตัวเลขที่แน่นอนได้

ในที่สุดแล้วแม้ว่าจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม การต่อสู้ของฝ่ายคน งานก็ยังไม่สิ้นสุดลง จึงต้องมีการศึกษาในหัวข้อต่อไป

8. การทำให้กิจการที่แปรรูปแล้วกลับคืนมาเป็นหน่วยงานของรัฐใหม่

(Renationalisation)

พรรคแรงงาน (Labour Party) ในประเทศอังกฤษ ได้แสดงความตั้งใจว่า จะทำการซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจแปรรูปทันทีที่พรรคได้เป็นผู้บริหาร ซึ่งก็จะต้องคอยดูกัน ต่อไปว่าจะจริงเท็จแค่ไหนเพียงใด หากมองในแง่บวกก็จะพบว่าหัวหน้าพรรคแรงงานคน ปัจจุบันพยายามที่จะสร้างคะแนนนิยมให้กับตัวเอง โดยการเสนอมาตรการของพรรคในเรื่อง *nationalisation* ไปเป็นกฎหมายให้ได้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นพบว่า ในทางปฏิบัติ ทำได้ยากและมักจะไม่เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ แต่ในทางกลับกัน *Renationalisation* กลับ ทำได้ง่ายกว่า อย่างไรก็ตาม รัฐบาลชุดปัจจุบันของพรรคอนุรักษนิยมได้พยายามที่จะทำการ

แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างน้อยในช่วงสองทศวรรษที่เป็นรัฐบาลอยู่ แต่ถ้าหากพรรคแรงงานได้เป็นรัฐบาลบ้างในอนาคต ทางพรรคก็คงจะให้ความสำคัญกับ renationalisation ในระดับเดียวกับที่พรรคอนุรักษนิยม (Conservatives Party) ได้ให้ความสำคัญกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และยิ่งอาจจะชี้ให้เห็นว่าในทางปฏิบัติจะทำให้แก้ปัญหาคนว่างงานได้ดีกว่าที่พรรคอนุรักษนิยมทำอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอีกสองข้อใหญ่คือ ข้อแรกเกี่ยวกับการที่รัฐบาลชุดปัจจุบันมีความพยายามที่จะสนับสนุนให้มีการกระจายความเป็นเจ้าของในอุตสาหกรรมต่างๆ ให้ไปอยู่ในมือของเอกชน และยังคงพยายามชักจูงให้พนักงานในอุตสาหกรรมเหล่านั้นเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นด้วย ซึ่งการกระจายหุ้นไปยังเอกชนและพนักงานในแต่ละอุตสาหกรรมนั้น ต่อมาได้รับการพิสูจน์ว่าไม่ได้รับความนิยม ส่วนปัญหาข้อที่สองเกี่ยวกับเรื่องของเงินค่าชดเชย ซึ่งโดยสมมติฐานแล้วจะไม่มีมีการจ่ายเงินค่าชดเชยเลย แต่ถ้าไปตามปัญหาเกี่ยวกับพนักงานที่เป็นผู้ถือหุ้นด้วยก็จะได้รับคำตอบในเชิงไม่เห็นด้วยอย่างแน่นอน และบางทีก็มักจะได้รับคำตอบว่า เงินค่าชดเชยที่เขาได้รับนั้นไม่เพียงพอเสียด้วยซ้ำ ในปี 1977 พบว่าผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เช่น อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หรือการบิน ไม่เคยยอมรับเลยว่าเงินค่าชดเชยที่ได้รับนั้นเพียงพอ และในปี 1983 การเรียกร้องสิทธิในเงินเหล่านั้นของพวกเขาที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Human Rights Commission) ก็เป็นผลสำเร็จ คือได้รับการประกาศว่าเงินชดเชยที่พวกเขาได้รับนั้นไม่เพียงพอ และยังเป็นกรณีขัดกับข้อกำหนดด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง กล่าวคือ เนื้อหาข้อที่หนึ่งในข้อกำหนดกล่าวว่า เงินค่าชดเชยจะต้องมีให้และพอเพียง ทั้งนี้ รูปแบบของเงินค่าชดเชยจากเหตุการณ์ในปี 1977 ก็จะคำนวณโดยอยู่บนพื้นฐานค่าเฉลี่ยมูลค่าหุ้นระหว่างเดือนกันยายน ปี 1973 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1974 แต่การใช้อ้างอิงจากราคานั้นใช้เพียงแค่ 1 ใน 43 ของกิจการเท่านั้น เนื่องจากราคาของหุ้นมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียว ในข้อเรียกร้องของพนักงานกล่าวว่า เงินชดเชยที่เขาจะได้รับนั้นได้เพียง 1 ใน 6 ถึง 1 ใน 8 ของจำนวนที่ควรจะได้รับจริงเท่านั้น จึงทำให้เรื่องเกี่ยวกับ

