



สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เศรษฐศาสตร์

ว่าด้วย

การกำกับดูแลและการแข่งขัน

Economics of Regulation and Competition

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2

ดร.ภูรี สิริสุนทร

**เศรษฐศาสตร์ว่าด้วย
การกำกับดูแลและการแข่งขัน**
(Economics of Regulation and Competition)



ถ่ายเอกสารแทนการใช้หนังสือ
คือการทำลายภูมิปัญญาสร้างสรรค์

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วย การกำกับดูแลและการแข่งขัน (Economics of Regulation and Competition)

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2

ดร.บุรี สิริสุนทร
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2566

ณัฐ สิริสุนทร.

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลและการแข่งขัน=Economics of Regulation and Competition.

1. การควบคุมการบริหารองค์การ. 2. การแข่งขัน. 3. สาธารณูปโภค. 4. การกำกับดูแล.

HD2741

ISBN 978-616-602-000-7

ISBN (E-BOOK) 978-616-602-006-9

ลิขสิทธิ์ของ ดร.ณัฐ สิริสุนทร

สงวนลิขสิทธิ์

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 เดือนเมษายน 2566

จำนวน 80 เล่ม

ฉบับอิเล็กทรอนิกส์ (e-book) เดือนพฤษภาคม 2566

จัดพิมพ์และจัดจำหน่ายโดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ท่าพระจันทร์: อาคารธรรมศาสตร์ 60 ปี ชั้น U1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ถนนพระจันทร์ กรุงเทพฯ 10200 โทร. 0-2223-9232

ศูนย์รังสิต: อาคารโดมบริหาร ชั้น 3 ห้อง 317 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12120

โทร. 0-2564-2859-60 โทรสาร 0-2564-2860

<http://thammasatpress.tu.ac.th>, e-mail: unipress@tu.ac.th

พิมพ์ที่โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาพปก: <https://www.freepik.com>

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนสิงหาคม 2564 จำนวน 100 เล่ม

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนตุลาคม 2564 จำนวน 100 เล่ม (ฉบับพิมพ์เพิ่ม)

พิมพ์ครั้งที่ 2 เดือนเมษายน 2566 จำนวน 80 เล่ม

ราคาเล่มละ 400.- บาท

สารบัญ

สารบัญภาพ	(13)
สารบัญตาราง	(14)
คำนำ	(15)
กิตติกรรมประกาศ	(16)

บทที่ 1 บทนำ 1

นิยามศัพท์ที่สำคัญ	2
ขอบเขตของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลและการแข่งขัน	3
ลักษณะของตลาดและกิจการที่ถูกกำกับดูแล	7
โครงสร้างของหนังสือ	8
แบบฝึกหัดท้ายบท	11

บทที่ 2 ทฤษฎีการกำกับดูแล 12

Normative Theory (Public Interest Theory)	13
1. กิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ	13
1.1 ลักษณะของกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ	13
1.2 การกำกับดูแลกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ	27
2. การกำกับดูแลเพื่อควบคุมอำนาจผูกขาด	29
3. การกำกับดูแลผลกระทบภายนอก	30
Positive Economic Theory of Regulation	31
1. Capture Theory	32
2. แนวคิดของ Stigler (Stiglerian Approach)	32
3. แบบจำลองของ Becker (Becker Model)	37
4. Taxation by Regulation	41
5. ข้อวิจารณ์	41
สรุปท้ายบท	42
แบบฝึกหัดท้ายบท	44

บทที่ 3 การกำกับดูแลและการแข่งขัน	45
การแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตลาด	49
การแข่งขันแบบกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดของ Chamberlin (Chamberlin Monopolistic Competition)	51
การแข่งขันแบบ Contestability และการคุกคามการเข้าสู่ตลาด	52
ความเป็นเจ้าของกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการโดยรัฐ	54
การใช้นโยบายแข่งขันทางการค้าในภายหลัง	56
นโยบายการลดการกำกับดูแลและการพึ่งพาการแข่งขัน	60
สรุปท้ายบท	64
แบบฝึกหัดท้ายบท	65
 บทที่ 4 การแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตลาด	 66
วิธีการแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตลาดโดยทั่วไป	67
1. การประกวด	67
2. การประมูล	68
การประกวดเพื่อให้ได้สิทธิสัมปทาน	68
1. การประกวดราคา	69
2. การประกวดมูลค่าสิทธิสัมปทาน	76
การประมูลคลื่นความถี่	77
1. รูปแบบการประมูล	78
1.1 การประมูลแบบยื่นซองปิด	79
1.2 การประมูลแบบเสนอราคาเพิ่มขึ้น	80
1.3 การประมูลแบบนาฬิกา	83
2. ประเด็นสำคัญอื่นๆ	84
สรุปท้ายบท	86
แบบฝึกหัดท้ายบท	88

บทที่ 5 กิจการผูกขาดโดยธรรมชาติและการกำกับดูแล :	89
กรณีข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์	
การแบ่งแยกราคาขาย	90
การตั้งราคาแตกต่างตามปริมาณซื้อ	94
การตั้งราคากรณีผู้ประกอบการผลิตสินค้าสองชนิด	95
1. Fully Distributed Cost Pricing	96
2. Peak Load Pricing	97
3. Ramsey Pricing	102
3.1 ผู้ประกอบการผลิตสินค้าหนึ่งชนิด	102
3.2 ผู้ประกอบการผลิตสินค้ามากกว่าหนึ่งชนิด	104
3.3 ปัญหาในการนำ Ramsey Pricing มาใช้ในทางปฏิบัติ	110
4. การแบ่งแยกราคาหลายส่วน	113
4.1 การแบ่งแยกราคาสองส่วน	113
4.2 การตั้งราคาตามปริมาณจำหน่าย	115
สรุปท้ายบท	117
แบบฝึกหัดท้ายบท	118
บทที่ 6 กิจการผูกขาดโดยธรรมชาติและการกำกับดูแล :	120
กรณีข้อมูลข่าวสารไม่สมบูรณ์	
ปัญหาข้อมูลข่าวสารซ่อนเร้น	122
ปัญหาพฤติกรรมซ่อนเร้น	127
สรุปท้ายบท	132
แบบฝึกหัดท้ายบท	134
บทที่ 7 การกำกับดูแลเชิงพลวัต	135
ปัจจัยด้านอุปสงค์	137
ปัจจัยด้านต้นทุน	140
1. ต้นทุนคงที่	141
2. ต้นทุนแปรผัน	143
การปรับตัวด้านการกำกับดูแลเชิงพลวัต	145
1. การกำกับดูแลราคาและการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่	146

2. การลดการกำกับดูแลอย่างเต็มที่	146
3. การลดการกำกับดูแลบางส่วน	146
4. การกำกับดูแลแบบอสมมาตร	147
สรุปท้ายบท	148
แบบฝึกหัดท้ายบท	149

บทที่ 8 แนวทางในการกำกับดูแล การเปิดเสรี และ การส่งเสริมการแข่งขัน 150

กิจการผูกขาดที่ถูกรับกำกับดูแล	152
กิจการที่แข่งขันได้และไม่ถูกกำกับดูแล	154
1. นโยบายการช่วยเหลือให้เข้าสู่ตลาด และนโยบายเปิดเสรีแบบกีดกันการแข่งขัน	157
2. นโยบายเปิดเสรีตลาดโดยส่งเสริมการแข่งขัน	160
3. ปัญหาในการใช้นโยบายการเปิดเสรีตลาด	162
ปัจจัยทางสถาบัน	164
สรุปท้ายบท	165
แบบฝึกหัดท้ายบท	167

บทที่ 9 การกำกับดูแลการให้บริการโครงข่าย 168

การกำหนดอัตราค่าบริการโครงข่าย	170
การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโครงข่ายทางเดียว	172
1. การแยกส่วนในแนวดิ่งระหว่างกิจการที่ให้บริการโครงข่ายและกิจการที่แข่งขันได้	173
2. การผูกมัดตัวในแนวดิ่งในกิจการที่ให้บริการโครงข่ายและกิจการที่แข่งขันได้: กรณีที่ไม่มีการกำกับดูแลกิจการปลายน้ำ	175
3. การผูกมัดตัวในแนวดิ่งในกิจการที่ให้บริการโครงข่ายและกิจการที่แข่งขันได้: กรณีที่มีการกำกับดูแลกิจการปลายน้ำ	177
4. ผู้ประกอบการรายใหม่สร้างโครงข่ายของตนเอง	180
5. การกำกับดูแลค่าเช่าใช้โครงข่ายตามต้นทุน	181
6. มาตรการเสริมต่างๆ	183

การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโครงข่ายสองทาง	186
1. การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโครงข่ายสำหรับผู้ให้บริการโครงข่ายรายเดียว ที่มีที่ตั้งอยู่ติดกัน	187
2. การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโครงข่ายของผู้ให้บริการรายเดียว แก่ผู้ใช้บริการหลายราย	188
3. การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโครงข่ายสองทางเมื่อมีการแข่งขันในกิจการปลายน้ำ	189
4. การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโครงข่ายสองทางอย่างมีประสิทธิภาพ	192
5. นโยบายต่อการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโครงข่ายสองทาง	193
สรุปท้ายบท	194
แบบฝึกหัดท้ายบท	195

