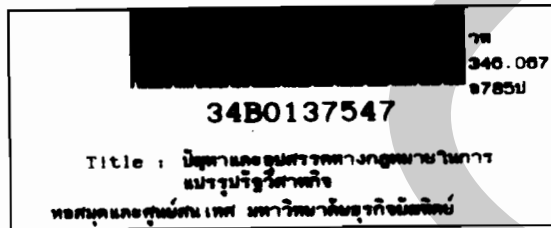




ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ :
ศึกษาเฉพาะกรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

นายอุดม เขียวครามจีน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา

พ.ศ. 2543

ISBN 974 - 281 - 490 - 2

**PROBLEMS AND OBSTACLES IN LEGAL ASPECTS
OF STATE ENTERPRISES PRIVATIZATION : PEA
PRIVATIZATION CASE STUDY**

Mr. Udom Keokramjeen

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

2000

ISBN 974 - 281 - 490 - 2

เลขทะเบียน.....	0137547
วันลงทะเบียน.....	- 9.ค. 2543
เลขเรียกหนังสือ.....	346.061 ด765.1 92

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
ชื่อนักศึกษา	นายอุดม เขียวครามจิน
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.ดร. สุรพล นิตไกรพจน์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2542

บทคัดย่อ

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ) เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาขาพลังงาน จะต้องทำการแปรรูปตามนโยบายของรัฐบาล แต่ด้วยเหตุที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานใหญ่ มีเครือข่ายอยู่ทั่วประเทศ ปัจจุบันมีพนักงานถึงสามหมื่นคนเศษ จากการศึกษาพบว่า ยังมีพนักงานอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่เข้าใจถึงเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดีพอ พนักงานเหล่านี้ต่างหวัดคิดว่าตนเองอาจต้องถูกปลดออกจากงานเมื่อมีการแปรรูปแล้ว ความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้มีแนวโน้มว่าพนักงานกลุ่มนี้จะออกมาแสดงพลังต่อต้านการแปรรูป

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาวิจัยถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และแนวทางแก้ไขเพื่อให้การแปรรูปสามารถดำเนินต่อไปได้ โดยศึกษาวิจัยทางเอกสาร ด้วยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร หนังสือพิมพ์รายวัน รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่า มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยตรงอยู่

2 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

2542

โดยที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทุกสาขา ส่วนพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปสู่ภาคเอกชนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ปัญหาทางกฎหมายถือเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรค

ต่อการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้แก่ การเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น การค้าประกันหนี้โดยกระทรวงการคลัง การมีและใช้อำนาจมหาชน ส่วนปัญหาที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของพนักงาน การบังคับคดี และการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสามารถเลือกปฏิบัติได้หลายวิธี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงควรคงความเป็นเจ้าของไว้เพื่อให้มีอำนาจกำกับดูแลต่อไป วิธีการแปรรูปอย่างหนึ่งที่เห็นว่าเหมาะสม ควรนำมาใช้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยจัดทำเป็นขั้นตอน ดังนี้

1. จัดตั้งหน่วยธุรกิจ (BUSINESS UNIT) ในแต่ละสาขาในรูปแบบของธุรกิจเสริม เช่น ธุรกิจก่อสร้างและบำรุงรักษา ธุรกิจวิศวกรรม และธุรกิจผลิตภัณฑ์คอนกรีตควบคู่ไปกับธุรกิจหลัก คือ ธุรกิจเครือข่ายระบบไฟฟ้ากับธุรกิจจำหน่ายและบริการไฟฟ้า ให้ธุรกิจเหล่านี้เป็นหน่วยงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้มอบหมายนโยบาย จัดสรรงบประมาณ บุคลากรและเทคโนโลยี ให้หน่วยธุรกิจดังกล่าวมีสภาพคล้ายบริษัทรับผิดชอบการบริหารกิจการด้วยตนเองตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จัดให้มีการแยกต้นทุนเพื่อแสดงสถานะภาพของหน่วยธุรกิจนั้น ๆ

2. แยกหน่วยธุรกิจตามข้อ 1 ที่มีความพร้อมออกไปเป็นบริษัทจำกัด

3. แปรสภาพบริษัทจำกัดตามข้อ 2 ในส่วนที่เป็นธุรกิจเสริมทั้งหมดกับธุรกิจหลักจำหน่ายและบริการไฟฟ้าเป็นบริษัทมหาชนจำกัด แล้วนำเข้าตลาดหลักทรัพย์เพื่อขายหุ้นให้แก่ภาคเอกชน ส่วนธุรกิจหลักเครือข่ายระบบไฟฟ้ายังคงเป็นของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอยู่ต่อไป เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น จะเป็นการระดมทุนได้อย่างมาก เป็นลักษณะหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาได้อีกด้วย

Thesis Title : Problems and obstacles in legal Aspects of state
enterprise Privatization : PEA Privatization case study

Name : Mr. Udom Keokramjeen

Thesis Advisor : Assoc. Prof. Dr. Surapon Nitikraipot

Department : Law

Academic Year : 1999

ABSTRACT

Provincial Electricity Authority (PEA) is public utility in energy sector. PEA shall be privatized under the government policy. Since PEA is one of the very big organization responsible for electric energy distribution throughout the country. There are more than 30,000 employees. The study reveals that the employees do not understand the current situation of the coming privatization process. They are concerned about their future and afraid of being unemployed. These unclear-cut situations lead to the opposition of PEA privatization plan.

The main objective of the thesis is to study and do some research of the problems and obstacles in legal aspects for the PEA privatization process. Some suggestions are introduced to pave the way for the progress of privatization. These suggestions are based on study and research of many sources such as textbook, paper, newsletter, newspaper, seminar and research reports, thesis and etc.

The study found that there are two relevant privatization Acts:

1. State enterprise Corporatization Act B.E. 2542
2. Provincial Electricity Authority Act B.E. 2503 and the Amendment Act B.E. 2542

State enterprise Corporatization Act B.E. 2542 was established to be the tools for the implementation of privatization process. Provincial Electricity Authority Act B.E. 2503 was also revised to pave the way for the success of PEA privatization to be private enterprise. However, from the case study results there are some important legal issues that might obstruct the PEA privatization process. Those obstructions are: for example, the change of creditor to share holder,

government debt guarantee by the ministry of finance, public jurisdiction and those are relevant to PEA Act such as employee's authority, law enforcement and land revocation etc.

There are many ways and means to achieve the privatization process. Since PEA is the energy sector state enterprise concerning state security, The government should maintain its authority to control this sector. There is one way of doing PEA privatization process that is suitable and should be done in step by step are as follows.

Step 1 : Establishment of the business unit (B.U.) in each sector for the non core business such as the construction and maintenance sector, engineering sector and concrete product sector in conjunction with 2 core business, the national grid and the energy sale and service sector have to be implemented. At first these sectors are still part of PEA organization that they can manage and control their own business. PEA only issues policy, allocates budgets, manpowers and technologies to those business units.

Step 2 : Privatize the successful non core business unit in step 1 to be the company limited.

Step 3 : Turn the company limited in step 2 of all the non core business and a core business, **the energy sale and service sector** into public company limited and list them in the stock exchange. The main core business unit, **the national grid** is still being PEA because of its national security reason. The above introduced privatization process can expectedly mobilize the great amount of fund for the public company limited. This is one of the certain type of privatization process conducive to solving the consequence problems.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดีก็ด้วยความกรุณาของท่านอาจารย์ รศ.ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งท่านได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยท่านได้ให้คำแนะนำ แสดงข้อคิดเห็นในแง่มุมที่หลากหลาย แนะนำเอกสาร ตำรา และแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนช่วยกรุณาตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนวิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้ความกรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาให้คำชี้แนะเพิ่มเติม ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และขอกราบขอบพระคุณคุณเอกวิวัฒน์ ไพบุลย์วรชาติ รองผู้อำนวยการสำนักแผนวิสาหกิจ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ รวมทั้งได้ให้แนวคิดในเรื่องแนวทางการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และจัดหาข้อมูลให้เป็นอย่างดี

ขอกราบขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ รวมทั้งท่านได้ชี้แนะให้การจัดทำวิทยานิพนธ์นี้มีเนื้อหาสาระมากขึ้น บุคคลที่สำคัญอีกท่านหนึ่งที่ต้องกล่าวถึงและต้องขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงคือ ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ซึ่งท่านได้กรุณาชี้แนะให้ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้มาแต่ต้น และได้ติดตามผลด้วยความห่วงใยตลอดมาจนประสบผลสำเร็จ

สุดท้าย ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานอีกสองท่านที่ให้ความร่วมมือ แนะนำ จัดหาข้อมูล ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีเนื้อหามากขึ้นคือ คุณปรเมศวร์ ศิริรักษ์ และคุณพูลสวัสดิ์ ปรีดานอกจากนั้นบุคคลสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จในครั้งนี้อย่างยิ่งก็คือ คุณเขาวรัตน์ เรืองสตรา ที่เป็นผู้ริเริ่มให้ความช่วยเหลือในการจัดรูปเล่ม และคุณค่านวณ รัชฌณรงค์ เพื่อนร่วมชั้นเรียน เป็นผู้สานต่อด้วยการจัดพิมพ์และจัดรูปเล่มเพิ่มเติมจนเสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนจึงขอขอบคุณบุคคลทั้งสองเป็นอย่างยิ่งด้วยเช่นกัน

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความดีอยู่บ้าง พอที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจค้นคว้า
ศึกษาวิจัยต่อไป ผู้เขียนขออุทิศความดีให้แก่บุพการีและคณาจารย์ทั้งหลายที่มีส่วนร่วมให้ผู้เขียน
ประสบความสำเร็จในการศึกษารั้งนี้ อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์เล่มนี้ย่อมมีความบกพร่องอยู่บ้าง
ไม่มากก็น้อย ซึ่งผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นายอุดม เขียวครามเงิน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	ญ
สารบัญตาราง	ท
สารบัญแผนภาพ	ฒ
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	6
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วไป และการดำเนินการ การแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	7
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วไป	8
2.1.1 ความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจ	8
2.1.2 ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	13
2.1.3 รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	14
2.1.4 สาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	15
2.1.5 นโยบายของรัฐบาลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	17
2.1.6 สถานภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	24

	หน้า
2.1.7 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามเงื่อนไขของ IMF	26
2.1.8 ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	32
2.2 การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในต่างประเทศ	34
2.2.1 ประเทศอังกฤษ	35
2.2.2 ประเทศนิวซีแลนด์	41
2.2.3 ประเทศญี่ปุ่น	46
2.2.4 ประเทศมาเลเซีย	57
2.3 การดำเนินการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	62
2.3.1 ประวัติความเป็นมาและการจัดตั้ง	62
2.3.2 สถานภาพและการดำเนินงาน	64
2.3.3 การดำเนินการแปรรูปตามมติคณะรัฐมนตรี	70
2.3.4 โครงสร้างการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามมติคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	89
3. ปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	96
3.1 ปัญหาทั่วไป	96
3.1.1 การประชาสัมพันธ์	97
3.1.2 ความพร้อมในการจัดโครงสร้าง กฟภ.	97
3.1.3 การยอมรับของพนักงาน กฟภ.	98
3.1.4 การประเมินราคาทรัพย์สินของ กฟภ.	99
3.1.5 การประเมินราคาหุ้นของ กฟภ.	100
3.2. ปัญหาทางกฎหมาย	101
3.2.1 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542	101
3.2.1.1 ปัญหาการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น	102
3.2.1.2 ปัญหาการค้ำประกันหนี้	105
3.2.1.3 ปัญหาการมีและใช้อำนาจมหาชน	106
3.2.1.4 ปัญหาความมั่นคงของพนักงาน	108
3.2.2 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503	111

	หน้า
3.2.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดี	111
3.2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงาน	112
3.2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการเวนคืนที่ดิน	112
4. แนวทางแก้ไขปัญหาในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	115
4.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	115
4.1.1 การประชาสัมพันธ์	115
4.1.2 การจัดเตรียมโครงสร้าง กฟภ	116
4.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับภาครัฐบาล	117
4.2.1 การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ	117
4.2.1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ	117
4.2.1.2 คุณสมบัติของคณะกรรมการองค์กรกำกับดูแลอิสระ	118
4.2.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลอิสระ	120
4.2.1.4 การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรกำกับดูแลอิสระ	121
4.2.1.5 ความคืบหน้าในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ	
สาขาพลังงาน	124
4.2.2 การจัดตั้งกองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจ	124
4.2.2.1 เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐ	126
4.2.2.2 วิธีการระดมเงินเข้ากองทุนฯ	126
4.2.2.3 วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ	126
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	127
5.1 บทสรุป	127
5.2 ข้อเสนอแนะ	130
บรรณานุกรม	131

	หน้า
ภาคผนวก	137
ก. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย (เพิ่มเติม)	138
ข. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย (เพิ่มเติม)	144
ค. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503	149
ง. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542	165
ประวัติของผู้วิจัย	175

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. ประเทศไทย : กลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	28
2. งบดุลของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ณ วันที่ 30 กันยายน 2540 และ 30 กันยายน 2541	66
3. งบกำไรขาดทุนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สำหรับสิ้นสุดเมื่อ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2541 และ 30 กันยายน 2540	68

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรสำคัญส่วนหนึ่งของรัฐ ที่รัฐสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความสำเร็จทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในการให้บริการสาธารณะประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยมุ่งเน้นในเรื่องที่ก่อให้เกิดความสงบแก่ประชาชนและความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา หลายประเทศในโลกได้ใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ และเป็นแหล่งแสวงรายได้มาสู่รัฐบาลเป็นเวลานาน

ต่อมาเมื่อประมาณ 15 - 20 ปีมานี้ ความด้อยประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศเริ่มปรากฏภาพให้เห็นในแงุ่มที่เป็นเชิงลบมากขึ้น เช่น คุณภาพลดลง ราคาค่าตอบแทนแพงขึ้น ในขณะที่การให้บริการก็ยังไม่ดีพอ นอกจากนั้นยังปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งต่างพากันสร้างหนี้สินพอกพูนขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนี้ต่างประเทศ อีกทั้งกิจการยังประสบกับภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่องส่งผลให้เป็นภาระต่อรัฐบาลที่ต้องเข้าค้ำประกันหนี้ และจะต้องนำเงินมาชดเชยเพื่อประคับประคองให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นยังคงดำเนินกิจการต่อไปได้ รัฐบาลของแต่ละประเทศต่างพยายามหาทางลดภาระ ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับรัฐบาลเพื่อลดบทบาทของรัฐลง จึงได้เกิดแนวคิดในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น

ประเทศไทยได้เริ่มโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการ โดยได้นำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2506) เป็นครั้งแรก และรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างขานรับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกำลังอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 นี้ มุ่งเน้นให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทในการร่วมดำเนินกิจการกับภาครัฐบาลมากขึ้น เป็นการระดมทุนเพื่อให้เกิดสภาพคล่องทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

ในช่วงรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2526 - 2529) ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายองค์กร เช่น องค์กรการสื่อสาร องค์กรเหมืองแร่ บริษัทหินอ่อน

จำกัด ร้านนารายณ์ โรงงานกระดาษ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้มีโครงการหรือข้อเสนอแนะที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกหลายแห่ง เช่น กิจการถนนลอยฟ้าของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการประกาศขายหุ้นของบริษัท การบินไทย จำกัด เป็นต้น¹

ในปลายสมัยของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คือ พ.ศ. 2530 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ(กรช) ได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎหมายเปลี่ยนแปลงสถานภาพของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายให้เป็น “บริษัทจำกัด” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณากร่างตามมติ กรช โดยใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.” แต่ในขณะนั้นได้มีการต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐบาลต้องพักการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้ชั่วคราว

ต่อมาในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วง พ.ศ. 2536 - 2538 กระทรวงการคลังได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารโลก ในการศึกษาปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และแนวทางที่เหมาะสมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญได้เสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายทุนของรัฐวิสาหกิจ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการปรับปรุงร่างกฎหมายฉบับนี้ใหม่โดยแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมีอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ แต่การดำเนินการยังไม่สำเร็จ

ในปี พ.ศ. 2539 เป็นช่วงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี คณะทำงานก็ยังได้ดำเนินการต่อไป โดยได้ศึกษาปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้มีการศึกษาถึงกฎหมายของต่างประเทศที่คล้ายคลึงกันเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายที่ยังค้างอยู่ให้สมบูรณ์ และในที่สุด ในวันที่ 17 กันยายน 2539 ก็ได้มีการนำร่างกฎหมายฉบับนี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย² ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.” นี้ ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.” ในเวลาต่อมา

ในปลายปี พ.ศ. 2539 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยเริ่ม

¹ พิพัฒน์ ไทอารีย์. “ทิศทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2540, หน้า 1.

² กรมบัญชีกลาง. สำนักการวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. “คู่มือและแนวทางในการปฏิบัติ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ.” ภาคผนวก 3 เมษายน 2542.

ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำอย่างต่อเนื่อง และประสพภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเรื่อยมาจนกระทั่งรัฐบาลต้องประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และในที่สุดเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 รัฐบาลได้ทำข้อตกลงในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 1 ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF โดยหนังสือนี้ได้ระบุว่า รัฐบาลจะดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงเสนอกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ (CORPORATIZATION LAW) ในปีงบประมาณ 2541³ สำหรับร่าง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ก็ได้ถูกนำเข้าสู่กระบวนการของกฎหมายจนสำเร็จและประกาศใช้ในวันที่ 4 ธันวาคม 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2542 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2542 เป็นต้นไป พระราชบัญญัติฉบับนี้นับเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีประเด็นสำคัญหลายประการที่นำมาวิจัยในวิทยานิพนธ์เล่มนี้

จากการที่รัฐบาลได้ประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัวดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นเวลาที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้น ภาวะขาดสภาพคล่องได้เกิดขึ้นกับวงการธุรกิจเกือบทั่วทุกองค์กร เนื่องจากเงินบาทของไทยมีมูลค่าลดลงเรื่อย ๆ เมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่น เช่น เงินดอลลาร์ของสหรัฐ อเมริกา เงินปอนด์ของอังกฤษ และเงินเยนของญี่ปุ่น เป็นต้น ธุรกิจในภาคเอกชนที่กู้เงินจากต่างประเทศต้องแบกรับภาระส่วนต่างในอัตราแลกเปลี่ยนของเงินที่กู้มารวมทั้งดอกเบี้ยอย่างมากมายมหาศาล เป็นเหตุให้ธุรกิจใหญ่น้อยต้องเลิกกิจการไปเป็นจำนวนมาก การขาดสภาพคล่องที่รุนแรงอย่างต่อเนื่องนี้ส่งผลไปถึงสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์และธนาคารพาณิชย์หลายแห่งขาดเงินหมุนเวียนจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ รัฐบาลต้องนำเงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเข้ามาช่วยเหลือเงินสำรองของกองทุนฟื้นฟูฯ หมดลง ในที่สุดรัฐบาลต้องขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (INTERNATIONAL MONETARY FUND : IMF) โดยขอกู้เงินจาก IMF เพื่อเสริมสภาพคล่องทางเศรษฐกิจและการเงินที่กำลังประสบปัญหาอยู่ ซึ่งในการขอกู้เงินดังกล่าว IMF ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้อย่างหนึ่งในหลายเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อระดมเงินมาเสริมสภาพคล่องทางเศรษฐกิจในภาคต่าง ๆ ของประเทศที่กำลังประสบปัญหาอย่างรุนแรง ดังนั้น เงื่อนไขของ IMF ดังกล่าว จึงมีส่วนทำให้รัฐบาลต้องเร่งรัดให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเร็วขึ้นอย่างจริงจัง

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแต่ละสาขาดำเนินนโยบายของรัฐบาล ได้มีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อกำหนดแนวทางก่อน ซึ่งในการจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นก็ได้มีการกล่าว

³ กรมบัญชีกลาง. เรื่องเดียวกัน,

ถึงเหตุผลและความจำเป็นตอนหนึ่งว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นช่องทางหนึ่งที่จะสามารถ กระตุ้นสภาพทางเศรษฐกิจได้ เพราะจะช่วยลดภาระของรัฐในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ การแปรรูป จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ช่วยดึงดูดเงินลงทุน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ช่วยลดภาระหนี้สินของภาครัฐ และสร้างความมั่นใจในฐานะการเงินของประเทศ ตลอดจนบริษัท เอกชนของคนไทยให้กลับคืนมา”⁴

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มพลังงาน ซึ่งจะต้องถูก แปรรูปไปสู่ภาคเอกชนด้วย โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 ได้เห็นชอบแผนแม่ บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความเห็นของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร) ซึ่งก่อนหน้านั้นการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็ได้ดำเนินการศึกษาตามแนวทางการแปรรูปตามนโยบายของ รัฐบาล มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 กล่าวคือ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็น ชอบตามแนวทางการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการ ดำเนินการออกเป็น 4 ขั้นตอนคือ แปลง กฟภ ให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี ปรับปรุงโครงสร้าง กฟภ ออกเป็นหน่วยธุรกิจ รับผิดชอบการจำหน่ายไฟฟ้าในแต่ละภาค แปลง กฟภ. เป็นบริษัท จำกัด โดย การแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับการแปรรูป และแยกบริษัท กฟภ จำกัด เป็นบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าในแต่ละภาคตามหน่วยธุรกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว

ด้วยเหตุที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ เนื่องจากในการแปรรูปจะต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ หลายประการ เริ่มด้วยการเตรียมปรับโครงสร้าง กฟภ เพื่อรองรับการแปรรูป การสำรวจทรัพย์สินเพื่อตีราคาเป็นมูลค่าทรัพย์สินก่อนแปรสภาพทุนเป็นหุ้น การกำหนดมูลค่าหุ้นที่จะออกจำหน่ายให้แก่ภาคเอกชน รวมทั้งจะต้องทำความเข้าใจกับพนักงานอีกเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ลดการต่อต้านการแปรรูป นอกจากนี้ ยังอาจต้อง ออกกฎหมายมาบังคับใช้ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเพียง เครื่องมือในการแปรรูปอย่างหนึ่งเพื่อให้การแปรรูปบรรลุตามวัตถุประสงค์ จะเห็นได้ว่า กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนต้องใช้เวลาเตรียมการค่อนข้างมาก จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการแปรรูป อาจทำให้การแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายได้โดยง่าย จึง เป็นสิ่งจูงใจให้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำวิทยานิพนธ์ในเรื่องนี้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำ เสนอถึงปัญหาและอุปสรรคทั่วไป รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย โดยจะขอ เน้นเฉพาะใน ส่วนที่เป็นปัญหาทางกฎหมาย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ด้วย

⁴ สำนักงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรี. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลัง ประจำปี พ.ศ. 2542.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยศึกษาเฉพาะกรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคนั้น มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. เพื่อให้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
3. เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย
4. เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
5. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
6. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ทั้งปัญหาทั่วไป และปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และแนวทางการแก้ไข

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการดำเนินงานจัดให้มีและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในรูปแบบของการสาธารณูปโภคติดต่อกันมาเป็นเวลามาถึง 40 ปี จะต้องทำการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนตามนโยบายของรัฐบาล ปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นต่อการแปรรูปครั้งนี้มีหลายประการทั้งปัญหาทั่วไป เช่น การยอมรับของพนักงาน การยอมรับของประชาชน ปัญหาการตีราคาทรัพย์สินเพื่อเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาทางกฎหมาย เช่น อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปปฏิบัติภารกิจในด้านความปลอดภัยเกี่ยวกับระบบจำหน่าย เสา สายไฟฟ้า ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ที่เรียกว่า “อำนาจมหาชน” รวมทั้งอำนาจในการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น ล้วนเป็นปัญหาที่จะติดตามมาเมื่อมีการแปรรูปทั้งสิ้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ อาจส่งผลกระทบให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่บรรลุเป้าหมายตามแผนหรือภายในเวลาที่กำหนดไว้

1.4 ขอบเขตของงานวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาวิจัยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะกรณีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามแนวทางแผนแม่บทของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในประเด็นทางกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการแปรรูปดังกล่าว ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) การดำเนินการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และศึกษาถึงประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการแปรรูป โดยค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร หนังสือพิมพ์รายวัน รายงานสัมมนา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานต่าง ๆ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. ทำให้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยว่ามีความเป็นมาอย่างไร
3. ทำให้ทราบถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF และผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และที่จะดำเนินการต่อไป
5. ทำให้ทราบถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่จะปัญหาและอุปสรรคต่อการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และสามารถหาแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นได้
6. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ว่ามีปัญหาและอุปสรรคต่อการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอย่างไรบ้าง รวมทั้งวิธีแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่จะเกิดขึ้นด้วย
7. อาจนำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไป

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วไป และ การดำเนินการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่า รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งแสวงรายได้ของรัฐบาล ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นหลายแห่งโดยมีวัตถุประสงค์ในเชิงการค้าและอุตสาหกรรม เช่น การจัดตั้งบริษัทจังหวัดจำหน่ายสินค้าต่าง ๆ จัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานทอกระสอบ องค์การแก้ว องค์การเบตเตอร์ เป็นต้น ต่อมาปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงานไม่สามารถหารายได้เข้ารัฐตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจบางรายประสบกับภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่อง อันมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ จำนวนพนักงานมีมากเกินไปจนทำให้ต้นทุนสูง รายจ่ายเพิ่มขึ้น และยังเกิดการรั่วไหลต่าง ๆ ทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน อีกทั้งเมื่อมีความจำเป็นจะต้องขยายงานก็ต้องหาทางกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลต้องเป็นผู้ค้ำประกันหนี้เงินกู้ หรือรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเข้ามาช่วยเหลือ จึงเป็นภาระต่อรัฐบาลอย่างมาก ประกอบรัฐบาลได้บรรจุโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา จึงได้เกิดแนวความคิดว่ากิจการบางประเภทควรให้ภาคเอกชนนำไปจัดทำเพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีเป็นการลดภาระในภาครัฐอีกด้วย ภาครัฐควรดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศเท่านั้น จึงได้เกิดแนวคิดเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (PRIVATIZATION) ขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้มีการริเริ่มแนวคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาเป็นเวลาช้านาน แต่เนื่องจากยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามยุคตามสมัยเรื่อยมา เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการเมือง ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ปัญหามวลชน เป็นต้น ดังนั้น ทุกครั้งเมื่อเกิดปัญหา รัฐบาลก็จะใช้วิธีชะลอเรื่องไว้ก่อนเพื่อรอโอกาสที่เหมาะสมจึงค่อยหยิบยกขึ้นมาพิจารณาดำเนินการต่อไป

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วไป ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศเพียงบางประเทศ สำหรับในประเทศไทยจะได้นำเสนอเรื่องการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยละเอียด

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วไป

เดิมธุรกิจที่เป็นองค์กรของรัฐหรือรัฐเป็นเจ้าของที่เรียกกันว่า “รัฐวิสาหกิจ” นั้น ในขณะที่การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สามารถทำรายได้เป็นไปตามเป้าหมายไม่ได้สร้างภาระให้แก่รัฐบาลแต่อย่างใด จึงยังไม่มีมีการกล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากนัก ครั้นต่อมาหลายประเทศในโลกต่างประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การบริหารกิจการด้อยประสิทธิภาพ รายจ่ายสูงชันเป็นเหตุให้สถานะทางการเงินขาดสภาพคล่องและประสบกับภาวะการขาดทุนในที่สุดต่อให้ให้เห็นว่ากิจการจะไม่สามารถยื่นหยัดดำเนินต่อไปอีกได้ แนวความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเด่นชัดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และรัฐบาลได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังเรื่อยมา

2.1.1 ความหมายของคำว่า รัฐวิสาหกิจ

คำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (PRIVATIZATION) ยังไม่มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ชัดเจนว่าหมายถึงอะไร แต่ได้มีนักวิชาการหลายท่านอธิบายความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ ส่วนเป็นแนวคิดไปในทางเดียวกัน จากการศึกษาพบว่า ได้มีแนวความคิดในแง่กลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (State Enterprise) มีความหมายแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการ คือ

1. ความหมายทั่วไป
2. ความหมายทางกฎหมาย

1. ความหมายทั่วไป

ได้มีนักวิชาการและหน่วยงาน ต่างให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในลักษณะของความหมายทั่วไป พอที่จะนำมาเป็นแนวทางศึกษาได้ ดังนี้

A.H.Hanson ได้ให้ความหมาย รัฐวิสาหกิจ คือ กิจการที่รัฐที่เป็นเจ้าของ หรือมีส่วนตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มุ่งไปทางด้านเศรษฐกิจครอบคลุมด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้า⁵

S.Wickham ได้ให้ความหมาย รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตภัณฑ์หรือบริการ โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด ลักษณะขององค์กรนี้จะมีระบบการงบประมาณแตกต่างหากจากราชการ และจะมีการบริหารของ

⁵ A.H. Hanson. Public Enterprise and Economic Development. New Edition. London : Routledge & Keyan Paul, 1965, p.115.

ตนเอง ซึ่งการดำเนินโดยรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งองค์กรนั้นจะต้องปฏิบัติตาม⁶

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมาย รัฐวิสาหกิจ คือ กิจการที่รัฐดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือการค้า ซึ่งรัฐอาจเป็นเจ้าของหรือควบคุมโดยรัฐ หรือรัฐมีหุ้นร่วมกับเอกชนกว่าร้อยละ 50⁷

2. ความหมายทางกฎหมาย

Andre g. Delion ผู้เชี่ยวชาญรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจว่า รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งดำเนินกิจกรรมทางการผลิตทรัพย์สินหรือการให้บริการที่ขายแตกต่างกับราคาและอยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของ เจ้าหน้าที่ที่มหาชน⁸

Michel Durupty ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1) องค์ประกอบทางเนื้อหา (Criterie Materiel) องค์กรใดจะถือว่ามีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จะต้องดำเนินการทางการค้าและอุตสาหกรรม ด้วยการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยมีค่าตอบแทน และอยู่ภายใต้แรงผลักดันของตลาดและประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำภายในขอบเขตที่จำกัดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ นอกจากนี้การกำหนดนโยบายทางอุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรม จะต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะขององค์กรทำหน้าที่กำกับดูแล (Autorite' de Tutelle)

2) องค์ประกอบทางองค์กรหรือรูปแบบ (Criterie Organique) สามารถพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

(1) เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ แยกเป็นเอกเทศจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นอิสระ (Autonomy) หรือคล่องตัวในการ

⁶ พิมลจรรย์ นามวัฒน์. “การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป.” ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531, หน้า 21.

⁷ เกศินี หงสนันท์. รัฐวิสาหกิจ . คณะกรรมการบริหาร. กรุงเทพฯ : ซีรานูสรณ์การพิมพ์, 2536, หน้า 12.

⁸ Andre g. Delion. “ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส.” แปลโดยชาญชัย แสวงศักดิ์. วารสารกฎหมายปกครอง 2, สิงหาคม 2536, หน้า 80.

ดำเนินงานและสามารถกำหนดนโยบายของคนทีนอกเหนือจากนโยบาย ซึ่งกำหนดโดยองค์กรที่ควบคุมอยู่ได้

(2) รัฐหรือนิติบุคคลอื่น มีหุ้น (เงินทุน) หรือเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งในองค์กรบริหาร หรือมีอำนาจเหนือกว่าในการตัดสินใจ หรือในการหาผลประโยชน์⁹

สำหรับประเทศไทย คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (Public Enterprise) ได้เริ่มใช้ในทางราชการเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งปัจจุบันนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยการตราพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 แทน คำว่ารัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายของไทยในปัจจุบัน ก็ยังหาคำนิยามที่แน่นอนชัดเจนไม่ได้ แต่เป็นคำนิยามที่ใช้กับกฎหมายเฉพาะเรื่องเท่านั้น มีพระราชบัญญัติที่ให้คำนิยาม คำว่ารัฐวิสาหกิจไว้รวม 3 ฉบับ คือ

- 1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
- 2) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521
- 3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

วิสาหกิจ พ.ศ. 2518

- 1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 “รัฐวิสาหกิจ”

หมายความว่า

- (ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ร้อยละห้าสิบ

- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ

ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ

ตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ

ตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

⁹ Michel Durupty. “Existe-t-il un critère de l’entreprise publique.” La Revue Administrative. September - October 1984, p 19. อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์. “หลักเกณฑ์ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์ 18, กันยายน 2531, หน้า 80.

2) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัท จำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) มีทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัท จำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัท จำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัท จำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือ ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

จากคำนิยามในกฎหมายทั้งสามฉบับ เห็นได้ว่า คำนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 2502 และแก้ไขเพิ่มเติมจะกว้างกว่าในอีกสองฉบับ กล่าวคือ ครอบคลุมถึงกิจการใด ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ไม่ได้กำหนดขึ้นไว้ ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ไม่ได้ครอบ

คลุมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อการสงเคราะห์หรือส่งเสริม ใด ๆ ที่มีใช้ ธุรกิจ เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นต้น ดังนั้น คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง และแพร่หลายในปัจจุบัน คือ คำนิยามที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อันเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อกำหนดระบบการจัดทำ การควบคุม ตรวจสอบ และใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจมากที่สุด และมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ¹⁰

จากคำนิยามในกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ พอที่จะสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว ซึ่งได้แก่องค์การ 7 ประเภท ดังต่อไปนี้

ประเภทที่ 1 องค์การของรัฐบาล

ประเภทที่ 2 กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น

ประเภทที่ 3 หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ

ประเภทที่ 4 บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ประเภทที่ 5 บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ประเภทที่ 6 บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ประเภทที่ 7 บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) และ/หรือ 6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

เมื่อพิจารณาจากความหมายของรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง กิจกรรมที่รัฐดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือการค้า ในรูปขององค์การธุรกิจ ที่ดำเนินการโดยรัฐหรือรัฐเป็นเจ้าของ หรือรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์. “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปองค์การจัดทำบริการสาธารณะ.” บทความเสนอในการประชุมทางวิชาการระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ว่าด้วยกฎหมายเปรียบเทียบ ครั้งที่ 3. โรงแรม ริเจนท์. กรุงเทพมหานคร : วันที่ 29 - 30 เมษายน 2542, หน้า 7 - 8.

2.1.2 ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization) แต่ส่วนใหญ่ความหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จะแตกต่างกันก็เพียงแต่การเน้นขอบเขตกว้าง – แคบ ของความหมายเท่านั้น เช่น

ธีรพันธุ์ วิชาวิกุล ที่ได้สรุปได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางความคิดและบทบาทของภาครัฐ ในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจมาเป็นการเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี (Liberalization) และผ่อนคลายการควบคุม หรือลดกฎเกณฑ์ (Deregulation) ตลอดจนมีการนำระบบการตลาดเข้ามาใช้ในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการเน้นบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนในการดำเนินกิจการเหล่านั้นให้มากขึ้น โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การขายทรัพย์สิน การขายหุ้นให้กับเอกชน และการทำสัญญาว่าจ้าง (Contracting-out) เป็นต้น¹¹

พิพัฒน์ ไทยอารี ได้ให้แนวความคิดทฤษฎีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ คือ

(1) การแปรรูปโดยการแปรสภาพการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนหรือมหาชน (Denationalization) การแปรรูปในลักษณะนี้ นับตั้งแต่การแปรสภาพการเป็นเจ้าของถาวร ซึ่งหมายถึงการจำหน่ายกิจการ หรือ การโอนกิจการนั้นเป็นการชั่วคราว เช่น การให้สัมปทาน การร่วมทุน การขายหุ้นบางส่วนและการทำสัญญาว่าจ้างปฏิบัติงาน

(2) การแปรรูปโดยการลดหย่อนผ่อนปรนกฎเกณฑ์ ซึ่งมีลักษณะการผูกขาด (Liberalization) แต่เดิมมามีกิจการบางประเภทที่กำหนดให้รัฐเป็นฝ่ายจัดทำแต่ฝ่ายเดียวลักษณะการแปรรูปเช่นนี้เป็นเรื่องของ การเปิดแข่งขันเสรี¹²

จากแผนแม่บท ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ได้ให้ความหมาย “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง มาตรการต่าง ๆ ในการเพิ่มบทบาทของเอกชนที่รัฐวิสาหกิจ ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหมายถึง การลดสัดส่วนภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจ หรือสินทรัพย์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (การโอนความเป็นเจ้าของ) การให้สัมปทาน การร่วมทุน

¹¹ ธีรพันธุ์ วิชาวิกุล. การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ศึกษาเฉพาะกรณี : บริษัทการบินไทยจำกัด. สารนิพนธ์ วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, หน้า 7.