เงินค่าชดเชยนี้ถูกนำไปพิจารณาอย่างเป็นธรรมในทัศนะของพรรคแรงงาน ดังนั้นถ้าหากเกิดการต่อต้านรัฐบาลขึ้น รัฐบาลที่มาจากพรรคแรงงานก็จะเผชิญกับปัญหาค่าใช้จ่ายอย่างมหาศาลอันเนื่องมาจาก renationalisation ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อแผนการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย ในขณะที่รัฐบาลจากพรรคอนุรักษนิยมก็จะเผชิญกับปัญหาที่พิเศยคายนอง เพราะพรรคอนุรักษนิยมต้องการทั้งเป็นผู้ชนะ ในกรณีการเรียกร้องเงินค่าชดเชยเพิ่มนี้ เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินให้แก่พนักงานเหล่านั้นในขณะเดียวกันก็อยากจะเป็นผู้แพ้กรณีด้วย เพราะจะได้สร้างปัญหาที่จะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมหาศาลสำหรับ renationalisation ให้แก่พรรคแรงงานในสมัยต่อไป

จากเหตุผลหลายประการที่ได้กล่าวมาแล้วนี้จะเห็นว่า โครงการทำ renationalisation ใหญ่ ๆ นั้นทำได้ยาก ถึงแม้ว่าแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งยังไม่ได้รับการอนุมัติเป็นกฎหมายจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม ส่วนพรรคแรงงานเห็นว่าอย่างน้อยการทำ renationalisation ก็ยังเป็นการรักษาเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ของตนไว้ได้ และดูเหมือนว่าการสื่อสารแห่งประเทศไทย (British Telekom) นั้น เป็นหน่วยงานใหญ่ที่ทางพรรคแรงงานอยากจะทำให้ทำ renationalisation

จากข้อความในนโยบายของสภาองค์กรปี 1985 ซึ่ง British Telecommunications Union Committee (TUC) ได้รับอนุญาตให้เปิดเผยเป็นครั้งแรกกล่าวไว้ว่า การมีรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเดียวจะไม่เหมาะสมอีกต่อไป ส่วนในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ได้กล่าวไว้ว่า มีทางเลือกกว่าจะเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อยหรือรายใหญ่ในธุรกิจของรัฐ โดยผ่านทางหน่วยงานนั้น ๆ โดยตรง หรือธนาคารของรัฐอาจจะเป็นผู้ถือหุ้นส่วนหนึ่งในธุรกิจอุตสาหกรรม และจากเหตุผลหลายประการก็พอจะกล่าวได้ว่า ถ้ารัฐเป็นผู้ถือหุ้นเพียงส่วนหนึ่ง จะได้รับการยอมรับมากกว่าการที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมดเอง นอกจากนี้ TUC ยังได้แนะนำในเรื่องค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการ renationalisation ว่า ควรจะเป็นแค่การควบคุม ไม่ใช่เจ้าของทั้งหมด หุ่นของรัฐวิสาหกิจควรกระจายไปยังประชาชน และยังก่อให้เกิดปัญหาอื่นอีกมาก เช่น ปัญหาต้านประชาธิปไตยในการทำงานหรือความสำนึกใน

หน้าที่ของพนักงาน ดังนั้น ทางที่ดีที่สุดคือ ไม่ควรที่จะให้รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของเองทั้งหมด⁴³