บทที่ 10 การกำกับดูแลในภาคปฏิบัติ **196**

วัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลในภาคปฏิบัติ	197
1. การลดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ	197
2. การสร้างแรงจูงใจในการลงทุน	197
3. การส่งเสริมประสิทธิภาพทางด้านอุปทาน	197
4. การส่งเสริมประสิทธิภาพทางด้านอุปสงค์	197
5. ข้อวิจารณ์	198
การกำกับดูแลอัตราผลตอบแทน	199
1. ขั้นตอนในการกำกับดูแลอัตราผลตอบแทน	199
2. ผลจากการกำกับดูแลอัตราผลตอบแทน	201
3. การบรรเทาปัญหาจากการใช้การกำกับดูแลอัตราผลตอบแทน	205
การกำกับดูแลด้วยแรงจูงใจ	206
1. ขั้นตอนการกำกับดูแลด้วยแรงจูงใจ	206
2. ความเชื่อมโยงระหว่างการกำกับดูแลอัตราผลตอบแทนและ การกำกับดูแลด้วยแรงจูงใจ	207
3. การกำกับดูแลด้วยแรงจูงใจในทางปฏิบัติ	209
3.1 การกำกับดูแลราคาขั้นสูง	209
3.2 การกำกับดูแลรายรับขั้นสูง	211
3.3 การกำกับดูแลการแบ่งปันกำไร	215

3.4 การแข่งขันจำลอง	218
3.5 การกำกับดูแลแบบผสมผสาน	221
4. ปัญหาในการกำกับดูแลด้วยแรงจูงใจ	221
5. ประเด็นอื่นๆ ในการกำกับดูแลด้วยแรงจูงใจในภาคปฏิบัติ	222
สรุปท้ายบท	224
แบบฝึกหัดท้ายบท	225

บทที่ 11 การปฏิรูปกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ 226

วัตถุประสงค์ในการปฏิรูปกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	227
การปฏิรูปกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	228
1. แนวคิดและทฤษฎีในการปฏิรูปกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	228
2. การปฏิรูปหรือการปรับโครงสร้างกิจการ	234
3. การปฏิรูปการกำกับดูแล	235
4. การปฏิรูปความเป็นเจ้าของ	236
5. ปัจจัยสู่ความสำเร็จ	237
สรุปท้ายบท	239
แบบฝึกหัดท้ายบท	241

บทที่ 12 การปฏิรูปการกำกับดูแล 242

หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ	242
1. ปัญหาความไม่สมดุลอันเสมอปลายตลอดระยะเวลาในการกำกับดูแล	243
2. การให้คำมั่นต่อการงดเว้นการเวนคืนหรือยึดคืนสินทรัพย์และการลงทุนจม	243
3. การให้คำมั่นต่อการตั้งราคาข้ามเวลา และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงไปในทางเดียว	244
4. การจำกัดความเป็นไปได้ในการใช้พฤติกรรมฉวยโอกาสขององค์กรกำกับดูแล	245
5. ความเชี่ยวชาญ	249
6. ความเสี่ยงที่มากับการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ	249
การออกแบบองค์กรกำกับดูแล	250
1. องค์กรกำกับดูแลเฉพาะกิจการหรือองค์กรกำกับดูแลหลายสาขาเศรษฐกิจ	250
2. การแบ่งแยกอำนาจและความรับผิดชอบ	252

การปฏิรูปการกำกับดูแลในประเทศกำลังพัฒนา	254
1. ลักษณะเฉพาะเจาะจงของประเทศกำลังพัฒนา	255
2. การออกแบบองค์กรกำกับดูแลและการบรรเทาปัญหาการครอบงำ ในการกำกับดูแล	260
3. ความเหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ	262
4. ส่วนผสมของระบอบในการกำกับดูแลและรูปแบบขององค์กรกำกับดูแล	263
สรุปท้ายบท	266
แบบฝึกหัดท้ายบท	267

บทที่ 13 การปฏิรูปความเป็นเจ้าของ **268**

ความหมายของการปฏิรูปความเป็นเจ้าของ	269
วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	271
1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจพร้อมกันเป็นจำนวนมาก	271
2. การเสนอขายหุ้นให้ประชาชนผ่านตลาดหลักทรัพย์	272
3. การขายกิจการโดยตรง	272
4. การขายกิจการแบบผสม	273
5. การให้เอกชนมาทำแทน	273
วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	275
1. ประสิทธิภาพ	275
2. การแข่งขัน	277
3. การแทรกแซงโดยรัฐ	278
4. ผลประโยชน์ทางการคลัง	279
ต้นทุนและผลประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	279
1. ผู้บริโภคร	279
2. ลูกจ้างและพนักงาน	279
3. ผู้ซื้อสินทรัพย์	280
4. สถานะทางการคลังของรัฐบาล	280
5. งานศึกษาเชิงประจักษ์	281
5.1 ผลการดำเนินงานและประสิทธิภาพ	281
5.2 การพัฒนาตลาดทุน	284

5.3 เศรษฐศาสตร์มหภาค	284
5.4 การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์	285
สรุปท้ายบท	287
แบบฝึกหัดท้ายบท	288
บทที่ 14 การกำกับดูแลและนโยบายแข่งขันทางการค้า	289
ความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลและนโยบายแข่งขันทางการค้า	289
การกำหนดขอบเขตตลาดและอำนาจเหนือตลาด	292
1. การกำหนดขอบเขตตลาด	292
2. การพิจารณาอำนาจเหนือตลาด	295
พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันหรือพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน	298
1. การใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ	298
2. การควบรวมกิจการและการเข้าซื้อกิจการในแนวนอนและแนวตั้ง	301
3. การตกลงร่วมกัน	302
3.1 การตกลงร่วมกันที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการแข่งขันอย่างร้ายแรง	303
3.2 การตกลงร่วมกันที่ส่งผลกระทบไม่ร้ายแรง	304
4. พฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม	305
การเยียวยาพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน	306
1. การเยียวยาโดยการใช้คำสั่ง	307
2. การเยียวยาโดยการลงโทษ	307
3. การแบ่งแยกบัญชี	308
4. การเยียวยาด้านโครงสร้าง	308
สรุปท้ายบท	308
แบบฝึกหัดท้ายบท	310
บรรณานุกรม	311
ดัชนี	324

สารบัญภาพ

ภาพที่ 2.1	ลักษณะของกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ	14
ภาพที่ 2.2	ความยั่งยืนของการผูกขาดโดยธรรมชาติในกรณีผลิตสินค้าชนิดเดียว	19
ภาพที่ 2.3	การกำกับดูแลกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ	28
ภาพที่ 2.4	นโยบายการกำกับดูแลที่ดีที่สุด (Optimal Regulatory Policy): แบบจำลองของ Stigler/Peltzman	34
ภาพที่ 2.5	ดุลยภาพจากการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์: แบบจำลองของ Becker	39
ภาพที่ 3.1	Roadmap ในการพิจารณาการกำกับดูแลกิจการ	47
ภาพที่ 4.1	ผลของการประกวดราคาโดยวิธี Modified English Auction เมื่อผู้ผลิตแต่ละรายมีต้นทุนเฉลี่ยไม่เท่ากัน	71
ภาพที่ 4.2	การประกวดเพื่อให้ได้สิทธิสัมปทานโดยการตั้งราคาแบบ Two-Part Tariffs	75
ภาพที่ 5.1	การแบ่งแยกราคาขายแบบสมบูรณ์	91
ภาพที่ 5.2	การแบ่งแยกราคาขายแบบไม่สมบูรณ์	92
ภาพที่ 5.3	เส้นต้นทุนส่วนเพิ่ม: ในกรณีที่กำลังการผลิตคงที่	98
ภาพที่ 5.4	การตั้งราคา Peak-Load Pricing: กำลังการผลิตส่วนเกินในสองช่วงเวลา	99
ภาพที่ 5.5	การตั้งราคา Peak-Load Pricing: กำลังการผลิตไม่เพียงพอในสองช่วงเวลา	100
ภาพที่ 5.6	การตั้งราคา Peak-Load Pricing: กำลังการผลิตรองรับอุปสงค์ได้ในช่วงเวลา Off-Peak	101
ภาพที่ 5.7	การตั้งราคาด้วยวิธี Ramsey Pricing: กรณีสินค้าชนิดเดียว	102
ภาพที่ 5.8	การตั้งราคาด้วยวิธี Ramsey Pricing: กรณีสินค้าสองชนิด	106
ภาพที่ 5.9	ค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคจากการตั้งราคาแบบ Two-Part Tariffs	114
ภาพที่ 5.10	ค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคจากการตั้งราคาแบบ Block Rate	115
ภาพที่ 6.1	Loed-Magat Mechanism	123
ภาพที่ 6.2	การสร้างแรงจูงใจและสัญญาณระหว่างตัวการตัวแทน	130
ภาพที่ 7.1	ผลของการกำกับดูแลเชิงพลวัต	136
ภาพที่ 7.2	ผลของการกำกับดูแลเชิงพลวัตเมื่อเส้นต้นทุนมีลักษณะทางวิศวกรรม	138
ภาพที่ 7.3	ผลจากการลดลงของต้นทุนคงที่ต่อการกำกับดูแลเชิงพลวัต	142
ภาพที่ 7.4	ผลจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนแปรผันต่อการกำกับดูแลเชิงพลวัต	144