¹² พิพัฒน์ ไทยอารี. หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531, หน้า 81.

การทำสัญญาว่าจ้างบริหาร การให้เช่า การว่าจ้างบุคคลภายนอก ดำเนินการแทน การทำสัญญากับภาคเอกชนในการให้บริการ การผ่อนคลาขกฎระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขัน จัดตั้งองค์กรกำกับดูแล และการส่งเสริมให้มีการแข่งขันจากคู่แข่งรายใหม่¹³

Paul Young นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ Adam Smith ได้ให้ความหมายว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง การจำหน่าย จ่ายโอน กิจการของรัฐให้กับภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วน¹⁴

Seizaburo Sato มีความเห็นว่า หากเป้าหมายขั้นสุดท้ายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เนื่องมาจากความต้องการที่จะทดแทนภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยใช้กลไกของตลาดเป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของโดยรัฐแล้ว ก็น่าจะเรียกลักษณะการแปรรูปเช่นนี้ว่า “เป็นการแปรรูปเพื่อทดแทนหน้าที่” (functional substitute for privatization) ซึ่งอาจจะกระทำได้โดยการทำสัญญาว่าจ้างให้จัดบริการการดำเนินการอันเป็นการแปรรูปการผลิตหรือดำเนินการแทนการแปรรูปด้านการเงิน¹⁵

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น สำหรับผู้วิจัยเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง การแปรสภาพกิจการของรัฐหรือองค์กรของรัฐ ในการประกอบการทางเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรมในรูปแบบของเอกชน เป็นการลดบทบาทภาครัฐไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม เพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้มีการแข่งขันโดยเสรี มีคุณภาพ และราคาที่เป็นธรรม รัฐเพียงทำหน้าที่กำกับดูแลให้อยู่ในกรอบที่กำหนดไว้เท่านั้น

2.1.3 รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ¹⁶

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ที่ใช้กันทั่วโลกขณะนี้ มีรูปแบบที่สามารถจำแนกได้ 8 วิธีด้วยกัน คือ

2.1.3.1 การยุบกิจการรัฐวิสาหกิจทั้งองค์การ (Liquidation)

¹³ แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 2542 – 2546. สรุปแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง เรียบเรียงจาก Master Plan For State Enterprise Sector Reform. ส่วนนโยบายเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน สำนักนโยบายและแผน สป. กระทรวงมหาดไทย.

¹⁴ Paul Young. Privatizing Public Sector. (London : Adam Smith Institute , 1983) P. 15.

¹⁵ Seizaburo Sato. 1985 : 1 - 6 อ้างถึงใน มาโนช พรพิบูลย์ . “นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 30. 2531, หน้า 89.

¹⁶ เอกสารผลการศึกษาของธนาคารโลก. อ้างถึงใน หนังสือพิมพ์รายวันฐานเศรษฐกิจ 12 มีนาคม 2541. หน้า 21.

2.1.3.2 การจำหน่ายกิจการให้แก่เอกชนทั้งหมดหรือบางส่วน (Divestiture)

2.1.3.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทจำกัด แล้วนำหุ้นขายให้แก่เอกชนหรือนำไปขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ (Corporatization)

2.1.3.4 การร่วมทุนกับเอกชน โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นน้อยกว่าหรือมากกว่า เอกชน (Joint venture)

2.1.3.5 การให้เอกชนประมูลเช่า หรือให้สัมปทานกิจการทั้งหมด (Concession)

2.1.3.6 การให้เอกชน เข้ามาดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน โดยรัฐเป็นผู้ว่าจ้าง (Contracting Out)

2.1.3.7 การว่าจ้างเอกชน ซึ่งเป็นนักบริหารมืออาชีพเข้ามาบริหารแทนโดยไม่มุ่งที่จะปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลให้มีความเหมือนธุรกิจเอกชนทั่วไป (Management Contact)

2.1.3.8 การลดสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดการแข่งขัน (Devegluation) โดยเสรี

การที่จะเลือกแปรรูปในรูปแบบใดตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นนั้น ขึ้นอยู่กับความจำเป็น ความเหมาะสมและความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีสถานภาพแตกต่างกันออกไป สำหรับกิจการด้านสาธารณูปโภค เช่น กิจการด้านโทรคมนาคม ไฟฟ้า และประปา นั้นถือเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อมหาชนโดยรวม ผู้วิจัยเห็นว่า กิจการเหล่านี้หากจะต้องแปรรูปควรเลือกใช้วิธีตามข้อ 2.1.3.2 คือ จำหน่ายกิจการให้แก่เอกชนเพียงบางส่วน โดยรัฐยังคงเป็นผู้กำกับดูแลองค์การอยู่ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงของประเทศนั่นเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในปัจจุบันก็คือโทรศัพท์เคลื่อนที่ ปรากฏว่าบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานได้ตั้งราคาค่าอุปกรณ์และค่าบริการไว้ค่อนข้างสูงจนรัฐบาลต้องเข้าแทรกแซง

2.1.4 สาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ได้มีผู้วิจัยให้ความเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ ดังต่อไปนี้

- 1) การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพ และประสบปัญหาด้านการเงิน
- 2) ต้องการลดภาระกิจ หรือปลดเปลื้องภาระกิจภาครัฐบาล และไม่ต้องให้การขยายกิจการในภาครัฐมากเกินไป
- 3) การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจ แบบสังคมนิยมมาเป็นเสรีนิยมหรือทุนนิยม ที่เน้นการเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชน หรือระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน

โดยเสรีในตลาด โดยให้รัฐอยู่ในฐานะควบคุมกำกับดูแลมากกว่าการที่จะให้รัฐเข้าไปดำเนินกิจกรรมเองโดยตรง ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชน กิจกรรมที่รัฐดำเนินการอยู่

4) ความต้องการรักษาเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาล และต้องการระดมเงินทุนในการพัฒนากิจการของรัฐ โดยอาศัยกลไกตลาด สถาบันการเงินต่าง ๆ

5) มีความต้องการแก้ไขปรับปรุงนโยบายของรัฐบาลชุดก่อนๆ ที่ดำเนินนโยบายผิดพลาดไม่เหมาะสม รวมถึงความล้มเหลวและการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจของกลุ่มผู้มีอำนาจ

6) การเมืองซึ่งเกิดจากระบบบริหารภายในองค์การเอง หรือระบบการเมืองในประเทศ หรือการเมืองระหว่างประเทศ จะเป็นผู้นำให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ¹⁷

สำหรับผู้วิจัย มีความเห็นโดยสรุปว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยุคปัจจุบันมีสาเหตุหลัก ๆ 5 ประการ คือ

1. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ ในการให้บริการของรัฐวิสาหกิจต่อประชาชนในแง่ที่ทำให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี

2. เพื่อเป็นการลดภาระจากภาครัฐในด้านการจัดสรรงบประมาณแต่ละปี และการค้าประกันหนี้

3. เป็นการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการด้วย

4. เป็นการระดมทุนและเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก

5. ประการสำคัญ คือ เจ็อนใจทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่น ในภาวะปัจจุบันประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจ จนต้องขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารโลก (World Bank) โดยสถาบันทั้งสองได้กำหนดให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ให้กู้เงิน หรือให้ความช่วยเหลือ ซึ่งได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเร็วขึ้น โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จะเห็นได้จากแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้กล่าวไว้ในเหตุผลความจำเป็นตอนหนึ่งที่ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็น

¹⁷ ชูศรี ฉลองชัยสิทธิ์. ความเป็นไปได้ในการให้เอกชนมีบทบาทในการร่วมพัฒนากิจการการประปาส่วนภูมิภาค ศึกษาเฉพาะเขตพื้นที่ปริมณฑลตอนเหนือของกรุงเทพมหานคร (การประปาปทุมธานี และการประปาประจักษ์ศิลปชัย) สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 43 – 44.

ช่องทางหนึ่งที่จะกระตุ้นสภาพเศรษฐกิจได้ เพราะจะลดภาระของรัฐในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ช่วยดึงดูดเงินลงทุน เทคโนโลยีและการบริหารจัดการ ช่วยลดภาระหนี้สินของภาครัฐ และสร้างความมั่นใจในฐานะการเงินของประเทศ ตลอดจนบริษัทเอกชนไทยให้กลับคืนมา

2.1.5 นโยบายของรัฐบาลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ปรากฏว่าได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้ว กว่า 40 แห่ง ปัจจุบัน (พ.ศ. 2530) คงเหลือรัฐวิสาหกิจอยู่ทั้งสิ้น 59 แห่ง แบ่งออกเป็น 5 สาขา หลัก คือ สาขาโทรคมนาคมและการสื่อสาร ประปา พลังงาน ขนส่ง และรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ (อุตสาหกรรม สังคม เทคโนโลยี การค้าและบริการ เกษตร และสถาบันการเงิน) มีพนักงานประมาณ 320,000 คน¹⁸ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 8 ซึ่งแนวคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้เปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในแต่ละช่วงเวลา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 2 (2504 – 2514)

มีนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการลดหย่อนผ่อนปรนกฎเกณฑ์แก่กิจการ ซึ่งแต่เดิมมีลักษณะผูกขาดกิจการ (Liberalization) รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่เพื่อแข่งขันกับเอกชน และกิจการประเภทอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม รัฐจะไม่ขยายการลงทุนในทางที่แข่งขันกับเอกชน แต่จะเปิดโอกาสให้มีการร่วมทุน หรือขายให้เอกชน ส่วนทางด้านการค้าให้ยึดหลักการค้าเสรี¹⁹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 – 4 (2515 – 2524)

มีนโยบายคล้ายกับแผนพัฒนาฉบับก่อน และในแผนพัฒนาฉบับนี้ ยังได้เสนอให้รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคพิจารณาแนวทางการลงทุนที่ไม่แข่งขันกับเอกชน และอาจลงทุนร่วมกับเอกชนในกิจการบางประเภท ส่วนใหญ่จะเป็นการยุบเลิกบริษัทเล็ก ๆ และในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 เป็นช่วงที่ประเทศไทยต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำมากที่สุด สืบเนื่องมาจาก

¹⁸ เอกสารเผยแพร่แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. ไม่ระบุหน้า.

¹⁹ พิพัฒน์ ไทขอริย์. พัฒนาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กันยายน 2530, หน้า 14.

การเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน รัฐจึงให้ความสนใจต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจน้อยมาก แต่ในช่วงปลายของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ก็ได้มีการกล่าวถึงความล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจเพิ่มมากขึ้น²⁰

โดยสรุป กล่าวได้ว่า ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงที่สุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รวมระยะเวลา 21 ปี รัฐบาลได้ยุบเลิกกิจการและโอนขายรัฐวิสาหกิจไปทั้งสิ้น 64 แห่ง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นบริษัทจังหวัดพาณิชย์ ซึ่งเป็นบริษัททำการค้าของรัฐในต่างจังหวัด และอีกส่วนหนึ่งเป็นบริษัทเล็ก ๆ ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะให้มีการคงอยู่ แต่ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ๆ และรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ยังไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด ในช่วงที่ผ่านมามีการไม่อาจถือได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามนโยบายและหลักการที่ได้มีการดำเนินการในต่างประเทศ แต่อาจเรียกได้ว่าเป็นการขจัดรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กที่หมดความจำเป็นให้หมดสิ้นไปเท่านั้นเอง²¹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529)

จากนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเริ่มชัดเจนขึ้น ซึ่งเป็นช่วงที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

คณะรัฐมนตรีมีมติตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2527 ซึ่งมีประเด็นนโยบายการจ้างเหมาเอกชน หรือร่วมทุนกับเอกชน หรือการให้เอกชนดำเนินงานบางประเภทของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ โดยมีหลักการกว้าง ๆ ไว้ว่า การยุบเลิก แปรสภาพ หรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจ โดยมอบให้กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจพิจารณาว่า รัฐวิสาหกิจใดสมควรยุบเลิก แปรสภาพ หรือจำหน่าย ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ 12 มิถุนายน 2527 เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากปี 2527 เป็นปีที่ภาวะการคลังของประเทศฝืดเคือง รัฐวิสาหกิจหลายแห่งไม่สามารถทำตามนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 - 5 ได้ ทำให้รัฐต้องตั้งงบประมาณอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ เป็นภาระด้านการคลังแก่รัฐบาล จึงต้องกำหนดนโยบายเสริมเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ ดังต่อไปนี้

²⁰ พิพัฒน์ ไทอารีย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

²¹ ประเมศวร์ ศิริรักษ์. มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540, หน้า 95 – 96.

(1) รัฐจะสนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศแต่เอกชนไม่สนใจจะทำ เพราะให้ผลตอบแทนระยะแรกต่ำ แต่เมื่อดำเนินการจนมีผลทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้ว จะได้พิจารณาแปรสภาพให้เอกชนในตลาดหลักทรัพย์ต่อไป

(2) รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ สำหรับกิจการที่เอกชนดำเนินงานได้อยู่แล้ว และจะไม่ขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วในเชิงแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์และความปลอดภัยของประเทศ

(3) รัฐจะพิจารณาคำเนิกรายกเลิก แปรสภาพหรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ หรือรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่สมควรคงสภาพเช่นรัฐวิสาหกิจต่อไป

(4) สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิม เพื่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อสถานการณ์แวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป หรือหมดความจำเป็นที่จะให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป รัฐจะชะลอการขยายกิจการ หรือพิจารณาขุบเลิก หรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ

(5) สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้น หรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น รัฐจะไม่ลงทุนขยายงานรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ และจะพิจารณาจำหน่ายหรือให้เช่าหรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินงานในระยะเวลาที่เหมาะสมต่อไป

เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2528 มีมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดมาตรการทางเศรษฐกิจที่จะต้องเร่งรัดเสริมมาตรการปรับค่าเงินบาท มติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนี้ได้ยืนยันเห็นชอบในนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน โดยพิจารณาความเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป และให้ทุกกระทรวงที่มีรัฐวิสาหกิจในสังกัดเสนอวิธีการที่จะให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเข้าร่วมกับภาคเอกชน ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ปรับปรุงระบบการบริหารและอัตราค่าบริการ มีวัตถุประสงค์เพื่อ
 - 1.1) ลดภาระ การค้าประกัน การกู้ยืม
 - 1.2) ลดสัดส่วน Debt/Equity Ratio ให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม
- (2) มีการมอบหมายให้กระทรวงทุกกระทรวงที่มีรัฐวิสาหกิจเสนอวิธีที่แต่ละรัฐวิสาหกิจ จะเข้าร่วมกับเอกชน ตามวิธีการใดวิธีการหนึ่งคือ
 - 2.1) ขายหุ้นรัฐวิสาหกิจ
 - 2.2) ให้สัมปทาน หรือให้เอกชนเข้าร่วมในการประกอบกิจการบางส่วน

2.3) การให้เอกชน ร่วมทุน โดยให้เสนอวิธีการต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ภายใน 2 เดือน

2.4) การให้ขาย ยุบเลิก แปรสภาพรัฐวิสาหกิจ เป็นนโยบายของรัฐบาลที่แน่นอนแล้ว สมควรดำเนินการต่อไปโดยพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

2.5) จำหน่ายหุ้นของกิจการเอกชนที่รัฐบาลถืออยู่

(3) จัดตั้งกองทุนพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อหารายได้ เป็นกองทุนสำหรับใช้จ่ายกับรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็น

การประกาศนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว มีผลทำให้สาธารณชนเกิดความสนใจในเรื่องการขายรัฐวิสาหกิจ หรือ Privatization และมีการวิเคราะห์วิจารณ์การตัดสินใจของรัฐบาลกันทั่วไป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้ให้ความสนใจในปัญหาของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก ทำให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกหลายแห่ง กล่าวคือมีการยุบเลิกกิจการ 5 แห่ง เช่น โรงงานกระสอบ องค์การสารส้ม องค์การเหมืองแร่ บริษัทส่งเสียงทางสาย จำกัด บริษัทไทยเนอร์เวสแอร์คราฟ เมเทเนซ จำกัด มีการขายหุ้นหรือกิจการทั้งหมดให้เอกชน 3 แห่ง คือ ร้านไทยอุตสาหกรรม บริษัทหินอ่อน จำกัด และบริษัทสหโรงแรมไทยการท่องเที่ยว จำกัด ได้มีการรวมองค์การเชื้อเพลิงกับองค์การก๊าซธรรมชาติเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 – 2534)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 เป็นแผนพัฒนาที่ได้พูดถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก โดยได้กำหนดให้มีแผนงานเรื่อง “แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ” ได้กำหนดแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้

(1) แปลงการบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการการลงทุนและในการบริหารกำลังคนรวมทั้งให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

(2) ให้มีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า จ้างเหมา และให้สัมปทาน

(3) แปลงสภาพการเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมด เช่น การขายหุ้น จำหน่ายจ่ายโอน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 เมษายน 2533 ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นประธานในที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องความเห็นของภาคเอกชน เรื่องการพัฒนาระบบพื้นฐานมีมติเห็นชอบตามความเห็นของภาคเอกชน ในการที่จะเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาล เพื่อพัฒนาระบบบริการขั้นพื้นฐานที่คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเสนอรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณา ดังนี้

(1) กิจการทำเรือ ควรดำเนินการ

1.1) สนับสนุนท่าเรือเอกชนที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้มีความคล่องตัวและส่งเสริมให้มีท่าเรือเอกชนมากขึ้น

1.2) ให้เอกชนเข้าประกอบการในกิจการท่าเรือของรัฐ ที่จัดสร้างใหม่

(2) ระบบโทรคมนาคม ควรให้เพิ่มสมรรถนะ ในการขยายบริการให้เพียงพอความต้องการ

2.1) ในด้านโทรศัพท์ ปัจจุบันองค์โทรศัพท์ ฯ ได้ให้เอกชนมีส่วนร่วมอยู่แล้วในหลายลักษณะ ควรได้ขยายเพิ่มมากขึ้น เช่น โครงการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โครงการขยายโทรศัพท์ 3 ล้าน เลขหมาย การทำสัญญาเกี่ยวกับโทรศัพท์สาธารณะที่ใช้การ์ด เป็นต้น

2.2) การแข่งขันระหว่างองค์การโทรศัพท์ และการสื่อสารฯ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการ จึงเป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน

(3) การผลิตกระแสไฟฟ้า ควรสนับสนุนให้เกิดความคล่องตัวในการขยายการลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

3.1) การแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่ออนุญาตให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อจำหน่าย

3.2) ส่งเสริมภาคเอกชนในการลงทุน เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โดยใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้า รวมทั้งให้สามารถจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับกลุ่มอุตสาหกรรมโดยตรง

การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ที่ได้ริเริ่มและที่ได้ดำเนินการเป็นรูปธรรม โครงการหลัก ๆ มีดังต่อไปนี้

1. โครงการบริหารท่าเรือน้ำลึกสงขลาและภูเก็ต
2. โครงการบริหารท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง
3. โครงการทางด่วนขั้นที่ 2
4. โครงการทางด่วนโทลเวย์ดินแดง - คอนเมือง
5. โครงการทางรถไฟยกยกระดับโฮปเวล
6. โครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย

นอกจากนี้ ยังได้มีการนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจบางแห่งเข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่น ธนาคารกรุงไทย บริษัทการบินไทย จำกัด เป็นต้น และยังได้มีการแก้ไขกฎหมายรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถร่วมทุนกับบริษัทเอกชนได้ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง เป็นต้น

ในช่วงปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (กุมภาพันธ์ 2534) ได้มีการปฏิรูปการปกครอง โดยคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) สาเหตุสำคัญของการล้มล้างรัฐบาลที่คณะ รสช. อ้างต่อประชาชน คือ การทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางในคณะรัฐบาล โดยเฉพาะโครงการของรัฐวิสาหกิจ และคณะปฏิรูปได้แต่งตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในระบอบนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจต้องหยุดชะงักลง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 –2539)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เป็นช่วงที่มีความขัดแย้งในผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจอย่างเห็นได้ชัด จนเกิดการปฏิรูปทางการเมือง โดยคณะ รสช. และได้ก่อให้เกิดความแตกแยกทางการเมือง จนเกิดเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ ซึ่งได้ส่งผลต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก

แนวนโยบายในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 สรุปได้ ดังนี้²²

1. ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยปรับปรุงกลไกการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวแก่รัฐวิสาหกิจ ปรับโครงสร้างองค์กรให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น
2. เร่งรัดการขยายบริการพื้นฐานโดยพัฒนารูปแบบของการลงทุน
3. เพิ่มบทบาทการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ร่วมกับภาคเอกชน

ในสมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน ที่ได้เข้ามาบริหารประเทศ อีกครั้งหลัง พฤษภาทมิฬ ในปี 2535 ได้ตระหนักถึงความขัดแย้งในผลประโยชน์ของกลุ่มนักการเมือง โดยเฉพาะโครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย จึงได้ออกกฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535” ประกาศใช้ เมื่อ 9 เมษายน 2535 เหตุผลสำคัญเพื่อควบคุมรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ที่มีเงินลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่

²² กิติพงษ์ อรุณทรัพย์พัฒนพงษ์. แม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์พิศเนศ พรินติ้ง, 2537, หน้า 10.

1,000 ล้านบาท ขึ้นไป ให้ผ่านการตรวจสอบของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ไม่ยอมให้กระทรวงการคลังพิจารณาตนเอง อนุมัติกันเอง อย่างที่เคยเป็นในอดีต

ในช่วงกลางแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 ได้ขอให้ธนาคารโลกส่งผู้เชี่ยวชาญมาศึกษาธุรกิจวิสาหกิจในประเทศไทย ธนาคารโลกได้พิมพ์รายงานเสนอประเทศไทย เมื่อ ตุลาคม 2537 ชื่อว่า Thailand Sector Report, Increasing Private Sector Participation and Improving Efficiency in State Enterprises (Report No. 13132-TH) ในรายงานได้กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ขึ้นอยู่กับ รัฐบาลที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูป ช่วงเวลาในการดำเนินการ วิธีการ และการสร้างระบบการกำกับและควบคุมดูแลที่เหมาะสมและโปร่งใส รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปในสมัยรัฐบาลอานันท์ ได้แก่ กิจการส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อศค.) บริษัทการบินไทย จำกัด ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง และกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ โทรศัพท์ และดาวเทียมเพื่อการสื่อสาร องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (ปี 2540 - 2544)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 ได้มุ่งเน้นการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. เพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยให้มีการติดตาม และประเมินการดำเนินการตามแผนและเป้าหมายในการลดบทบาทการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ
2. สนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทมหาชน และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้สามารถระดมทุนจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง
3. จัดตั้งองค์กรกลางเป็นการถาวร เพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และประสานการปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยการนำระบบการประเมินผลมาใช้แทนการกำกับดูแล เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านราคา ปริมาณ และคุณภาพบริการ

นับตั้งแต่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 เห็นชอบแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ตามที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และกระทรวงการคลัง (กค.) เสนอ โดยจำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็น 2 กลุ่ม ตามสัดส่วนที่รัฐเป็นเจ้าของ คือ²³

²³ วิชัย ผลมูล. “รีเอ็นจิเนียริงรัฐวิสาหกิจไทย.” กรุงเทพฯ ฯ : เวิลด์แอนด์อาร์ท, 2540, หน้า 55 – 56.

(1) กลุ่มที่แปรสภาพให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

1.1) กลุ่มส่งเสริมให้มีการแข่งขันและจัดการในเชิงธุรกิจ เช่นบริษัทการบินไทยจำกัด องค์กร โทรศัพทและการสื่อสาร

1.2) กลุ่มที่ให้ลดบทบาทภาครัฐลง องค์กรแก้ว องค์กรเบตเตอร์ วมก.

(2) กลุ่มที่ให้คงสภาพรัฐวิสาหกิจ แต่ให้เพิ่มประสิทธิภาพ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การท่าอากาศยาน การรถไฟแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนขึ้น และคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2540 เพื่อพิจารณาถ่วงถ่วงการกำหนดปฏิบัติเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน และติดตามผลการดำเนินงาน

จากปัญหาการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ ซึ่งได้ส่งสัญญาณมาตั้งแต่ ปี 2539 ในรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเกิดขาดดุลบัญชีเดินสะพัด สัดส่วนของหนี้ระยะสั้นสูง มูลค่าการส่งออกติดลบในอัตราร้อยละ 1.9 จากที่เคยขยายตัว ร้อยละ 24.8 ในปีก่อน การประกาศลดอันดับความน่าเชื่อถือการกู้ยืมเงินหรือการระดมเงินฝากระยะสั้นของไทย จาก Prime 1 ลงมาเหลือ Prime 2 ได้ส่งสัญญาณให้กับ รัฐบาล พล.อ.ชวนฉัตร งบ ใจยุทธ ถึงภาวะการล่มสลายของเศรษฐกิจไทย เศรษฐกิจได้ทรุดโทรมลงอย่างรวดเร็ว การโจมตีค่าเงินบาทของนักค้าเงินรัฐได้ต่อสู้ค่าเงินบาทจนเงินสำรองได้ลดน้อยลง จนในที่สุดรัฐบาลต้องประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัว (เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540) ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นอย่างรวดเร็ว ในที่สุดรัฐบาลต้องขอความช่วยเหลือจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2540 หรืออีกนัยหนึ่งคือ “วันเริ่มต้นการสูญเสียอิสรภาพในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจของไทย”²⁴ รัฐวิสาหกิจจึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและเงื่อนไขของ IMF จึงเป็นปัจจัยผลักดันที่เร่งรัดให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเร็วขึ้น

2.1.6 สถานภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

²⁴ จิตติศักดิ์ นันทพานิช และสมลักษณ์ ศรีมาลี. “จุดตายเศรษฐกิจ.” บริษัทสำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น จำกัด. กรุงเทพฯ ๑ : 2542, หน้า 22 – 28.

จากรายงานกระทรวงการคลังประจำปีงบประมาณ 2542 มีรัฐวิสาหกิจจำนวนทั้งสิ้น จำนวน 73 แห่ง มีข้อมูลรายงาน ปี 2540 จำนวน 61 แห่ง ซึ่งมีผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงิน ปี 2540 ดังนี้²⁵

1. งบประมาณรายจ่าย

เมื่อสิ้นงวดบัญชี 2540 รัฐวิสาหกิจมีรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนรวม 1,045,687.69 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2539 จำนวน 184,045.97 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21.36

รัฐบาลได้จ่ายเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินแก่รัฐวิสาหกิจ ในปี 2540 จำนวน 26,540.91 ล้านบาท เพิ่มจากปีงบประมาณ 2539 จำนวน 2,543.61 ล้านบาท เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 10.60 โดยรัฐวิสาหกิจด้านการคมนาคม ขนส่งและสื่อสารได้รับเงินอุดหนุนสูงสุด

2. ผลการดำเนินงาน

เมื่อสิ้นงวดบัญชี 2540 รัฐวิสาหกิจ มีกำไรสุทธิรวมเป็นเงิน 78,180.60 ล้านบาท ลดลงจากปี 2539 จำนวนเงิน 39,968.72 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.83 รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูงสุดได้แก่ รัฐวิสาหกิจด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร รองลงมาคือรัฐวิสาหกิจด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพลังงาน

3. ฐานะการเงิน

เมื่อสิ้นงวดบัญชีปี 2540 มีสินทรัพย์รวม 2,898,694.45 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2539 จำนวน 162,795.29 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.95 ส่วนทางด้านหนี้สินรวมมีจำนวน 2,170,986.37 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน จำนวน 176,426.86 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.85 รัฐวิสาหกิจที่มีทรัพย์สินรวมสูงสุดได้แก่ รัฐวิสาหกิจด้านการธนาคาร รองลงมาคือ ด้านเทคโนโลยี และพลังงาน และด้านคมนาคม ขนส่งและสื่อสาร ตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็มีหนี้สินรวมสูงกว่ารัฐวิสาหกิจอื่นด้วย

4. การนำส่งรายได้แผ่นดิน

²⁵ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลังประจำปี พ.ศ. 2542. อ้างแล้ว, หน้า 37 – 47.

เมื่อสิ้นงวดบัญชีปี 2540 รัฐวิสาหกิจนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจำนวน 52,980.33 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2539 จำนวน 13,418.67 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.92 รัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้สูงสุด คือ ด้านคมนาคมขนส่งและสื่อสาร รองลงมา คือ ด้านการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและพลังงาน

5. การดำเนินงานและฐานะการเงินปี 2541 –2542

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ในปี 2541 คาดว่าจะมีกำไรสุทธิลดลงจากปี 2540 ร้อยละ 14.36 ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากการชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจ และการได้รับผลกระทบจากการประกาศค่าเงินบาทลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้รัฐวิสาหกิจมีผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในปี 2541 สูงกว่าปีก่อน ๆ มาก แต่ในปี 2542 คาดว่าจะมีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นจากปี 2541 ร้อยละ 18.91 เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับราคาสินค้าและค่าบริการเพิ่มขึ้นตามต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจริง

โดยภาพรวม ของรัฐวิสาหกิจไทย จากรายงานการคลังประจำปีงบประมาณ 2543 มีรัฐวิสาหกิจจำนวนทั้งสิ้น 86 แห่ง มีข้อมูลดังนี้²⁶
ข้อมูลจากรัฐวิสาหกิจที่ได้ส่งรายงาน 53 แห่ง

งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540	1,092,135.28 ล้านบาท
งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541	1,199,811.27 ล้านบาท
งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2542	1,145,511.54 ล้านบาท
สินทรัพย์รวมสิ้นปี 2541	3,812,139.75 ล้านบาท
หนี้สินรวมทั้งสิ้นปีงบประมาณ 2541	2,974,876.71 ล้านบาท
กำไรสุทธิปีงบประมาณ 2541	32,916.58 ล้านบาท
ส่งรายได้เข้ารัฐสิ้นปีงบประมาณ 2541	69,371.20 ล้านบาท
รับเงินอุดหนุนจากรัฐปี 2541	26,932.52 ล้านบาท
จำนวนพนักงานลูกจ้างปี 2541	380,953 คน

2.1.7 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามเงื่อนไขของ IMF

²⁶ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานของการคลังประจำปีงบประมาณ 2543 หน้า 35 – 54.

วันที่ 22 กรกฎาคม 2540 ประเทศไทยประกาศขอรับความช่วยเหลือจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนงขอความช่วยเหลือทางการเงิน จาก IMF โดยมี พันธกรณีของไทยที่ต้องปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ข้อ 3.2 การดำเนินนโยบายด้านนโยบายการคลัง ข้อ 3.2.3 มาตรการที่ต้องดำเนินการต่อไป คือ²⁷

1. ระยะสั้น

(1) ทางการจะต้องดำเนินการให้ฐานะรวมของรัฐวิสาหกิจสมดุล โดยปรับราคาค่าบริการให้สอดคล้องกับต้นทุน ซึ่งรวมถึงต้นทุนในการเปลี่ยนเครื่องจักรใหม่ และงบการลงทุน

(2) ทางด้านนโยบายค่าจ้างแรงงาน จะเข้มงวดในการปรับเงินเดือนภาครัฐ โดยให้มีการปรับเพิ่มได้ไม่เกินอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน และต้องดูแลให้การปรับเงินเดือนในภาคเอกชนเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

2. ระยะปานกลาง

(1) ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในภาครัฐ โดยเฉพาะด้านการขนส่งและด้านการพลังงานภายใต้ Build-operation-transfer Arrangement แปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะด้านพลังงาน การขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการและการสื่อสาร เป็นต้น นอกจากนี้ทางการควรพิจารณาแนวทางการแปรรูป และการกระจายหุ้นในรูปแบบอื่น ๆ เช่นการขายหุ้นโดยตรงแก่ประชาชน และการร่วมลงทุน

(2) ปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับการเกินดุลภาครัฐ ประมาณร้อยละ 1 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2541 และรักษาระดับการเกินดุลให้คงอยู่ในระยะปานกลาง โดยควบคุมการใช้จ่ายเงินทุนและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยเน้นการลงทุนพื้นฐานที่สำคัญ และโครงการอื่น ๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย การรักษางบประมาณสมดุลของภาครัฐวิสาหกิจ จะดำเนินการตัดโครงการที่มีความสำคัญน้อย และสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในโครงการของรัฐวิสาหกิจบางประเภท

²⁷ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. “ประเทศไทยกับการขอรับความช่วยเหลือจาก IMF”. วารสารวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร เดือน ธันวาคม 2540. กองวางแผนวิสาหกิจ สำนักแผนวิสาหกิจ. หน้า 59.

(ซึ่งรวมถึงโครงการทางคว่นและการผลิตไฟฟ้า) รวมทั้งให้รัฐวิสาหกิจใช้รายได้ของตนเองในการลงทุน

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2541เห็นชอบตามที่กระทรวงการคลัง เสนอหนังสือ เสด็จงานง เงินกู้ ฉบับที่ 5 จาก I M F มีรายละเอียด เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตาม BOX F. ประเทศไทย : กลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีรายละเอียด และความก้าวหน้าในการดำเนินการ ดังนี้²⁸

ตารางที่ 1. BOX F. ประเทศไทย : กลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

มาตรการ	วันที่
<p>1. สำนักงานรัฐวิสาหกิจ</p> <p>1) จัดตั้งสำนักงานรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐในกระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนงานแปรรูปงานเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในสาธารณูปโภคและสาธารณูปการและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ</p> <p>2) ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติทุนและคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีขบวนการพิจารณาอนุมัติแผนแปรรูปอย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงการรวมฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเข้าด้วยกันหากจำเป็น</p>	<p>กรม. อนุมัติแล้ว</p> <p>ภายใน 30 กันยายน 2541</p>
<p>2. กลยุทธ์และแผนงานแปรรูป</p> <p>1) คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนแม่บทในการปรับโครงสร้างภาครัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดกลยุทธ์การดำเนินงาน หลักการขององค์กรการกำกับดูแล และแผนงานในการลดสัดส่วนการเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจ</p> <p>2) คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการใช้จ่ายที่ได้</p>	<p>ภายใน 1 กันยายน 2541</p>

²⁸ กระทรวงมหาดไทย. เอกสารเผยแพร่ สรุปผลการดำเนินงานแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย. กันยายน 2541.