๑. บทสรุป

การที่จะเลือกเอารัฐวิสาหกิจไปขายให้กับเอกชน จะต้องผ่านกระบวนการทางการเมืองค่อนข้างมาก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจใหญ่ๆ ในปัจจุบัน ต้องมี พรบ. หรือกฎหมายรับรองจึงจะทำได้⁴⁴ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นจะต้องเผชิญกับปัญหาทั้งด้านการเมือง กฎหมาย ความยุ่งยากทางเทคนิคต่างๆ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานล่าช้าลง⁴⁵

พลังผลักดันให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอังกฤษนั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อที่ว่ารัฐวิสาหกิจทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด เมื่อได้ปรับปรุงประสิทธิภาพของข้อบัญญัติในแต่ละรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการแข่งขันของสินค้าในตลาด⁴⁶ ความสามารถในเชิงเศรษฐศาสตร์ของทุกกิจการไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน มักจะเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นไปตามสภาพแวดล้อมของการแข่งขัน ภายใต้การแข่งขันนี้ธุรกิจเอกชนมักจะทำได้ดีกว่า⁴⁷ การแข่งขันจึงเป็นกลไกพิเศษที่ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคเลือกซื้อนั้น เป็นสิ่งที่มีต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ต่ำที่สุดแล้ว และยังสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในความพึงพอใจของผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็ว⁴⁸ ความกดดันจากการแข่งขันและแรงจูงใจของแต่ละกิจการที่ไม่ต้องการจะสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์ จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพในหน่วยงานได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถเข้าควบคุมราคาโดยตรง โดยใช้ข้อกำหนดทางด้านภาษี เช่น เสนอว่าในอีก 5 ปีข้างหน้า ราคาค่าบริการในการจัดส่งพัสดุภัณฑ์ ไม่ควรเกินที่เปอร์เซ็นต์ของดัชนีราคาขายปลีก สำหรับกรณีแปรรูปรัฐวิสาหกิจ BT จุดมุ่งหมายของข้อกำหนดเหล่านี้ ก็เพื่อที่จะให้ความมั่นใจแก่ผู้บริโภค หรือลูกค้าที่รับบริการจากธุรกิจที่ผูกขาด เหล่านี้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะไม่ให้ผลลัพธ์ ในทางที่เลวลงแก่พวกเขาแต่

เป็นเพียงวิธีการควบคุม เพื่อความปลอดภัยชั่วคราวเท่านั้น และประชาชนก็ยังสามารถเข้าไปตรวจสอบได้อีกด้วย⁴⁸

กฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐบาลมีไว้เพื่อเพิ่มความมั่นใจว่า จะมีการกระจายสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ตระหนักว่าการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจต้องใช้เงินในปริมาณที่สูงมาก และผลผลิตที่จะใช้ประโยชน์ได้นั้น ยังไม่เกิดแก่สังคมมากพอ⁴⁹

ในขณะที่กิจการที่ทำการแปรรูปไปแล้วยังคงสถานะการผูกขาดตามกฎหมาย อยู่ในการกระจายประสิทธิภาพของการทำงานจะมีความเสี่ยง อันเนื่องมาจากไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับราคาของสินค้าหรือบริการที่ผูกขาดอยู่นั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้จะต้องเป็นไปตามทางที่กฎหมายควบคุม⁵⁰ และควรจะมีการตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบควบคุมด้วย ซึ่งอำนาจในการควบคุมเหล่านี้จะต้องมีการตรวจสอบเป็นระยะ ๆ อาจจะเป็นทุก ๆ 5 ปี เพื่อให้แน่ใจได้ว่า วิธีการนี้เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการให้บริการแก่ประชาชน⁵¹