สารบัญตาราง

ตารางที่ 4.1	ผลการประมวลแบบยื่นซองปิด	79
ตารางที่ 4.2	การประมวลแบบเสนอราคาเพิ่มขึ้น	81
ตารางที่ 4.3	การประมวลแบบนาฬิกา	83
ตารางที่ 9.1	ข้อมูลของผู้ให้และผู้ให้บริการในเขตเมืองและเขตชนบท	183
ตารางที่ 9.2	ข้อมูลของผู้ให้และผู้ให้บริการในเขตเมืองและเขตชนบท: กฎ ECPR	184
ตารางที่ 9.3	ข้อมูลของผู้ให้และผู้ให้บริการในเขตเมืองและเขตชนบท: ค่าเข้าใช้โครงข่ายและ USO Fund	185
ตารางที่ 12.1	ลักษณะเฉพาะเจาะจงของประเทศกำลังพัฒนา และการเลือกกระบอบในการกำกับดูแลและรูปแบบขององค์กรกำกับดูแล	264
ตารางที่ 12.2	การแบ่งแยกอำนาจในการกำกับดูแล: องค์กรกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ และองค์กรกำกับดูแลแบบกระจายศูนย์	264
ตารางที่ 12.3	การแบ่งแยกหน่วยงานในการกำกับดูแล: องค์กรกำกับดูแลแบบรวมตัว องค์กรกำกับดูแลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และองค์กรกำกับดูแลหลายสาขาเศรษฐกิจ	265

กล่องข้อความ

กล่องที่ 10.1	Averch and Johnson Effect	204
กล่องที่ 12.1	การกำกับดูแลด้วยแรงจูงใจที่มีพลังต่ำ (Low-Powered Incentive Regulation)	257

คำนำ

กิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการนับว่าเป็นกิจการสาธารณะที่มีไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เนื่องจากเป็นกิจการที่ผลิตสินค้าหรือให้บริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ กิจการดังกล่าวยังมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น การกำกับดูแล (Regulation) กิจการเหล่านี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวด เพื่อที่กิจการเหล่านี้จะสามารถผลิตสินค้าหรือให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึงและเป็นธรรม รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวอีกด้วย

ด้วยความสำคัญของการกำกับดูแลที่มีต่อกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ดำเนินการเรียบเรียงหนังสือ*เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลและการแข่งขัน* (Economics of Regulation and Competition) เล่มนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้เป็นตำราประกอบการเรียนการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลและการแข่งขันทางการค้า ในหลักสูตรเศรษฐศาสตรบัณฑิต ระดับปริญญาตรี ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเป็นหนังสือให้กับผู้ที่ต้องการแสวงหาความรู้ด้านการกำกับดูแลและการแข่งขันในเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่จะสามารถนำเนื้อหาที่บรรจุอยู่ในหนังสือนี้ ไปใช้งานได้ทั้งในเชิงทฤษฎีและทางปฏิบัติในกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ตลอดจนกิจการอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง

ในการจัดพิมพ์ครั้งที่ 2 ของหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนยังคงเนื้อหาเดิมไว้ ด้วยการเริ่มที่แนวคิดและทฤษฎีการกำกับดูแลกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ การแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตลาด วิธีการกำกับดูแลทั้งในกรณีที่มีข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์และกรณีที่มีข้อมูลข่าวสารไม่สมบูรณ์ การกำกับดูแลเชิงพลวัต รวมไปถึงการกำกับดูแลกิจการโครงข่าย นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ยังให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลในภาคปฏิบัติ ซึ่งต้องอาศัยการปฏิรูปกิจการอันประกอบด้วย การปรับโครงสร้างกิจการ การปฏิรูปการกำกับดูแลและการปฏิรูปความเป็นเจ้าของโดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะเจาะจงของประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้การกำกับดูแลและการส่งเสริมการแข่งขันนำไปสู่เป้าหมายประสิทธิภาพสูงสุดทางเศรษฐศาสตร์

อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจถึงเนื้อหาในแต่ละบทเพิ่มขึ้น ผู้เขียนจึงได้เพิ่มเติมสรุปท้ายบท ไว้ในทุกๆ บท ก่อนจะเข้าสู่ส่วนแบบฝึกหัดท้ายบทที่มีไว้ให้ผู้อ่านได้ทบทวนและทดสอบความรู้อย่างต่อเนื่อง

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 เล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านที่ต้องการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการแข่งขันในเชิงเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ศาสตร์ทางด้านนี้ ได้ขยายไปในสังคมทั้งในระดับเชิงวิชาการและชีวิตประจำวันของผู้อ่านต่อไป

ดร.ภูริ สิริสุนทร

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลและการแข่งขันเล่มนี้ จะสำเร็จเสร็จสมบูรณ์ไม่ได้เลย หากไม่ได้รับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในมุมมองด้านต่างๆ จากทั้งผู้ทรงคุณวุฒิตลอดจนนิสิตนักศึกษาที่ได้มีโอกาสแนะนำเนื้อหาบางส่วนไปใช้ประกอบการเรียนการสอนในวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลและการแข่งขันในทางการค้า ในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ขอขอบคุณคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อันเป็นแหล่งประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน ขอขอบพระคุณเหล่าคณาจารย์ทั้งในและต่างประเทศที่ได้ให้การสั่งสอนตลอดจนให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตในฐานะนักวิชาการและนักวิจัยที่ดีและมีคุณภาพ และในฐานะอาจารย์ที่มีหน้าที่ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ลูกศิษย์รุ่นต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่ได้ให้กำเนิด สั่งสอน เลี้ยงดู และเหนือสิ่งอื่นใด คือให้กำลังใจและยืนเคียงข้างผู้เขียนตลอดมา พี่ๆ น้องๆ ที่ให้การสนับสนุนและผลักดันในทุกๆ ด้าน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขออุทิศความดีความงามใดๆ ที่เกิดขึ้นแก่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากหนังสือเล่มนี้ แก่มารดาผู้ล่วงลับ ตลอดจนครูบาอาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่านทั้งในอดีตและปัจจุบัน และหากมีข้อบกพร่องด้วยประการใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวด้วยความขอบคุณยิ่ง

บทที่ 1

บทนำ

กิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ¹ (Utilities หรือบางครั้งถูกเรียกว่า Public Utilities เนื่องจากเป็นกิจการสาธารณะ) เป็นกิจการที่ผลิตสินค้าและให้บริการที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของปัจเจกบุคคลและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยความสำคัญที่มีอยู่จึงทำให้ต้องกำกับดูแล (Regulation) กิจการเหล่านี้เพื่อจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งถึงและเป็นธรรม

หนังสือนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอนในวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลและการแข่งขัน (Economics of Regulation and Competition) และยังเป็นหนังสือที่ผู้อ่านทั่วไปที่ต้องการความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์การกำกับดูแลและการแข่งขันสามารถใช้งานได้ทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติในกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการรวมทั้งกิจการหรืออุตสาหกรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยสร้างความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับสาเหตุที่ต้องมีการกำกับดูแล หลักการ วิธีการ เครื่องมือ และสถาบันในการกำกับดูแลโดยเฉพาะในกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ จึงสรุปเป้าหมายของหนังสือเล่มนี้ได้สามประการ

ประการแรก เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลในกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการถึงสาเหตุที่จำเป็นต้องกำกับดูแลกิจการเหล่านี้ และนอกจากการกำกับดูแลแล้วยังมีทางเลือกอื่นในการจัดหาสินค้าและให้บริการให้แก่สาธารณะ ได้แก่ การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น กิจการไฟฟ้า กิจการปิโตรเลียม กิจการประปา และกิจการขนส่ง เป็นต้น

ในหนังสือเล่มนี้จะใช้คำว่า “กิจการ” เป็นหลัก โดยยึดตามที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศไทย ผู้เขียนตระหนักดีว่ากิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการในบางบริบทนั้นหมายถึง “อุตสาหกรรม” หรือ “ธุรกิจ” ด้วย ดังนั้นในบางกรณีผู้เขียนจะสลับไปใช้คำว่า “อุตสาหกรรม” หรือ “ธุรกิจ” เพื่อให้สอดคล้องและใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันให้มากที่สุด

ประการที่สอง เพื่อให้หลักและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในการแสวงหาหนทางเพื่อการกำกับดูแลกิจการเหล่านี้ หรือเพื่อหาแนวทางและวิธีการในการกำกับดูแลให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการซึ่งประกอบด้วยกิจการที่ผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาด (Market Power) หรืออำนาจผูกขาด (Monopoly Power) หรือเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ที่ไม่สามารถแข่งขันได้เป็นกิจการหลัก (Core Activities) ตัวอย่างเช่น กิจการโครงข่ายไฟฟ้า ได้แก่ กิจการระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า กิจการโครงข่ายท่อก๊าซธรรมชาติ กิจการโครงข่ายท่อน้ำประปา และกิจการท่าเรือและท่าอากาศยาน เป็นต้น

ประการสุดท้าย เพื่ออธิบายการนำแนวคิดและวิธีการกำกับดูแลไปใช้ใน “ภาคปฏิบัติ” ไม่ว่าจะเป็นกำกับการกำกับดูแลโดยใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น อัตราค่าบริการหรือราคา ใบอนุญาต และการกำกับการดูแลพฤติกรรม (Conduct) ของผู้ประกอบการในกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ร่วมกับการใช้นโยบายแข่งขันทางการค้า