<p>จากการแปรรูป ดังนี้</p> <p>2.1) สำหรับรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของ ให้นำครึ่งหนึ่งของรายได้ไปใช้ในโครงการเพื่อสังคมและที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งให้นำฝากเพื่อลดภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน</p> <p>2.2) บริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจให้จัดสรร คือ</p> <p>(1) เพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ</p> <p>(2) เพื่อนำเข้ากองทุน สวัสดิการลูกจ้าง</p> <p>(3) เงินส่วนที่เหลือให้แบ่งครึ่งเพื่อนำไปใช้ในโครงการเพื่อสังคมและนำฝากเพื่อลดภาระหนี้ของกองทุนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน</p>	<p>ดำเนินการแล้ว</p>
<p>3. การปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินการแปรรูปได้</p> <p>1) พระราชบัญญัติทุนให้อำนาจในการแปลงทุนเป็นหุ้นและแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด</p> <p>1.1) คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ</p> <p>1.2) คาดว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 เพื่อให้สามารถขายหุ้นส่วนใหญ่ในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ให้กับนักลงทุนไทยและต่างชาติ</p> <p>3) ทำการศึกษาประกอบการกำกับร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาพร้อมทั้งร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสำหรับสาขาประปาและสาขาขนส่งให้แล้วเสร็จ</p> <p>4) คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล</p> <p>4.1) สาขาโทรคมนาคม และพลังงาน</p> <p>4.2) สาขาประปา และสาขาขนส่ง</p>	<p>ดำเนินการแล้ว</p> <p>ภายใน 31 ตุลาคม 2541</p> <p>ดำเนินการแล้ว</p> <p>ภายใน 31 ต.ค. 2541</p> <p>ภายใน 30 พ.ย. 2541</p> <p>ภายในครึ่งปีแรก 2542</p> <p>ภายในครึ่งปีหลัง 2542</p>

<p>คาดว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบกฎหมายการจัดตั้งองค์ กำกับดูแล สำหรับสาขาโทรคมนาคม และพลังงาน</p>	<p>ภายในครึ่งปีแรก 2542</p>
<p>5) ศึกษาความจำเป็นในการจัดให้มีกฎหมาย อื่นๆรวมถึงการมีกฎหมายปรับโครงสร้างภาครัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เอกชนสามารถเพิ่มบทบาทในภาครัฐวิสาหกิจที่ สำคัญได้</p>	<p>ภายใน 30 ก.ย. 2542</p>
<p>4. แผนรายสาขา สำหรับโทรคมนาคม พลังงาน ประปา และขนส่ง</p>	
<p>1) พิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ บริษัทที่ปรึกษาเพื่อกำหนดตารางเวลาในการจัดทำกรอบ การกำกับดูแลผู้ประกอบการภาคเอกชน</p>	<p>ภายใน 30 พ.ย. 2541 ภายในไตรมาสแรกของ 2542</p>
<p>2) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดและการ แปรรูปแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางแห่ง และข้อ เสนอกลยุทธ์การแปรรูปสำหรับรัฐวิสาหกิจพิจารณา อนุมัติแผนรายสาขา และประกาศให้สาธารณชนทราบ</p>	<p>ภายใน ไตรมาสที่ 2 ของ 2542</p>
<p>2.1) สาขาโทรคมนาคมและพลังงาน 2.2) สาขาส่ง 2.3) สาขาประปา</p>	
<p>5. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจรายแห่ง</p>	
<p>5.1 สาขาพลังงาน</p>	
<p>1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายหุ้น บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)</p>	<p>ดำเนินการแล้ว</p>
<p>2) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ขายหุ้น บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียมจำกัด (มหาชน)</p>	<p>ดำเนินการแล้ว</p>
<p>3) รัฐบาลออกหนังสือชี้ชวนประมูลราคาขายหุ้น ของรัฐบาลในบริษัทเอสโซ่ ประเทศไทย จำกัด</p>	<p>ภายใน ไตรมาส 4 ของ 2541</p>
<p>4) บริษัท บางจาก จำกัด (มหาชน) 4.1) ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง</p>	<p>ไตรมาส 4 ของ 2541</p>

<p>ของข้อมูลของบริษัทและแผนการเพิ่มทุน</p> <p>4.2) ออกหนังสือชี้ชวนซื้อหุ้นที่รัฐบาล เป็นเจ้าของ</p> <p>5) ขายหุ้นใน power Gen2 (ราชบุรี)</p> <p>6) แปลงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็น บริษัทจำกัด เพื่อเตรียมการแปรรูป</p> <p>5.2 สาขาโทรคมนาคม</p> <p>1) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อ สารแห่งประเทศไทย</p> <p>1.1) แปลงเป็นบริษัทจำกัด และปรับ โครงสร้างองค์กร</p> <p>1.2) ออกหนังสือชี้ชวนซื้อหุ้นที่รัฐบาลเป็น เจ้าของในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ</p> <p>5.3 สาขาขนส่ง</p> <p>1) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)</p> <p>1.1) คัดเลือกที่ปรึกษาทางการเงิน</p> <p>1.2) ออกหนังสือชี้ชวนซื้อหุ้น ที่รัฐบาล เป็นเจ้าของ</p> <p>2) เริ่มดำเนินการปรับโครงสร้างทางการเงินและ โครงสร้างองค์กรของการรถไฟแห่งประเทศไทย</p> <p>3) แปลงการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็น บริษัท จำกัด และปรับโครงสร้างองค์กร</p> <p>4) เริ่มกระบวนการแปรรูป บริษัทการทำอากาศ ยานภูมิภาค จำกัด</p> <p>5.4 สาขาประปา</p> <p>1) รัฐบาลอนุมัติแผนรายละเอียดการเพิ่มบท บาทภาคเอกชนสำหรับการประปานครหลวง และการ ประปาส่วนภูมิภาค</p>	<p>ภายในไตรมาสแรกของ 2542</p> <p>ภายในไตรมาส 4 ของ 2542</p> <p>กำลังศึกษา</p> <p>ภายในไตรมาส 2 ของ 2542</p> <p>ภายในไตรมาส 2 ของ 2542</p> <p>ภายในไตรมาส 4 ของ 2541</p> <p>ภายในไตรมาสแรกของ 2542</p> <p>ภายในไตรมาส 4 ของ 2541</p> <p>ภายในไตรมาสแรกของ 2542</p> <p>ภายในไตรมาส 3 ของ 2542</p> <p>ภายในครึ่งปีหลัง 2542</p> <p>ดำเนินการแล้ว</p>
--	---

<p>2) อื่น ๆ</p> <p>3) คณะรัฐมนตรีอนุมัติการขาย / ยุบเลิกองค์การ ทอผ้า องค์การเบตเตอร์ องค์การส่งเสริมอาหารสำเร็จรูป และองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น</p> <p>4) การศึกษาแนวทางการกำหนดทิศทาง ของโรง งานยาสูบให้แล้วเสร็จ</p>	<p>ภายในไตรมาสแรกของ 2542</p>
--	-------------------------------

2.1.8 ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ²⁹

การแปรรูปของรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบ ทั้งผลดีและผลเสีย คือ

1. ผลดีของการแปรรูป

1.1 องค์การรัฐวิสาหกิจ

1.1.1 ในการแปรรูปโดยการปรับปรุงระบบการบริหารภายในและการให้
เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานจะช่วยให้สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ดี
มากขึ้นจะเกิดทัศนคติที่ดีกับองค์การในสายตาของคนทั่วไป

1.1.2 การแปรรูปโดยการขายหุ้นส่วนน้อยให้เอกชน จะทำให้ฐานะการ
เงินของ กิจการดีขึ้น การแปรรูปในระดับสมบูรณ์ด้วยการขายหุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด องค์การจะ
มีความเป็นอิสระจากระบบราชการ หลุดพ้นจากอิทธิพลทางการเมือง การบริหารงานอยู่ในกรอบ
ของเหตุผลการค้าดำเนินงานเชิงธุรกิจมากขึ้น

1.2. พนักงานรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปโดยการปรับปรุงระบบการบริหารภายในและการให้เอกชนมี
ส่วนร่วมในการดำเนินงาน จะเป็นโอกาสที่พนักงานได้พัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถใน
การทำงานมากขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้น จะมีความภาคภูมิใจในหน่วยงานขึ้น หลุดพ้นจาก
ระบบการบริหารที่ขาดความเป็นธรรม จะมีโอกาสก้าวหน้าตามความสามารถและได้รับผลตอบแทน
มากขึ้น สำหรับในกรณีการขายหุ้นนั้นหากพนักงานมีสิทธิได้ซื้อหุ้นของกิจการในราคาพิเศษก็
จะเกิดประโยชน์โดยตรง จะมีฐานะเป็นเจ้าของกิจการและได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในฐานะผู้

²⁹ บทความ เรื่อง "ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" ไม่ทราบชื่อผู้แต่งและสถานที่พิมพ์.

ถือหุ้น จิตสำนึกในความเป็นเจ้าของจะมีมากขึ้น จะเกิดความรู้สึกหวงแหน อันเป็นผลดีกับองค์กร และโดยรวม

1.3. รัฐบาล

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบ ให้รัฐวิสาหกิจบริหารงานให้เป็นเชิงธุรกิจ จะเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการและลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจจะสามารถสนองนโยบายของรัฐบาลได้มากขึ้น จะส่งผลให้ภาพจน์ของรัฐบาลดีขึ้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการปรับโครงสร้างกรรมสิทธิ์ในความเป็นเจ้าของ จะทำให้รัฐบาลสามารถลดหรือปลดเปลื้องภาระเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทางการเงินทั้งด้านให้การเงินอุดหนุน หรือเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ จะเป็นผลดีในเชิงจิตวิทยาที่ฝ่ายเอกชนเห็นว่า ประเทศยึดถือแนวนโยบายเสรีนิยม

1.4. ภาคเอกชน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม จะส่งผลให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น จึงเท่ากับเป็นการสร้างงานภาคเอกชน ส่งเสริมให้เกิดการลงทุนภายในประเทศ การใช้ประโยชน์จากเงินออมภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.5. ตลาดทุน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยให้เกิดการพัฒนาคตลาดทุน (Capital Market) เพราะจะทำให้บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีมากขึ้น เปิดโอกาสให้เกิดการกระจายความเป็นเจ้าของ ราคาหลักทรัพย์จะมีเสถียรภาพมากขึ้น และหากได้ดำเนินการโดยรอบคอบแล้วก็จะเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งของบริษัทยักษ์ใหญ่มากขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นด้วย

1.6. ผู้บริโภค

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทุกรูปแบบ จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการบริหารที่มุ่งให้ความสำคัญกับผู้ให้บริการหรือลูกค้า (Consumer Oriented) ทำให้ผู้บริโภคได้รับความพอใจมากขึ้น จากการที่ได้ใช้สินค้าที่มีคุณภาพและความหลากหลายของประเภทสินค้าและบริการมากขึ้น

2. ผลเสียของการแปรรูป

**ศูนย์สนเทศและหอสมุด
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต**

2.1 พนักงานรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไปพนักงานรัฐวิสาหกิจจะเข้าใจว่าการแปรรูป หมายถึง การขายกิจการให้แก่ภาคเอกชน ยังไม่มีคนเข้าใจลึกซึ้งถึงเรื่องการแปรรูปว่าประโยชน์ที่ตัวเองและหน่วยงานจะได้รับจากการแปรรูปนั้น คืออะไรบ้าง จึงเกิดความรู้สึกว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงาน กระทั่งต่อรายได้และผลประโยชน์อื่นๆ ของตน เช่น การสวัสดิการสิทธิด้านต่าง ๆ ที่เคยมีอาจต้องสูญเสียไป อีกทั้งความสะดวกสบายต่าง ๆ ที่เคยได้รับจะลดลง ดังนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จึงมีการต่อต้านจากสหภาพแรงงานหรือสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่เสมอ

2.2 นโยบายสาธารณะ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการโอนกิจการไปสู่ภาคเอกชนมีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะกิจการธุรกิจเอกชนนั้น เป้าหมายหลักของการดำเนินงาน คือ การมุ่งหากำไร ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปแล้ว รัฐบาลจะมีบทบาทเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลภายใต้หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่จะไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกเพื่อตอบสนองเป้าหมายด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือความมั่นคงของประเทศได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากรัฐไม่มีอำนาจสั่งการได้โดยตรง

2.3 ผู้บริโภค

กิจการรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ซึ่งรัฐบาลเคยใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและบริการสังคม รัฐจะแทรกแซงการดำเนินงานด้วยการควบคุมราคาค่าบริการ เพื่อมิให้ประชาชนที่ยากจนได้รับความเดือดร้อนและถือเป็นมาตรการลดช่องว่างทางสังคม ดังนั้น หากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ถูกแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนโดยสมบูรณ์แล้ว ประชาชนผู้บริโภคจะต้องรับผิดชอบต้นทุนการผลิต การบริการอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามเหตุผลด้านธุรกิจ อีกทั้งยังไม่มีหลักประกันให้เชื่อได้ว่าประชาชนจะได้บริโภคสินค้าหรือบริการในราคาที่ถูกลงกว่าเดิม

2.4 การผูกขาดทางเศรษฐกิจ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าปัจจุบันกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในด้านการค้า การอุตสาหกรรม การเงินการธนาคาร ตกอยู่ในมือของกลุ่มคนที่มีฐานะร่ำรวยเพียงไม่กี่กลุ่ม ปัญหาที่มีความสำคัญประการหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะต้องพิจารณา คือ จะต้องดำเนินการในลักษณะที่เกิดการกระจายในการถือหุ้นหรือการเป็นเจ้าของให้ตกถึงมือของ

ประชาชนโดยทั่วไปให้เป็นไปอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันหากสามารถกระจายความเป็นเจ้าของได้อย่างกว้างขวางมากเพียงใดย่อมเกิดผลดีในแง่ของการกระจายรายได้ และลดปัญหาทางสังคมอันจะเกิดผลดีต่อประเทศในระยะยาวได้เพียงนั้น

2.2 การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเรื่องการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย เห็นได้ว่า มีประเทศที่น่าศึกษา ดังต่อไปนี้

2.2.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดแนวคิดในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (privatization) ด้วยสาเหตุจากสภาพปัญหาที่มีมากมายของกิจการของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยก่อนที่แนวคิดการแปรรูปกิจการจะเกิดขึ้นกิจการรัฐวิสาหกิจจะอยู่ในการดูแลของรัฐ (nationalization)³⁰ ปัญหาของรัฐวิสาหกิจได้เกิดขึ้นทับถมมาจนอยู่ในขั้นตกต่ำ รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นางมาร์กาเรต แทตเชอร์ จึงได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามนโยบาย ของพรรคอนุรักษนิยม ประมาณกันว่าตั้งแต่ปี 1979 รัฐบาลอังกฤษได้ขายทรัพย์สินให้แก่ภาคเอกชนราว 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ครอบคลุมกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

David Heald ได้อธิบายการเสนอแนวนโยบาย Privatization ของรัฐบาลอังกฤษ โดยการนำของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ มี 2 ลักษณะ³¹ คือ

1. การเลิกล้มกิจการรัฐวิสาหกิจ (denationalisation) และ
2. การส่งเสริมการแข่งขันดำเนินกิจการ (liberalisation)

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ โดยการนำของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ พิจารณาออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้

- 1) กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของ เอกชน

³⁰ David Clementi. Privatization. : Policies. Methods and Procedures, Manila : Asian Development Bank, 1985, p. 167.

³¹ Ibid., pp.27 – 28.

กระบวนการทางกฎหมายเป็นขั้นตอนต่อมาหลังจากกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนแล้ว และกระบวนการต่าง ๆ ก็ได้ถูกศึกษาและกำหนดขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามโครงการการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

1.1) หน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ดูแลสนับสนุนและมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทอื่น (holding company) คือ สำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (The National Enterprise Board - NEB) โดยบทบาทของหน่วยงานนี้จะลดลง และกิจการส่วนใหญ่ของสำนักงานจะขายให้กับเอกชน แต่บทบาทของหน่วยงานนี้ก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ คือ เพื่อช่วยสนับสนุนกิจการที่มีฐานะลำบาก หรือกิจการที่รัฐยังเห็นว่ามีความจำเป็นต้องรับผิดชอบอยู่ หรือเป็นกิจการที่ยังไม่สามารถแปรรูปเป็นกิจการแบบเอกชน

นาย G. GRIMSTONE ได้ให้ข้อคิดเห็นเรื่องกระบวนการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย คือ

1. การเสนอแนะนโยบายและโครงการแก่มาชนเพื่อความชอบธรรมในการดำเนินงาน
2. โครงการและนโยบายดังกล่าว ต้องมีลักษณะความชัดเจนและกำหนดองค์การที่อยู่ในเครือข่ายการดำเนินงานตามเป้าหมาย
3. เมื่อพรรคสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะดำเนินการในระดับปฏิบัติการตามนโยบายด้วยการประกาศจุดยืน และขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญ ๆ แก่มาชน

สำหรับกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับโครงการของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

1.2) การแก้ไขกฎหมายจัดตั้งโดยมุ่งให้เกิดการแข่งขัน เช่น กิจการ British National Oil Corporation ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายเกี่ยวกับกิจการน้ำมันเป็นที่แน่ชัดแล้วได้เสนอกฎหมาย เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1981 คือ Oil and Gas Enterprise โดยมีสาระสำคัญให้บริษัทสามารถดำเนินกิจการสำรวจน้ำมัน และธุรกิจการผลิตน้ำมันแก่บริษัทย่อย ๆ ได้ และให้โอนหุ้นแก่ Secretary of State เพื่อจะได้ดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปกิจการต่อไป

1. กิจการโทรคมนาคม ใน ค.ศ. 1980 รัฐบาลเสนอกฎหมายเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม เพื่อแยกกิจการด้านการสื่อสารและไปรษณีย์ ออกเป็น 2 องค์การ คือ องค์การโทรคมนาคม (British Telecommunications) และกิจการไปรษณีย์ กฎหมายกำหนดให้การไปรษณีย์โอนกิจการด้านโทรคมนาคมให้แก่องค์การโทรคมนาคม และมอบอำนาจให้ Secretary

of State for Industry มีอำนาจออกประทานบัตรให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนจัดดำเนินการด้านบริการ และการติดตั้งเครื่องมือโทรคมนาคมแข่งขันกับองค์การโทรคมนาคม สำหรับกิจการไปรษณีย์ กฎหมายได้เปิดโอกาสให้กิจการไปรษณีย์สามารถแข่งขันและเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการได้ โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของ Secretary of State

2. กิจการขนส่ง ซึ่งมีกฎหมายกิจการขนส่ง อันมีลักษณะครอบคลุมกิจการหลายประเภท เช่น กิจการขนส่งทางบก กิจการรถไฟ และกิจการท่าเรือ เพื่อให้เป็นไปตามโครงการการแปรรูปกิจการ จึงปรับปรุงกฎหมาย เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1979 กฎหมายนี้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการให้สัมปทาน และกำหนดให้บริษัทขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (National Freight Corporation) เป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายเอกชน โดยเปิดโอกาสให้เอกชนลงทุน ต่อมา ค.ศ. 1980 มีการปรับปรุงกฎหมายขนส่ง ครั้งที่ 2 โดยกำหนดให้กิจการรถไฟสามารถขายหรือโอนสิทธิประโยชน์ของตนในกิจการเรือข้ามทวีป (Sealink) กิจการ Hovercraft และกิจการอื่น ๆ ให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัท จำกัด ตามกฎหมาย Companies Acts พร้อมทั้งให้ British Transport Docks Board สามารถขายหุ้นในบริษัทแก่ภาคเอกชนลงทุนได้

3. กิจการการบินพาณิชย์และกิจการการเงิน ได้แก้ไขกฎหมาย โดยมี Civil Aviation and British Aerospace Act เมื่อปี ค.ศ. 1974 โดยมีสาระสำคัญเพื่อเปลี่ยนสถานะของกิจการ British Airways และ British Aerospace จากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด ตามกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท (Companies Acts) และกำหนดให้ทุนของบริษัทเปลี่ยนเป็นหุ้นและขายหุ้นของรัฐบาลบางส่วนให้แก่มหาชน และโดยการโอนหุ้นของกิจการไปอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ Secretary of State for Industry เพื่อจะสามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับหุ้นส่วนต่อไป การขายหุ้นแก่เอกชนนั้น รัฐบาลจะยังคงมีหุ้นส่วนไว้ในจำนวนที่เหมาะสม

ในส่วนกระบวนการทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ น่าจะสรุปได้ ดังนี้

1. กิจการรัฐวิสาหกิจ จะมีและอยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งของแต่ละ องค์การตามประเภทและกิจการ
2. กฎหมายจัดตั้ง หรือกฎหมายที่ควบคุมกิจการบางประเภท ครอบคลุมหลายกิจการภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน
3. การดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการแปรรูปกิจการของรัฐ ไปเป็นของเอกชน มี 2 ลักษณะ คือ
 - 3.1 โดยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง โดยมุ่งให้เกิดการแข่งขัน และเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถแข่งขันได้

3.2 โดยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง เพื่อให้กิจการเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด โดยอาศัยกฎหมาย 2 ฉบับคือ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท (Companies Acts)

4. กระบวนการทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ละขั้นตอนต้องมีการชาวเสียงและชี้แจงเหตุผล³²

2) รูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ที่เกิดขึ้น คือ ประเทศอังกฤษมีรูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนดังนี้คือ

2.1) จัดตั้งบริษัทมหาชน เช่น British Telecom เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีแผนการลงทุนจำนวนมากเพื่อขยายระบบโทรคมนาคม แต่ไม่ได้รับการประกันหรือเงินอุดหนุน ดังนั้นการหาเงินมาลงทุนเพื่อขยายงาน โดยไม่เป็นภาระทางการเงินของรัฐ ก็โดยการจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เช่น British Airways, Jaguar, British Airport Authority, British Aerospace, Cable and Wireless ฯลฯ เป็นต้น

2.2) การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ รูปแบบนี้ไม่เป็นที่นิยมเหมือนกับข้อ 2.1)

2.3) การให้พนักงานซื้อและขยายการบริหารงาน รูปแบบนี้กำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น เช่น กรณีของ National Freight Consortium และ Leyland Bus

2.4) ขายให้แก่ผู้ซื้อคนเดียวหรือหลายคนโดยตรง เช่น กรณี The Royal Ordnance Factory, Sealink

2.5) วิธีผสม คือ หลายรูปแบบ เช่น จัดตั้งหรือเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และให้เอกชนเข้าดำเนินการ และโดยการขายหุ้นให้พนักงาน³³

3) ผลของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

จากนโยบายที่เด่นชัดในการแปรรูปกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชน และโดยมีกระบวนการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุผล การดำเนินการแปรรูป

³² พิพัฒน์ ไทยอารีย์. ไม่ระบุชื่อหนังสือ. อ้างถึงใน อนวัช มาลาवालย์. “กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2539, หน้า 59 - 62.

³³ วรเดช จันทรรศ. “การแปรสภาพกิจการของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน.” วารสารการบริหารและการจัดการ 2, มกราคม - เมษายน 2536, หน้า 18.

รัฐวิสาหกิจให้เป็นผลสำเร็จนั้นต้องพิจารณาและอาศัย 2 หน่วยงาน คือ³⁴

3.1) การดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กระบวนการที่สำคัญ คือ การโอนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจหรือกิจการของรัฐนั้นให้มาอยู่ในความดูแลของส่วนราชการที่รับผิดชอบ เช่น Department of Trade & Industry หรือ Department of Energy ส่วนราชการนี้จะรับนโยบายรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานมาเพื่อศึกษาประเด็น ดังนี้

3.1.1) การกำหนดสถาบันการเงินที่เหมาะสมเพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานภาพขององค์กร และศักยภาพในการดำเนินงานทางธุรกิจของกิจการ

3.1.2) การวิเคราะห์ สภาพของตลาดหุ้น เพื่อการรับซื้อ กิจการเหล่านั้นได้มากน้อยเพียงใด

3.1.3) การประชาสัมพันธ์การขายหุ้นและเกณฑ์ในการจะดำเนินการขายหุ้น เกณฑ์การขายหุ้นนี้อาจมีเงื่อนไข เช่น ลักษณะและจำนวนหุ้นที่จะจัดจำหน่าย และการเปิดโอกาสให้พนักงานซื้อหุ้น โดยรัฐบาลอาจสงวนสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในการแต่งตั้งคนของรัฐเข้าดำรงตำแหน่งบริหาร แต่บุคคลเหล่านี้จะไม่มีสิทธิพิเศษกว่าผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะให้หลักประกัน ไม่เข้าแทรกแซงการบริหารกิจการภายหลังการแปรรูปกิจการแล้ว

3.2) การดำเนินงานของแต่ละองค์กรกับกิจการของรัฐ ในประเทศอังกฤษ คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ต่างขานรับแนวนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐบาลด้วยดี ได้รณรงค์และชี้แจงถึงสิทธิประโยชน์ของพนักงานที่จะพึงได้จากการแปรรูปกิจการนั้น หากพนักงานคนใดมีปัญหาหรือข้อข้องใจใด ๆ สามารถสอบถามได้จากฝ่ายบริหาร ในส่วนของพนักงานนั้นถือได้ว่าได้รับการยอมรับอยู่ในระดับหนึ่งที่น่าพอใจ เพราะคนงานรู้สึกว่าเป็นโอกาสที่ตนจะได้เป็นเจ้าของกิจการ เช่น National Freight Corporation นั้น พนักงานของกิจการและกลุ่มในเครือได้หาทางร่วมทุนกันซื้อกิจการจากรัฐบาล และจัดตั้งเป็น National Freight Consortium แต่ในด้านสหภาพแรงงานและสภาแรงงานแห่งชาติ (Trade Union Congress) ก็ได้คัดค้านโครงการแปรรูปกิจการนี้ โดยยกประเด็นปัญหา เช่น หากมูลค่าหุ้นตก จะทำให้พนักงานสูญเสียผลประโยชน์ หรือการซื้อหุ้นแล้วไม่อาจขายหุ้นต่อไปได้ทันที ในช่วง 2 ปีแรก หรือการซื้อขายหุ้นก็มีได้หมายความว่า จะมีสิทธิในการบริหารกิจการ แต่การต่อต้านของสหภาพแรงงานนั้น โดยทั่วไปไม่อยู่ในระดับรุนแรงมากนัก โครงการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนี้จึงเป็นไปได้ด้วยดีคงด้วยเหตุผล คือ

³⁴ รายงานการแปรรูป กฟผ. บางส่วนโดยการจัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. กุมภาพันธ์ 2537, หน้า 6 - 7.

3.2.1 ฝ่ายการเมือง คือ พรรคการเมือง รัฐสภา และรัฐบาล ต้องเข้าใจ และมีเป้าหมาย มีหลักการที่มั่นคง ชัดเจน และจริงจัง

3.2.2 ฝ่ายจัดการได้กระทำการรณรงค์ แจ้งข่าวหรือตอบข้อข้องใจของพนักงานอยู่เสมอ ๆ

3.2.3 จิตวิทยาที่ทำให้พนักงานมีความต้องการ มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการ

3.2.4 ปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะเรื่องขบวนการแรงงานนั้นไม่ก้าวร้าวจนทำให้เสียหาย และต้องทำความเข้าใจอย่างตรงไปตรงมา

3.2.5 นโยบายนี้ได้เสนอต่อมหาชนเพื่อพิจารณา ตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยด้วยการแสดงประชามติตามกระบวนการเลือกตั้ง

3.2.6 ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องทางกฎหมาย

3.2.7 ผู้บริหารกิจการรัฐวิสาหกิจระดับสูงต้องเข้าใจ และมีจิตใจสนับสนุนแนวนโยบายดังกล่าวด้วย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษยังมีส่วนที่จะกล่าวถึงต่อไปอีก³⁵

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในเวลาต่อมาในช่วงรัฐบาลของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ ซึ่งเป็นรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยม ในปี ค.ศ. 1990 ประชาชนไม่พอใจนโยบายของรัฐบาล ในที่สุดนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ ก็เสียดำนาจไป โดยนายจอห์น เมเจอร์ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า การโอนรัฐวิสาหกิจเข้าสู่ภาคเอกชนของอังกฤษ ได้มีกลุ่มนักธุรกิจที่มีฐานะดีเข้ามาซื้อกิจการที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับประโยชน์อย่างมหาศาล เนื่องจากรัฐบาลได้ขายกิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ด้วยราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงในตลาด เพื่อเป็นการจูงใจให้นักธุรกิจ และประชาชนเข้ามาซื้อหุ้น ผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่มักเป็นสถาบันเอกชน และนายทุน นักธุรกิจขนาดใหญ่ ตัวอย่างบริษัทที่ขายหุ้นในราคาที่ต่ำกว่าตลาด เช่น บริษัท RAIL TRACK ที่เป็นเจ้าของทางรถไฟต่าง ๆ และสถานีรถไฟทั่วประเทศอังกฤษ ซึ่งถูกขายให้เอกชน คาดว่าขายต่ำกว่าราคาจริงถึง 4-8 พันล้านปอนด์ เป็นต้น³⁶

³⁵ โปรดดูภาคผนวก ก.

³⁶ ใจ อึ้งภากรณ์. “ขายรัฐวิสาหกิจ บทเรียนจากอังกฤษสู่ไทย.” หนังสือพิมพ์รายวันกรุงเทพธุรกิจ. 27 เมษายน 2541, หน้า 1.

สำหรับการโอนกิจการน้ำประปาให้แก่ภาคเอกชนในประเทศอังกฤษภายหลังการแปรรูปนั้น ปรากฏว่า บริษัทต่าง ๆ ได้ขึ้นราคาค่าน้ำประปา ขณะเดียวกันกลับลดคุณภาพทางด้านบริการลง แต่ได้มีการปรับเงินเดือนพนักงานของบริษัทให้สูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ ในบางภาคของอังกฤษเช่นเขต YORKSHIRE ทางตะวันออกเฉียงเหนือ ปรากฏว่าเกิดการขาดแคลนน้ำ สาเหตุเพราะบริษัทลดการลงทุนในการซ่อมแซมท่อประปาที่รั่วเป็นการลดรายจ่ายเพื่อทำกำไร ประเทศอังกฤษจึงประสบปัญหาน้ำประปาไม่พอใช้ และไม่ได้คุณภาพ ส่วนกิจการด้านรถไฟ ก็ยังปรากฏว่า เกิดเหตุรถไฟตกรางอันเนื่องมาจากบริษัทเอกชนไม่ยอมลงทุนดูแลรักษาระบบความปลอดภัยที่ดีพออีกด้วย³⁷

ดังนั้น จะเห็นว่า ประเทศอังกฤษแม้จะเป็นประเทศแม่แบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จนอีกหลายประเทศนำระบบนี้ไปใช้ด้วยก็ตาม แต่ก็ยังสะท้อนภาพเป็นจริงที่ว่า ไม่ว่าธุรกิจใด ๆ ในโลก หากดำเนินโดยภาคเอกชน แม้ว่าจะเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีเพียงใดก็ตาม ย่อมหนีไม่พ้นในเรื่องของการหวังผล “กำไร” ด้วยเหตุนี้ภาคเอกชนจึงต้องทำทุกวิถีทางเพื่อความอยู่รอด ไม่ว่าจะเป็นการปลดพนักงานออก ลดคุณภาพในการให้บริการลง และท้ายที่สุดก็คือการขึ้นค่าบริการแก่ประชาชนในลักษณะที่เป็นการมัดมือชกชนิดที่ประชาชนต้องเป็นผู้แบกรับภาระอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยนั่นเอง ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย จึงต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย

2.2.2 ประเทศนิวซีแลนด์

การแปลงองค์การรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดในประเทศนิวซีแลนด์ มีความเป็นมา กล่าวคือ ในอดีตรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ต่างมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหมือน ๆ กัน เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน ในขณะเดียวกันก็ให้มีความคล่องตัวในการทำงานมากกว่าภาคราชการ อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ เปลี่ยนไปรัฐบาลประเทศต่าง ๆ จำต้องปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) รัฐบาลของอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อาร์เจนติน่า และเยอรมัน ได้ออกกฎหมายเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เป็นเรื่องของการปรับปรุงโครงสร้างรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมเท่านั้น ส่วนเมื่อแปลงสภาพเป็นบริษัทแล้วจะมีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนอีกหรือไม่ เป็นเรื่องความจำเป็นของรัฐบาลของแต่ละประเทศที่จะดำเนินการ บางแห่งมีการแปรรูปโดยขายหุ้นในภาค

³⁷ เรื่องเดียวกัน,

เอกชน และบางแห่งก็มีการปรับโครงสร้างให้ทันสมัยโดยไม่มีการแปรรูปดังเช่น ซึ่งดังจะกล่าวต่อไป

1. เหตุผลความจำเป็น

นับตั้งแต่ปี 1982 ถึงปี 1984 ประเทศนิวซีแลนด์ ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจอย่างหนักซึ่งดัชนีแสดงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นดังนี้

- 1) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ร้อยละ 1.0
- 2) อัตราการว่างงานสูงถึงร้อยละ 7 ของ GDP
- 3) อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 15
- 4) หนี้สาธารณะของประเทศสูงถึงร้อยละ 41 ของ GDP

ดังนั้น เมื่อรัฐบาลพรรคแรงงานได้เข้าบริหารประเทศในปี ค.ศ. 1984 ท่ามกลางวิกฤตทางเศรษฐกิจคล้ายประเทศไทย รัฐบาลได้ตัดสินใจปฏิรูประบบราชการ การเงิน การคลัง และการจัดระบบรัฐวิสาหกิจอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ โดยภาครัฐได้มีการปฏิรูปปรับเปลี่ยนระบบการทำงานใหม่ทั้งหมด โดยเน้นที่จะมีการกำหนดตัวแปรเพื่อวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานงานภาครัฐทุกหน่วย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ สำหรับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจได้มีการปฏิรูประบบใหม่ทั้งหมดหมดเหมือนกัน

2. การปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาลพรรคแรงงานได้เริ่มกระบวนการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นลำดับสรุปได้ดังนี้

2.1 เดือนพฤศจิกายน 1984 ประกาศไม่สนับสนุนเงินงบประมาณให้กับรัฐวิสาหกิจด้านหิน ไฟฟ้า เกษตรกรรม และประมง

2.2 เดือนมิถุนายน 1985 ประกาศทบทวนการดำเนินธุรกิจของหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจ

2.3 เดือนธันวาคม 1985 ประกาศแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยมีบางส่วนของแผนเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจคือ รัฐจะปรับระบบการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นธุรกิจมากขึ้น ยกเลิกการผูกขาดและจะมีการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจากมืออาชีพภาคเอกชนมาช่วยบริหารงาน

2.4 เดือนมีนาคม 1986 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศนโยบายบริหารงานรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- 1) รัฐจะไม่สนับสนุนงบลงทุนให้ รัฐวิสาหกิจต้องหาแหล่งเงินทุนขยายงานจากการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน
- 2) รัฐวิสาหกิจจะต้องชำระหนี้เงินกู้ ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ให้
- 3) รัฐวิสาหกิจจะต้องจ่ายภาษีและเงินปันผลให้รัฐ
- 4) หน่วยงานราชการที่ใช้บริการจากรัฐวิสาหกิจ จะต้องจ่ายเงินค่าบริการให้แก่รัฐวิสาหกิจ