นอกจากนี้ รัฐบาลควรจะให้ความสำคัญกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอุตสาหกรรมที่ให้ผลประโยชน์กับผู้บริโภคสูงสุดก่อน⁵² เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์กับผู้บริโภค เนื่องจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของจะสามารถเพิ่มแรงจูงใจในการผลิตสินค้าและบริการในปริมาณและรูปแบบตามที่ผู้บริโภคชอบได้ อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วมักจะไม่ปรารถนาที่จะให้บริการที่ไม่คุ้มค่า⁵³ และยิ่งพยายามที่จะปรับราคาขึ้นหรือลดการให้บริการลงเพื่อเป็นการลดต้นทุน⁵⁴

ความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันคือ การก่อให้เกิดการกระจายความเป็นเจ้าของกิจการ และก่อให้เกิดพลังกดดันจากผู้ถือหุ้น การมีผู้ถือหุ้นจำนวนมากเป็นทั้งผู้ลงทุนเพื่อหวังผลตอบแทน และเป็นลูกค้าหรือผู้บริโภคที่ต้องการจะได้รับสินค้าและบริการในราคาที่เป็นธรรมนั้น ซึ่งจะเป็นการสร้างพลังกดดันเพื่อใช้ล๊อบบี้เกี่ยวกับข้อกำหนดด้านประสิทธิภาพและราคา⁵⁵ ดังนั้น ผู้บริหารควรจะได้มีการพัฒนาหาหนทางใหม่อันเกิดมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น⁵⁶

REFERENCES

1. Brede, H. and Hoppe, U.; "Outline of the Present Status of the Privatization Debate in the Federal German Republic", *Annals of Public and Co-operative Economy*, Vol 57, No. 2, April-June 1986, p. 221
2. Beesley, M. and Littlechild; Privatization : Principles, Problems and Priorities *Lloyds Bank Review*, Mo, 149, July 1983, p. 1-4.
3. To support this argument, there is growing empirical evidence, mainly from the USA, that privately owned companies make more efficient use of labour, capital and other resources, and are also more innovative, See, for example, De Alessi, 1974, 1980.
4. Beesley, M. and Littlechild; op. cit.; p. 4-6.
5. Brede, H. and Hoppe, U.; op. cit.; p. 225.
6. Curwen, P. J.; *Public Enterprise : A Modern Approach*, Great Britain : Distributed by Harvester Press, 1986 p. 157-158.
7. C. Pickering. "The Mechanics of Disposal", in D. Steel and D. Heald. *Privatizing Public Enterprises* (Royal Institute of Public Administration. 1984). The battles have included issues such as who actually owns the Trustee Savings Bank and the Laker antitrust actions brought against British Airways.
8. The point here is not quite as simple as this, however, Regulation in the form presented can often restrict competition, thus making the investment more attractive.
9. See T. Prosser, *Nationalised Industries and Public Control*, Blackwell. 1986.
10. Veljanovski, C.; *Selling the State Privatization in Britain*, London : Weidenfeld and Nicolson, 1987, p. 115-132.
11. Escarmelle, J. F.; Hujoel L.; "Privatization and Deregulation. Its Implementation in Belgium", *Annals of Public and Cooperative Economy*, Vol. 57, No. 2, April June 1986, p. 272-273
12. The American Consortium for International Public Administration under a grant from The United States Agency for International Development; "Institutional Development : Improving Management in Developing countries", *A Report on a Series of Seminars* 1986, p.V.
13. Drucker, P.; *Management : Tasks, Responsibilities, Practices* London : Heinemann, 1974.