นิยามศัพท์ที่สำคัญ

นิยามศัพท์ที่สำคัญ (Terminologies) ที่ใช้ในหนังสือนี้ โดยจะนิยามศัพท์ให้เหมาะสมกับกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1. กิจการที่เป็นหัวใจสำคัญในหนังสือนี้คือ กิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ (Public Utilities หรือ Public Industries) ในบางกรณีกิจการเหล่านี้จะถูกเรียกว่า อุตสาหกรรมโครงข่าย (Network Industries) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในกิจการเหล่านี้จะมีกิจการโครงข่าย (Network) อยู่ในห่วงโซ่อุปทาน ตัวอย่างกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ได้แก่ กิจการไฟฟ้า กิจการก๊าซธรรมชาติ กิจการน้ำประปา กิจการขนส่ง และกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

2. ในอดีต กิจการเหล่านี้มักจะเรียกว่า กิจการผูกขาด หรือกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เนื่องจากรัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้ประกอบการแต่เพียงรายเดียว อีกทั้งเทคโนโลยีความต้องการ รวมทั้งกระบวนการผลิต การส่ง และการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการในห่วงโซ่อุปทานไม่เอื้อต่อการมีผู้ประกอบการมากกว่าหนึ่งราย ต่อมา เมื่อความต้องการในสินค้าและบริการเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งเทคโนโลยีในการผลิต การส่ง และการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการที่ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น จึงทำให้การใช้คำว่า “กิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ” โดยหมายรวมถึงกิจการทั้งหมดไม่เหมาะสมอีกต่อไป

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้การใช้คำดังกล่าวไม่เหมาะสมอีกต่อไปเป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสามารถแบ่งแยกส่วนกิจการในห่วงโซ่อุปทาน (Unbundling) ออกจากกันได้ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น “กิจการที่สามารถแข่งขันได้” และไม่จำเป็นต้องมีผู้ประกอบการแต่เพียงรายเดียว

และขณะเดียวกันยังแบ่งออกได้เป็น “กิจการโครงข่ายหลัก (Core Network)” ซึ่งมีลักษณะของกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติที่ไม่สามารถแข่งขันได้

กิจการโครงข่ายหลักหมายถึงกิจการใดๆ ที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานที่มีลักษณะเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติในกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โดยทั่วไป กิจการโครงข่ายมักจะหมายถึงกิจการโครงข่ายที่ทำหน้าที่ขนส่งสินค้าหรือบริการ และดำเนินกิจการโดยอาศัยสินทรัพย์ขนาดใหญ่ที่ใช้ในการขนส่ง เช่น กิจการโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้า (Transmission Network) กิจการโครงข่ายท่อส่งน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติ (Pipeline) กิจการรางรถไฟ (Railway) เป็นต้น

3. นโยบายปฏิรูปกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ (Public Utilities Restructuring Policy หรือ Reform Policy) ครอบคลุมถึงนโยบายการปรับโครงสร้างกิจการ (Industry Restructuring) การปฏิรูปการกำกับดูแล (Regulatory Reform) และการปฏิรูปความเป็นเจ้าของ (Ownership Reform) จึงเกี่ยวข้องกับนโยบายการเปิดเสรี (Liberalization) และการลดการกำกับดูแล (Deregulation) ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งเสริมการแข่งขัน ลดการกีดกันการเข้าสู่ตลาด และการอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการรายใหม่สามารถเข้าถึง (Access) โครงข่ายหลักได้อย่างเท่าเทียม (Non-Discriminatory Term) จึงจำเป็นต้องปฏิรูปกิจการเดิมที่มักจะดำเนินกิจการและกำกับดูแลโดยรัฐวิสาหกิจ ทั้งในทางด้านการสร้างกิจการโดยแบ่งแยกกิจการเดิมในแนวนอนและแนวดิ่ง การกำกับดูแล และความเป็นเจ้าของ

4. เมื่อก้าวถึงขอบเขตอำนาจ (Jurisdiction) จะหมายถึงอำนาจที่มีในอาณาบริเวณที่มีอำนาจปกครองตนเอง ไม่ใช่หมายถึงอาณาบริเวณของทั้งประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศซึ่งประกอบด้วยมลรัฐ และบริหารประเทศด้วยรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในแต่ละมลรัฐมีขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการและดูแลสาธารณูปโภคสาธารณูปการในพื้นที่ของตนเอง ในขณะที่รัฐบาลกลางมีขอบเขตอำนาจในการจัดการดูแลกิจการเหล่านี้เมื่อเชื่อมต่อกันระหว่างมลรัฐ ตัวอย่างเช่น โครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าที่เชื่อมต่อกันระหว่างมลรัฐ เป็นต้น ประเทศที่มีระบบการปกครองโดยมลรัฐ หรือรัฐ จะใช้ขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการและดูแลสาธารณูปโภคสาธารณูปการในลักษณะนี้ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา เป็นต้น

ขอบเขตของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลและการแข่งขัน

การกำกับดูแลของรัฐ (Government Regulation) คือ การที่รัฐใช้อำนาจในการควบคุม (Government Control) พฤติกรรมหรือควบคุมการตัดสินใจของบุคคลและ/หรือหน่วยผลิต โดยใช้เครื่องมือและ/หรือกลไกต่างๆ เช่น การควบคุมราคา ปริมาณการผลิต คุณภาพของสินค้าและบริการ เป็นต้น

การกำกับดูแลของรัฐ สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

ประเภทที่ 1 การกำกับดูแลทางด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic Regulation)

การที่รัฐใช้อำนาจในการควบคุมพฤติกรรมหรือการตัดสินใจของหน่วยผลิตในอุตสาหกรรมหรือตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นตลาดผูกขาด หรือตลาดผู้ขายน้อยราย เป็นต้น โดยการกำกับดูแลนี้อาจดำเนินการโดย “องค์กรกำกับดูแล (Regulator)” ที่จัดตั้งขึ้นให้เป็นหน่วยงานหนึ่งของภาครัฐก็ได้

รูปแบบของการกำกับดูแลด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น การกำกับดูแลทางด้านราคา มาตรฐานคุณภาพของสินค้า การกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาด (เพราะกิจการบางประเภท หากมีจำนวนผู้ประกอบการมาก จะส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเลียม) และการออกจากตลาด (เพราะกิจการบางประเภท แม้การดำเนินงานจะขาดทุน แต่เป็นกิจการพื้นฐานจำเป็นต่อสังคม ทำให้ไม่อาจออกจากตลาดได้ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ หรือกิจการบางอย่างรัฐบาลดำเนินการด้วยตนเอง ดีกว่าเปลี่ยนไปให้เอกชนดำเนินงาน เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล)

ประเภทที่ 2 การกำกับดูแลด้านสังคม (Social Regulation)

การที่รัฐใช้อำนาจในการควบคุมพฤติกรรมหรือการตัดสินใจของบุคคลหรือหน่วยผลิตที่เกี่ยวข้องกับสังคม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความปลอดภัยในการผลิตและการบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ โดยส่วนใหญ่จะใช้เพื่อการกำกับดูแลแก้ปัญหา “ผลกระทบภายนอก (Externalities)” เช่น การบำบัดน้ำเสียในโรงงาน การกำหนดให้ใช้เข็มขัดนิรภัยหรือหมวกกันน็อค เป็นต้น

หนังสือ *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลและการแข่งขัน* จะกล่าวถึงเฉพาะ “การกำกับดูแลทางด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic Regulation)” เท่านั้น และจะครอบคลุมเฉพาะการกำกับดูแลที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างกิจการและพฤติกรรมของผู้ประกอบการ รวมไปถึงการกำกับดูแลเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการประกอบกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ หนังสือนี้จะไม่ครอบคลุมถึงการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม

การกำกับดูแลด้านเศรษฐศาสตร์มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industry Structure) ของกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการมีลักษณะที่ผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาด ในการที่จะกำหนดราคา หรือปริมาณการผลิต กิจการเหล่านี้โดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นกิจการที่ผลิตสินค้าและบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในสังคม นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังต้องใช้เงินลงทุนสูงและผลิตเป็นจำนวนมาก การเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ทำได้ยาก จึงทำให้ผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาดในรูปแบบ “การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)”

ด้วยลักษณะเฉพาะของกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เพื่อให้สังคมได้รับสินค้าและบริการในราคาและปริมาณที่เป็นธรรมทั้งต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการ และเพื่อสร้างแรงจูงใจในการลงทุนและการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยการกำกับดูแลของรัฐเพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพสูงสุด

ประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Efficiency) คือ ประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดจากการที่ผู้ซื้อได้ซื้อสินค้า ณ ราคาที่เต็มใจจ่าย ในขณะเดียวกัน ผู้ขายได้ขายในราคาที่สะท้อนต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง

ประเภทที่ 2 ประสิทธิภาพในการผลิตหรือประสิทธิภาพทางเทคนิค (Productive/ Technical Efficiency) คือ ประสิทธิภาพในการใช้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ทั้งหมด ให้สามารถผลิตสินค้าตามจำนวนที่ต้องการ ภายใต้งานต้นทุนต่ำที่สุด