2.5 เดือนพฤษภาคม 1986 รัฐสภานิวซีแลนด์ได้ผ่าน “กฎหมายทุนของรัฐวิสาหกิจ” เพื่อแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบธุรกิจ เช่น กรมป่าไม้ กรมไปรษณีย์ และกรมวิทยุการบิน ให้เป็นบริษัทจำกัด พร้อมกับตั้งกระทรวงใหม่ คือ กระทรวงรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดูแลกฎหมายทุนของรัฐวิสาหกิจ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- 1) กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะปรับระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ และกำเริบเทียบเท่ากิจการเอกชน มีพนักงานที่มีคุณภาพและมีองค์กรที่รับผิดชอบต่อสังคม
- 2) กำหนดให้หุ้นของบริษัทรัฐวิสาหกิจถือร่วมกัน โดยกระทรวงการคลังและกระทรวงรัฐวิสาหกิจ (ที่ตั้งขึ้นใหม่เหมือนเป็นบริษัทรวมทุน)
- 3) มีการโอนสิทธิอำนาจให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินการใน กรณีที่เป็นสิทธิพิเศษให้กระทรวงเจ้าสังกัดทำสัญญาขายสิทธิ หรือให้สัมปทานให้กับบริษัทรัฐวิสาหกิจ
- 4) บริษัทรัฐวิสาหกิจจะบริหารโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งกรรมการแต่ละคนจะถูกตั้ง โดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลังและกระทรวงรัฐวิสาหกิจ และจะมาจากภาคเอกชน
- 5) บริษัทรัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอแผนวิสาหกิจทุกปี ต่อ 2 กระทรวงหลักในเรื่องแผนธุรกิจ กรอบการปฏิบัติงาน โครงสร้างการเงินและนโยบายทางบัญชี รวมถึงเกณฑ์และตัวแปรในการจัดผลการดำเนินงานด้วย

ภายหลังที่มีการแปลงรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐเป็นบริษัทจำกัดแล้ว รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้แปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เอกชนดำเนินการอยู่แล้วออกไป เพื่อให้แข่งขันกับเอกชน เช่น กิจการธนาคาร กิจการรถลู่เหล็ก กิจการสิ่งพิมพ์ และการโรงแรม แต่เก็บรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการพื้นฐานไว้ และใช้การปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพและความทันสมัยแทน ดังเช่นกิจการไปรษณีย์

3. กิจการไปรษณีย์ “นิวซีแลนด์โพสต์”

ก่อนแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด

(1) กิจการไปรษณีย์ก่อนแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด ตามกฎหมายทุน มีสถานภาพเป็นกองการไปรษณีย์ในกระทรวงทรัพย์สิน มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคม ไปรษณีย์โทรเลขและระบบธนาคาร ซึ่งกิจการนี้ แม้เป็นราชการแต่ก็มีการดำเนินการคล้าย ๆ กับรัฐวิสาหกิจ แต่ประสบผลขาดทุนตลอดเวลาต้องขอรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน กิจการจะขาดการวางแผนในการลงทุนและการบริหารงานภายใน มีการจ้างพนักงานเกินความจำเป็น ต้นทุนการทำงานสูงมาก ขาดคุณภาพในการบริการประชาชน ขาดระบบสารสนเทศที่ดี รวมถึงไม่มีบุคลากรที่เหมาะสมมาปฏิบัติหน้าที่ เช่น กองการไปรษณีย์จ้างวิศวกรเกิน 400 คน แต่กลับมีนักการเงินการบัญชีไม่ถึง 10 คน มีนักการตลาด 2 คน จากพนักงานทั้งหมด 40,000 คนทั่วประเทศ

(2) ก่อนที่กฎหมายทุนจะมีผลบังคับใช้ (อยู่ระหว่างนำเสนอรัฐสภาพิจารณา) กระทรวงทรัพย์สินได้มีการตั้งคณะทำงานภายในขึ้น เพื่อปรับปรุงโครงสร้างกองการไปรษณีย์ให้มีประสิทธิภาพ โดยผลการศึกษาเห็นว่าควรมีการแบ่งกิจการของกองการไปรษณีย์ เป็น 3 กิจการ คือ กิจการโทรคมนาคม กิจการไปรษณีย์ และกิจการธนาคาร

หลังแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด

(1) หลังจากที่กฎหมายทุนมีผลบังคับใช้ ได้มีการแบ่งกองการไปรษณีย์ออกเป็น 3 บริษัท คือ บริษัทโทรคมนาคม บริษัทไปรษณีย์เรียกว่า “นิวซีแลนด์โพสต์” และกิจการธนาคาร สำหรับบริษัทโทรคมนาคมได้มีการแปรรูปโดยการขายหุ้นให้ภาคเอกชนเพื่อปรับปรุงองค์กรให้ทันสมัยและสร้างเครือข่ายโดยใช้เทคโนโลยีและประสบการณ์ของภาคเอกชนช่วย ส่วนกิจการธนาคารได้ขายให้ภาคเอกชนเนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า รัฐไม่ควรดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอีกเพราะรัฐมีกิจการประเภทนี้พอเพียงแล้ว สำหรับกิจการไปรษณีย์ยังคงสภาพเป็นบริษัทที่รัฐบาลยังคงถือหุ้นอยู่ร้อยละ 100 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับก่อนการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด แต่มีการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่เป็นเอกชน ทั้งหมด ดังนี้

1) ปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริษัทใหม่ โดยเชิญมีออาซีฟจากภาคเอกชนเข้ามาบริหาร และลดจำนวนข้าราชการและนักการเมืองที่อยู่ในคณะกรรมการลงจนเกือบหมด (เหลืออยู่ 1 คน จาก 9 คน) โดยประธานกรรมการมาจากบริษัทเอกชนระดับโลก KPMG Peat Marwick

2) มีการกำหนดกลยุทธ์การดำเนินงาน และกำหนดเป้าตัวแปรที่ต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์

3) ผู้บริหารระดับสูงต้องทำสัญญาจ้างกับรัฐบาล 3 – 5 ปี หากผลงานไม่พอใจจะถูกปรับเปลี่ยน

4) มีการสร้างหน่วยงานที่คิดผลิตภัณฑ์การให้บริการใหม่ ๆ และหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผู้บริโภคโดยเฉพาะ

5) มีการอบรมพนักงานให้มีความรู้เพิ่มตลอดเวลา โดยเฉพาะทักษะด้านการบริหารธุรกิจ

(2) ผลของการปรับโครงสร้างกิจการนิวซีแลนด์โพสท์ ทำให้ในปัจจุบันกิจการแม้เป็นรัฐวิสาหกิจแต่มีผลการปฏิบัติงานเทียบเท่ากิจการเอกชน ดังนี้

1) มีการให้บริการไปรษณีย์แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 และให้บริการตรงเวลา

2) ต้นทุนการบริการลดลงร้อยละ 30

3) แรงงานมีการพัฒนาขึ้นเกินร้อยละ 30 และไม่มีการสไตรค์หรือนัดหยุดงาน

4) มีการให้บริการใหม่ ๆ แก่ประชาชน

5) จ่ายเงินปันผลและภาษีแก่รัฐเกิน 445 ล้านเหรียญนิวซีแลนด์

การดำเนินการของ “นิวซีแลนด์โพสท์” นับเป็นตัวอย่างหนึ่งที่กิจการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดแล้วปรับโครงสร้างจนมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับบริษัทเอกชน โดยไม่ต้องแปรรูปสู่ภาคเอกชน³⁸

ประเทศนิวซีแลนด์ มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างมาก เริ่มด้วยการไปรษณีย์เดิมเป็นกองการไปรษณีย์ สังกัดกระทรวงทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าเป็นราชการเต็มรูปแบบ ประสบผลขาดทุนตลอดเวลา ต้องขอรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เมื่อมีกฎหมายทุนออกมารองรับเพื่อให้มีการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐให้เป็นบริษัท จำกัด พร้อมกับตั้งกระทรวงใหม่คือ กระทรวงรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดูแล (สำหรับประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งจะต้องออกเป็นกฎหมาย) ในที่สุดการแปลงสภาพกิจการ

³⁸ กรมบัญชีกลาง. สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. คู่มือและแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ. โรงพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. กรุงเทพฯ : 2542. ไม่ระบุหน้า.

ไปรษณีย์ของนิวซีแลนด์ เป็นบริษัท จำกัด ก็ประสบความสำเร็จ จึงเป็นแนวคิดได้อีกทางหนึ่งว่า บรรดารัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานองค์การของรัฐ หรือรัฐมีทุนอยู่เป็นส่วนใหญ่ที่ประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น ประสบภาวะขาดทุน ขาดสภาพคล่องในทางการเงินต้องขอรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเป็นประจำทุกปี หรือที่เรียกว่า “ขาดทุนซ้ำซาก” จนไม่สามารถจะดำเนินกิจการให้เจริญเติบโตต่อไปได้ หากผู้รับผิดชอบมีความจริงจังต่อการแก้ปัญหา น่าจะลองสำรวจตรวจสอบและวิจัยปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังว่าปัญหาที่แท้จริงที่ทำให้ธุรกิจนั้น ๆ ต้องประสบความล้มเหลวเกิดจากสาเหตุอะไรแน่ เช่น ผู้บริหารมีศักยภาพหรือมีความรู้ความสามารถพอที่จะบริหารกิจการนี้ต่อไปหรือไม่ มีความโปร่งใสหรือไม่ มีการทุจริตคอร์รัปชันหรือมีการรั่วไหลไม่ว่าจะจะเป็นระบบการเงิน รายได้ หรือสินทรัพย์ของกิจการหรือไม่ มีรายจ่ายเกินความจำเป็นหรือไม่ บุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรมีปริมาณและคุณภาพเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงานหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งหากได้มีการทบทวนและแก้ไขกันอย่างจริงจังทุกฝ่ายโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์บุคคลหรือองค์กรใด ๆ แล้ว เชื่อว่า รัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานหรือองค์การของรัฐในประเทศไทยหลายแห่ง สามารถปรับโครงสร้างองค์กรเสียใหม่ให้มีศักยภาพ ดำเนินธุรกรรมในภาคเอกชนและสามารถแข่งขันกับเอกชนได้ โดยไม่จำเป็นต้องทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งองค์กรอย่างเช่นกรณีกิจการไปรษณีย์ของประเทศนิวซีแลนด์ ดังได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น

2.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุที่ภาคเอกชนเข้าไปมีบทบาทในกิจการธุรกิจต่าง ๆ รวมถึงกิจการของรัฐประเภท รัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งก่อนที่ภาคเอกชนจะเข้าไปมีส่วนในกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น กิจการรัฐวิสาหกิจมีปัญหาอันก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวม จนก่อให้เกิดการนำแนวคิดการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ที่ปรากฏอยู่เป็นตัวอย่างในยุโรป และอเมริกามาปรับใช้ให้เข้ากับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศญี่ปุ่น¹⁹

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดแนวทางการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ดังต่อไปนี้

1) นโยบายและสาเหตุการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

¹⁹ อนวัช มาลาवालย์. อ้างแล้ว, หน้า 66.

ประมาณปี พ.ศ. 2523⁴⁰ รัฐบาลญี่ปุ่นประสบปัญหาทางการเงินอย่างหนัก มีหนี้สินสูงมาก และประสบกับปัญหาภาวะขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนมาก รัฐบาลในปี พ.ศ. 2523 นี้ ต้องออกพันธบัตรจำนวน 63 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อนำมาช่วยเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐในงบประมาณรายจ่ายของ ปี พ.ศ. 2523 ถึงร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นไม่เคยประสบปัญหาเช่นนี้มาก่อน

ในปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลญี่ปุ่น และสภา DIET ได้เริ่มขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาและเพื่อปฏิรูประบบการเงินและการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สาเหตุต่าง ๆ ที่ผลักดันให้เกิดนโยบายการแปรรูปกิจการ⁴¹

1. ความไม่คล่องตัวในการบริหารงาน เพราะถูกควบคุมในด้านงบประมาณและเพดานค่าจ้าง ดังนั้น คณะรัฐบาลหลายคณะจึงได้เสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงกิจการให้เป็นในรูปบริษัทเอกชน เช่น กิจการโทรคมนาคม Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTT) แม้เป็นกิจการที่เจริญและพัฒนาไปอย่างรวดเร็วมาก และเป็นกิจการยักษ์ใหญ่ แต่ก็มีปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงาน และถูกควบคุมในด้านงบประมาณและเพดานค่าจ้าง

2. รัฐบาลญี่ปุ่นประสบปัญหาการมีหนี้สินมากผิดปกติ ดังเห็นได้จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องออกพันธบัตร จำนวน 63 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2523 ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่สูงมากประมาณว่าเท่ากับ 1 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐ

3. ความต้องการให้มีการแข่งขัน เนื่องจากเมื่อมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากขึ้น มาตรฐานการครองชีพของประชาชนสูงขึ้นประชาชนมีความต้องการสินค้าหรือบริการในกิจการสาธารณูปโภคมากขึ้น ดังนั้น การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น จะกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อให้มีระบบการแข่งขัน โดยยกเลิกการผูกขาด และเป็นผลให้ค่าบริการลดลง เช่น ค่าบริการโทรคมนาคม

4. ภาคเอกชนมีความปรารถนาที่จะเข้ามามีบทบาท ในกิจการโทรคมนาคมมากขึ้น จากการศึกษาความต้องการจากผู้ให้บริการ และเห็นตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ก็เป็นแรงผลักดันให้มีการแปรรูปไปเป็นของเอกชน

⁴⁰ จาฟูพันธ์ อัมพันแสง. “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 231.

⁴¹ เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ และพิทยาพล จันทนะसार. “การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม.” รัฐสภาสาร. 36 (เมษายน, 2531) หน้า 9.

5. การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกิจการเป็นไปได้ช้า คือ มีลักษณะผูกขาด เช่น กิจการ Japanese National Railway (JNR) มีลักษณะเป็นกิจการผูกขาด เมื่อมีการขนส่งทางถนน และทางอากาศ เข้ามาแข่งขัน ก็ไม่สามารถแก้ไขหรือปรับปรุงให้ทันสมัยการณได้⁴²

6. การแทรกแซงทางการเมือง เช่น JNR. เป็นกิจการของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐสภา และรัฐบาล ทั้งด้านการบริหารและงบประมาณ การลงทุนต่าง ๆ ทำให้การบริหารมีความเป็นอิสระน้อย

7. การจัดโครงสร้างของการบริหารงานเป็นอย่างระบบราชการ ซึ่งมีกฎระเบียบ และข้อบังคับมาก

2) กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐ ไปเป็นของเอกชน

จากสาเหตุการผลักดัน และนโยบายของรัฐในการแปรรูปกิจการไปเป็นของเอกชน ดังนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2524 สภา DIET โดยการเสนอของรัฐบาลญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมาย ซึ่งมีผลบังคับให้รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามหาทางลดรายจ่ายต่าง ๆ ลง ที่สำคัญ คือ ลดการให้เงินช่วยเหลือจากที่กำหนดไว้ ร้อยละ 26.2 ของงบประมาณรายจ่าย ปี 2524 ลงร้อยละ 10 ทำให้รัฐบาลประหยัดเงินได้ประมาณ 250,000 ล้านเยน นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นและสภา DIET ได้เตรียมที่จะทำการแปรรูป เฉพาะกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีการลงทุนสูง คือ กิจการโทรคมนาคม (NTT) กิจการรถไฟแห่งชาติ Japan National Railway (JNR) กิจการยาสูบ และสายการบิน Japan Airline⁴³

กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของประเทศญี่ปุ่น จะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมา เพื่อบังคับใช้กับแต่ละกิจการเป็นราย ๆ ไป มิใช่เป็นกฎหมายหลัก ตัวอย่างเช่น

1. การแปรรูปกิจการ NTT ซึ่งเป็นกิจการโทรคมนาคมให้เป็นบริษัทจำกัด ก็โดยตรากฎหมาย คือ

(1) Nippon Denshin Denwa Kabushiki Kaisha Law โดยกฎหมายนี้ มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์เพื่อแปรรูปกิจการ NTT จากรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทเอกชน

⁴² Yasushi Tanahashi, Reform of Railway in Japan, (December 1991) อ้างถึงใน สุนทร บาลชอ. “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจศึกษากรณีการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย.” วิทยานพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535, หน้า 22.

⁴³ อนวัช มาลาวัลย์. อ้างแล้ว, หน้า 68.

(2) Telecommunication Business Law ซึ่งกฎหมายนี้มีเนื้อหา และวัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพด้านโทรคมนาคมเพื่อป้องกันรักษาผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ และส่งเสริมการแข่งขัน

(3) Law Regarding the Revision and Adjustment of Law Related to the Execution of the Nippon Denshin Denwa Kabushiki Kaisha Law and Telecommunication Business Law ซึ่งกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกและขยายความต่อกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสื่อสาร

2. การแปรรูปกิจการการรถไฟ Japanese National Railway⁴⁴ (JNR.) ให้เป็นบริษัทจำกัดย่อย ๆ หลายบริษัท ก็โดยการตรากฎหมาย 8 ฉบับ

3) ผลของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

จากกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการดังกล่าวส่งผลให้กิจการรัฐวิสาหกิจได้รับการแปรรูปไปเป็นบริษัทจำกัด ก่อนที่จะแปรสภาพเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ตามลำดับ เช่น

1. กิจการ NTT เมื่อแปรรูปกิจการไปเป็นบริษัทจำกัด ก็ให้เอกชนสามารถเข้ามาถือหุ้นได้ภายในขอบเขตจำกัด การแปรรูปครั้งนี้ได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย รวมทั้งสหภาพแรงงาน NTT⁴⁵ เอง นอกจากนั้นยังส่งผลให้

(1) NTT ใหม่⁴⁶ เมื่อเริ่มแรกรัฐบาลจะเป็นเจ้าของเต็ม และจะค่อย ๆ ขายหุ้นไปทีละน้อย จนกว่ารัฐบาลจะถือหุ้นอยู่เพียง 1 ใน 3 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

(2) การออกขายหุ้นจะต้องได้รับการอนุมัติจากสภา DIET และ กระทรวงไปรษณีย์ และโทรคมนาคม

(3) คนต่างด้าวไม่มีสิทธิถือหุ้น NTT

(4) รัฐบาลไม่ค้ำประกันการกู้ยืมหรือการลงทุน NTT ใหม่ต้องจัดหาเงินทุนในตลาดการเงินเอง

⁴⁴ เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์ และพิทยาพล จันทนะสาโร. อ้างแล้ว, หน้า 10.

⁴⁵ สมาคมคอมพิวเตอร์แห่งประเทศไทย. “การเปลี่ยนแปลงนโยบายการโทรคมนาคมของชาติ ในปัจจุบัน. คอมพิวเตอร์. (กรุงเทพฯ : 2532), หน้า 32, อ้างถึงใน ถาวร เขียวจันทร์. “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย.” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2534 - 2535, หน้า 44.

⁴⁶ เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์ และพิทยา จันทนะสาโร. อ้างแล้ว, หน้า 10 - 11.

(5) พนักงานที่เคยทำงานอยู่ใน NTT เดิม จะโอนมาเป็นพนักงานของ NTT ใหม่ โดยอัตโนมัติ และนับอายุการทำงานต่อและคงได้รับสิทธิเหมือนเดิม เช่น การประกันชีวิต รวมถึงสิทธิการนัดหยุดงานหรือประท้วง

(6) NTT สามารถกำหนดฐานะการเงินและการปฏิบัติของตนเองได้

(7) NTT สามารถลงทุนในธุรกิจอื่นนอกเหนือจากการสื่อสารได้

(8) การกำกับดูแล NTT ใหม่ กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมจะมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่สำคัญ เช่น การอนุมัติแผนธุรกิจ การออกขายหุ้น หรือทรัพย์สิน การแต่งตั้ง ถอดถอนผู้บริหารและผู้สอบบัญชี

(9) การพิจารณาการทบทวนรูปแบบการบริหาร NTT คือ เพื่อเป็นหลักประกันว่า การแปรรูปไปเป็นของเอกชน NTT จะได้ผลตามประสงค์ที่ต้องการ จึงมีการกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนรูปแบบการบริหารของ NTT หลังจากมีการแปรรูป 3 ปี (ตามกฎหมาย TELECOMMUNICATION BUSINESS LAW)

2. กิจการรถไฟ JNR. ได้ดำเนินการแปรรูปกิจการเป็นบริษัทจำกัด

(1) บริษัทรถไฟโดยสาร โดยแบ่งออกเป็น 6 บริษัท คือ

1. East Japan Railway Company
2. Central Japan Railway Company
3. West Japan Railway Company
4. Hokkaido Railway Company
5. Shikoku Railway company
6. Kyshu Railway Company

(2) บริษัทรถไฟขนส่งสินค้า

(3) บริษัทรถไฟความเร็วสูง (Shinkansen)

(4) บริษัทโทรคมนาคมของรถไฟ

(5) บริษัทระบบข้อมูลรถไฟ

(6) สถาบันวิจัยของรถไฟ

(7) บริษัทชำระบัญชีและทรัพย์สินของ JNR

Mariana Strzyzewska - Kaminska ได้เขียนเรื่อง The privatization in Japan in the 1980s ตอนหนึ่งไว้ดังนี้⁴⁷

เหตุผลที่ทำการแปรรูป JNR

ในกรณีของ JNR เหตุผลละเอียดที่ทำการแปรรูปแตกต่างจากในกรณีของการทำการแปรรูป NTT ดังนี้

1. เหตุผลด่วนก็คือ สถานภาพทางการเงินของ JNR ปี ค.ศ. 1986 มีหนี้สินทั้งสิ้นของ JNR นั้นเกิน 37 ล้านล้านเยน

ในเวลาเดียวกันงบประมาณรัฐรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ในปี 1973 รัฐบาลเป็นหนี้เท่ากับ 8.1 เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์ของหนี้ในปีหนึ่ง (GNP) ในปี 1986 หนี้เพิ่มขึ้นเป็น 50 เปอร์เซ็นต์ของ GNP

ในสถานการณ์เช่นนั้นรัฐบาลมองหามาตรการแก้ไขปัญหาทางการเงิน วิธีแก้ไขประการหนึ่งก็คือ เพิ่มภาษีเทศบาล อีกประการหนึ่งก็คือ ตัดเงินอุดหนุนลง วิธีแก้ไขเหล่านี้ไม่ได้นำไปใช้ Mitsuhide อธิบายว่า แนววงธุรกิจคัดค้านทั้งสองวิธี ทั้งได้สร้างคำขวัญขึ้นมาว่า "สงวนงบประมาณโดยไม่ต้องขึ้นเงินภาษี" (Mitsuhide. 1988 : 12)

เพื่อชดเชยเศรษฐกิจตกต่ำในปี 1965 รัฐบาลได้มุ่งเพิ่มการลงทุน แม้ว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจจะดีขึ้น รัฐบาลก็ไม่สามารถหยุดยั้งการลงทุนของประชาชนได้ ทั้งไม่สามารถตัดเงินช่วยเหลืออุดหนุนที่ตั้งใจเอามาใช้กระตุ้นเศรษฐกิจลงได้ อุตสาหกรรมที่ได้รับเงินอุดหนุนเป็นผู้จัดตั้งองค์การที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาไดเอ็ตที่คุ้มครองเงินอุดหนุนเหล่านี้ Rincho ซึ่งมีตัวแทนธุรกิจอยู่ไม่สามารถเสนอตัดเงินอุดหนุนเหล่านั้นลงได้สามแห่งใหญ่ ๆ อันเป็นที่มาของรายจ่ายเกินรายได้คือ สาม K (Kokutetus-JNR, Kenpo-ระบบดูแลสุขภาพ (Health Care System), Kome-กฎหมายจัดการดูแลอาหาร (Food Management Law) JNR เป็นเรื่องที่ร้องเรียนมากที่สุด เพราะความใหญ่โตของ JNR และทำที่ที่ไม่เห็นด้วยของประชาชนเรื่องค่าโดยสารแพงเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทรถไฟของประชาชน (Mitsuhide. 1988 : 11-13) ดังนั้นข้อเสนอจากคณะกรรมการชั่วคราว (Provisional Commission) ในเรื่อง การปฏิรูปการบริหารงานก็คือ การแปรรูป JNR

อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้ JNR มีหนี้สินล้นพ้นตัว

⁴⁷ PRIVATIZATION. A GLOBAL PERSPECTIVE (LONDON : PUBLISHED BY ROUTLEDGE. 1993). PP 510-517 แปลโดย จิตตบรรจง พิมพ์รัตน์.

2. มีสาเหตุอื่น ๆ ที่ทำความยุ่งยากให้ JNR ในหลายปีที่ผ่านมา ความเจริญทั้งหมดของธุรกิจ JNR หยุดหนึ่งอยู่กับที่

(ก) ผู้โดยสารเปลี่ยนจากใช้ทางรถไฟไปขนส่งทางอากาศและทางรถยนต์

- เป็นปรากฏการณ์ทั่วโลก

(ข) การขนส่งสินค้าลดน้อยลง เนื่องจากโครงสร้างทางอุตสาหกรรมเปลี่ยนไป

- เปลี่ยนจากอุตสาหกรรมหนักที่ทำสืบทอดกันมาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ใหญ่มาเป็นวัตถุที่เบาและกะทัดรัด ในเวลาเดียวกันกรรมวิธีและเครื่องจักร โรงงานเริ่มจะตั้งอยู่ห่างไกลจากท่าเรือและศูนย์กลางอุตสาหกรรม ทำให้การขนส่งทางอากาศและรถบรรทุกได้เปรียบ' (สำรวจเศรษฐกิจของญี่ปุ่น. 1987-1988 : 135)

(ค) มีความเจริญก้าวหน้ามากมายในการพัฒนาเครือข่ายทางด่วนของชาติและในการสร้างท่าอากาศยานท้องถิ่น นี่ทำให้การขนส่งทางอากาศและทางรถบรรทุกขยายออกไป (สำรวจเศรษฐกิจของญี่ปุ่น. 1987-1988 : 135)

คณะกรรมการการชั่วคราวในเรื่อง การปฏิรูปการบริหารงานเน้นถึงความจำเป็นจะต้องแปรรูป (privatize) JNR จากแง่คิดอื่น ในความเห็นของ JNR กับกิจการค้าอื่นสองกิจการในแบบ Kosha ไม่เร็วพอจะตอบสนองการเปลี่ยนแปลง เนื่องมาจากความเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งรัฐบาลและเนื่องจากมีขนาดใหญ่ การที่มีขนาดใหญ่นี้พัฒนาการปกครองซึ่งข้าราชการประจำมีอำนาจและทำให้ความสามารถทางจัดการควบคุมงานของกิจการค้าลดน้อยลง ความสัมพันธ์ทางแรงงานของ JNR ไม่ดี และขวัญในการทำงานก็ผิดไป ลักษณะเหล่านี้ของ JNR (รัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องมากเกินไป ความรับผิดชอบในการจัดการไม่ชัดเจน โปร่งใส งานธุรกิจบกพร่องมีข้อจำกัด ความสัมพันธ์ในการจัดการแรงงานผิดปกติ) เนื่องมาจากวิธีของบริษัทมหาชน ดังนั้น คณะกรรมการจึงสรุปว่า ต้องแบ่งแยกและแปรรูป (privatize) JNR (Sasaki. 1989 : 4)

สหภาพคนงานการรถไฟแห่งชาติ (NRU = The National Railway Worker's Union) (ก่อนแปรรูปเป็นสหภาพแรงงานที่มั่นคงที่สุดและใหญ่ที่สุดใน JNR มีสมาชิก 200,000 คน) ได้เน้นไว้ และว่าสาเหตุที่แปรรูปก็คือ การเมือง - เพื่อให้ NRU อ่อนแอลงก็ได้ใช้เงินรายจ่ายมากกว่ารายได้เป็นข้ออ้าง (Abe. 1990 : 6-7)

การเปลี่ยนแปลงเกิดจากการแปรรูป JNR

การเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในบริษัท

พระราชบัญญัติข้อ 8 ของแผนการสร้าง JNR ขึ้นใหม่กำหนดเงื่อนไขให้เปลี่ยนแปลง JNR เป็นบริษัทพิเศษ (tokushu hojin) ที่รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อให้ปรับปรุงแก้ไขความเป็นอยู่ของ

มหาชนทั่วไปให้ดีขึ้น ได้รับการกำหนดให้เป็นบริษัทมหาชน แต่ในการปฏิบัติตามตัวอักษร (Mitsuhide. 1988 : 1) เป็นเหมือนรัฐบาลเอง การแปรรูปและการสร้าง JNR ขึ้นใหม่และล้างลักษณะพิเศษของ JNR ลงมาเป็นบริษัทเอกชนอย่างเป็นทางการ บริษัทรถไฟใหม่ของญี่ปุ่น (JR) ตามหลักแล้ว พ.ร.บ. ธุรกิจการรถไฟ และ พ.ร.บ. การตลาดของรถไฟเป็นผู้ควบคุมซึ่งก็ได้ควบคุมการรถไฟเอกชนด้วย

ในเวลาเดียวกัน พ.ร.บ. JNR ที่กำหนดว่า JNR เป็นของรัฐบาลได้เลิกสัมไป ผลก็คือระบบการรถไฟแห่งชาติล้มเลิก และความรับผิดชอบของรัฐบาลในการสร้างทางรถไฟและดูแลระดับค่าโดยสารก็ถูกเอาออกไปด้วย มาบัดนี้บริษัท JR ใหม่มุ่งจะตอบสนองความต้องการของตลาด และให้มีการจัดการอย่างได้ผล (Mitsuhide. 1988 : 2)

ก่อนการแปรรูป JNR ตกอยู่ใต้การแทรกแซงทางการเมืองทั้งในระดับกลางและระดับท้องถิ่น คณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภาจะเรียกตัวประธาน JNR มาพบปีละ 70-80 ครั้ง ทำให้ประธาน JNR มีเวลาเพียงเล็กน้อยจะจัดการกับงานของบริษัทรถไฟ (Ishizuka. 1985) ตามกฎหมายบริษัทมหาชน เงบประมาณของ JNR ก็ดี ค่าจ้าง ค่าโดยสารก็ดี การดำเนินงานและแผนการลงทุนก็ดี สภาใดเอ็ดจะเป็นผู้ตัดสินใจ มาบัดนี้กระทรวงการขนส่งเป็นผู้อนุมัติแผนงานธุรกิจก่อนหน้านั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานของ JNR รัฐมนตรีการขนส่งแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชี ปัจจุบันรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติการแต่งตั้งและปลดผู้อำนวยการอาวุโสและผู้ตรวจสอบบัญชีระดับสูง แต่ก่อนรัฐเป็นผู้ให้เงินอย่างเต็มที่แก่ JNR หลังจากแปรรูปแล้วคาดกันว่าต้องเลี้ยงตนเอง (Privatization and Deregulation. 1990 : 44-5) JNR อยู่ใต้แนวโน้มนโยบายที่เข้มงวดของ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งชาติ ซึ่งออกกฎหมายข้อบังคับว่า เส้นทางธุรกิจใดบ้างที่ตนจะก้าวเข้าไปได้ บริษัท JR มีเสรีภาพมากกว่าตามขอบเขตของงาน บริษัท JR สามารถเข้าไปทำธุรกิจใหม่ ๆ หลากหลาย และสามารถสร้างบริษัทสาขาใหม่ ๆ บริษัท JR สามารถล้มเลิกเส้นทางที่ไม่มีกำไรด้วย แต่ไม่ใช่ล้มเลิกเสียทั้งหมด เขาถูกบังคับให้ดำรงเส้นทางบางสายไว้บ้าง บริษัท JR สามารถแสวงหากำไรได้ในฐานะที่เป็นบริษัทเอกชนอิสระว่ารัฐบาลจะเป็นผู้ออกกฎบังคับในเขตที่ให้บริการ ดูแลรับผิดชอบ และงานธุรกิจ ดังนั้น มาจนกระทั่งเดี๋ยวนี้ สถานการณ์ของกลุ่ม JR ก็ไม่เหมือนกันทีเดียวกับการรถไฟเอกชนอื่น ๆ

ประการแรกทีเดียว บริษัท JR ทั้งหมดไม่ได้เป็นอิสระในวงการเงิน บริษัทสามแห่งของ JR ต้องได้รับแหล่งเงินมาจากกองทุนพิเศษ แต่ก็ใช้เงินที่รัฐให้ด้วยกฎข้อบังคับที่รัฐใช้ก็ไม่เข้มงวดเหมือนเมื่อก่อนการแปรรูป แต่ก็ยังคงกว้างมาก อย่างไรก็ตามก็ดี ลักษณะสำคัญที่สุดของบริษัท JR ก็คือความเป็นไปได้ที่กว้างขวางจะจัดการตนเองตามกฎตลาด และการเปลี่ยนงานธุรกิจ

JNR ไม่ใช่งานผูกขาดเอกสิทธิ์ จะต้องแข่งขันกับการรถไฟเอกชนและกับการขนส่งอื่น ๆ หลังการแปรรูปสถานการณ์ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป กลุ่ม JR ต้องเผชิญกับความกดดันของกลุ่มคู่แข่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานที่ต่าง ๆ ในกรุง แต่โดยทางปฏิบัติแล้วไม่มีในเขตชนบท

ส่วนความสัมพันธ์กับแรงงานใน JNR ปัจจุบันนี้กฎหมายแรงงานสามฉบับเข้าควบคุมไว้ด้วยวิธีเดียวกันเหมือนกิจการงานเอกชน (Privatization and Deregulation. 1990 : 45)

การเปลี่ยนแปลงในองค์กร JNR

กระทรวงการขนส่ง และ JNR ได้ปรึกษากันถึงมาตรการด้านองค์กรดังต่อไปนี้ : การแบ่งแยก JNR การจ้างบุคลากรเข้ามาใหม่ ปฏิรูปเส้นทางท้องถิ่นปรับปรุงกำหนดเวลารถไฟและอัตราควบคุมการลงทุนในเครื่องอำนวยความสะดวกและเครื่องประกอบ และเปลี่ยนแปลงในเรื่องการใช้ที่ดิน ที่สำคัญที่สุดก็คือ การแบ่งแยก JNR และการจ้างคนเข้ามาใหม่

(ก) JNR ถูกแบ่งออกเป็นบริษัทผู้โดยสาร 6 บริษัท บริษัทรับบรรทุกทุกสินค้าหนึ่งบริษัท บริษัทที่ดิน Shinkansen หนึ่งบริษัทและองค์กรอื่น ๆ บริษัทผู้โดยสารสามบริษัทถูกสร้างขึ้นตามเกณฑ์ทางภูมิศาสตร์ : บริษัท Hokkaido (2,000 กิโลเมตร มีลูกจ้าง 13,000 คน) บริษัท Shikoku (900 กิโลเมตร มีลูกจ้าง 5,000 คน) และ บริษัท Kyushu (2,200 กิโลเมตร มีลูกจ้าง 15,000 คน) สามบริษัทตั้งอยู่บนเกาะ Honshu - บริษัทญี่ปุ่นตะวันออก (7,300 กิโลเมตร มีลูกจ้าง 89,000 คน) บริษัท (Tokai) ญี่ปุ่นกลาง (1,900 กิโลเมตร มีลูกจ้าง 25,000 คน) และบริษัทญี่ปุ่นตะวันตก (5,200 กิโลเมตร มีลูกจ้าง 53,000 คน) ตามที่ Mitsuhide กล่าวว่าที่ท่าเช่นนี้ 'เพื่อรักษาการทำกำไรให้เสมอกันมากเท่าที่จะเป็นไปได้' การขนส่งจากดินแดนแถบหนึ่งไปสู่อีกแถบหนึ่งนั้นต่างกัน ตัวอย่างเช่น Tokaido และ Sanyou Shinkansen ขนผู้โดยสาร 35,200,000 คน ต่อ กิโลเมตรในปี 1984 แต่ Jouetsu Shinkansen ขนผู้โดยสารเพียงหนึ่งส่วนห้าของคนจำนวนนั้น ความแตกต่างนี้มีอิทธิพลต่อกำไรของการรถไฟ (Mitsuhide. 1988 : 15) เงินกองทุนสามเกาะ (The Three Islands Fund) ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยการดำเนินงานรถไฟของ Hokkaido JR, Shikoku JR, และ Kyushu JR ซึ่งมีตลาดที่หากำไรได้ยากเป็นที่สุด 'การรถไฟท้องถิ่นจะรักษากำไรของรถไฟสายสำคัญ ๆ ไว้ หลังจากที่ยางสายได้เปลี่ยนเป็นให้บริการโดยสารรถประจำทาง' (Mitsuhide. 1988 : 16) บางคนก็ให้ความเห็นว่าเอาเขตแดนต่าง ๆ มารวมกันแล้วแบ่งออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตแดนสองเขตที่มีคนหนาแน่นแล้วให้มีขบวนรถไฟซึ่งมีทางเดินติดต่อกันตลอด (Tokai Corridor) (JNR ถูกตัดออกเป็นเสี่ยง ๆ 1985 : 649)