14. Kay, J.; Mayer, C.; Thompson, D.; *Privatization & Regulation : The UK Experience*, Oxford : Clarendon Press, 1986, p. 96.
15. Curwen, P. J.; *op. cit.*; p. 38.
16. Fisk, D.; Kiesling, H.; and Muller, T.; *Private Provision of Public Services : An Overview*, Washington D.C. : The Urban Institute, May 1978.
17. The American Consortium for International Public Administration under a grant from the United States Agency for International Development, *op. cit.*; p. 75.
18. Pelkmans, J. & Van Nie, M.; *Privatization and Deregulation : The European Debate*, Netherlands : European Institute of Public Administration, 1985, p. 5.
19. Beesley, M. & Littlechild, S.; *op. cit.*; p. 41.
20. Kay, J.; Mayer, C.; Thompson, D.; *op. cit.*; p. 10.
21. *Ibid.*; p. 9.
22. Beesley, M. & Littlechild, S.; *op. cit.*; p. 40.
23. *Ibid.*; p. 41.
24. Kay, J.; Mayer, C.; Thompson, D.; *op. cit.*; p. 1.
25. *Ibid.*; p. 9.
26. Veljanovski, C.; *op. cit.*; p. 12.
27. Kay, J.; Mayer, C.; Thompson, D. *op. cit.*; p. 21.
28. Veljanovski, C.; *op. cit.*; p. 112.
29. Averch, H. and Johnson, L.; "Behaviour of the firm under Regulatory Constraint", *American Economic Review*, 52. p. 1052-1069, 1962.
30. Finsinger, J.; Hammond, E. M.; and Tapp, J.; *Insurance : Competition or Regulation? A Comparative Study of the Insurance Markets in the United Kingdom and the Federal Republic of Germany*, IFS Report Series, London : Institute for Fiscal Studies, 1985.
31. Schneider, F.; "Regulation and Deregulation in Europe" in Jacques Pelkmans & Martijn Van Nie, *op. cit.*; p. 14.
32. Demsetz, H.; "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics*, 11, April 1968, p. 55-66.
33. Bailey, E.E., *Economic Theory of Regulatory Constraint*, Lexington, Mass : D.C. Heath & Co.; 1973.
34. Kay, J.; Mayer, C.; Thomxon, D.; *op. cit.*; p. 22-24.
35. Sharkey, W. W.; *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge : Cambridge University Press, 1982.

36. Stigler, G. J.; "The Theory of Economic Regulation" *Bell Journal of Economics*, 2, 1, 1971. reprinted in G. J. Stigler, *The Citizen and the State*, University of Chicago Press 1985.
37. Domberger, S.; "Economic Regulation through Franchise Contracts" paper given to IFS Conference on Competition and Regulation, May, 1985, p. 272-273.
38. Moore, M. P., J.; "Why Privatise?" speech given to annual conference of City of London Stockbrokers Fielding, Newson Smith at Phaisterer, Hall, London Wall on November, HM Treasury Press Release 190/83
39. Thomas, D.; "The Union Response to Denationalisation", in Ray, J.; Mayer, C. & Thompson, D. (eds.), *Privatisation & Regulation—the UK Experience*, 1986, p. 301.
40. Thiarry, P.; *Privatization—Its Impact on Labour Relations*, Chulalongkorn University : Public Enterprise Institute, February 1987, p. 12.
41. Curwen, P. J.; op. cit.; p. 201.
42. Ibid; p. 217. 219.
43. Steel, D.; *Healol, D.; Privatizing Public Enterprises: Options and Dilemmas*, London : Royal Institute of Public Administration, 1984; p. 50-51.
44. Curwen, J. J.; op. cit.; p. 209.
45. Kay, J. A.; and Thompson, D.; "Privatization : Ownership Transfer for Liberalization?" paper presented at Privatization in the European Community, a Colloquium organized by the European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands : EIPA, 10-11 December 1987, p. 13.
46. Kay, J.; Mayer, C.; Thompson, D., op. cit.; p. 16.
47. Moore, M. P. J.; op. cit.; p. 92.
48. Beesley, M, & Littlechild, S.; op. cit.; p. 42.
49. The American Consortium for International Public Administration under a grant from the United States Agency for International Development; op. cit.; p. 85.
50. Domberger, S. & Piggott, J.; *Privatization Policies and Public Enterprise : A Survey*", *Economic Record* 64, 1986, p. 156.
51. Fisk, D.; Kiesling, H. and Muller, T.; *Private Provision of Public Service : An Overview*, Washington D.C. : The Urban Institute, May 1978, p. 100.
52. Beesley, M. & Littlechild, S.; op. cit.; p. 56.
53. Ibid.; p. 38.
54. Beesley, M. & Littlechild, S.; op. cit.; p. 43.
55. Moore, MP, J; op. cit.; p. 95.
56. Thiarry, P.; op. cit.; p. 10.