เครื่องมือในการกำกับดูแล (Instruments of Regulation) มีอยู่หลากหลาย ในหนังสือเล่มนี้จะให้ความสำคัญกับเครื่องมือในการกำกับดูแลทางเศรษฐศาสตร์ ดังนี้

1. การกำกับดูแลราคา (Price Regulation)

รัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแลจะกำหนดราคาของสินค้าและบริการที่ตนเองมีหน้าที่กำกับดูแลได้ในหลายรูปแบบ เช่น การกำหนดขั้นสูงหรือเพดานราคา (Maximum Price) การกำหนดราคาเดียว (Single Price) หรือ Set ของราคา หรือโครงสร้างราคา (Price Structure) โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล เพื่อจำกัด “กำไรเกินปกติ” ที่ผู้ประกอบการจะได้รับ

2. การกำกับดูแลปริมาณ (Restrictions on Quantity)

รัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแลจะเข้ามากำกับปริมาณสินค้าหรือบริการที่ผลิตและจำหน่าย ปริมาณสินค้าหรือบริการที่ผลิตออกมานั้นจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยอาจมีการจำกัดปริมาณการผลิตควบคู่ไปกับการกำกับดูแลราคาก็ได้ เพื่อให้ประชาชนได้รับสินค้าหรือบริการได้เพียงพอต่อความต้องการ ณ ราคาที่ถูกกำกับดูแล

3. การกำกับดูแลการเข้าและการออกจากตลาด

รัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแล จะเข้ามาควบคุมจำนวนของหน่วยผลิต (ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลราคา) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ สามารถแยกออกได้เป็น 2 แนวทางคือ

แนวทางที่หนึ่ง การจำกัดการเข้าสู่ตลาด (Restriction of New Entry) โดยใช้วิธีต่างๆ เช่น การออกใบอนุญาต (Licensing) และการแข่งขันเพื่อให้ได้สิทธิในการประกอบกิจการ (Competition for Market) เป็นต้น แนวทางนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการดำเนินงานของกิจการที่จะเข้ามาดำเนินงานในอุตสาหกรรมต่างๆ ภายใต้งานไขที่แตกต่างกันระหว่างผู้ประกอบการ

แต่ละราย เช่น การกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถดำเนินงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแล เช่นเดียวกับผู้ประกอบการรายเดิม หรือการห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการรายเดิมที่ถูกกำกับดูแลอยู่แล้ว เข้าไปดำเนินงานในกิจการอื่น ไม่ว่าตลาดนั้นจะถูกกำกับดูแลหรือไม่

แนวทางที่สอง การกำกับดูแลการออกจากตลาด (Exit Regulation) รูปแบบของการกำกับดูแลที่ปรากฏโดยทั่วไปคือ การห้ามกิจการที่ถูกกำกับดูแล ออกจากตลาดที่ดำเนินการอยู่นอกจากจะได้รับอนุญาต เพราะกิจการเหล่านี้เป็นกิจการพื้นฐานที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นกิจการที่หาผู้ประกอบการรายใหม่มาทดแทนได้ยาก ในขณะที่สังคมก็ไม่อาจขาดสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้ หรือเพื่อให้สังคมได้รับการบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (Public Service Obligation) จากการที่ผู้ประกอบการรายนี้ยังคงดำเนินกิจการอยู่

4. การกำกับดูแลตัวแปรทางเศรษฐศาสตร์อื่นๆ

การกำกับดูแลคุณภาพในการบริการขั้นต่ำคือ การกำหนดขีดความสามารถพื้นฐานของผู้ประกอบการ ที่จะสามารถผลิตสินค้าหรือให้บริการได้อย่างมีคุณภาพเพียงพอต่อความต้องการใช้งานของแต่ละพื้นที่ที่กิจการนั้นดำเนินงานอยู่ เช่น คุณภาพการให้บริการไฟฟ้าจะต้องมีเสถียรภาพ โครงข่ายการสื่อสารต้องครอบคลุมพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ เป็นต้น แต่การกำหนดคุณภาพมักพบปัญหาหนึ่งที่ชัดเจนคือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพที่มีหลากหลายในบริการใดบริการหนึ่ง และคุณภาพบางประการวัดได้ยาก

การกำกับดูแลการลงทุน โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องกำหนดรูปแบบของการลงทุนในด้านต่างๆ ของผู้ประกอบการ อาทิ การลงทุนในการเลือกกระบวนการผลิต เทคโนโลยี ปัจจัยการผลิต การเลือกปัจจัยทุน เป็นต้น เพื่อให้การลงทุนดังกล่าวเกิดประโยชน์สูงสุด และเหมาะสมกับสภาพความต้องการของสังคม รวมทั้งสามารถใช้ขีดความสามารถในการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการอย่างมีประสิทธิภาพ

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลสมัยใหม่ (Modern Economic Regulation) มีจุดเปลี่ยนที่สำคัญซึ่งเกิดจากนโยบายการปฏิรูปกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ในการตัดสินใจใดๆ ของผู้ประกอบการจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น การเลือกเทคโนโลยีที่ทำให้การผลิตเกิดผลกระทบภายนอกน้อยที่สุด การส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และการกำกับดูแลราคาเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ การส่งเสริมให้ใช้โครงข่ายร่วมกันมากขึ้นเพื่อสร้างผลกระทบภายนอกในโครงข่าย (Network Externalities) นอกจากนี้ ในหลายกรณีการกำกับดูแลสมัยใหม่ทำให้การกำกับดูแลเข้มข้นเพิ่มขึ้นในบางเรื่อง และลดลงในบางเรื่อง เช่น การปรับโครงสร้างกิจการ

จากรายละเอียดข้างต้นที่ได้กล่าวมา แสดงถึงแนวความคิดพื้นฐานของการกำกับดูแล รวมถึงรูปแบบของการกำกับดูแลต่างๆ แต่คำถามสำคัญของการกำกับดูแลคือ “จะมีการเข้าไปกำกับดูแลกิจการ/ผู้ประกอบการรายใด ในอุตสาหกรรมใด ด้วยวิธีการใด และจากการกำกับดูแลนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายใด” หากสามารถตอบคำถามเหล่านี้ได้อย่างเหมาะสม จะก่อให้เกิดผลทางการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพได้

ลักษณะของตลาดและกิจการที่ถูกกำกับดูแล

กิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ถูกกำกับดูแล (Regulated Industries) ประกอบด้วย กิจการไฟฟ้า กิจการปิโตรเลียม กิจการประปา กิจการไปรษณีย์ กิจการโทรคมนาคม กิจการให้บริการอินเทอร์เน็ต กิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง กิจการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ และกิจการอื่นๆ ลักษณะที่สำคัญของกิจการเหล่านี้คือ

ประการแรก เป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่ ในกิจการหนึ่งๆ จะประกอบด้วยกิจการที่เกี่ยวข้องกันและจำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันเพื่อให้บริการแก่ผู้บริโภค

ประการที่สอง ในประเทศไทย ผู้ประกอบกิจการเหล่านี้มักจะเริ่มต้นจากการจัดตั้งตามกฎหมายและดำเนินงานโดยรัฐบาลผ่านรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกิจการเหล่านี้ ผลิต จัดหา และจำหน่ายสินค้าและบริการมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) กล่าวคือ เป็นสินค้าที่มีลักษณะไม่เป็นปรปักษ์ต่อการบริโภค (Non Rivalry) โดยผู้บริโภคแต่ละรายสามารถบริโภคสินค้าหรือบริการและได้รับความพอใจ และหากมีผู้บริโภครายอื่นมาใช้สินค้าหรือบริการด้วยก็并不会ทำให้ผู้บริโภคเดิมได้รับความพอใจลดลงแต่อย่างใด นอกจากนี้ สินค้าสาธารณะยังเป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันได้ (Non Exclusivity) แม้ว่าผู้บริโภคจะไม่ได้จ่ายค่าสินค้าหรือบริการก็ไม่สามารถกีดกันไม่ให้ผู้บริโภคใช้สินค้าหรือบริการได้

ประการที่สาม ในระบบนิเวศ (Ecosystem) ของกิจการเหล่านี้จะประกอบด้วย “กิจการที่ผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดและมีการแข่งขันในตลาดได้” และ “กิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ” สำหรับกิจการที่ผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดและมีการแข่งขันในตลาดได้ จำเป็นต้องอาศัยนโยบายเปิดเสรีกิจการ เพื่อให้ผู้ประกอบการในภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนกับรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอยู่หรือสามารถได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ในฐานะผู้ประกอบการรายใหม่ทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการนี้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะเฉพาะทางด้านเทคโนโลยี โครงสร้างตลาดยังจำกัดอยู่ที่ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดหรือตลาดผู้ขายน้อยราย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แม้ว่าผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาสู่ตลาด แต่ก็ไม่ได้มีจำนวนมากมายจนกระทั่งทำให้ตลาดนั้นกลายเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์

เพื่อให้่ายต่อความเข้าใจ ต่อจากนี้จะเรียก “กิจการที่ผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดและมีการแข่งขันได้ในตลาดได้” ว่า “กิจการที่แข่งขันได้” และเรียก “กิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ” ว่า “กิจการที่มีลักษณะผูกขาด” หรือ “กิจการที่แข่งขันไม่ได้”