บริษัทรถไฟบรรทุกสินค้าของญี่ปุ่นเป็นบริษัทเดียวเท่านั้นในทั่วทั้งประเทศที่บรรทุกสินค้า Shinkansen Holding Corporation ครอบครองทางรถไฟสาย Shinkansen และให้สาม

บริษัทบนเกาะ Honshu เข้าไป การที่ Shinkansen ให้เข้าไบนั้นหมายความว่า ระบบ Shinkansen ทั้งหมดจะได้โอนเป็นบริษัทพิเศษที่เป็นอิสระ ซึ่งบริษัท JR ทั้งหมดก็จะเป็นระบบเช่า 'ความมุ่งหมายก็คือจะชดเชยความขาดทุนของบริษัท JR ที่ไม่มีกำไร เช่น Tohoku หรือ Joetsu โดยมีเงินสดไหลมาจาก Tokaidou Shinkansen ซึ่งมีกำไร' (Mitsuhide. 1988 : 16)

ได้ตั้งองค์การเพิ่มเข้ามาสามองค์การ คือ บริษัทโทรคมนาคมรถไฟ (Railway Telecommunications Co. Ltd., ระบบข้อมูลรถไฟ (The Railway Information System Co. Ltd.) และสถาบันวิจัยทางเทคนิคของรถไฟ (มูลนิธิ) (The Railway Technical Research Institute (Foundation) บริษัทโทรคมนาคมรถไฟทำงานเป็นผู้รับส่งโทรคมนาคมธรรมดาแบบที่ 1 ซึ่งให้เช่าวงจรไมโครเวฟ และสายไฟเคเบิลไฟเบอร์แบบ coaxial และ optical ทั่วประเทศแก่บริษัทต่าง ๆ ส่วนบริษัทระบบข้อมูลรถไฟเข้ารับทำระบบคอมพิวเตอร์ของ JNR ต่อไป

บริษัท JNR Settlement Corporation (SC) มีลักษณะพิเศษ เห็นได้ชัดว่า การกระจาย JNR ออกไปไม่ได้จูงใจง่ายที่เป็นรายได้ ดังนั้นี่ระยะยาวของ JNR SC. ก็ยังคงตกทอดมา หน้าที่จะคุ้มกับทรัพย์สินของ JNR มาบัดนี้ตกเป็นของ JNR SC. การที่จะทำให้ภาระเหลือน้อยที่สุด JNR SC. จะต้องใช้ที่ดินให้เกิดผลและเพิ่มค่าของที่ดินขึ้น

(ข) เรื่องใหญ่อีกเรื่องหนึ่งของการสร้าง JNR ขึ้นใหม่นั้นเกี่ยวกับการจ้างคนงานก่อนการแปรรูป JNR จ้างคนมากเกินไป นี่เป็นความเห็นของคณะกรรมการชั่วคราว หนังสือพิมพ์ได้ย้าถึงความเห็นนี้ ได้ประมาณกันว่ามีแรงงานเกินถึงหนึ่งสามของการจ้างทั้งหมด เมื่อเปรียบเทียบกับการรถไฟเอกชนแล้วคิดกันว่าคนงานของ JNR 90,000 คนเกินความจำเป็น โดยเปลี่ยนสถานี JNR มีผู้คนสองถึงสามเท่าของผู้คนโดยเฉลี่ยของสถานีรถไฟเอกชน คนดูแลเครื่องจักรบนรถไฟ JNR ในเขต Tokyo ทำหน้าที่วันละ 2.5 ชั่วโมงเปรียบเทียบกับผู้ที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันวันละ 4 ชั่วโมงบนรถไฟเอกชน (Ishizuka. 1985)

ตามข้อมูลของกระทรวงการขนส่ง (รถไฟในญี่ปุ่น. 1990 : 16) จำนวนลูกจ้าง JNR ในตอนต้นปีภาษี 1986 ปี 277,020 คน มีแรงงานเกินไป 76,370 คน บางคนบริษัท JR ใหม่รับไว้ บางคนก็ถูกปลดเกษียณ และบางคนก็โอนไปบริษัท JNR Settlement ความมุ่งหมายก็คือช่วยผู้ที่ไม่มียานให้มียานทำ คนงาน JNR ที่ถูกปลดบางคนก็ได้งานใหม่ทำ ส่วนที่เหลือถูกปลดเมื่อเดือนเมษายน 1990 เมื่อเลิกใช้กฎหมายส่งเสริมการจ้างคนเข้าทำงานใหม่อีก

มีความแตกต่างกันระหว่างที่แนะนำวิธีแก้ไขให้ NTT และ JNR ลูกจ้างทั้งหมดถูกโอนโดยตรงไปยังบริษัทที่ดั่งใหม่ในกรณีของ NTT และบริษัทยาสูบและเกลือญี่ปุ่น การแปรรูป JNR มีลักษณะปลดบุคลากรทั้งหมดและเลือกคัดพนักงานมาจ้างใหม่โดยบริษัทเอกชน (Abe. 1990 : 8)

จุดมุ่งหมายที่แปรรูป JNR ก็คือจะเปลี่ยนบริษัทมหาชน JNR มาเป็นบริษัทรถไฟที่เอกชนเป็นเจ้าของล้วน ๆ ปัจจุบันนี้สถานการณ์เป็นดังข้างล่างนี้ (รายการ 24.5)

รัฐบาลกำลังจะขายหุ้นของบริษัทกลุ่ม JR เจ็ดบริษัทรวมทั้ง JR ตะวันออกและการบรรทุกสินค้า JR JR ตะวันออกและ JR กลางก็อยู่ในรายชื่อในปีภาษี 1991 ในขณะที่ JR ตะวันตกมีรายชื่ออยู่ในปีภาษี 1992 (Abe. 1990 : 7) JR และข้าราชการกระทรวงการขนส่งปัจจุบันนี้ได้มาปรึกษากันถึงเรื่องจะหลีกเลี่ยงการเก็บราคาหุ้น NTT สูงกว่าธรรมดาได้อย่างไร (Choy. 1990 : 20)

บริษัท Shinkansen Holding เป็นเครื่องมือพิเศษซึ่งมีระบบต่าง ๆ และให้บริษัทรถไฟผู้โดยสารเข้าไป ถ้าไรที่ได้มาจากการให้เช่าหวังจะเอามาไถ่หนี้ระยะยาวของ JNR ใน 30 ปี กฎหมายใหม่จะเป็นผู้ตัดสินว่าหลังจากไถ่หนี้แล้วใครจะเป็นเจ้าของ Shinkansen

กิจการเหล่านี้เมื่อตั้งเป็นบริษัทพิเศษหลาย ๆ บริษัท รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของ แต่ต่อมาก็จะถูกนำไปขายให้แก่ภาคเอกชนต่อไป โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมให้น้อยที่สุด ปัจจุบันญี่ปุ่นจึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชนเป็นอย่างมาก

2.2.4 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียได้เริ่มนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ปี 1983 โดยมีวัตถุประสงค์เริ่มแรก เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาวิสาหกิจที่ขาดแคลนบุคลากร หรือประสบปัญหาทางการเงินตามนโยบาย ตามแผนพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว เพื่อเข้าสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ในปี 2020 ประโยชน์ที่ได้รับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศมาเลเซีย คือ สามารถลดจำนวนข้าราชการลง ลดรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นเงินเดือน และบำเหน็จ บำนาญ อีกประการ คือ สามารถตัดรายจ่ายของรัฐบาลที่จะต้องให้เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งยังมีส่วนช่วยให้ตลาดหุ้นขยายตัว ที่สำคัญที่สุด คือ กิจการได้รับการพัฒนา และผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับการบริการดีขึ้นมีประเด็นที่ทำการศึกษา ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ในการแปรรูปกิจการไฟฟ้า

กิจการไฟฟ้าประเทศมาเลเซีย ที่มาจากการแปรรูป ได้แก่ Tenaga Nasional Berhad (TNB) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเดือนกันยายน 2533 ตามนโยบายการแปรรูปของรัฐบาลมาเลเซีย เดิมชื่อว่า Lembaga Letrik Negara (Nasional Electricity Board (NEB)) ซึ่งเป็น กิจการของรัฐ

รับผิดชอบในการผลิต ส่ง และจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ตลอดทั้งคาบสมุทรมาลายู มีวัตถุประสงค์ในการแปรรูป ดังนี้⁴⁸

- 1) เพิ่มประสิทธิภาพและผลผลิต
- 2) ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน
- 3) ให้มีอิสระในการควบคุมในด้านการเงิน และบริหารจากรัฐบาล
- 4) ลดขนาดขององค์กร
- 5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการ
- 6) ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในการแปรรูปเป็นบริษัทมหาชน รัฐบาลยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (77%) ที่เหลือ 23 % กระจายหุ้นให้พนักงาน TNB 3% , ธนาคาร, บริษัทหลักทรัพย์ 10 % เสนอขายประชาชน, บริษัทหรือนิติบุคคลอื่น ๆ 8 % และเปิดประมูลสำหรับผู้ให้ราคาสูงสุด 2 % ทั้งนี้หุ้น TNB ได้เข้าทำการซื้อขาย ในตลาดหลักทรัพย์กัวลารัมเปอร์ เมื่อปี 2535 ในราคา 8 ริงกิต/หุ้น เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2540 ราคา 11.90 ริงกิต/หุ้น

2. ภารกิจหลักของ TNB

จัดหาสิ่งจำเป็นเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจแห่งชาติ⁴⁹ โดย

- (1) สามารถตอบสนองความต้องการผู้ใช้ไฟอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัย เชื่อถือได้และประหยัด
- (2) กระตุ้นให้กิจการเจริญเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถตอบสนอง ความต้องการใช้ไฟฟ้า รวมทั้งผู้ถือหุ้นทั้งปวง

3. โครงสร้างการบริหารงาน

TNB แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่⁵⁰

- (1) TNB Organisational Structure ประกอบด้วยงานหลัก ๆ 5 ด้าน ได้แก่

⁴⁸ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. รายงานการเดินทางไปดูงานการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของประเทศมาเลเซีย (สิงหาคม 2538) คณะกรรมการประสานงานการจัดทำวิสาหกิจ กฟผ 2538, หน้า 1 - 2.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน,

⁵⁰ TENAGA NASIONAL BERHAD. Annual Report, 1994, P.12 - 13.

1. ด้านการวางแผนองค์กร และการบริการ (Corporate Planning and Services)

2. ด้านการเงิน (Finance)
3. ด้านการปฏิบัติการ (Operations)
4. ด้านการจำหน่าย (Distribution)
5. ด้านมูลนิธิ (Foundation)

(2) Group Corporate Structure ประกอบด้วย

1. บริษัทในเครือ 4 บริษัท คือ

1) Tenaga Nasional Research and Development ดำเนินการด้านการวิจัยและพัฒนาอุปกรณ์ไฟฟ้า

2) TNB Engineering and Consultancy ดำเนินงานด้านที่ปรึกษาทางด้านวิศวกรรม

3) Tenaga Nasional Properties ดำเนินงานด้านอสังหาริมทรัพย์ของ TNB

4) Malaysia Transformer Manufacturing ดำเนินงานด้านการผลิตหม้อแปลงไฟฟ้า

2. บริษัทร่วมทุน 5 บริษัท ได้แก่

1) YTL Power Generation ดำเนินงานด้านการผลิตไฟฟ้า

2) Port Dickson Power ดำเนินงานด้านการผลิตไฟฟ้า

3) Genting Sanyen Power ดำเนินงานด้านการผลิตไฟฟ้า

4) Federal Power ดำเนินงานด้านการผลิตไฟฟ้า

5) Malaysian Technology Development Corporation ดำเนินงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยี

4. การเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการแปรรูป

นับตั้งแต่การแปรรูป เมื่อกันยายน 1990 TNB มีการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการ และการบริหารองค์กรอย่างต่อเนื่อง สรุปรายงานสำคัญๆ ได้ดังนี้

4.1 การเปลี่ยนแปลงภายใน ได้มีการปรับโครงสร้างขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับการประกอบการในเชิงธุรกิจ

4.2 การมองหากลยุทธ์ สำหรับการดำเนินการธุรกิจในรูปแบบใหม่ เพื่อที่จะรักษาสถานภาพการแข่งขัน

4.3 ทำการศึกษาความเป็นไปได้ ในการที่จะเข้าไปดำเนินการธุรกิจอย่างอื่น ที่ไม่ใช่ธุรกิจหลัก เช่น กิจการโทรคมนาคม อุตสาหกรรมการผลิต เป็นต้น

4.4 ให้ความสำคัญกับผู้ให้บริการ และการให้บริการที่มีคุณภาพ

4.5 ให้ความสนใจในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการฝึกอบรม

4.6 ให้การศึกษาการทางด้านการบริหารธุรกิจ แก่ผู้บริหาร

4.7 ปรับโครงสร้างการบริหารให้เป็นไปในแนวราบ เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินงาน

4.8 ใช้กลยุทธ์ความชำนาญงานในแต่ละแขนง

4.9 ใช้ระบบการประเมินผลที่เป็นธรรม พิจารณาความดี ความชอบ

4.10 เปลี่ยนโครงสร้างเดิม ด้านการผลิต ด้านระบบส่ง และด้านจำหน่ายให้เป็น Strategic Business Units (SBU)

4.11 ก่อสร้างบริษัทในเครือร่วมทุนในการผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า เช่น ผลิตสายไฟฟ้า หม้อแปลงไฟฟ้า เป็นต้น

5. สภาพของพนักงานหลังการแปรรูป

เพื่อให้พนักงานยอมรับ และสนับสนุนการแปรรูปกิจการ TNB ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้เป็นที่พึงพอใจของพนักงาน ในขณะที่องค์กรเองก็ไม่ได้เสียประโยชน์ โดย

5.1 พนักงานยังคงได้รับการสนับสนุนทางด้านการศึกษาเพิ่มเติม

5.2 มีการจัดสัมมนา ฝึกอบรม พนักงานตามหลักสูตรต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างต่อเนื่อง

5.3 มีการประกันการทำงานของพนักงานหลังการแปรรูป และไม่มีปลดพนักงานออกภายในระยะเวลา 5 ปี

5.4 มีการปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้น ได้รับเงินโบนัส การแบ่งสรรหุ้น และได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อเกษียณอายุ (ผู้ชาย 55 ปี, ผู้หญิง 45 ปี)

5.5 สำหรับด้านการผลิต ระบบส่ง และระบบจำหน่ายนั้น TNB กำลังเตรียมการที่จะแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนต่อไป

6. ปัจจัยที่ทำให้การแปรรูปของ TNB ประสบผลสำเร็จ

ความสำเร็จในการแปรรูปของ TNB ขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ หลายด้าน ปัจจัยหลัก นอกจากความสามารถของคณะผู้บริหารได้แก่

- 6.1 การใช้ระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ โดยเพิ่มรายได้ลดรายจ่าย นำระบบศูนย์กำไร (Profit Center) และศูนย์ต้นทุน (Cost Center) มาใช้ในการควบคุม
- 6.2 การนำเทคโนโลยีทันสมัยมาช่วย ในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพโดยไม่เพิ่มจำนวนพนักงาน
- 6.3 การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าที่สะท้อนกับต้นทุน และใช้อัตราราคาขายแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทเดียวกันในอัตราเดียว (Uniform Rate) ทั่วทั้งคาบสมุทรมาลายู
- 6.4 การจัดอบรม และพัฒนาบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 6.5 พนักงานได้รับข่าวสารข้อมูล ที่เกี่ยวกับกิจการขององค์การอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง
- 6.6 ความพร้อมเพรียง และการร่วมมือในการประสาน การดำเนินงานของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ประเทศมาเลเซียได้ริเริ่มจัดให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจภายหลังประเทศอังกฤษ ประมาณ 4-5 ปี โดยมีสาเหตุทำนองเดียวกับประเทศอื่น ๆ คือ ประสบปัญหาทางการเงิน ภายหลังการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนแล้วปรากฏว่า สามารถลดจำนวนพนักงานลงได้มาก รวมทั้งยังลดภาระของรัฐบาลในการให้เงินอุดหนุนอีกด้วย สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการไฟฟ้าของประเทศมาเลเซีย นั้น รัฐบาลยังคงถือหุ้นส่วนใหญ่ไว้คือ ร้อยละ 77 ของหุ้นทั้งหมด หุ้นส่วนที่เหลือได้กระจายไปในกลุ่มพนักงาน สถาบันการเงิน และประชาชน รวมทั้งบริษัทหรือนิติบุคคลอื่น ๆ เป็นการกระจายความเป็นเจ้าของไปสู่ภาคเอกชนอย่างทั่วถึง ต่อมาได้มีการนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ถือเป็นหุ้นที่มีพื้นฐานดีชนิดหนึ่งที่มีผู้นิยมเข้ามาจับจองเป็นเจ้าของค่อนข้างมาก

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศมาเลเซียในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการไฟฟ้ายังมี ส่วนที่จะกล่าวถึงต่อไปอีก⁵¹ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศมาเลเซีย จึงนับว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีอีกประเทศหนึ่ง

⁵¹ โปรดดูภาคผนวก ข.

2.3 การดำเนินการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมา สถานภาพการดำเนินงานในปัจจุบัน และแนวทางการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 ประวัติความเป็นมาและการจัดตั้ง

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปโภค ได้ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจัดจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ประชาชน ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในเขตจำหน่าย 73 จังหวัดทั่วประเทศ ยกเว้น กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีประวัติความเป็นมาโดยย่อ⁵² ดังนี้

ประเทศไทยได้มีไฟฟ้าใช้เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2427 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยผู้ที่นำไฟฟ้ามาทดลองผลิตใช้เป็นคนแรก คือ จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เมื่อครั้งมีบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าหมื่นไวยวรนาถ สถานที่ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เดินสายไฟและติดตั้งโคมไฟฟ้าในครั้งนั้น คือ กรมทหารหน้า ซึ่งเป็นที่ตั้งกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน

การไฟฟ้าในส่วนภูมิภาค เริ่มต้นเมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ มีประชาชนอยู่หนาแน่นควรต้องมีการจัดสร้างการไฟฟ้าขึ้น เพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับประชาชน ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2472 ทางราชการจึงได้จัดตั้งแผนกไฟฟ้าขึ้นในกอง บวรภิบาล กรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และได้มีการก่อสร้างไฟฟ้าที่เทศบาลเมืองนครปฐมขึ้นเป็นแห่งแรก ในปี พ.ศ. 2473 นับว่าไฟฟ้าได้แพร่หลายออกไปสู่ตามหัวเมืองในส่วนภูมิภาคตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 แผนกไฟฟ้าได้ปรับปรุงเป็นกองไฟฟ้า สังกัดกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น กองไฟฟ้าภูมิภาค

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามมหาเอเชียบูรพา ประมาณปี พ.ศ. 2490 สถานะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเริ่มดีขึ้น ปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย การก่อสร้างไฟฟ้าจึงเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้มีนโยบายเร่งขยายการก่อสร้างกิจการไฟฟ้าขึ้นใหม่ ดำเนินการปรับปรุงไฟฟ้าที่มีอยู่เดิมให้ดีขึ้น และได้จัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขึ้นเป็นองค์การเอกเทศ โดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่ง

⁵² กองประชาสัมพันธ์ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค.

ให้ไว้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2497 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2497 อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย

สถานะขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเมื่อเริ่มก่อตั้งในขณะนั้น มีทุนประเดิมตามกฎหมาย จำนวน 5 ล้านบาท มีการไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจำนวน 117 แห่ง ตั้งสำนักงานชั่วคราวตั้งอยู่ที่ตึกกรมโยธาเทศบาล เจริงสะพานผ่านฟ้าลีลาศ ให้มีการก่อสร้างการไฟฟ้าทุกอำเภอที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ ซึ่งขณะนั้นมีอยู่ 227 อำเภอ ในขั้นแรกให้ก่อสร้างเฉพาะอำเภอที่ดำเนินการแล้วไม่ขาดทุน รวม 87 แห่ง ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี และให้ดำเนินการเป็นรูปบริษัท เรียกว่า บริษัทไฟฟ้าอำเภอแต่ละอำเภอ องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถือหุ้นร้อยละ 51 อีกร้อยละ 49 ขายให้เอกชน กำหนดมูลค่าหุ้นละ 100 บาท ชำระครั้งแรกหุ้นละ 25 บาท

ในปี พ.ศ. 2498 ประธานกรรมการ ได้เสนอขอยุบองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และจัดตั้งเป็นบริษัทรวมแต่เพียงบริษัทเดียวเรียกว่า บริษัทไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำกัด คณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย แต่ได้เสนอแนวทางปฏิบัติไว้ว่าให้รอการยุบเลิกองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไว้ก่อน พร้อมกับให้ตั้งบริษัทไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำกัด ขึ้นใหม่ โดยองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นผู้ร่วมถือหุ้นอยู่ด้วย การดำเนินการในรูปบริษัท แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขายหุ้นไม่ออก ประชาชนไม่นิยม แม้จะพยายามนำหุ้นออกขาย โดยขอร้องให้ผู้ใช้ไฟทุกรายต้องซื้อหุ้นด้วยก็ได้ผลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในที่สุดบริษัทไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำกัด ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2500 การดำเนินงานขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงคงดำรงอยู่ต่อมา

กิจการไฟฟ้าขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้เติบโตกว้างขวางมากขึ้น โดยเพิ่มขอบเขตการให้บริการต่อประชาชนได้มากขึ้นทั่วประเทศ แต่ต้องประสบปัญหาวิกฤตทางการเงิน ดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้จากกระทรวงการคลังและเงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคาร รวมทั้งหนี้บริษัทต่างประเทศพอกพูนขึ้นคิดเป็นเงินปีละหลายล้านบาท ไม่อาจชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยได้ตรงตามงวด นอกจากนี้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอุปกรณ์ ซึ่งคิดค้างอยู่ที่ท่าเรือก็จะถูกนำออกขายเลหหลัง โดยรัฐบาลไม่ได้ให้ความช่วยเหลือ คณะกรรมการฯ จึงได้มีการประชุม เมื่อ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2500 ได้ให้ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ด้วยมาตรการต่าง ๆ องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงเสนอแผนงานต่อคณะกรรมการฯ เพื่อขอรับโอนกิจการไฟฟ้าของเทศบาลทุกแห่ง โดยให้เทศบาลได้รับผลประโยชน์เป็นค่าบริการซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบในหลักการและให้โอนกิจการไฟฟ้าของเทศบาล 5 แห่งแรก คือ เทศบาลเมืองศรีสะเกษ ลำพูน สิงห์บุรี ระนอง และพังงา ทขอรับโอนไฟฟ้าเทศบาลเข้ามาเรื่อย ๆ จนครบทุกแห่ง รวม 67 เทศบาลด้วยกัน

จากภาวะบทบาทหน้าที่ที่รับโอนกิจการไฟฟ้าเทศบาลมาดำเนินการแทนนั้น ทำให้กิจการขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องขยายตัวเพิ่มขึ้น ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้

องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคแต่เพียงผู้เดียว รัฐบาลจึงเห็นควรให้เปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการบริหารงาน ตลอดจนสถานะของหน่วยงานเสียใหม่โดยยกฐานะ องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพุทธศักราช 2503 ประกาศบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2503 มีฐานะเป็น รัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานกลางของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตั้งอยู่ที่ริมคลองประปา สามเสน ถนนพระรามที่ 6 กรุงเทพมหานคร (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ถือเอาวันที่ 28 กันยายน เป็นวันสถาปนาการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเรื่อยมา)

ต่อมาได้ย้ายสำนักงานใหญ่มาอยู่เลขที่ 200 ถนนงามวงศ์วาน กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2514 ได้รับช่วงการดำเนินงานต่อมาจากองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง ด้วยทุนประเดิมดำเนินการจำนวน 87 ล้านบาทเศษ มีการไฟฟ้าอยู่ในความควบคุมรวม 200 แห่ง มีผู้ใช้ไฟจำนวน 137,377 ราย และพนักงานจำนวน 2,119 คน กำลังไฟฟ้าสูงสุดใน ปี พ.ศ. 2503 เพียง 15,000 กิโลวัตต์ ผลิตด้วยเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ดีเซลทั้งสิ้น สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าบริการประชาชนได้ 26.4 ล้านหน่วย (กิโลวัตต์-ชั่วโมง) ต่อปี มีประชาชนได้รับประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้าประมาณ 1 ล้านคน หรือร้อยละ 5 ของประชาชนที่มีอยู่ทั่วประเทศในขณะนั้นจำนวน 23 ล้านคน

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้พัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าในทุก ๆ ด้านตลอดมาเป็นเวลาถึง 40 ปีเต็ม ได้มีการปรับปรุงระบบจำหน่ายสายส่งออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ไฟฟ้าอย่างทั่วถึง จึงมีผู้ใช้ไฟฟ้าเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ ปัจจุบันได้แบ่งพื้นที่ปฏิบัติการออกเป็น 4 ภาคทั่วประเทศ ประกอบด้วย การไฟฟ้าเขตรวม 12 เขต สถานการณ์ทั่วไปเพียงสิ้นปีงบประมาณ 2541 มีกำไรสุทธิ 11,523 ล้านบาท เงินกู้ 44,574 ล้านบาท จำนวนผู้ใช้ไฟ 10,583,054 ราย หน่วยจำหน่าย 48,003 ล้านหน่วย ระบบจำหน่ายแรงสูง 224,243 วงจร-กิโลเมตร ระบบจำหน่ายแรงต่ำ 310,595 วงจร-กิโลเมตร จำนวนพนักงาน 30,052 คน จำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ 67,167 หมู่บ้าน และจำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้แล้ว 66,441 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 98.9 ของหมู่บ้านทั้งหมด⁵³ ซึ่งตามโครงการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ตั้งเป้าหมายไว้จะต้องมีไฟฟ้าใช้ครบทุกหมู่บ้าน

2.3.2 สถานภาพและผลการดำเนินงาน

⁵³ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. : รายงานประจำปี 2541. “สร้างความเจริญทั่วไทย ภาคภูมิใจในบริการ.” หน้า 3, 17, 21.

ในการศึกษาสถานภาพและผลการดำเนินงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงเป้าหมายในการดำเนินงาน สถานะภาพทางการเงิน และบุคลากรขององค์การมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายในการดำเนินงาน

ปัจจุบันการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีภารกิจในการบริการไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในเขตความรับผิดชอบทั่วประเทศ ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ โดยมีเป้าหมายในการดำเนินงานหลัก ๆ ที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1.1 ปรับปรุงการจัดการพลังงานไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพ มีปริมาณเพียงพอกับความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเน้นในเรื่องความปลอดภัย ความสะดวก และรวดเร็วในการให้บริการ

1.2 พัฒนากิจการด้านต่าง ๆ เพื่อเพิ่มรายได้ให้เลี้ยงตนเองได้ มีกำไรพอสมควรตลอดจนมีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอแก่การขยายงานตามความจำเป็นและเหมาะสม

1.3 บริหารงานบุคคล ด้วยการปรับปรุงทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยการฝึกอบรมบุคลากร เป็นการเพิ่มพูน(เสริมสร้าง)ความรู้ ประสบการณ์ ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ

1.4 คิดค่าบริการแก่ประชาชนในอัตราที่เป็นธรรม

1.5 สนองนโยบายรัฐบาลให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

2. สถานภาพทางการเงิน

จากงบดุล ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพียงวันที่ 30 กันยายน 2541 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) (ตารางที่ 2) มีสินทรัพย์รวม 147,321.95 ล้านบาท เป็นสินทรัพย์ถาวร 103,603.25 ล้านบาท สินทรัพย์หมุนเวียน 37,937.94 ล้านบาท สินทรัพย์อื่นรวม 678.01 ล้านบาท ในส่วนของหนี้สินและทุน กฟภ มีทุน ทั้งสิ้น 58,808.23 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 2,762.29 ล้านบาท มีหนี้สินระยะยาว 48,572.40 ล้านบาท และเป็นหนี้สินหมุนเวียน 20,879.52 ล้านบาท หนี้สินรวม 88,513.72 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 5,240.76 ล้านบาท จากงบกำไรขาดทุนปรากฏว่า มีรายได้รวม 103,138.53 ล้านบาท รายจ่ายจำนวน 91,516.82 ล้านบาท รายได้อื่น 2,214.38 ล้านบาท รายจ่ายอื่น 2,313.37 ล้านบาท มีกำไรสุทธิ 11,522.71 ล้านบาท⁴⁴

⁴⁴ งบดุล งบกำไรขาดทุน ปี 2541. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค.

จากรายงานการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร เมื่อเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2541 ได้รายงานไว้ว่า จากสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ทำให้ กฟภ ได้รับผลกระทบด้านการเงิน โดยเฉพาะอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ส่งผลต่อสภาพคล่องทางการเงิน กฟภ จึงมีนโยบายปรับลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพนักงานลง กำไรสุทธิเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง เนื่องจากรายได้อื่นลดลงร้อยละ 1.5 กำไรจากการดำเนินงานลดลง ร้อยละ 11.2 นอกจากนี้รัฐบาลขอให้ กฟภ นำเงินส่งเข้ารัฐในปี 2541 จำนวน 4,550 ล้านบาท จำนวนจากกำไร ปี 2540 และให้ส่งรายได้เพิ่มเติมอีก 3,610 ล้านบาท จากกำไร ของปี 2539 ทำให้เงินทุนของ กฟภ ที่จะนำไปขยายกิจการลดลง กฟภ ต้องชะลอการลงทุนบางโครงการ และระงับโครงการบางโครงการที่ยังไม่จำเป็นออกไปก่อน⁵⁵

ตารางที่ 2. งบดุล ณ วันที่ 30 กันยายน 2540 และ 2541⁵⁶

สินทรัพย์	2541 (บาท)	2540 (บาท)
สินทรัพย์ถาวร		
ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์สุทธิ	82,476,513,078.25	73,879,073,847.70
มูลค่างานระหว่างการก่อสร้าง	21,126,743,824.61	13,738,324,668.51
รวมสินทรัพย์ถาวร	103,603,256,902.86	87,617,398,516.21
เงินลงทุน	100,000.00	100,000.00
สินทรัพย์หมุนเวียน		
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	5,613,868,278.63	15,349,458,542.92
ลูกหนี้ค่ากระแสไฟฟ้าสุทธิ	10,6149,651,835.89	9,355,342,968.20
ลูกหนี้อื่นสุทธิ	4,391,350,433.04	4,887,407,685.96
พัสดุดังเหลือสุทธิ	16,235,526,239.90	16,403,487,650.22

⁵⁵ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. การวิเคราะห์สถานการณ์แวดล้อม ภายในและภายนอก กฟภ เดือน มิถุนายน 2541. กอองวางแผนวิสาหกิจ สำนักแผนวิสาหกิจ. มิถุนายน 2541. หน้า 1.

⁵⁶ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. : งบการเงินและรายงานผู้ตรวจสอบบัญชีประจำปี 2541 (ต.ค. - ก.ย. 41)

สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น ๆ	1,047,547,463.68	867,847,768.55
รวมสินทรัพย์หมุนเวียน	37,937,944,251.14	46,863,544,615.85
รายจ่ายรอการตัดบัญชี	1,280,079,908.24	1,610,680,987.36
เงินทุนสะสมเพื่อชำระหนี้สิน	3,822,556,597.94	1,579,914,669.92
สินทรัพย์อื่น ๆ	678,013,930.40	647,261,472.81
รวมสินทรัพย์	147,321,951,590.58	138,318,900,262.15

ทุนประเดิม	87,003,886.67	87,003,886.67
ทุนจากงบประมาณ	4,802,500,915.46	4,802,500,915.46
ส่วนเกินทุน	1,147,999,677.88	881,456,317.48
กำไรสะสมยังไม่ได้จัดสรร	271,887,566.69	232,344,447.38
หัก ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศรอตัดบัญชี	58,064,085,336.95	55,817,016,737.55
หัก ผลการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศรอตัดบัญชี	(5,565,247,851.36)	(5,774,384,118.83)
รวมเงินกองทุน	58,808,229,532.29	56,045,938,185.71
หนี้สินระยะยาว		
เงินกู้ภายในต่างประเทศ	42,338,866,152.70	39,142,675,357.37
เงินประกันการใช้ไฟ	6,233,534,988.06	5,830,404,010.45
รวมหนี้สินระยะยาว	48,572,401,140.76	44,973,079,367.82
หนี้สินหมุนเวียน		
เงินกู้กำหนดชำระภายใน 1 ปี	2,234,839,181.92	2,009,340,048.00
ดอกเบี้ยเงินกู้ค้างจ่าย	437,793,513.76	347,963,624.63
เจ้าหนี้การค้า	9,154,165,682.36	7,852,870,973.23
เงินรายได้นำส่งคลังค้างจ่าย	1,200,000,000.00	-

เจ้าหนี้อื่น	1,414,658,347.74	1,464,927,247.04
ภาระผูกพันงานก่อสร้าง	4,887,191,099.94	6,760,185,454.35
หนี้สินหมุนเวียนอื่น ๆ	1,550,873,572.40	1,452,941,510.14
รวมหนี้หมุนเวียน	20,879,521,398.12	19,888,228,857.39
หนี้สินและรายการเครดิตอื่น	19,973,729.73	51,218,377.12
เงินช่วยเหลือเพื่อการก่อสร้าง	19,041,825,789.11	17,360,435,474.44
รวมหนี้สิน	88,513,720,678.11	82,272,962,076.44
รวมหนี้สินและทุน	147,321,951,590.58	138,318,900,262.15

ตารางที่ 3. งบกำไรขาดทุน สำหรับสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2541 และ 2540⁵⁷

	2541	2540
	บาท	บาท
รายได้จากการดำเนินงาน		
รายได้จากการจำหน่ายกระแสไฟฟ้า	100,226,384,636.82	88,042,305,319.90
หัก ส่วนลดค่าไฟฟ้าผู้ประสมภัก	9,507,581.62	36,841,881.43
น้ำท่วมขังที่ กฟภ. รับภาระ		
รายได้จากการจำหน่ายกระแสไฟฟ้า – สุทธิ	100,216,877,055.20	88,005,463,438.47
รายได้อื่นจากการดำเนินงาน	2,921,212,301.12	2,942,031,973.67
รวมรายได้จากการดำเนินงาน	103,138,089,356.32	90,947,495,412.14

⁵⁷ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. : การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน กฟภ กอวางแผนวิสาหกิจ สำนักแผนวิสาหกิจ. ธันวาคม 2541 หน้า 53.

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน		
ค่าซื้อกระแสไฟฟ้า	76,574,346,288.32	64,751,949,799.13
ค่าวัสดุทั่วไป	731,128,090.14	715,537,894.90
ค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายยานพาหนะ	371,021,785.77	371,208,608.44
ต้นทุนอื่นในการดำเนินงาน	1,081,012,923.16	1,358,826,659.92
ค่าบริการจากโรงซ่อม	63,681,880.94	52,375,989.29
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพนักงาน	8,451,781,238.27	7,969,929,413.68
ค่าใช้จ่ายตอบแทนบุคคลภายนอก	534,993,522.24	449,583,498.46
ค่าเสื่อมราคา	5,608,116,052.49	4,826,131,783.61
หัก ค่าใช้จ่ายทางอินเทอร์เน็ตเข้างานระหว่างก่อสร้าง	93,416,081,781.33	80,495,543,647.43
เงินชดเชยค่าใช้จ่ายบุคลากรจ่ายให้	1,815,431,924.29	1,669,306,547.11
กองทุนสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานฯ	13,366,828.66	8,513,706.03
รวมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	91,587,283,028.38	78,817,723,394.29

กำไรจากการดำเนินงาน	11,550,806,327.94	12,129,772,017.85
รายได้อื่น	2,563,520,732.04	2,863,099,668.07
	14,114,327,059.98	14,992,871,685.92

	2541	2540
	บาท	บาท
ค่าใช้จ่ายอื่น		
ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนฯ	801,673,637.10	4,582,626,126.15
ดอกเบี้ยเงินกู้	1,325,564,235.19	1,056,059,942.35
ค่าใช้จ่ายไม่เกี่ยวกับการดำเนินงาน	515,508,272.32	287,912,470.31
รวมค่าใช้จ่ายอื่น	2,642,746,144.61	5,926,598,538.81
กำไรสุทธิ	11,471,580,915.37	9,066,273,147.11

3. บุคลากร

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีพนักงานมากเป็นอันดับที่ 2 รองจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในปี 2540 กฟภ มีพนักงาน 30,619 คน คิดเป็นร้อยละ 9.58 ของพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ซึ่งมีจำนวน 319,713 คน และคิดเป็นร้อยละ 0.10 ของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ ซึ่งมีการจ้างจำนวน 30,820,000 คน⁵⁸ จากรายงานการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร เดือน มิถุนายน 2541 พบว่าในรอบครึ่งปีแรกของปี 2541 (ต.ค. 40 – มี.ค. 41) กฟภ มีจำนวนพนักงานทั้งสิ้น 30,225 คน ลดลง 402 คน คิดเป็นร้อยละ 1.3 เทียบกับปี 2540 กฟภ ได้ควบคุมอัตรากำลังให้เพิ่มน้อยที่สุด และเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานที่มีอยู่ เป็นการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพของงาน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดีต่อไป จำนวนผู้ใช้ไฟต่อพนักงานเท่ากับ 343 ราย/คน หน่วยจำหน่ายต่อพนักงานเท่ากับ 0.77964 ล้านหน่วย/คน เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ประมาณ 0.05209 ล้านหน่วย/คน⁵⁹

จำนวนพนักงานจากข้อมูลล่าสุดเพียงสิ้นเดือนมกราคม พ.ศ. 2543 มีพนักงานรวมทั้งสิ้น จำนวน 29,838 คน แบ่งเป็นพนักงานในสังกัดส่วนกลางจำนวน 5,136 คน และสังกัดในส่วนภูมิภาคจำนวน 24,702 คน⁶⁰

2.3.3 การดำเนินการแปรรูปตามมติคณะรัฐมนตรี

แนวคิดสำหรับการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 ให้ความเห็นชอบในหลักการ ตามแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจตามเอกสารสมุดปกขาวที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ และให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จำนวน 41 แห่งจาก 61 แห่ง เพื่อพิจารณาใช้เป็นกรอบในการแปรรูป

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้ให้ความเห็นชอบหลักการ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการพิจารณาวงรอบเงื่อนไข และวิเคราะห์เสนอความเห็นในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2534 และเสนอร่างพระราชบัญญัติว่า

⁵⁸ แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. กระทรวงมหาดไทย

⁵⁹ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก กฟภ อ่างแล้ว, หน้า 3.

⁶⁰ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. เอกสารเผยแพร่ โครงการจัดทำระบบการบริหารคุณภาพ ISO 9000. จัดทำโดยคณะกรรมการจัดวางระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 ฉบับปฐมฤกษ์. หน้า 2-3.

ด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2535 รัฐบาลจึงได้เริ่มกำหนดแนวทางการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาโดยลำดับดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 กันยายน 2535

ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการดำเนินงานในอนาคตของ กฟภ ซึ่งกำหนดแนวทางในการดำเนินการ Corporatize กฟภ เป็น 4 ขั้นตอน คือ

- 1) แปลง กฟภ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และดำเนินการในลักษณะเชิงธุรกิจมากขึ้น
- 2) ปรับปรุงโครงสร้าง กฟภ ออกเป็นหน่วยธุรกิจรับผิดชอบการจำหน่ายไฟฟ้าในแต่ละภาค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ความคล่องตัวในการบริหารงาน และคุณภาพบริการลูกค้า
- 3) แปลง กฟภ เป็นบริษัทจำกัด โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการ ไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่กำลังปรับปรุง
- 4) แยกบริษัท กฟภ จำกัด เป็นบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าในแต่ละภาคตามหน่วยธุรกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว

การดำเนินการตามมติ ครม. 12 กันยายน 2535 การดำเนินการตามนโยบายที่จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ตามนโยบายและมติของคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 กันยายน 2535 โดย กฟภ. ได้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2538 ให้ กฟภ. ปรับโครงสร้างตามแผนที่ 1 แล้ว เพราะได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ และนำเสนอผลการศึกษาคู่คณะอนุกรรมการประสานการดำเนินงานในอนาคตของ กฟภ. ซึ่งได้นำเสนอผลการพิจารณาเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ตามแผนภาพที่ 2.

(2) การแก้ไขพระราชบัญญัติการ ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้ดำเนินการเสนอขอแก้ไข พรบ. ให้ กฟภ สามารถดำเนินการตามนโยบายเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยลำดับ ปัจจุบันได้แก้ไขเรียบร้อยแล้วเรียกว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วน ภูมิภาค (ฉบับที่ 4) ให้ไว้ ณ วันที่ 17 มีนาคม 2542

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2538

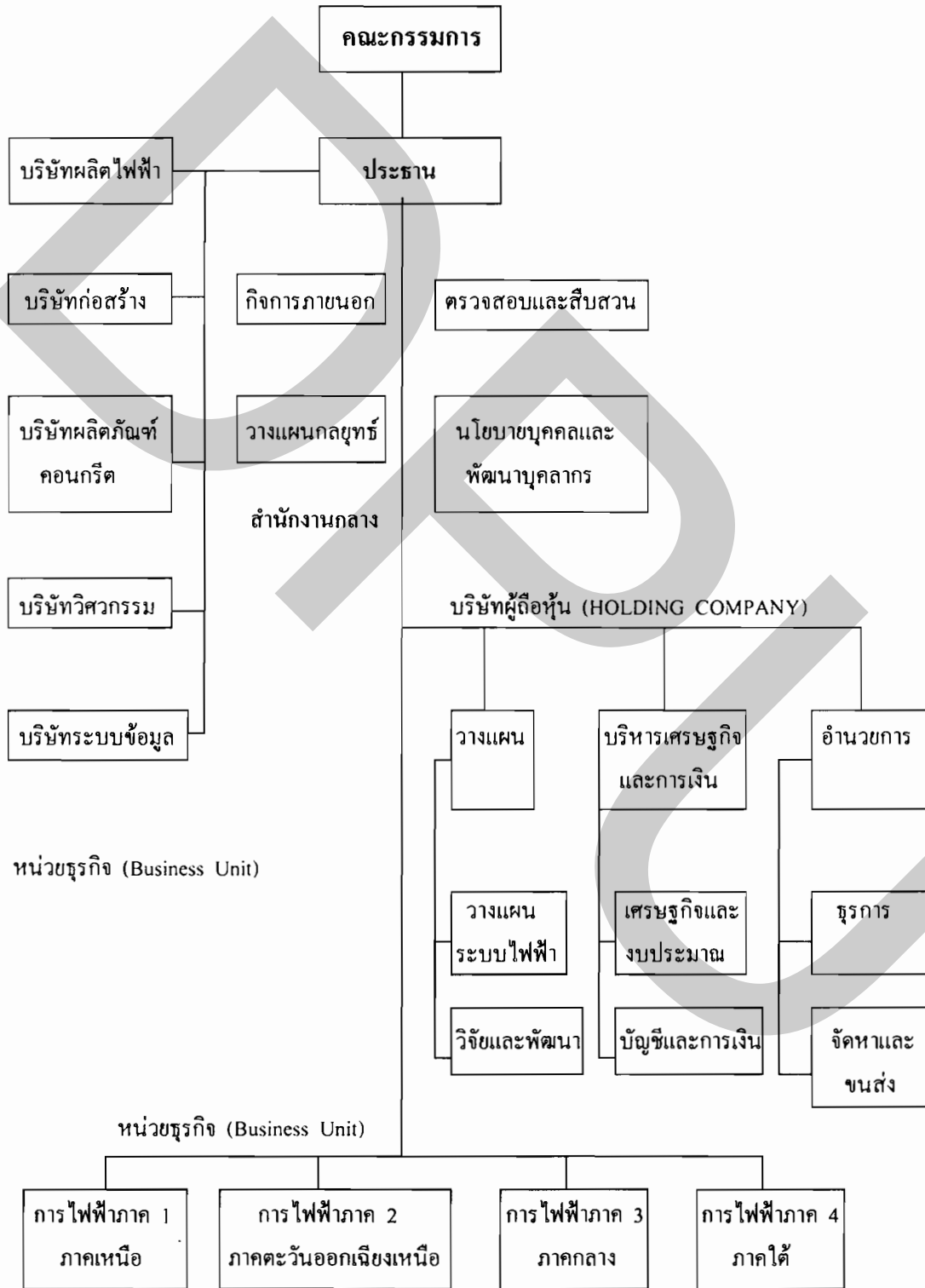
ได้เห็นชอบในหลักการ เรื่อง แนวทางการแปรรูป กฟผ เสนอ เพื่อขออนุมัติการเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต่อไป ซึ่งการแปรรูปให้ กฟผ กระจายอำนาจในการบริหารไปสู่ภูมิภาค โดยแยกกิจการจำหน่ายไฟฟ้าเป็น 4 ภาค ในลักษณะกิจการในเครือของ กฟผ (Subsidiary) โดย กฟผ ยังคงเป็นเจ้าของในรูปแบบของบริษัทผู้ถือหุ้น (Holding Company) ตลอดจนการพัฒนากิจการในเครืออื่น ๆ เช่น กิจการบริการระบบข้อมูลและประมวลผล (Information System) กิจการวิศวกรรม (Engineering and Supervision) กิจการผลิตฉัณฑ์คอนกรีต (Poles Manufacturing) กิจการก่อสร้างและบำรุงรักษา (Construction and Maintenance) และกิจการผลิตไฟฟ้า (Power Service)

การดำเนินการตามมติ ครม. วันที่ 28 พฤศจิกายน 2538 กฟผ. ได้ปรับโครงสร้างการแปรรูปตามมติ ครม. ตามแผนภาพที่ 2.

แผนภาพที่ 1. โครงสร้างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

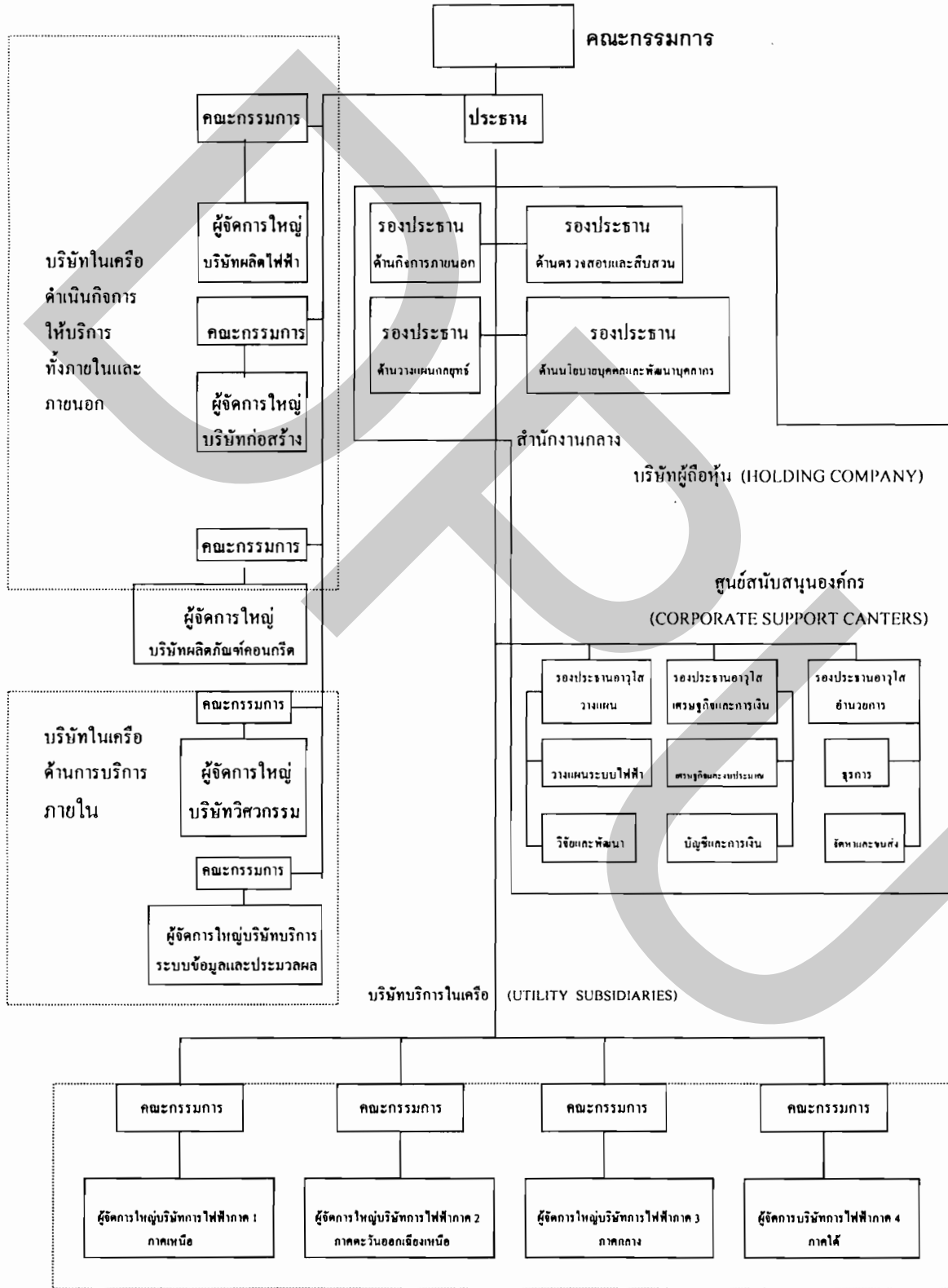
ตามที่ ครม. มีมติเห็นชอบแผนการแปรรูป กฟภ

28 พ.ย. 2538



แผนภาพที่ 2. กฟผ ศึกษาความเป็นไปได้ตามมติ ครม.

28 พ.ย. 2538



มติคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 1 เม.ย. 2540

เห็นชอบตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจ เกี่ยวกับการจำแนกกลุ่มรัฐวิสาหกิจ และหลักการแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ จำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มที่แปรสภาพให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่
 - 1) กลุ่มส่งเสริมให้มีการแข่งขันและจัดการในเชิงธุรกิจ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด การท่าเรือ องค์การโทรศัพท์ และการสื่อสาร ฯ
 - 2) กลุ่มที่ลดบทบาทภาครัฐ เช่น องค์การแก้ว, แบตเตอรี่ ขสมก.
2. กลุ่มที่ให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ให้เพิ่มประสิทธิภาพ เช่น การไฟฟ้าทั้ง 2 แห่ง การท่าอากาศยานฯ การรถไฟ

การดำเนินการตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 กพภ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการในรายละเอียด ตามแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ตามแนวทางการคณะกรรมการกลั่นกรองเศรษฐกิจเสนอ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ในการประชุมวันที่ 1 เมษายน 2540 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอยู่ในกลุ่มให้คงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ และให้เพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินงานและการให้บริการ โดยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดย กพภ จะดำเนินการพัฒนา และปรับปรุงการดำเนินการให้เป็นลักษณะหน่วยธุรกิจ และศูนย์กำไร และดำเนินในลักษณะกิจการบริษัทจำกัด และการพิจารณาจัดตั้งบริษัทในเครือ ตามโครงสร้างที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบ ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2538⁶¹ ตามแผนภาพที่ 2.

เมื่อ 22 กรกฎาคม 2540 ประเทศไทยได้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ IMF คณะรัฐบาลจึงได้เร่งดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพิ่มมากขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2540

มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการร่วมกับกระทรวงการคลัง ทบทวนแผนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และร่วมกับคณะกรรมการ

⁶¹ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. เอกสารประกอบการประชุมพิจารณาจัดโครงสร้างและกรอบขั้นตอนและเป้าหมายการดำเนินงานการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ. 12 กันยายน 2540. แผนกพัฒนาธุรกิจ กองวางแผนวิสาหกิจ สำนักแผนวิสาหกิจ. หน้า 2 - 3.

กำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ เร่งรัดโครงการที่อาจจะนำมาให้ภาคเอกชนลงทุนแทนภาครัฐ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 สิงหาคม 2541

เห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอหนังสือแสดงเจตจำนงขอกู้เงินฉบับที่ 5 จาก IMF ซึ่งใน BOX F. เป็นเรื่องกลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541

เห็นชอบแผนแม่บทปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ตามความเห็นของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายสุภชัย พานิชภักดิ์) เป็นประธาน ได้กำหนดแนวทางการแปรรูปสาขาพลังงาน และในส่วนของแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ไว้ดังนี้⁶²

การแปรรูปสาขาพลังงานด้านไฟฟ้า

หน่วยงานหลักของสาขาพลังงาน ประกอบไปด้วย กฟผ มีหน้าที่ผลิตและจัดส่งไฟฟ้า กฟน และ กฟภ มีหน้าที่จำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในเขตความรับผิดชอบ ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ (IPPs) และผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อย (SPPs) ลักษณะโครงสร้างจะมีความเกี่ยวพันกัน (ตามแผนภาพที่ 3 – 5) มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดโครงสร้างตลาดระยะปานกลางและระยะยาว
2. จัดตั้งระบบเครือข่ายสายส่งไฟฟ้าโดยบุคคลที่สาม (Third Party Access) เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าสามารถใช้สายส่งโดยมีค่าธรรมเนียมค่าผ่านสายในอัตราอย่างเท่าเทียมกัน
3. เปิดการแข่งขันในระดับตลาดขายส่งไฟฟ้า
4. จัดตั้งผู้ประกอบการอิสระ (Independent System Operator : ISO) เพื่อทำหน้าที่เป็นตลาดซื้อขายกระแสไฟฟ้า (Power Pool) เพื่อรองรับการแข่งขันในระดับขายส่งไฟฟ้า ซึ่ง ISO ไม่มีหน้าที่ผลิตกระแสไฟฟ้า
5. เริ่มการแข่งขันในระดับขายปลีก

⁶² หนังสือคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ. ค่วนที่สุดที่ กค 0529.3/23364 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2541.

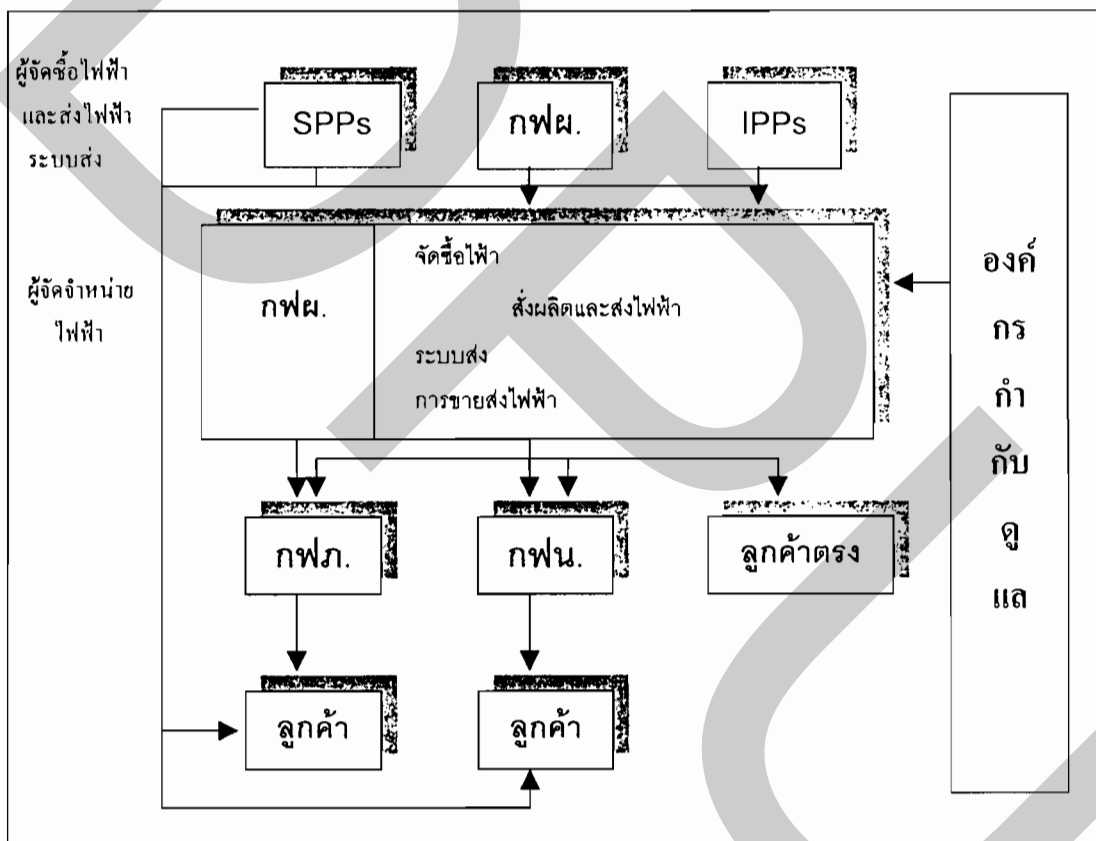
โครงสร้างการดำเนินการในอนาคต

ตามแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกเป็น 3 ชั้น ดังนี้⁶³

ชั้นที่ 1 กฟผ. คงสถานะของผู้ซื้อและผู้จัดหาพลังงานไฟฟ้าหลักของประเทศระยะเวลา ตั้งแต่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาประมาณ ปี 2544 แสดงโครงสร้าง ตามแผนภาพที่ 3.

แผนภาพที่ 3. โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต - ชั้นที่ 1 (ปัจจุบัน - 2544)

มติ ครม. 1 กันยายน 2541



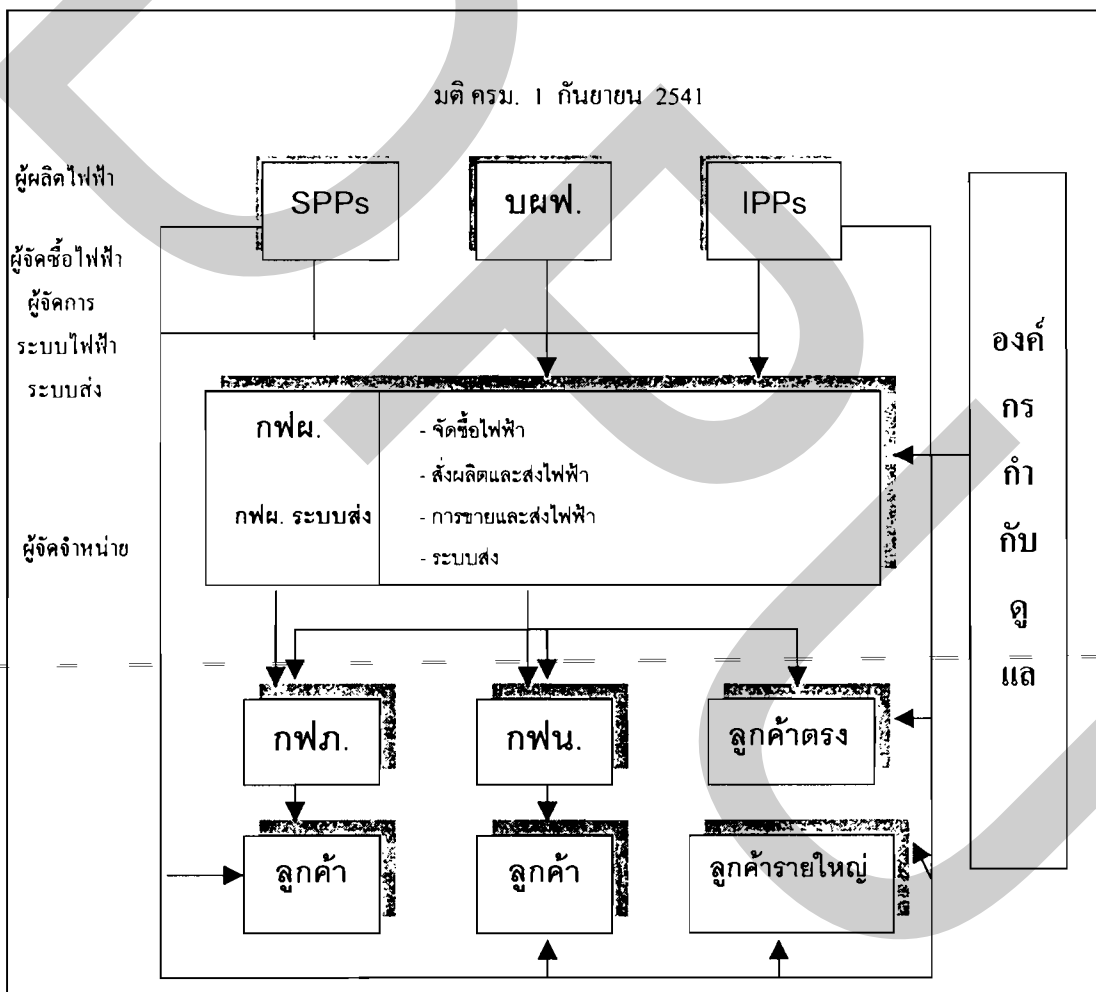
กฟผ. เป็นบริษัท จำกัด โดยหน่วยธุรกิจของ กฟผ. จะดำเนินงานในลักษณะทั้งแปรรูปไฟฟ้าราชบุรีให้ภาคเอกชน ทั้งนี้ จะมีการจัดตั้งองค์การกำกับดูแลเข้ามาดูแล เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานอย่างไม่เป็นธรรมของหน่วยธุรกิจระบบส่งต่อผู้ผลิตไฟฟ้า

⁶³ แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระทรวงมหาดไทย อ้างแล้ว.

ในขั้นตอนนี้ กฟผ. ยังคงดำรงสถานะเป็นผู้ซื้อและผู้จัดหาไฟฟ้าหลักของประเทศ กฟน. และ กฟภ. ยังคงมีหน้าที่ในการจัดจำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนภายใต้ความรับผิดชอบเช่นเดิม ยกเว้นในกรณีที่ผู้ที่ใช้ไฟฟ้าขอซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระรายย่อย

ขั้นที่ 2 บริษัท กฟผ. ยังคงสถานะศูนย์กลางในการซื้อไฟฟ้า แต่เปิดโอกาสให้บุคคลที่สาม เข้าสู่ระบบส่งหรือระบบจำหน่ายได้ ระยะเวลา พ.ศ. 2544 – 2546 โครงสร้าง ตามแผนภาพที่ 4.

แผนภาพที่ 4. โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต - ขั้นที่ 2 (2544 – 2546)

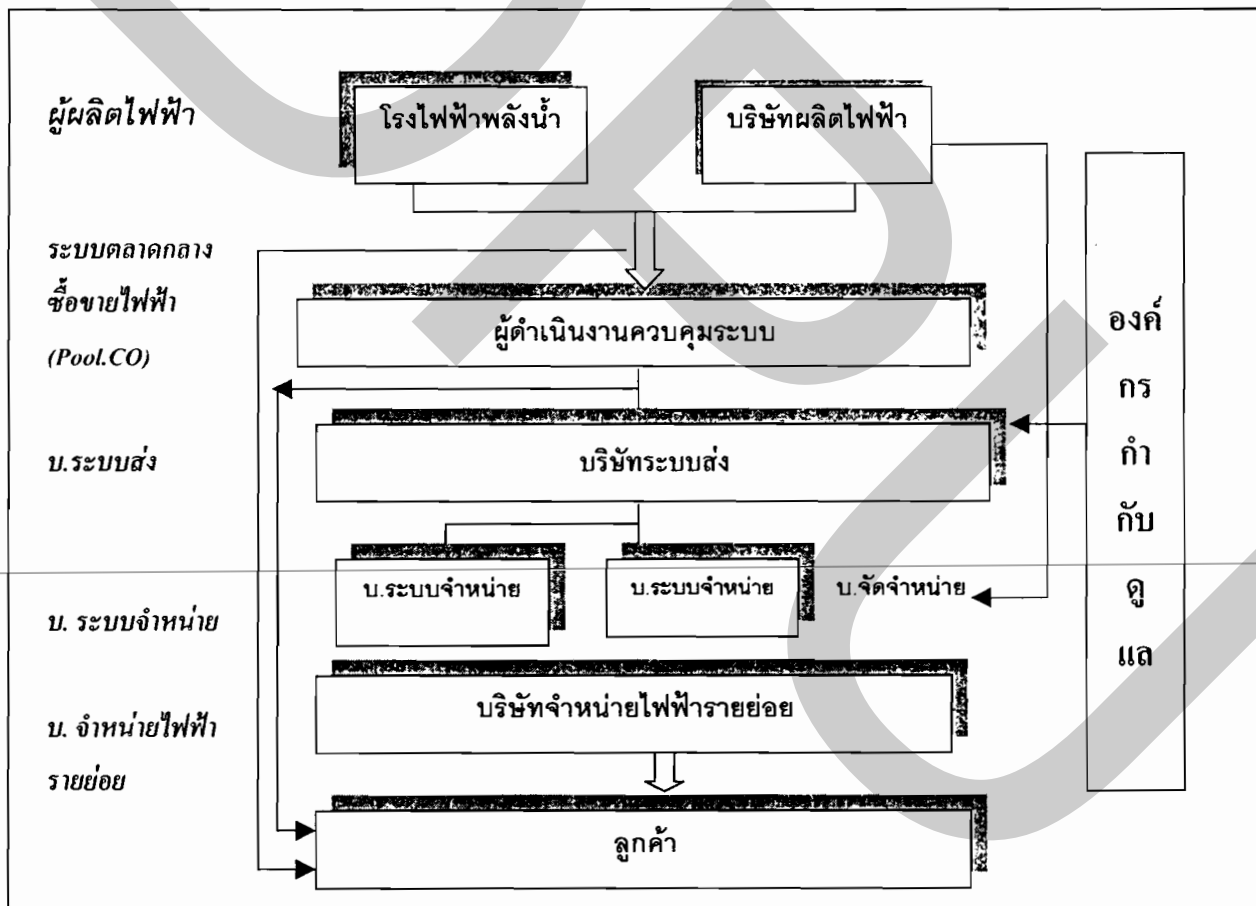


หมายเหตุ : บผฟ. หมายถึง บริษัทผลิตไฟฟ้า

บริษัท กฟผ. จะยังคงดำรงสถานะเป็นศูนย์กลางการซื้อขายไฟฟ้า โดยจะมีการแปรสภาพหน่วย ธุรกิจระบบส่งและหน่วยธุรกิจอื่น ๆ เป็นบริษัทลูกภายใต้ กฟผ. ซึ่งจะมีสถานะเป็นบริษัทรวมทุน (Holding Company) นอกจากนี้ จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามารถเข้าสู่ระบบส่งไฟฟ้าได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าสามารถขายไฟฟ้าโดยตรง ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าโดยการใช้สายส่ง ของบริษัทระบบส่งและสายจำหน่ายไฟฟ้าของ กฟผ. หรือ กฟภ

ขั้นที่ 3 การแข่งขันอย่างเสรีในการขายส่งไฟฟ้า (Power Pool) และโดยการเปิดให้มีการแข่งขันในระดับลูกค้ารายย่อย (Retail Competition) ในระยะเวลาตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นไป โครงสร้างตามแผนภาพที่ 5.

แผนภาพที่ 5. โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต - ขั้นที่ 3 (2546 - เป็นต้นไป)



หมายเหตุ : โดยจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมอีก สำหรับในกรณีการกำหนดบริษัทจัดจำหน่าย (DISCOs) ที่เหมาะสม

ผู้บริโภคมีความต้องการไฟฟ้ามากระดับหนึ่งจะสามารถซื้อไฟฟ้าได้โดยตรงจาก บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้า (GENCOs) หรือจากระบบไฟฟ้าส่วนกลาง (Power Pool) ทั้งนี้ องค์กรกำกับดูแลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริโภคดังกล่าว

ประเด็นสำคัญ ในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าไปสู่โครงสร้างที่เปิดให้มีการแข่งขันระหว่างภาคเอกชนมี 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การปรับโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม มีปัจจัยขึ้นอยู่กับกรมมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดูแลและประสานงาน และความชัดเจนระหว่างการทำหนดนโยบายและการกำกับดูแล ซึ่งในขณะนี้ สพช. อยู่ระหว่างการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสาขาพลังงานขึ้น

2. อัตราค่าไฟฟ้าในตลาดแข่งขันเสรี ในปัจจุบันอัตราค่าไฟขายส่งที่ กฟผ. ขายให้กับ กฟน. มีอัตราสูงกว่า ที่ขายให้กับ กฟภ. เก็บเงินเพิ่มสำหรับค่าไฟฟ้า ของ กฟน. ในขณะที่ให้เงินชดเชยในส่วนของค่าไฟฟ้า ของ กฟภ. เพื่อให้ กฟภ. สามารถขายไฟฟ้าให้กับลูกค้าในราคาเดียวกันกับ กฟน. ดังนั้นในการที่จะรักษาอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศให้อยู่ในระดับเดียวกัน ในตลาดแข่งขันเสรีมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาแนวทางในการกำหนดเงินชดเชยขึ้นมาเพื่อเป็นการสนับสนุนการแข่งขันเสมอภาคสำหรับผู้แข่งขันในตลาดที่มีความแตกต่างกันสัญญาซื้อขายไฟฟ้าในตลาดเสรี

3. สัญญาซื้อขายระหว่าง กฟผ. กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ณ ปัจจุบันอยู่บนพื้นฐานที่ กฟผ. เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการซื้อและจัดหาไฟฟ้า เมื่อโครงสร้างอุตสาหกรรม ไฟฟ้าพัฒนาไปสู่โครงสร้างที่เปิด ให้มีการแข่งขันอย่างเสรีในส่วนของการผลิตไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟฟารายย่อย จึงต้องมีการปรับปรุงสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวจะอยู่บนพื้นฐานที่ตกลงกันของคู่สัญญา 2 ฝ่าย

ในส่วนของ กฟน. และ กฟภ. จะต้องดำเนินการ ดังนี้

- 1) จัดตั้งหน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่ธุรกิจหลักคือกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการจำหน่ายไฟฟ้า เช่นกิจกรรมด้านการก่อสร้างเสาคอนกรีต กิจกรรมด้านการบำรุงรักษา เป็นต้น
- 2) แปรสภาพหน่วยธุรกิจเหล่านั้นเป็นบริษัทลูก
- 3) จัดตั้งหน่วยจัดหาและหน่วยจัดส่ง (Distribution and Supply Units) ออกมาเป็นศูนย์ต้นทุนแยกต่างหาก

- 4) ปรับโครงสร้างองค์กร กฟภ เป็นบริษัทแยกตามพื้นที่การให้บริการ/ภูมิภาค
- 5) แปรรูปบริษัทลูกที่ไม่ใช่ธุรกิจหลักของทั้ง กฟน. และ กฟภ แปรรูปหน่วยธุรกิจหลักของทั้ง กฟน. และ กฟภ และแปรรูปในที่สุด

การดำเนินการตามมติ ครม. 1 กันยายน 2541

ที่ประชุมคณะกรรมการประสานการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้า สำนักงานคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ วันที่ 18 กันยายน 2541 โดยมีมติให้ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จ้างที่ปรึกษา แนวทางในการแปรสภาพ กฟภ เป็นบริษัทจำกัด และการแปรรูป กฟภ ระยะเวลาในการศึกษา 1 ปี^๔

1. กฟภ จัดจ้างที่ปรึกษาศึกษาแนวทางการแปรรูป ขณะนี้กำลังดำเนินการขอร่างข้อกำหนด ขอบเขตงานเพื่อว่าจ้างที่ปรึกษาเข้ามาทำการศึกษาความเหมาะสมการจัดตั้งหน่วยงานก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจ และการแปรสภาพบริษัทลูก ใช้เวลาการศึกษาประมาณ 6 – 7 เดือน จะเริ่มศึกษา ภายในเดือน มกราคม 2542 คาดว่าจะแล้วเสร็จ เดือน กรกฎาคม 2542

2. ได้กำหนดแผนปฏิบัติการ ไว้ดังนี้

ภายในปี	กิจกรรม
2543	- จัดตั้งธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจ
2544	- แปรสภาพหน่วยธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของบริษัทลูก - จัดตั้งกิจการค้าระบบจำหน่ายและจัดจำหน่ายให้อยู่ในรูปหน่วยธุรกิจที่มีการแยกต้นทุน - ปรับโครงสร้าง กฟภ ให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจที่แบ่งตามภูมิภาค - แปรรูปบริษัทธุรกิจเสริม - แปรสภาพหน่วยธุรกิจด้านระบบจำหน่ายไฟฟ้า และธุรกิจด้านจัดจำหน่าย ให้อยู่ในรูปของบริษัทจำกัด - แปรรูปธุรกิจหลัก

^๔ เอกสารเผยแพร่ การดำเนินงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค.