เมื่อกล่าวถึง “กิจการที่มีลักษณะผูกขาด” นอกจากกิจการนั้นมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติแล้ว ในหลายกรณีกิจการเหล่านี้ยังมีลักษณะผูกขาดเนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการอันใดแก่ รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ประกอบกิจการแต่เพียงรายเดียวจึงเป็นผู้ผูกขาดในกิจการนั้นๆ หรือรัฐบาลได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องรับภาระเป็นผู้ดำเนินกิจการในการจัดหาสินค้าและบริการให้ทั่วถึง (Universal Service Obligation) โดยครอบคลุมพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลความเจริญ รวมไปถึงการรับภาระเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation) เนื่องจากสินค้าหรือบริการหลายประเภทมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) สินค้าหรือบริการเหล่านี้เป็นสินค้าหรือบริการที่ผู้ประกอบการในภาคเอกชนไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนในการจัดหาสินค้าและบริการ เพราะเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือต้องใช้เงินลงทุนและต้นทุนในการดำเนินการสูง ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลมักจะกำกับดูแลราคาไม่ให้สูงจนเกินไปเพื่อให้ผู้ใช้สินค้าหรือบริการสามารถเข้าถึงและชำระค่าบริการได้ ราคาที่ถูกกำกับดูแลจึงมักจะต่ำกว่าต้นทุนเฉลี่ยที่แท้จริง ทำให้ผู้ประกอบการขาดทุนจากการประกอบกิจการเหล่านี้

โครงสร้างของหนังสือ

เนื้อหาของหนังสือนี้จะเริ่มจากทฤษฎีการกำกับดูแลที่อธิบายสาเหตุที่จะต้องกำกับดูแลกิจการ สาธารณูปโภคสาธารณูปการ ได้แก่ Normative Theory และ Positive Economic Theory of Regulation ต่อมาในบทที่ 3 กล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญที่ใช้ในการตัดสินใจว่าควระกำกับดูแลกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ และ/หรือกิจการที่แข่งขันไม่ได้ หรือควรจะใช้ทางเลือกอื่นที่สามารถทดแทนการกำกับดูแลได้ อาทิ การแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตลาด การดำเนินกิจการเหล่านี้โดยรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงการใช้นโยบายแข่งขันทางการค้า เป็นต้น

การใช้การแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตลาดทดแทนการกำกับดูแลในกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ และ/หรือกิจการที่แข่งขันไม่ได้แล้ว ในบทที่ 4 ได้พิจารณาถึงวิธีการแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตลาด ได้แก่ การประกวดราคา และการประมูล โดยเฉพาะการประกวดราคาและการประมูลสินค้าซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการคัดเลือกผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้เข้าสู่ตลาด

หากพิจารณาแล้วพบว่ากิจการนั้นไม่สามารถใช้การแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตลาดทดแทนการกำกับดูแลได้ ก็จะต้องใช้การกำกับดูแลต่อไป โดยในบทที่ 5 ได้กล่าวถึงทฤษฎีในการกำกับดูแลโดยเฉพาะ

วิธีการกำกับดูแลทางด้านราคาที่จะก่อให้เกิดสวัสดิการต่อสังคมมากที่สุด โดยสมมติว่ามีข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์ และให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลราคาในกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ และ/หรือกิจการที่แข่งขันไม่ได้

อย่างไรก็ตาม องค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการมักจะมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมมาตร โดยเฉพาะผู้ประกอบการมักจะมีข้อมูล ต้นทุน และเทคโนโลยีในการผลิต และทราบถึงระดับความพยายามของตนเองในการดำเนินงาน รวมทั้งข้อมูลทางด้านอุปสงค์และผู้บริโภคมากกว่าและดีกว่า องค์กรกำกับดูแล ในบทที่ 6 กล่าวถึงกลไกการกำกับดูแลราคาที่มีประสิทธิภาพที่สามารถบรรเทาปัญหาข้อมูลข่าวสารซ่อนเร้น และพฤติกรรมซ่อนเร้นของผู้ประกอบการ

ในการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ องค์กรกำกับดูแลมักจะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในกิจการเหล่านี้ ทั้งทางด้านเทคโนโลยีและต้นทุนในการผลิต และการเปลี่ยนแปลงด้านอุปสงค์ จึงทำให้องค์กรกำกับดูแลต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการกำกับดูแลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วย บทที่ 7 แสดงถึงการกำกับดูแลเชิงพลวัตเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้

เมื่อเทคโนโลยีและอุปสงค์เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้กิจการหนึ่งๆ นั้นเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติที่ไม่ยั่งยืน และสามารถเปิดเสรีให้ผู้ประกอบกิจการรายใหม่เข้ามาแข่งขันในตลาดได้ การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้องค์กรกำกับดูแลจะต้องพิจารณาว่ากิจการใดเป็นกิจการผูกขาดที่ควรกำกับดูแล และกิจการใดเป็นกิจการที่แข่งขันได้และไม่จำเป็นต้องกำกับดูแลอีกต่อไป ในบทที่ 8 กล่าวถึงปัจจัยที่ควรพิจารณาในการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแล และแนวทางในการเปิดเสรีกิจการที่แข่งขันได้ เพื่อให้ให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการรายเดิมที่เป็นเจ้าของกิจการโครงข่ายและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นมักมีข้อได้เปรียบผู้ประกอบการรายใหม่ที่ต้องการเข้ามาแข่งขันในกิจการปลายน้ำที่สามารถแข่งขันได้แต่จะต้องใช้โครงข่ายและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นเหล่านี้ในการให้บริการแก่ผู้บริโภค ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลจำเป็นต้องกำกับดูแลการให้บริการโครงข่ายอย่างเหมาะสม ในบทที่ 9 กล่าวถึงการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโครงข่ายทางเดียวและสองทางเพื่อให้การเข้าใช้โครงข่ายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เมื่อเข้าใจทฤษฎีและหลักการในการกำกับดูแลแล้ว เนื้อหาในบทที่ 10 จะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลในทางปฏิบัติ โดยองค์กรกำกับดูแลจะกำหนดวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลให้ชัดเจน และพิจารณาใช้วิธีการกำกับดูแลที่ได้รับความนิยม อาทิ การกำกับดูแลอัตราผลตอบแทนและการกำกับดูแลด้วยแรงจูงใจ ในบทนี้จะแสดงวิธีการกำกับดูแล ข้อดีและข้อด้อย รวมทั้งข้อพึงระวังในการเลือกใช้วิธีการกำกับดูแลอีกด้วย

การกำกับดูแลและการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการยังไม่เพียงพอหากกิจการเหล่านี้ยังไม่ได้รับการปฏิรูปที่เหมาะสมและยังคงดำเนินงานโดยรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก การปฏิรูปกิจการเหล่านี้ถือว่าเป็นเงื่อนไขจำเป็นเพื่อให้การกำกับดูแลและการส่งเสริมการแข่งขันนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและทางเทคนิค โดยบทที่ 11 ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ แนวคิดและทฤษฎีในการปฏิรูป แบ่งการปฏิรูปออกเป็น การปรับโครงสร้างกิจการ การปฏิรูปการกำกับดูแล และการปฏิรูปความเป็นเจ้าของ โดยให้ความสำคัญกับลำดับขั้นตอนในการปฏิรูปดังกล่าว

บทที่ 12 ให้หลักการและเหตุผลในการปฏิรูปการกำกับดูแลโดยเฉพาะการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ และการออกแบบองค์กรกำกับดูแลที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะเจาะจงและระดับการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งเพื่อบรรเทาปัญหาการครอบงำในการกำกับดูแล โดยบทที่ 13 ได้อธิบายความหมายของการปฏิรูปความเป็นเจ้าของ รวมไปถึงวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการแปรรูป และคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเมื่อตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการที่แข่งขันได้และการป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดและพฤติกรรมต่อต้านหรือกีดกันการแข่งขันจำเป็นต้องดำเนินไปควบคู่กัน ในบทสุดท้าย บทที่ 14 ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลและนโยบายแข่งขันทางการค้า โดยระบุว่าพฤติกรรมใดเป็นพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันและจำเป็นต้องมีการเยียวยาเพื่อบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อไป

แบบฝึกหัดท้ายบท

1. “การกำกับดูแลของรัฐ (Government Regulation)” คืออะไร และแบ่งออกเป็นกี่ประเภท จงอธิบาย
2. จงอธิบายเป้าหมายในการกำกับดูแลทางเศรษฐศาสตร์ พร้อมทั้งยกตัวอย่างเครื่องมือในการกำกับดูแลมาสองเครื่องมือที่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายในการกำกับดูแลได้
3. จงอธิบายลักษณะของกิจการที่ถูกกำกับดูแล (Regulated Industries) พร้อมทั้งยกตัวอย่างประกอบคำอธิบาย
4. “สินค้าสาธารณะในกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการเป็นสินค้าจำเป็น รัฐจึงควรเข้ามากำกับดูแลในทุกๆ ขั้นตอน โดยไม่ต้องคำนึงถึงระบบนิเวศของกิจการเหล่านั้น” ท่านเห็นด้วยกับคำกล่าวนี้หรือไม่ จงอธิบาย

บทที่ 2

ทฤษฎีการกำกับดูแล

ทฤษฎีการกำกับดูแล (Theory of Regulation) ต้องการตอบคำถามว่า “เหตุใดจึงต้องกำกับดูแลกิจกรรมสาธารณูปโภคสาธารณูปการ” วัตถุประสงค์ของบทนี้คือเพื่ออธิบายทฤษฎีการกำกับดูแลที่ประยุกต์ใช้กับกิจกรรมสาธารณูปโภคสาธารณูปการโดยคำนึงถึงความสามารถและข้อจำกัดในการอธิบายสาเหตุที่ต้องมีการกำกับดูแลในแต่ละทฤษฎี

ทฤษฎีการกำกับดูแลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ Normative Theory หรือ Public Interest Theory และ Positive Economic Theory of Regulation ในบทนี้จะอธิบายทฤษฎีการกำกับดูแลสองกลุ่มใหญ่ๆ โดยแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการอธิบายที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

ประโยชน์ของการศึกษาทฤษฎีการกำกับดูแลทั้งสองกลุ่มนี้ ประการแรกคือ การอธิบายสาเหตุของการกำกับดูแลด้วยชุดทฤษฎีที่แตกต่างกันจะช่วยบ่งบอกถึงความเหมาะสมในการวางนโยบายการกำกับดูแลและวิธีการกำกับดูแล และชี้แนวทางในการแทรกแซงตลาดและกิจกรรมทางเศรษฐกิจรวมทั้งรูปแบบในการแทรกแซงอีกด้วย

ประการที่สองคือ ชุดทฤษฎีที่แตกต่างกันจะนำมาใช้ในการประเมินผลกระทบของการกำกับดูแลได้ตรงตามสาเหตุที่มีการกำกับดูแลหนึ่งๆ เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น สมมติว่าองค์กรกำกับดูแลต้องการกำกับดูแลราคาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นราคาที่สะท้อนต้นทุนแท้จริง การประเมินผลกระทบของการกำกับดูแลราคาก็ควรวัดผลของกำกับดูแลราคาตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ หรือสมมติว่าในกรณีที่มีการกำกับดูแลเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันหลายกลุ่ม จะนำมาซึ่งการกำกับดูแลราคาที่ต่ำกว่าราคาที่สะท้อนต้นทุนแท้จริงเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจในการต่อรอง เป็นต้น

Normative Theory (Public Interest Theory)

Normative Theory หรือ Public Interest Theory ได้อธิบาย “สาเหตุที่ควรกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ” (Why should we regulate?) ภายใต้ข้อสมมติว่ารัฐหรือองค์กรกำกับดูแล (Regulator) มีข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์ มีความสามารถในการตัดสินใจและในการบังคับใช้ (Enforce) กฎระเบียบที่ตนได้กำหนดหรือตั้งขึ้นไว้ และเป็นผู้มีเมตตา (Benevolent) และกระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

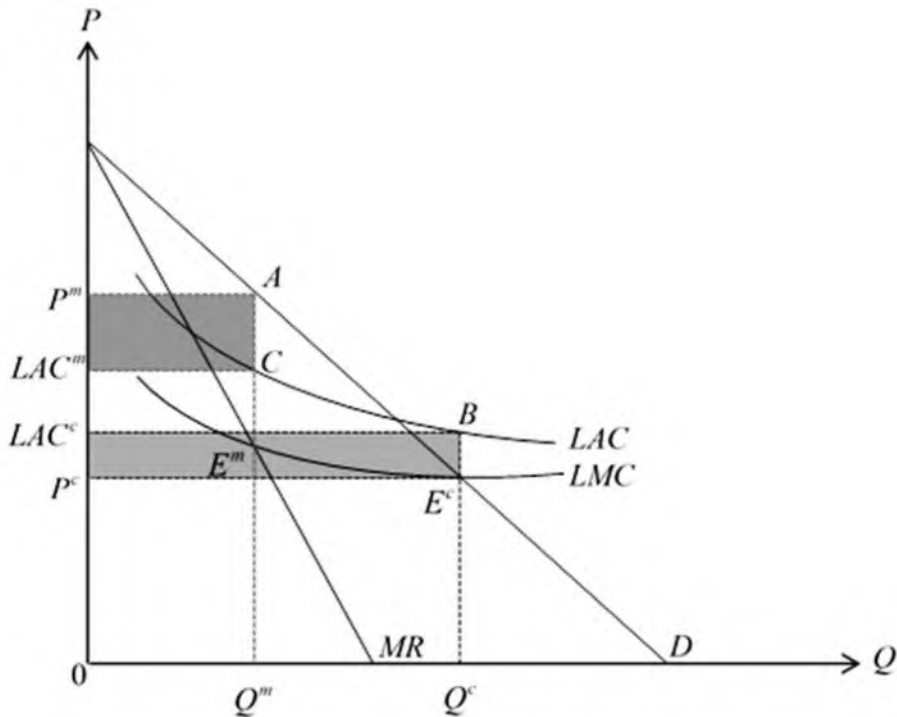
ทฤษฎีกลุ่มนี้กล่าวว่าสาเหตุหลักในการกำกับดูแล คือ “ความล้มเหลวของตลาด (Market Failure)” อันเนื่องมาจากการใช้ “อำนาจเหนือตลาด” ในกิจการที่มีรูปแบบ “การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)” และในกิจการที่ผู้ประกอบการสามารถใช้ “อำนาจผูกขาด (Monopoly Power)” หรือ “อำนาจเหนือตลาด (Market Power)” ผ่านพฤติกรรม (Conduct) ต่างๆ

1. กิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ

สาเหตุหลักที่จำเป็นจะต้องมีการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เนื่องจากกิจการเหล่านี้มีลักษณะเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ

1.1 ลักษณะของกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ

กิจการผูกขาดโดยธรรมชาติหมายถึง กิจการที่มีผู้ผลิตเพียงรายเดียว ต้นทุนคงที่ของการผลิตมีสัดส่วนที่สูง โดยที่ต้นทุนเฉลี่ยของการผลิต (Long-run Average Cost: LAC) ยิ่งลดลงเมื่อมีการผลิตในปริมาณ (Q) ที่เพิ่มขึ้น



ภาพที่ 2.1 ลักษณะของกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ

ภาพที่ 2.1 เป็นภาพที่แสดงดุลยภาพของตลาดที่ผู้ผลิตดำเนินกิจการในลักษณะที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยผู้ผลิตมีโครงสร้างต้นทุนแสดงด้วยเส้นต้นทุนเฉลี่ยในระยะยาว (LAC) และเส้นต้นทุนส่วนเพิ่มในระยะยาว (Long-run Marginal Cost: LMC) ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า LAC ในทุกปริมาณการผลิต แสดงให้เห็นว่าฟังก์ชันต้นทุนดังกล่าว อยู่ในช่วงการผลิตที่ก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) โดยเมื่อผู้ผลิตผลิตสินค้าหรือบริการจำนวนเพิ่มขึ้น ต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตยิ่งลดลง ซึ่งผู้ผลิตรายนี้เผชิญอุปสงค์ของตลาด (Market Demand: D) จะสามารถสร้างรายรับส่วนเพิ่ม (Marginal Revenue: MR) ให้กับผู้ผลิตแสดงด้วยเส้น MR

จากภาพที่ 2.1 ซึ่งแสดงถึงลักษณะของเส้นต้นทุนส่วนเพิ่มและต้นทุนเฉลี่ยในระยะยาวของผู้ผลิตในฐานะผู้ผูกขาดโดยธรรมชาติ หากปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ผู้ผลิตรายนี้จะผลิตในปริมาณที่ทำให้ตนเองได้รับผลกำไรสูงสุดตามเงื่อนไขรายรับส่วนเพิ่มเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม ($MR = LMC$) จุดดุลยภาพในกรณีนี้แสดงด้วยจุด E^m ผู้ผลิตจะผลิตสินค้าปริมาณ Q^m หน่วย และตั้งราคา P^m ตามความเต็มใจจ่ายของผู้บริโภค (Willingness to Pay) บนเส้นอุปสงค์ของตลาด ในการผลิตสินค้าปริมาณ Q^m ผู้ผลิตมีต้นทุนต่อหน่วยในการผลิต ณ ปริมาณ Q^m หน่วย อยู่ที่ LAC^m จะเห็นได้ว่าผู้ผูกขาดจะได้รับกำไรเกินปกติจากการดำเนินกิจการแสดงด้วยพื้นที่แรเงา $LAC^m P^m AC$ การตั้งราคานี้จะก่อให้เกิด

เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Inefficiency) เนื่องจากราคาสูงกว่าต้นทุนที่แท้จริง ความไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรนี้แสดงด้วยประโยชน์สาบสูญ (Deadweight Loss) หรือพื้นที่ AE^cE^m นั้นเอง