3. ดำเนินการตามแผนแม่บท ดังนี้

3.1. จัดตั้งกลุ่มธุรกิจเสริม (Non-Core Business) แบ่งแยกออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

กลุ่มที่ 1 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องทางด้านเทคนิค

- (1) กิจกรรมก่อสร้างและบำรุงรักษา
- (2) กิจกรรมด้านผลิตภัณฑ์คอนกรีต
- (3) กิจกรรมด้านวิศวกรรม

กลุ่มที่ 2 กิจกรรมอื่น ๆ

- (1) กิจกรรมด้านระบบจำหน่าย
- (2) กิจกรรมด้านการผลิตไฟฟ้า

3.2 จัดตั้งกลุ่มธุรกิจหลัก (Core Business) คือ

- (1) กิจกรรมด้านระบบจำหน่าย
- (2) กิจกรรมด้านจัดจำหน่าย

โดยให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจที่มีการแยกต้นทุนรวมทั้งดำเนินการในขั้นตอนอื่นที่เกี่ยวข้องตามแนวทางไปสู่การปรับโครงสร้างและการแปรรูปในที่สุด ซึ่งแสดงขั้นตอนการดำเนินการแปรรูป ตามโครงสร้างใน แผนภาพที่ 6 – 11.

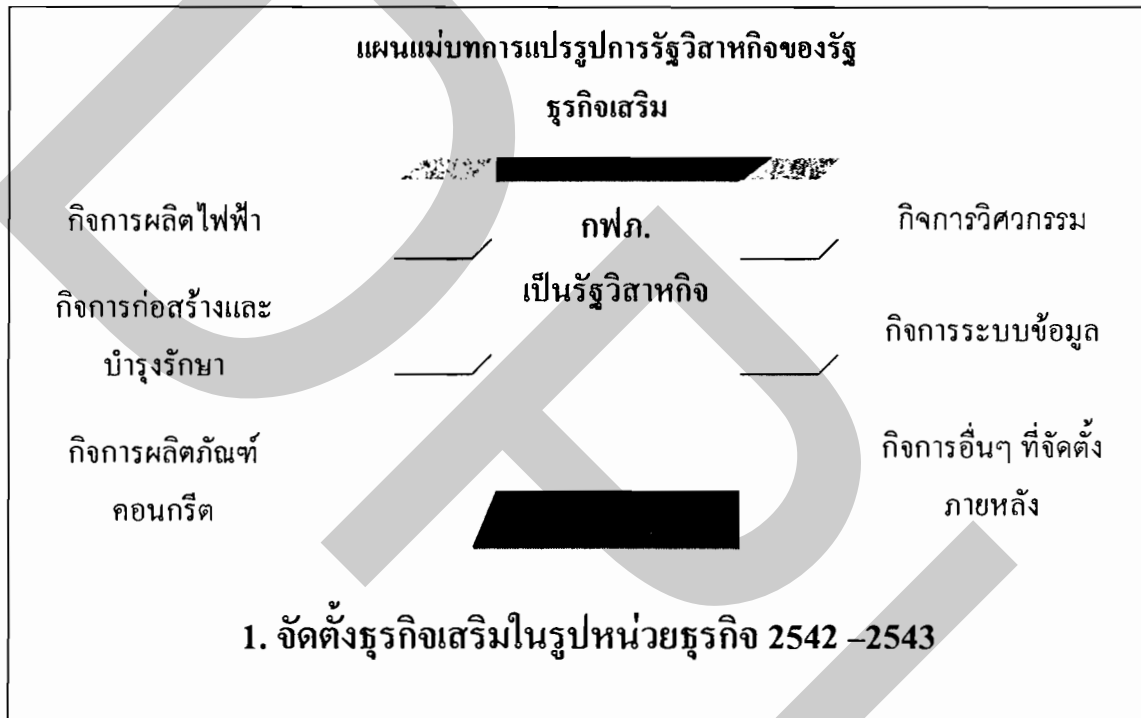
การดำเนินการจัดตั้งกลุ่มธุรกิจเสริม (Non-Core Business)

มีขั้นตอนดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ

- ขั้นที่ 1 การจัดตั้งธุรกิจเสริม ดำเนินการในปี 2542 – 2543
- ขั้นที่ 2 การแปรสภาพหน่วยธุรกิจในรูปแบบบริษัทลูก
- ขั้นที่ 3 แปรรูปบริษัทเสริม

ขั้นที่ 1 การจัดตั้งธุรกิจเสริม ดำเนินการในปี 2542 – 2543 ตามแผนภาพที่ 3.7

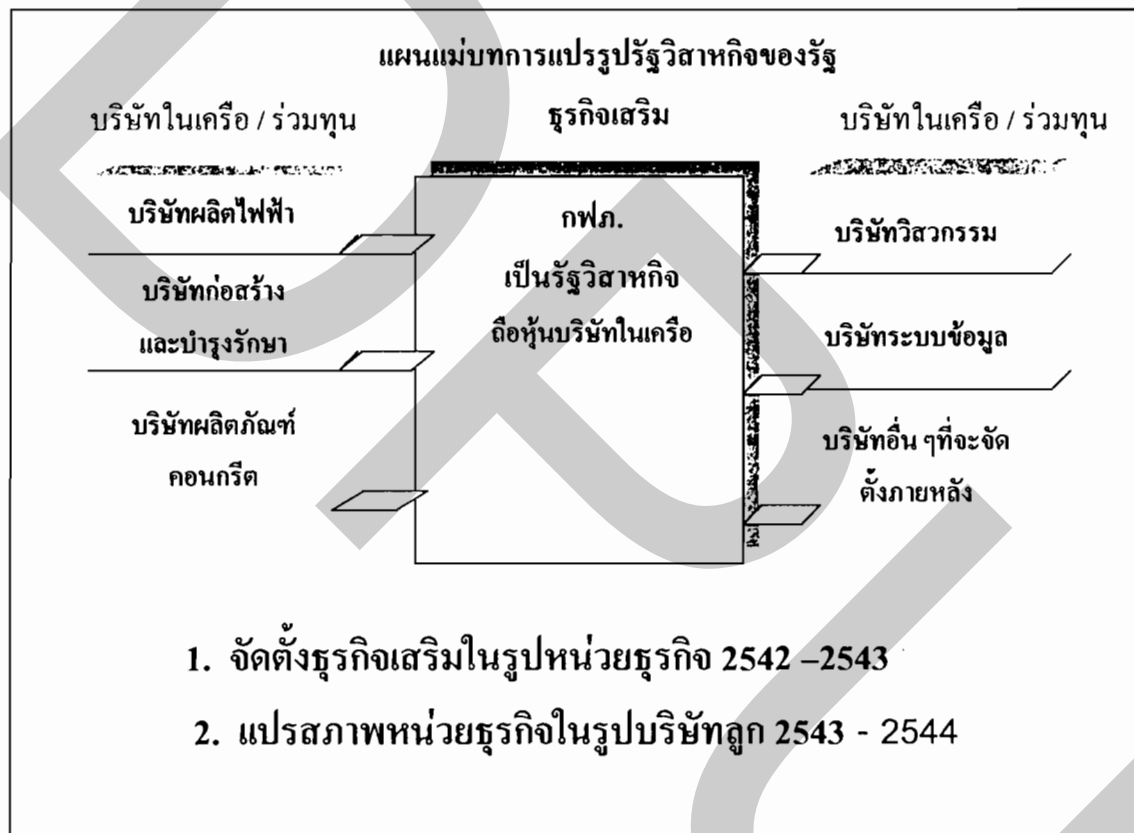
แผนภาพที่ 6. ขั้นที่ 1 การจัดตั้งธุรกิจเสริม (2542 – 2543)



หมายเหตุ จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ กฟภ.

ขั้นตอนที่ 2 แปรสภาพหน่วยธุรกิจ ที่ได้จัดตั้งในขั้นที่ 1 เป็นบริษัทลูก
ดำเนินการในปี 2543 – 2544 ตามแผนภาพที่ 7.

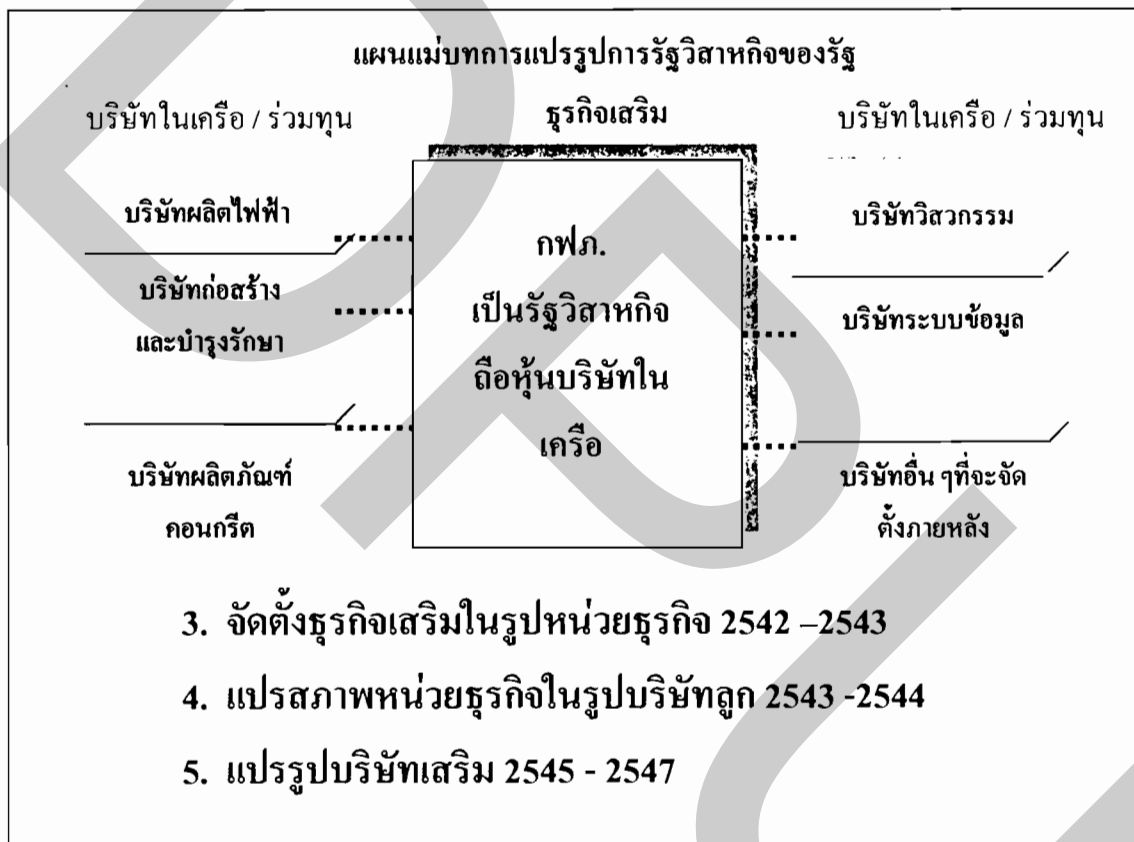
แผนภาพที่ 7. ขั้นที่ 2 การแปรสภาพหน่วยธุรกิจในรูปบริษัทลูก (2543 – 2544)



หมายเหตุ จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ กฟภ.

ขั้นที่ 3 แปรรูปบริษัทลูกภายใน ได้ดำเนินการในขั้นที่ 2 ให้เป็นบริษัทเสริม
ระยะเวลา 2545 -2547 ตามแผนภาพที่ 8.

แผนภาพที่ 8. ขั้นที่ 3 แปรรูปบริษัทเสริม (2545 – 2547)



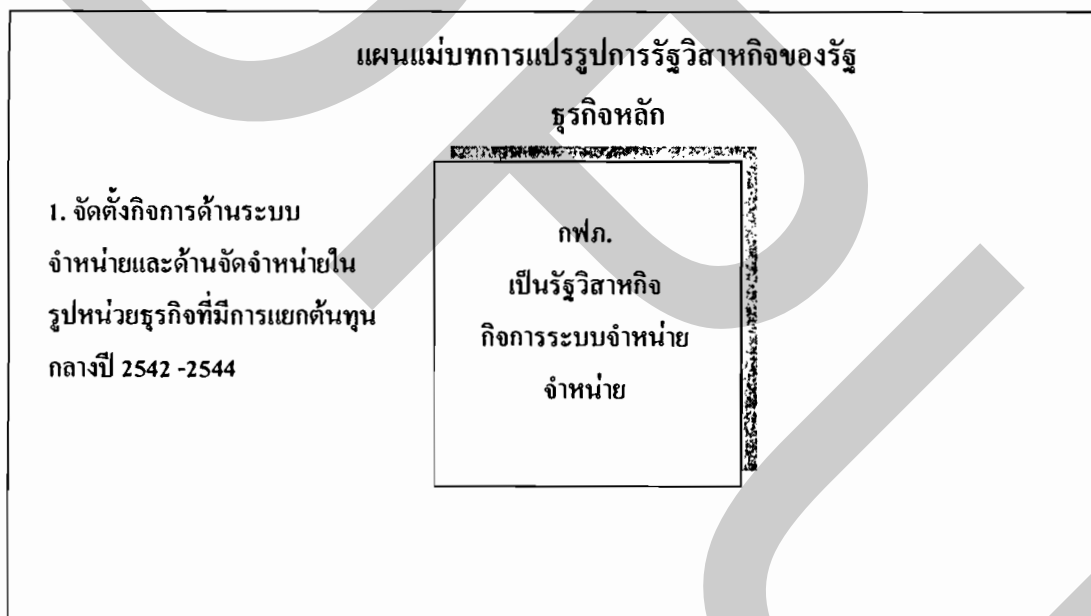
หมายเหตุ จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ กฟผ.

การดำเนินการดำเนินการจัดตั้งกลุ่มธุรกิจหลัก (Core Business)
มีขั้นตอนดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1

จัดตั้งกิจการด้านระบบจำหน่าย และด้านการจัดจำหน่ายในรูปหน่วยธุรกิจที่มีการแยกต้นทุน ดำเนินการในปี 2542-2544 ตามแผนภาพที่ 9.

แผนภาพที่ 9. การจัดตั้งกิจการด้านระบบจำหน่าย และด้านการจัดจำหน่าย

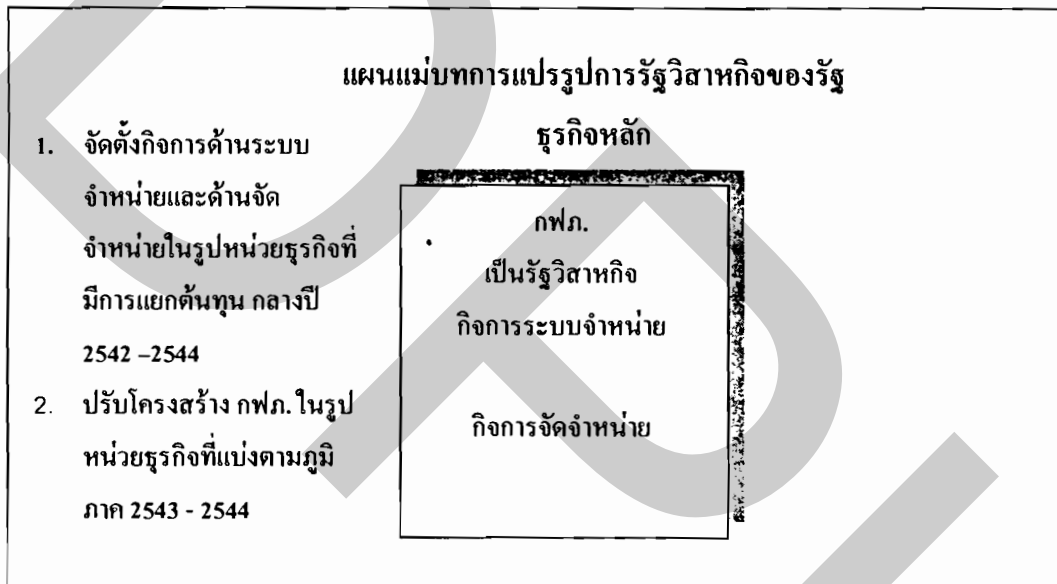


หมายเหตุ จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ กฟผ.

ขั้นตอนที่ 2

ปรับโครงสร้าง กฟภ. ในรูปหน่วยธุรกิจที่แบ่งตามภูมิภาค ระยะเวลาดำเนินการ
2543 – 2544 ตามแผนภาพที่ 10.

แผนภาพที่ 10. ปรับโครงสร้าง กฟภ. ในรูปหน่วยธุรกิจตามภูมิภาค

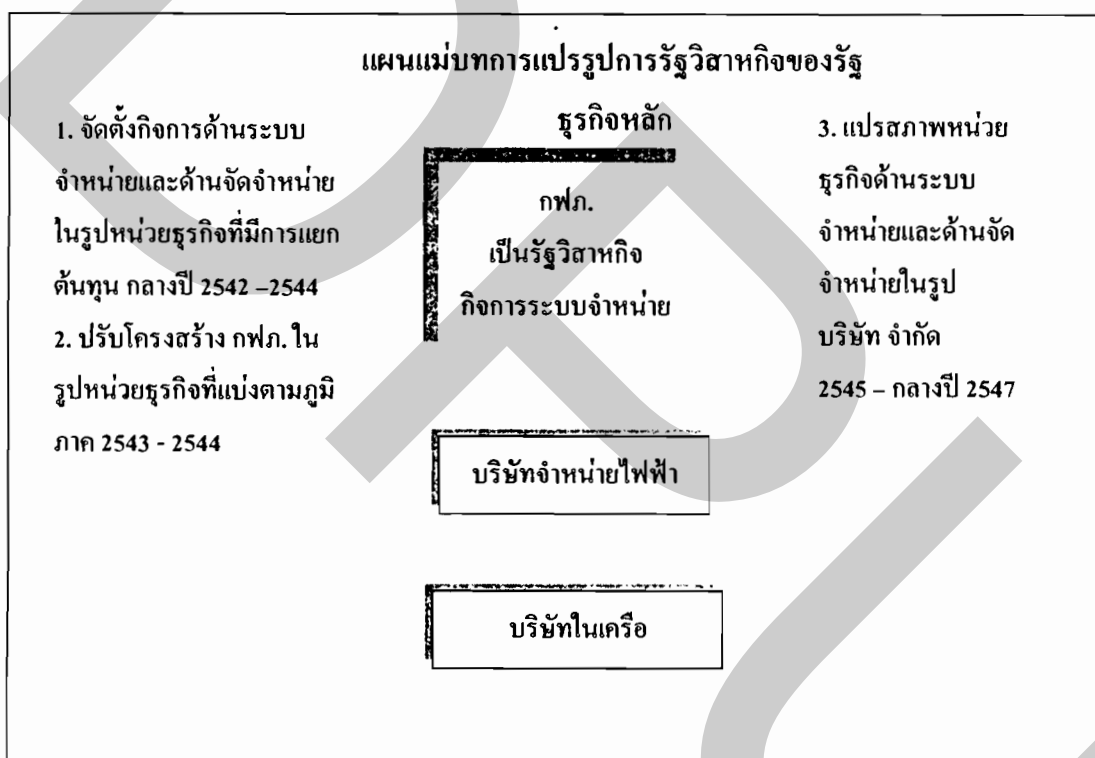


หมายเหตุ จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ กฟภ.

ขั้นตอนที่ 3

แปรสภาพหน่วยธุรกิจ ด้านระบบจำหน่าย และด้านจัดจำหน่ายในรูปบริษัทจำกัด
ดำเนินการในปี 2545 – 2547 ตามแผนภาพที่ 11.

แผนภาพที่ 11. แปรสภาพหน่วยธุรกิจหลักในรูปบริษัทจำกัด



หมายเหตุ จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ กฟภ.

2.3.4 โครงสร้างการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามมติคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคครั้งที่ 9/2542 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2542 ให้ความเห็นชอบโครงสร้างการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ดังนี้

2.3.4.1 หน่วยงานในส่วนกลาง ทำหน้าที่ด้านนโยบาย และหน่วยสนับสนุน อาทิ เช่น ด้านกิจการภายนอก การตรวจสอบภายใน การวางแผนกลยุทธ์ บุคลากร การวางแผนพัฒนาระบบไฟฟ้า เศรษฐกิจ และการอำนวยความสะดวก เป็นต้น

2.3.4.2 หน่วยงานในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ด้านปฏิบัติระบบไฟฟ้าภาค 1-4

2.3.4.3 หน่วยงานที่จะจัดตั้งเป็นบริษัทในเครือ ได้แก่

- 1) บริษัทบริการไฟฟ้า
- 2) บริษัทก่อสร้างและบำรุงรักษา
- 3) บริษัทวิศวกรรม
- 4) บริษัทระบบข้อมูล
- 5) บริษัทผลิตภัณฑ์คอนกรีต
- 6) บริษัทผลิตไฟฟ้า
- 7) บริษัทในเครืออื่น ๆ ที่จัดตั้งในภายหลัง

2.3.3.4 ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 1 ก.ย. 2541 เห็นชอบแม่บทการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจ ตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายรัฐวิสาหกิจ (กนร.) เสนอ เพื่อใช้เป็นกรอบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยครอบคลุมรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ 4 สาขา ประกอบด้วย สาขาโทรคมนาคม สาขาขนส่ง สาขาประปา และสาขาพลังงาน ตามแผนแม่บทดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กฟภ. ได้กำหนดแผนปฏิบัติการเป็นขั้นตอนไว้ ดังนี้.

- 1) จัดตั้งธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจภายในปี 2543
- 2) แปรสภาพหน่วยธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของบริษัทลูกภายในปี 2544
- 3) จัดตั้งกิจการด้านระบบจำหน่ายและจัดจำหน่ายให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจที่มีการแยกต้นทุนภายในปี 2544

- 4) ปรับโครงสร้าง กฟภ. ให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจที่แบ่งตามภูมิภาค ภายในปี 2544
- 5) แปรรูปบริษัทธุรกิจเสริมตั้งแต่ปี 2545
- 6) แปรสภาพหน่วยธุรกิจด้านระบบจำหน่ายไฟฟ้าและธุรกิจด้านจัดจำหน่ายให้อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดตั้งแต่ปี 2546
- 7) แปรรูปธุรกิจหลักตั้งแต่ปี 2547

ในการประชุมคณะกรรมการประสานงานการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ครั้งที่ 4/2541 เมื่อวันที่ 18 ก.ย. 2541 สำนักคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ได้ขอให้ กฟภ. จัดทำโครงการแปรรูปให้แล้วเสร็จนำเสนอคณะกรรมการฯ ภายในปี 2542

โดยที่ผู้ว่าการ เป็นประธานคณะกรรมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ปรร.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารของ กฟภ. เป็นคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยธุรกิจหลักและธุรกิจเสริม โดยให้รองผู้ว่าการที่เกี่ยวข้องในสายงานนั้น ๆ รับผิดชอบการศึกษาด้านโครงสร้างและขอบเขตงาน โดยคณะทำงานฯ ได้นำแนวทางที่คณะกรรมการ กฟภ. ได้ให้ความเห็นชอบไว้มาพิจารณาร่วมกับแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับ กฟภ. ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้ กฟภ. จัดตั้งหน่วยธุรกิจทั้งที่เป็นธุรกิจหลักและธุรกิจเสริมแล้ว สรุปว่าเห็นควรปรับโครงสร้างองค์กรในปัจจุบันของ กฟภ. ให้มีความเหมาะสม สามารถดำเนินงานได้ในลักษณะหน่วยธุรกิจ ตลอดจนเอื้ออำนวยต่อการปรับเปลี่ยนหรือแปรรูปต่อไปได้ในอนาคตระยะยาว

การพิจารณาปรับโครงสร้างให้มีลักษณะหน่วยธุรกิจ ได้คำนึงถึงความเหมาะสมและความมีประสิทธิภาพเป็นประเด็นสำคัญ เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ภายใต้สภาพการณ์ปัจจุบัน และเพื่อให้ได้โครงสร้างที่เหมาะสมมีระดับการบังคับบัญชาที่ลดลง การปฏิบัติงานมี function ที่ชัดเจน สามารถปฏิบัติงานในลักษณะแบบครบวงจร มีกระบวนการปรับโครงสร้างองค์กรของ กฟภ. ได้ดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางตามแผนปฏิบัติการของรัฐบาล

2.3.4.5 คณะกรรมการ ปรร. ได้พิจารณาโครงสร้าง โดยถ่วงถ่วงจากที่คณะกรรมการ ปรร. ได้พิจารณาตามที่คณะทำงานฯ ชุดต่าง ๆ ได้ศึกษาแล้ว ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 16 ส.ค. 2542 และได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการ ปรร. จัดทำเป็นโครงสร้างภาพรวม นำ

เสนอผู้บริหารระดับสูง โดยให้ถือเป็นการจัดปรับโครงสร้างในเบื้องต้นของการปรับโครงสร้างระยะปานกลาง (2542 - 2543) ตามแนวทางของรัฐบาลที่วางไว้ โดยมีหลักการพิจารณา ดังต่อไปนี้

- 1) จัดโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับมติคณะกรรมการ กฟภ เมื่อวันที่ 16 ก.พ. 2541 และมติ ครม. ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเมื่อวันที่ 1 ก.ย. 2541
- 2) พยายามคงสภาพตามโครงสร้างเดิมให้มากที่สุด เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักอันจะเป็นขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน
- 3) จัดหน่วยที่ทำงานลักษณะเดียวกันและต่อเนื่องกันให้อยู่ในสายงานเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน
- 4) จัดตามความสำคัญและความเป็นไปได้ของแต่ละหน่วยธุรกิจที่จะสามารถเป็นธุรกิจในอนาคตต่อไป
- 5) เป็นโครงสร้างเบื้องต้นซึ่งจะมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับผลการดำเนินงานและแนวทางการดำเนินธุรกิจในอนาคต

2.3.4.6 กฟภ ได้พิจารณาการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารองค์กรให้เป็นหน่วยธุรกิจตามแผนการแปรรูปตามมติ ครม. และให้เป็นไปสอดคล้องกับมติคณะกรรมการ กฟภ รวมทั้งข้อเสนอแนะของคณะกรรมการบริหาร กฟภ แล้วเห็นควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างการบริหารขององค์กรที่จะปรับไปเป็นลักษณะของหน่วยธุรกิจ จะเป็น ดังนี้

1.1 ธุรกิจเสริม สำหรับในส่วนของธุรกิจเสริมที่สามารถจัดตั้งเป็นหน่วยธุรกิจในปี 2543 เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะออกไปจัดตั้งเป็นบริษัทในอนาคตต่อไป ได้แก่

1.1.1) หน่วยธุรกิจก่อสร้างและบำรุงรักษา กำหนดให้มีภารกิจในการก่อสร้างและบำรุงรักษาสถานีไฟฟ้า ระบบสายส่ง และสายจำหน่าย ตามแผนงานโครงการพัฒนาระบบไฟฟ้าของ กฟภ เป็นหลัก รวมถึงงานก่อสร้างและบำรุงรักษาสถานีไฟฟ้า และระบบสายส่งของผู้ใช้ไฟรายใหญ่ ที่มอบหมายให้ กฟภ เป็นผู้ดำเนินการด้วย

1.1.2) หน่วยธุรกิจวิศวกรรม กำหนดให้มีภารกิจหลักในด้านการออกแบบระบบไฟฟ้า และควบคุมงานในการก่อสร้าง ทั้งสถานีไฟฟ้า ระบบส่ง ระบบจำหน่าย งานโยธาสถาปัตย์ และงานด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมที่ใช้ในกิจการของ กฟภ

1.2 ธุรกิจหลัก สำหรับในส่วนของธุรกิจหลัก ได้แก่ ภารกิจด้านเครือข่ายระบบไฟฟ้าและการจำหน่าย และบริการไฟฟ้า ซึ่งอยู่ในสายงานด้านปฏิบัติการ และอยู่ในแผนการแปรรูปที่กำหนดให้จัดตั้งกิจการด้านระบบจำหน่ายและด้านจัดจำหน่าย ให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจที่มีการแยกต้นทุน ในปี 2543-2544 และจัดตั้งเป็นบริษัทจำหน่ายและบริการตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นไป ในระยะแรกนี้เห็นควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างในส่วนของกรไฟฟ้าเขตใหม่ โดยแยกตามภารกิจหลักออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1.2.1 งานด้านเครือข่ายระบบไฟฟ้า จะยังคงอยู่กับ กฟภ. ต่อไป รับผิดชอบดูงานสถานีไฟฟ้า ระบบสายส่ง และสายจำหน่ายแรงสูง 22,33 เควี. โดยมุ่งเน้นในเรื่องความมั่นคงของระบบไฟฟ้า และประสิทธิภาพในการจ่ายไฟ

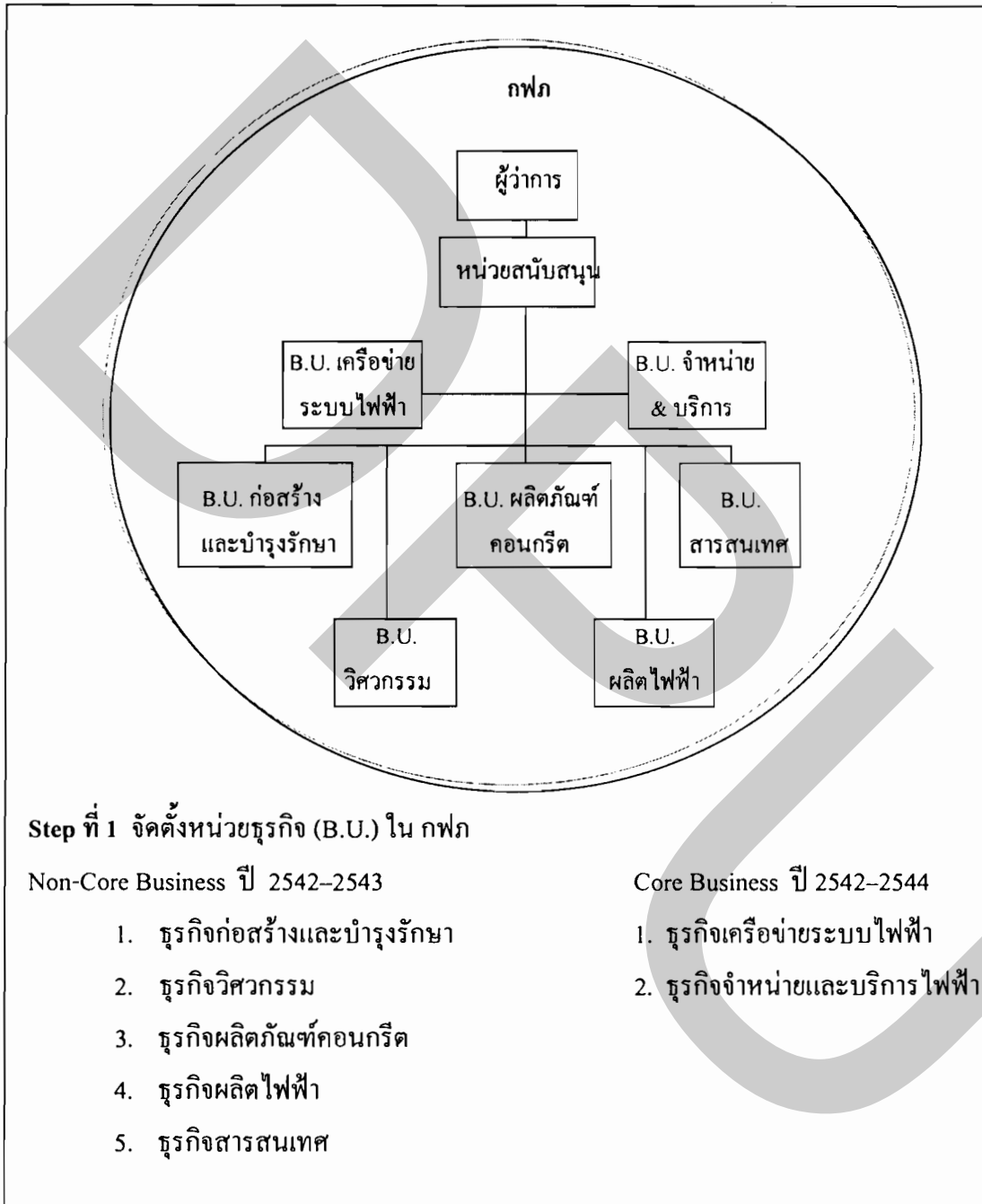
1.2.2 งานด้านการจำหน่ายและบริการ จะแยกออกไปจัดตั้งเป็นบริษัทในเครือ ในปี 2546 รับผิดชอบดูแลหม้อแปลง มิเตอร์ ระบบจำหน่ายแรงต่ำ งานจัดทำบิล และงานบริการผู้ใช้ไฟ โดยให้ทำหน้าที่บำรุงรักษาระบบจำหน่ายด้วย โดยเน้นในเรื่องการบริการผู้ใช้ไฟที่คล่องตัว รวดเร็ว เป็นหลัก

2) สำหรับโครงสร้างบริหารองค์กรส่วนกลาง จะปฏิบัติหน้าที่หลักในด้านงานพัฒนา และการวางแผนระดับองค์กร งานนโยบายด้านทรัพยากรบุคคล ด้านเศรษฐกิจการเงิน และงานสนับสนุน โดยพยายามคงสภาพหน่วยงานเดิมไว้ ยกเว้นหน่วยงานที่ปรับเปลี่ยนไปเป็นหน่วยธุรกิจบางส่วน และหน่วยงานที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจ เนื่องจากมีการกระจายงานออกไปส่วนภูมิภาค หรือยังมีงานที่คล้ายคลึง ซ้ำซ้อนกัน สมควรมีการยุบรวม โอนหรือย้าย รวมถึงการเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสะท้อนถึงภาระงานที่ได้รับมอบหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