เพื่อลดความไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรอันเกิดจากการดำเนินกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ รัฐจึงเข้ามากำกับดูแลการตั้งราคา โดยให้ผู้ประกอบการตั้งราคา ณ เงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรสูงสุด (หรือสามารถกล่าวได้ว่าทำให้เกิดประโยชน์สาบสูญน้อยที่สุดหรือไม่มีประโยชน์สาบสูญเหลืออยู่เลย) ซึ่งก็คือราคาที่สะท้อนความเต็มใจจ่ายของผู้บริโภคจะต้องเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มในระยะยาวของผู้ประกอบการ ($P^c = LMC$) การตั้งราคาตามเงื่อนไขดังกล่าวแสดงดุลยภาพ ณ จุด E^c ผู้ประกอบการจะผลิตสินค้าในปริมาณ Q^c หน่วย จะเห็นได้ว่าการผลิตและจำหน่าย ณ ราคาและปริมาณนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์สาบสูญแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ณ ปริมาณการผลิตนี้ ผู้ประกอบการจะผลิตโดยมีต้นทุนเฉลี่ยเท่ากับ LAC^c ต่อหน่วย ซึ่งสูงกว่าราคาที่ผู้ประกอบการขายได้ ผู้ประกอบการจะเผชิญภาวะขาดทุนซึ่งแสดงด้วยพื้นที่ $LAC^cBE^cP^c$ ดังนั้น รัฐจะต้องพิจารณาแลกเปลี่ยน (Tradeoff) ระหว่างประโยชน์ที่ได้จากการกำกับดูแลซึ่งทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มขึ้นแต่กลับส่งผลให้ผู้ประกอบการประสบภาวะขาดทุน

อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ยังมีข้อวิจารณ์ว่าในความเป็นจริงการกำกับดูแลราคากลับทำให้ราคาปรับตัวสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเปรียบเทียบกับราคาในอดีต ซึ่งขัดแย้งกับทฤษฎีที่ได้กล่าวไว้ และแนวคิดนี้ยังไม่สามารถอธิบายถึงความเป็นจริงที่เกิดขึ้นว่าเหตุใดกิจการที่ไม่ได้มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติก็ถูกกำกับดูแลเช่นกัน จึงสามารถกล่าวได้ว่ากิจการที่ควรถูกกำกับดูแลนั้นอยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงมีอำนาจเหนือตลาด (Market Power) และสามารถใช้อำนาจเหนือตลาดในการกำหนดราคาและปริมาณสินค้าหรือบริการ กิจการที่มีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้ผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาดมากที่สุด คือกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)

ดังนั้น ก่อนที่รัฐหรือองค์กรกำกับดูแลจะตัดสินใจว่าควรจะกำกับดูแลกิจการใดหรือไม่นั้น ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณากำกับดูแลควรพิจารณา เมื่อรัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแล ให้น้ำหนักเกี่ยวกับประเด็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นสำคัญในการตัดสินใจกำกับดูแล ก็คือกิจการดังกล่าวมีลักษณะที่เข้าข่ายเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติหรือไม่ การจะวิเคราะห์และตัดสินใจว่ากิจการนั้นมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติหรือไม่ ขึ้นอยู่กับแนวความคิดที่รัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแลใช้ในการวิเคราะห์ลักษณะของกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิดหลัก ดังต่อไปนี้

แนวคิดที่ 1: แนวคิดดั้งเดิม (Traditional View)

แนวคิดแรกเป็นแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย แนวคิดนี้สมมติว่าในขณะที่ทำการวิเคราะห์ ผู้ประกอบการใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่ในการดำเนินกิจการและผู้ประกอบการผลิตสินค้าเพียงประเภทเดียว (Single Output) กิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่ใช้เงินลงทุนสูง นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังมีข้อสมมติอีกด้วยว่าราคาปัจจัยการผลิตคงที่ ด้วยลักษณะของกิจการดังกล่าวมาแล้ว จึงทำให้เมื่อผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการมากยิ่งขึ้นจะทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตสินค้าหรือให้บริการในระยะยาวลดลงเรื่อยๆ ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า “การประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale)” และเมื่อผู้ประกอบการดำเนินกิจการในระยะยาวจะก่อให้เกิด “ผลได้ต่อขนาดเพิ่มขึ้น (Increasing Return to Scale)” กล่าวคือผู้ประกอบการสามารถใช้ส่วนผสมของปัจจัยการผลิตในการผลิตสินค้าหรือบริการโดยเมื่อเพิ่มปัจจัยการผลิตทุกชนิดในสัดส่วนเดียวกันแล้วจะสามารถผลิตสินค้าหรือให้บริการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงกว่าปัจจัยการผลิตที่เพิ่มขึ้น

หากผู้ประกอบการสามารถผลิตสินค้าหรือให้บริการในระยะยาวแล้วก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดรวมทั้งได้รับผลได้ต่อขนาดเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการรายนั้นจะมีความได้เปรียบผู้ประกอบการรายอื่นหรือรายใหม่ที่ไม่สามารถผลิตสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้นแล้วต้นทุนเฉลี่ยลดลงได้อย่างต่อเนื่อง และจะเผชิญกับต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตที่สูงกว่า จึงไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดอันเกิดจากการผูกขาดโดยธรรมชาติได้ ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดอันเกิดจากการผูกขาดโดยธรรมชาติมีแรงจูงใจที่จะผลิตและตั้งราคาเพื่อให้ได้รับกำไรสูงสุด ดังแสดงในภาพที่ 2.1 และเนื่องจากลักษณะกิจการผูกขาดโดยธรรมชาตินี้จึงไม่เกิดการแข่งขันขึ้นในตลาด (Competition within the market) ผู้ประกอบการสามารถตั้งราคาสินค้าหรือบริการตามเส้นอุปสงค์ของตลาดโดยไม่ต้องคำนึงถึงการแข่งขันในตลาดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปทานหรือการตัดสินใจเลือกของผู้ประกอบการเท่านั้นโดยมีข้อสมมติว่าปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคหรือเส้นอุปสงค์ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแม้ว่าเวลาจะผ่านไป ทำให้การผูกขาดโดยธรรมชาติของผู้ประกอบการจะดำรงอยู่ตราบเท่าที่ผู้ประกอบการสามารถตอบสนองความต้องการทั้งหมดของตลาดได้

ด้วยแนวคิดดั้งเดิมนี้ กิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาตินั้น จะสามารถดำเนินการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพทางเทคนิค (Technical Efficiency) เนื่องจากกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติจะผลิตสินค้าจำนวนมากจนเกิดการประหยัดจากขนาด (ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยการผลิตค่อยๆ ลดลง จึงสามารถผลิต ณ ปริมาณการผลิตที่มีต้นทุนเฉลี่ยต่ำที่สุดได้) นับเป็นช่วงการผลิตที่ก่อให้เกิดต้นทุนต่ำสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการผลิตสินค้าหรือบริการปริมาณหนึ่งๆ สอดคล้องกับแนวคิดของประสิทธิภาพทางเทคนิคที่กล่าวว่า เป็นการผลิตสินค้าปริมาณหนึ่ง ณ ต้นทุนต่ำที่สุดนั่นเอง แต่ในขณะเดียวกัน

กิจการดังกล่าวกลับไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างประสิทธิภาพทางการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากสินค้าหรือบริการที่กิจการดังกล่าวนี้ผลิตออกมา มิได้มีการตั้งราคา ณ ต้นทุนส่วนเพิ่มตามแนวคิดของการกำหนดราคาเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรที่สูงที่สุด และหากผู้ประกอบการจะตั้งราคาเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม ผู้ประกอบการจะเผชิญกับสถานะขาดทุน เพราะต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตสินค้าหรือบริการ สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มเสมอเมื่อผลิตในช่วงการประหยัดจากขนาด ดังนั้นแล้ว ผู้ผลิตจะไม่ตั้งราคา ณ ระดับที่เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มอย่างแน่นอน จากที่ได้กล่าวมานี้แสดงลักษณะที่ขัดแย้งกันของกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติที่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเทคนิค แต่กลับก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพทางการจัดสรรทรัพยากร

แนวคิดที่ 2: Concept of Subadditivity

แนวคิดต่อมาริเริ่มจาก Baumol, Panzar & Willig (1982) ผู้ซึ่งได้ขยายนิยามและลักษณะของ “กิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ” ให้ครอบคลุมมากกว่าลักษณะอย่างแคบที่กำหนดให้กิจการนั้นต้องมีการประหยัดต่อขนาดหรือผลได้ต่อขนาดเพิ่มขึ้นเท่านั้น แนวคิดนี้ได้นิยามกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ Subadditivity of Costs กล่าวคือ “กิจการจะมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติได้ ก็ต่อเมื่อมีการผลิตสินค้าหรือให้บริการเพิ่มขึ้นแล้ว ฟังก์ชันต้นทุนยังคงมีลักษณะ Subadditive” โดยฟังก์ชันต้นทุนที่มีลักษณะ Subadditive ณ ปริมาณการผลิตหนึ่งๆ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ

$$C(q) < \sum_{i=1}^N C(q_i) \quad (2.1)$$

โดยให้

$$\sum_{i=1}^N q_i = q \text{ และ } N \geq 2$$

กำหนดให้ i แสดงผู้ผลิตรายที่ i โดยรวมแล้วในตลาดจะมีผู้ผลิตจำนวน N ราย

$C(q)$ เป็นต้นทุนรวมในการผลิตของผู้ผลิตเพียงรายเดียวในการผลิตสินค้า q หน่วย

$\sum_{i=1}^N C(q_i)$ เป็นผลรวมของต้นทุนในการผลิตสินค้าของผู้ผลิตแต่ละราย โดยแต่ละ

รายผลิตในปริมาณ q_i โดยกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้ามีจำนวน N ราย ($N \geq 2$)