สรุปโครงสร้างการแปรรูปของ กฟภ

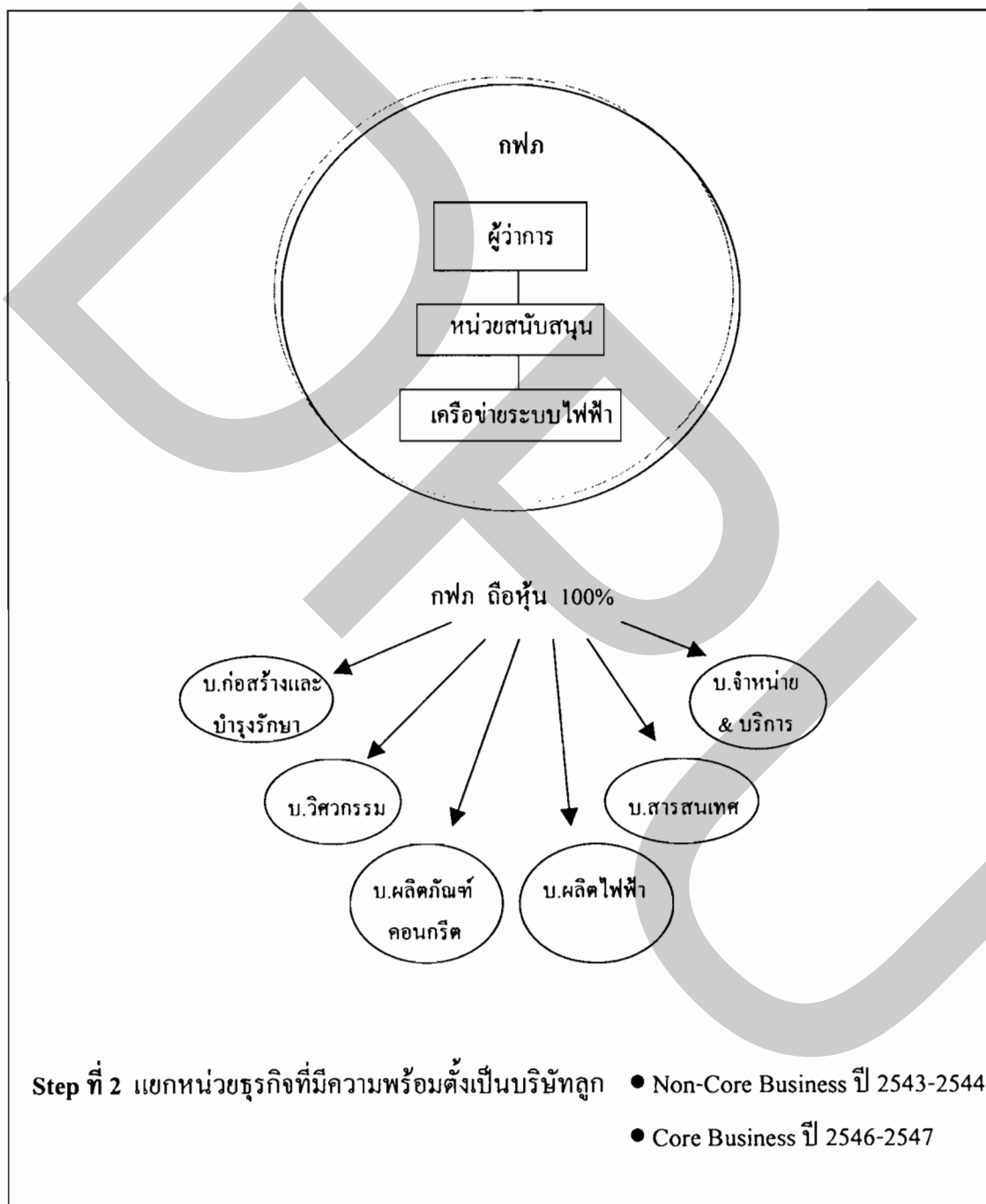
เพื่อความชัดเจนในการปรับโครงสร้าง กฟภ ตามมติคณะรัฐมนตรีและตามมติที่ประชุมคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค นำมาเขียนเป็นแผนภาพได้ ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 12. ขั้นตอนการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กฟภ ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ กฟภ
เมื่อ 16 ก.พ. 2541 โดยมีกรอบระยะเวลาสอดคล้องกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ
(มติ ครม. 1 กันยายน 2541)



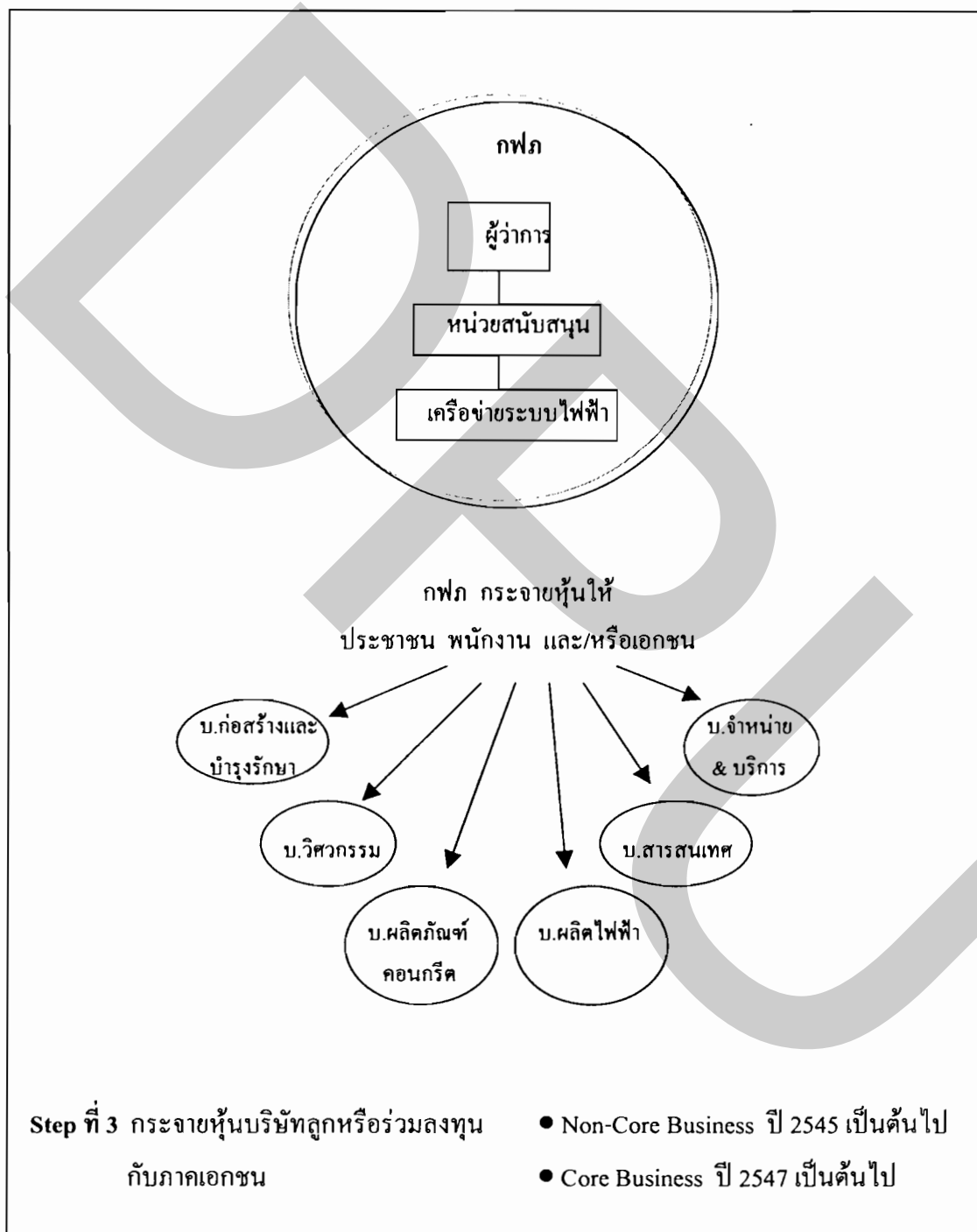
หมายเหตุ 1) หน่วยธุรกิจ (B.U.) ได้แก่ หน่วยงานหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใน กฟภ แต่ให้มีสภาพเหมือนกิจการหรือบริษัทที่มีขอบเขต กลไก และวิธีดำเนินงานการบริหารที่เป็นอิสระโดยมีการวัดผลงานของตัวเอง 2) จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ กฟภ.

แผนภาพที่ 13. ขั้นตอนการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กฟภ ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ กฟภ เมื่อ 16 ก.พ. 2541 โดยมีกรอบระยะเวลาสอดคล้องกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (มติ ครม. 1 กันยายน 2541)



หมายเหตุ จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ กฟภ.

แผนภาพที่ 14. ขั้นตอนการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กฟภ ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ กฟภ เมื่อ 16 ก.พ. 2541 โดยมีกรอบระยะเวลาสอดคล้องกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (มติ ครม. 1 กันยายน 2541)



หมายเหตุ จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ กฟภ.

บทที่ 3

ปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

จุดประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีหลักใหญ่ ๆ อยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อเป็นการระดมทุนในภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในภาครัฐ โดยเข้ามามีส่วนร่วม หรือเข้ามามีส่วนเป็นเจ้าของในกิจกรรมหรือธุรกรรมที่รัฐกำลังดำเนินอยู่เป็นการลดบทบาทในภาครัฐลง ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะมีผลกำไรหรือขาดทุนก็ตาม ประการที่สอง เป็นการปลดเปลื้องภาระของรัฐในการที่รัฐต้องเข้าค้ำประกันหนี้ และต้องนำเงินมาชดเชยแก่รัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องในด้านการเงินหรือประสบภาวะขาดทุน แต่ในการแปรรูปดังกล่าวจะเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทั้งระบบ เริ่มด้วยการย่อส่วนโครงสร้างเดิมให้เล็กลง แก้ไขกฎหมายและปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะใช้กฎระเบียบของตนเองผสมผสานกับระเบียบทางราชการของกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งมีขั้นตอนมากทำให้เกิดการล่าช้า ให้เกิดความรวดเร็วและคล่องตัว รวมทั้งต้องปรับปรุงอัตราค่าจ้างพนักงานให้มีจำนวนและคุณภาพที่เหมาะสมกับสภาพของงานอีกด้วย

ในส่วนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ) เนื่องจาก กฟภ เป็นหน่วยงานใหญ่ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับในเรื่องการให้บริการพลังงานไฟฟ้าทั่วประเทศ ยกเว้น ในเขตจังหวัดกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งโครงสร้างเดิมค่อนข้างซับซ้อน เมื่อจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับการแปรรูป จากการศึกษาวิจัยพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ โดยผู้วิจัยจะขอนำเสนอโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

3.1 ปัญหาทั่วไป

3.2 ปัญหาทางกฎหมาย

3.1 ปัญหาทั่วไป

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพกิจกรรมในภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการมาแล้วเป็นเวลาหลายสิบปีจนพนักงานทั้งในระดับผู้บริหารหรือพนักงานในระดับล่างต่างมีความเคยชินกับระบบงานแบบ เดิม ๆ ดังนั้น

เมื่อถึงคราวที่จะต้องทำการปรับเปลี่ยนระบบงานเป็นเชิงธุรกิจ สิ่งที่เกิดขึ้นกับความรู้สึกของพนักงานโดยทั่วไปก็คือ การปรับลดบุคลากรลง การที่จะต้องทุ่มเทกำลังกายกำลังใจให้กับหน้าที่การงานมากขึ้น และการที่จะปรับปรุงตัวเองให้สอดคล้องเข้ากับกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับใหม่ ๆ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่อาจทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านการแปรรูปทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับพนักงานในระดับล่าง ๆ ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐประเภทสาธารณูปโภค เกิดขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ดำเนินกิจการมาแล้วประมาณ 40 ปี โดยมีพนักงานส่วนใหญ่จำนวนกว่าร้อยละแปดสิบเป็นพนักงานสังกัดในส่วนภูมิภาค นอกนั้นเป็นพนักงานในสังกัดส่วนกลาง มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น ดังนั้นการที่จะแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปสู่ภาคเอกชน จึงมีปัญหาอุปสรรคหลายประการใน ส่วนที่เป็นปัญหาทั่วไป มีดังนี้

3.1.1 การประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์ นับเป็นเรื่องสำคัญมากอย่างหนึ่งในการที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจไปสู่สาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือพนักงาน กฟภ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า พนักงาน กฟภ ส่วนใหญ่จะสังกัดอยู่ในส่วนภูมิภาคตามหัวเมืองต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันพนักงานกลุ่มนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ยังไม่ได้รับการอบรมศึกษาให้เข้าใจถึงความหมายที่แท้จริงของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น กฟภ ควรจะเน้นในเรื่องของการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง โดยทำความเข้าใจแก่บรรดาพนักงานว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องทำการแปรรูป กฟภ เมื่อแปรรูปแล้วในภาพรวม กฟภ จะได้ประโยชน์อย่างไร พนักงานจะมีผลกระทบอย่างไรบ้าง รวมทั้งได้เตรียมมาตรการรองรับในเรื่องสวัสดิการของพนักงานไว้ภายหลังการแปรรูปอย่างไรบ้าง เป็นต้น

3.1.2 ความพร้อมในการจัดโครงสร้าง กฟภ.

สำหรับในการปรับโครงสร้าง กฟภ เป็นเรื่องที่ต้องกระทำควบคู่กันไปกับการประชาสัมพันธ์ เนื่องจากพนักงาน กฟภ เคยชินกับระบบงานที่ราชการมาเป็นเวลานานกล่าวคือต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับของ กฟภ ส่วนหนึ่ง ด้วยกฎระเบียบของทางราชการส่วนหนึ่ง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

ซึ่งกฎระเบียบเหล่านี้ล้วนมีขบวนการและขั้นตอนการทำงานที่ล่าช้า ดังนั้น จึงต้องปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องรองรับกับการแปรรูปด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและแผนปฏิบัติการเพิ่มเติมบทบาทภาคเอกชนของ กฟก ปรากฏว่า เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2541 คณะกรรมการ กฟก ได้ให้ความเห็นชอบในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กฟก โดยมีกรอบระยะเวลาสอดคล้องกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาลงงานของรัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 ซึ่งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของ กฟก มี 3 ขั้นตอน มีรายละเอียดปรากฏตามแผนภาพ ดังนี้⁶⁵

จากการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กฟก ตามแผนภาพที่ 12 - 14 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า กฟก จะต้องดำเนินกระบวนการต่าง ๆ อีกมากมายหลายประการ เพื่อรองรับแผนการแปรรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งหน่วยธุรกิจ (B.U.) ใน กฟก ไม่ว่าจะเป็นประเภท Non-Core Business ซึ่งจะตั้งขึ้นในปี 2542-2543 และประเภท Core Business ในปี 2542-2543 ปัจจุบันก็ยังมิได้จัดตั้งขึ้นเป็นรูปแบบที่ชัดเจน ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดทำโครงสร้าง กฟก ดังกล่าวทุกวันนี้ ปัจจุบัน กฟก เพิ่งมีการริเริ่มเตรียมการ จึงเห็นว่า กว่าที่การปรับโครงสร้างแล้วเสร็จคงต้องใช้เวลามากพอสมควร นอกจากนั้นยังมีเรื่องอัตราค่าจ้างของบุคลากร และเทคโนโลยี รวมทั้งงบประมาณ ที่จะต้องจัดหาให้พร้อมโดยจะต้องดำเนินการควบคู่กันไป

3.1.3 การยอมรับของพนักงาน กฟก

สำหรับจำนวนพนักงาน กฟก เพียงสิ้นเดือนมกราคม 2543 มีพนักงานรวมทั้งสิ้น 29,838 คน แบ่งเป็นพนักงานในสังกัดส่วนกลางจำนวน 5,136 คน สังกัดในส่วนภูมิภาคจำนวน 24,702 คน⁶⁶ นับเป็นจำนวนที่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานในสังกัดส่วนภูมิภาคมีจำนวนถึงสองหมื่นสี่พันคนเศษ กระจายอยู่ในเมืองและตามหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่เคยได้รับรู้ และไม่เข้าใจถึงเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กฟก ว่าการแปรรูปคืออะไร มีความเป็นมาอย่างไร และจะมีผลกระทบอย่างไรภายหลังจากที่ได้มีการแปรรูปแล้ว เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง อีกทั้งไม่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ พนักงานส่วนใหญ่มักได้ยินได้ฟังจากสื่อต่าง ๆ ที่เข้าใจแต่เพียงว่าการแปรรูปคือการขายกิจการ ดังนั้น พนักงานเหล่านี้จึงมีความรู้สึกกลัว ๆ ที่ยังไม่เห็นด้วยกับโครงการแปรรูป กฟก ซึ่งยังคงเป็นพลังเงียบอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสห

⁶⁵ รายงานสรุปเกี่ยวกับหัวข้อวิชาว่าด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. การจัดตั้งบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด. เอกสารเผยแพร่จากการสัมมนา นิติกร กฟก จัดทำโดยสำนักแผนวิสาหกิจ. กฟก โรงแรมโกลเด้นดราคอน. นนทบุรี : 27 สิงหาคม 2542, หน้า 5 - 7.

⁶⁶ เอกสารเผยแพร่ โครงการจัดทำระบบการบริหารคุณภาพ ISO 9000 อ่างแล้ว, หน้า 43.

ภาพแรงงาน กฟภ⁶⁷ ได้เคยออกเอกสารแผ่นปลิวโจมตีและคัดค้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดมา เนื่องจากพนักงานในระดับนี้ส่วนใหญ่เป็นพนักงานผู้น้อยต่างมีความรู้สึกว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การขายสมบัติของชาติซึ่งเป็นสมบัติชิ้นสุดท้าย ประการสำคัญพนักงานกลุ่มนี้ยังมีความกังวลใจ เมื่อมีการแปรรูปสู่ภาคเอกชนแล้ว สิ่งที่พวกตนจะได้รับผลกระทบภายหลังการแปรรูปคือ การถูกปลดออกจากงาน แม้รัฐบาลจะให้คำรับรองว่าจะไม่มีการปลดพนักงานออกจากงานก็ตาม ดังนั้น เมื่อถึงเวลาที่จะต้องมีการแปรรูป กฟภ อย่างจริงจัง พนักงานกลุ่มนี้จะออกมาแสดงพลังต่อต้าน เรื่องนี้จึงนับเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กฟภ ไม่อาจดำเนินต่อไปได้โดยสะดวก

3.1.4 การประเมินราคาทรัพย์สินของ กฟภ.

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชน โดยการแปลงสภาพไปเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัท จำกัด (มหาชน) นั้น ในเบื้องต้นจะต้องทำการแปลงทุนให้เป็นหุ้นเสียก่อน และจะต้องมีการประเมินราคาทรัพย์สินที่มีอยู่ ณ วันใดวันหนึ่งมีมูลค่าเป็นจำนวนเท่าใด สำหรับใน ส่วน กฟภ นั้น มีทรัพย์สินที่เป็นประเภทสังหาริมทรัพย์ได้แก่ ที่ดิน อาคาร/อาคารสำนักงาน สถานีจ่ายไฟฟ้าหรือลานไก โรงงานผลิตกัมมันต์คอนกรีต ระบบจำหน่ายสายส่งแรงสูง สายส่งแรงต่ำ ซึ่งที่มีอยู่ทั่วประเทศ สำหรับประเภทสังหาริมทรัพย์ได้แก่ วัสดุ อุปกรณ์ไฟฟ้าทุกชนิด ซึ่งมีจำนวนเป็นพัน ๆ รายการ การประเมินราคาทรัพย์สินต่าง ๆ ดังกล่าว จะมีตัวแปรคือค่าเสื่อมราคาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย รวมทั้งเครื่องมือสื่อสาร และคอมพิวเตอร์อีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น หากจะทราบราคาที่น่าเชื่อถือก็จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความชำนาญในแต่ละสาขา ซึ่งบางส่วนน่าจะต้องเป็นบุคคลภายนอก เนื่องจากการประเมินราคาทรัพย์สิน หรือสินทรัพย์เป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากตีราคาตลาดเคลื่อนต่ำกว่าความเป็นจริงไปมาก กฟภ จะได้รับความเสียหายเพราะจะมีผลกระทบไปถึงทุนที่จะแปลงไปเป็นหุ้นด้วย กล่าวคือ เมื่อทรัพย์สินหรือสินทรัพย์มีราคาต่ำ มูลค่าหุ้นก็จะต่ำไปด้วย ดังนั้น เมื่อมีการแปลงทุนเป็นหุ้นก็จะได้จำนวนหุ้นน้อยและมูลค่าหุ้นจะน้อยลงกว่าความเป็นจริง ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของบริษัทที่แปลงสภาพไปภายหลังการแปรรูปเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการประเมินราคาทรัพย์สินของรัฐ

⁶⁷ ในปัจจุบันได้มี พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2543 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2543) ยกเลิก พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 มีผลทำให้เกิดสหภาพแรงงานขึ้นอีก

วิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะถ้าประเมินผิดพลาดหรือต่ำกว่าความเป็นจริง จะทำให้ประเทศชาติเสียหายอย่างหนัก⁶⁸

การประเมินราคาทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ของ กฟผ. ก่อนการแปรรูปเป็นเรื่องจำเป็นและจะต้องใช้ความละเอียดรอบคอบและต้องใช้เวลาาน โดยผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะต้องใช้เวลาเป็นปีกว่าจะแล้วเสร็จ

3.1.5 การประเมินราคาหุ้นของ กฟผ.

สำหรับระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีอยู่สำหรับการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ระเบียบดังกล่าวให้อำนาจกระทรวงการคลังอย่างกว้างขวางแต่ผู้เดียวในการดำเนินการประเมินราคา กำหนดราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจ และแนวทางของระเบียบดังกล่าวก็ไม่อาจสร้างความมั่นใจต่อสาธารณะได้ว่ามีความโปร่งใสเพียงพอที่จะยอมรับได้โดยสนิทใจปราศจากข้อสงสัย

หัวใจของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การประเมินราคาสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ และการกำหนดราคาหุ้นและวิธีการขายหุ้นไว้ในกฎหมายนั้น ย่อมมีผลเสียโดยตรงในเรื่องความไม่โปร่งใสในการดำเนินการและความสุจริต ตลอดจนผลประโยชน์ได้เสียที่อาจจะมีการกล่าวหาต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนี้ เพราะการดำเนินการประเมินราคา และกำหนดเกี่ยวกับการขายหุ้นโดยอาศัยอำนาจกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีตามแนวทางที่ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดขั้นต่อไปนั้น ย่อมไม่ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณะ ดังนั้น แนวทางที่ดีที่สุด คือ การตรากฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการประเมินราคาและการขายหุ้นไว้โดยเฉพาะ เพื่อเป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติสำหรับฝ่ายบริหาร คิดว่าปล่อยให้เป็นการอำนาจของกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด เพราะจะทำให้เกิดปัญหาความคลงแคลงใจจากสาธารณะได้⁶⁹ โดยวิธีนี้ น่าจะเป็นกระบวนการที่ได้รับการถ่วงถ่วงตรวจสอบจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอันจะนำมาซึ่งความมั่นคง และมีเสถียรภาพเมื่อเป็นบริษัทเอกชน เพราะมูลค่าหุ้นจะเป็นตัวชี้ถึงสถานภาพของบริษัทได้อย่างหนึ่ง

⁶⁸ สุรพล นิติไกรพจน์. “เบื้องลึกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.” หนังสือพิมพ์รายวัน ฐานเศรษฐกิจ. 25 พฤศจิกายน 2542, หน้า 12.

⁶⁹ “จับตาขายหุ้นรัฐวิสาหกิจ.” หนังสือพิมพ์รายวันประชาชาติธุรกิจ. 22 พฤศจิกายน 2542, หน้า 3 (โดยดัดแปลงมาจากบทความของ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์. วารสารนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มิถุนายน 2542)

3.2 ปัญหาทางกฎหมาย

นอกจากปัญหาทั่วไปที่เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดังกล่าวตามข้อ 3.1 ข้างต้นแล้ว ปัญหาสำคัญอีกเรื่องหนึ่งของการแปรรูป กฟภ คือ ปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเรื่องใหญ่ที่ไม่อาจจะมองข้าม แม้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่เมื่อได้ศึกษาวิจัยถึงตัวบทกฎหมายฉบับนี้อย่างลึกซึ้ง จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ยังมีประเด็นที่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายอื่น และขัดกับสิทธิมนุษยชนอีกหลายประการ โดยผู้วิจัยจะขอหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นข้อพิจารณานำเสนอเป็นเรื่อง ๆ ไป และในการกล่าวถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ กล่าวคือ

3.2.1 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

โดยที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับกับสภาวะการณที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ต้องการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรให้มีความคล่องตัวและสามารถแข่งขันกับเอกชน สามารถดำเนินการภายใต้กฎหมายนี้⁷⁰

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ก็คือ มีผลบังคับใช้กับเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนสภาพ หรือแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชนในรูปแบบของบริษัทจำกัด หรือ บริษัท มหาชน จำกัดเท่านั้น ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องถูกเปลี่ยนสภาพหรือแปรรูป เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด หรือบริษัท ขนส่งมวลชน จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทอยู่ก่อนแล้วแต่อย่างใด การดำเนินการในเรื่องนี้จะต้องทำเป็นกระบวนการ เริ่มด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางในการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท และเสนอความเห็นในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายการจัดตั้งบริษัท รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้าง ๆ ให้มีการยึดหยุ่นกันได้ เพื่อให้มีการแปลงสภาพหรือแปรรูปเป็นไปโดยสะดวก ไม่ประสบกับปัญหาและอุปสรรคมากนัก อันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร เช่น

⁷⁰ “ก้าวต่อไปของ พ.ร.บ.ทุนฯ.” หนังสือพิมพ์รายวันมติชน. 1 ธันวาคม 2542, หน้า 9.

รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวกัน หรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือร่วมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวกันหรือหลายบริษัทก็ได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหรือสิทธิประโยชน์ของพนักงาน หรือสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายจัดตั้งที่เคยมีอยู่อย่างไร เมื่อเปลี่ยนไปเป็นบริษัทแล้ว ก็ยังให้คงมีอำนาจหรือสิทธิประโยชน์อยู่อย่างนั้น โดยให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทมีอำนาจหรือสิทธิประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน ซึ่งอำนาจและสิทธิประโยชน์นั้น ๆ จะสิ้นสุดลงเมื่อมีกฎหมายกำกับดูแลและออกมามบังคับใช้ หรือเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และในวันที่การจดทะเบียนบริษัทรัฐวิสาหกิจนั้น กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจจะโอนไปเป็นของบริษัท โดยสินทรัพย์นั้นจะโอนไปตามราคาในบัญชีไม่ต้องมีการประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่ การประเมินทรัพย์สินใหม่จะมีก็ต่อเมื่อมีการจำหน่ายหุ้นเดิมหรือหุ้นเพิ่มทุนเท่านั้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังกำหนดให้พนักงานของบริษัทที่โอนมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่ถือเป็นการเลิกจ้าง กล่าวคือ เวลาทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมจะถูกนับต่อเนื่องกับการเป็นพนักงานของบริษัทเมื่อมีการ โอนพนักงานมาเป็นพนักงานของบริษัท

แม้กระนั้นก็ตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ก็ยังมีปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะต้องคำนึงถึงอยู่หลายประการ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.2.1.1 ปัญหาการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

“พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ” เป็นกฎหมายกลางที่รัฐวิสาหกิจซึ่งประสงค์แปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของบริษัทรัฐวิสาหกิจ (ทั้งบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด) ได้ใช้เป็นกรอบในการดำเนินการแปลงทุนเป็นหุ้น โดยในการปฏิบัติเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐวิสาหกิจที่จะแปลงเป็นบริษัท สามารถดำเนินการจัดการตามขั้นตอน ดังนี้

ในขั้นเตรียมการ

รัฐวิสาหกิจควรจะต้องศึกษาและจัดทำแผนการแปลงเป็นบริษัท จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์พร้อมทั้งเหตุผลในการแปลงเป็นบริษัทรวมถึงแผนการปรับองค์กรและพัฒนา

องค์กร ประกอบด้วย โดยรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแผนดังกล่าว ต่อกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบก่อน และเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดเห็นชอบแผนฯ แล้ว จะเสนอเรื่องมายังคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณา ซึ่งจะพัฒนาสู่ขั้นตอนการแปลงเป็นบริษัทตามที่กฎหมายกำหนดคือ

ขั้นตอนที่ 1 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางเพื่อดำเนินการแปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ

ขั้นตอนที่ 2 หลังจากที่ ครม.อนุมัติหลักการตามที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เสนอ จะมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท” ซึ่งแต่ละคณะจะเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่พิจารณา โดยมีผู้บริหารสูงสุดและผู้แทนพนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ๆ ร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจได้ร่วมพิจารณาจัดตั้งบริษัทตั้งแต่เริ่ม ซึ่งการดำเนินการพิจารณารายละเอียดการแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้น และจัดตั้งบริษัทโดยจะพิจารณาประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

1. กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ส่วนที่จะโอนไปให้แก่บริษัทที่จะจัดขึ้น และส่วนที่จะตกเป็นของกระทรวงการคลัง
2. กำหนดพนักงานที่จะเป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียน สำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
3. กำหนดชื่อของบริษัท
4. กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในระยะแรก
5. จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
6. จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการกำหนด จำกัด หรือค่านาสีทธิหรือประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ
7. จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุดเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการไปทั้งหมด
8. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
9. พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท โดยพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ แล้ว จะนำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 หากคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เห็นชอบก็นำเสนอต่อ ครม. เพื่อนุมัติรายละเอียดการเปลี่ยนทุนขององค์การ

ขั้นตอนที่ 5 เมื่อ ครม. เห็นชอบ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด จดทะเบียนบริษัทตามกฎหมายนั้น โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ซึ่งบริษัทดังกล่าวยังมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ต่อไป แต่การดำเนินการโดยทั่วไปจะอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน เช่นเดียวกับ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทขนส่งจำกัด เป็นต้น⁷¹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การแปลงสภาพองค์การรัฐวิสาหกิจในภาครัฐไปเป็นบริษัทนั้น ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาตามลำดับขั้นซึ่งแต่ละขั้นจะมีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณา และในขั้นตอนสุดท้ายยังต้องผ่านความเห็นชอบของ ครม. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารอีกด้วย

สำหรับระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นหรือกรณีขายหุ้นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 ซึ่งจะใช้เฉพาะการจำหน่ายหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเกิน 5 แสนบาท หรือจนทำให้พ้นสภาพรัฐวิสาหกิจ โดยต้องเป็นการขายหุ้นที่มีอยู่เดิมเท่านั้น ไม่รวมถึงการออกหุ้นใหม่ นอกจากนั้นยังมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และหลักเกณฑ์ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นต้น⁷²

ผู้วิจัย เห็นได้ว่า พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจฉบับนี้ มีระบุเรื่องการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นไว้เพียงกว้าง ๆ เช่น ในมาตรา 13 (2) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสมอ และในมาตรา 19 (3)

⁷¹ ข่าวการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. “การเปลี่ยนแปลงทุนเป็นหุ้น โดย พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ.” ธันวาคม 2542, หน้า 14 – 15.

⁷² “แปรรูปอย่างโปร่งใส” หนังสือพิมพ์รายวันมติชน. 17 พฤศจิกายน 2542, หน้า 9.

กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดทุนเรือนหุ้น หรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้นของแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้นต่อคณะกรรมการ จากนั้นในมาตรา 22 ก็กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้ว ให้นำทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัดแล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะกรรมการอนุมัติ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ขั้นตอนการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามที่กล่าวมาข้างต้น จะต้องออกเป็นกฎหมายมาบังคับใช้ และกฎหมายเช่นนั้นจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบจาก สาธารณชนได้ด้วย ซึ่งจะต้องใช้เวลาอีกมาก น่าจะไม่ทันในรัฐบาลชุดนี้ ซึ่งกำลังจะหมดอายุลงในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2543 นี้อย่างแน่นอน

3.2.1.2 ปัญหาการค้ำประกันหนี้

ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 24 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน กล่าวคือ บรรดาหนี้หรือความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ เมื่อเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจจากองค์กรของรัฐบาลไปเป็นบริษัท จำกัด ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังยังคงค้ำประกันหนี้ นั้นต่อไป โดยกระทรวงการคลังอาจจะเรียกค่าธรรมเนียมการค้ำประกันได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับ เจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปขององค์การของรัฐ (อันได้แก่ องค์กรหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น และมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล) และรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท จำกัด โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดว่า ในกรณีบริษัท จำกัด จะต้องเป็นบริษัท จำกัดที่ ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ กระทรวงการคลัง จึงจะมีอำนาจค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้⁷³

จึงมีข้อที่พิจารณาว่า ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลได้ กำหนดเป็นกรอบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้นั้น รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนที่จะขายความเป็นเจ้า

⁷³ สุรพล นิตไกรพจน์. “ปัญหาทางกฎหมาย ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 29. 2 มิถุนายน 2542, หน้า 193.

ของในหุ้นส่วนข้างมากในรัฐวิสาหกิจให้แก่ภาคเอกชนไป ปัญหาจึงมีว่า ในอนาคตเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยแปลงทุนเป็นหุ้นแล้วขายหุ้นให้แก่ภาคเอกชนไป หากรัฐบาลถือหุ้นไว้น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ กระทรวงการคลังยังจะมีอำนาจกำกับประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพไปเป็นบริษัทในภาคเอกชนอยู่หรือไม่ โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่า ข้อกำหนดในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจใน พ.ศ. 2542 ในเรื่องของการกำกับประกันโดยกระทรวงการคลังในเรื่องนี้ขัดกับพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการกำกับประกัน พ.ศ. 2510 กล่าวคือ กระทรวงการคลังน่าจะไม่มีอำนาจกำกับประกันหนี้ในกรณีนี้ต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 24 จะได้กำหนดให้กระทรวงการคลังกำกับประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจในภาครัฐที่แปลงสภาพไปสู่ภาคเอกชนในรูปแบบของบริษัท จำกัดหรือบริษัท มหาชน จำกัดแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อพิจารณาต่อไปอีกว่าการที่กระทรวงการคลังกำกับประกันหนี้ดังกล่าว เมื่อกระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบแทนบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัดตามสัญญากำกับประกัน ก็เท่ากับกระทรวงการคลังนำเงินภาษีอากรของประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่ไม่มีส่วนรู้เห็น หรือไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปใช้จ่ายในเรื่องนี้ จะเกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมหรือไม่ แม้รัฐบาลจะอ้างว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการกำกับประกันหนี้ดังกล่าว ก็เป็นเพียงจำนวนที่น้อยนิดเมื่อเทียบกับความเสียหายแล้วเห็นว่ามันคุ้มกันเลย

ในปัจจุบันการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีภาระหนี้สินอยู่หลายหมื่นล้านบาท ซึ่งเป็นเงินกู้ยืมในต่างประเทศ เมื่อต้องแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนในลักษณะที่เป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด รัฐบาลก็ยังคงต้องกำกับประกันหนี้จำนวนนี้อยู่ ซึ่งในทางการเงินนั้นไม่ควรจะคำนึงถึงต้นทุนเงินเท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศด้วย เนื่องจากที่แล้วมาการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องจ่ายดอกเบี้ยและส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศปีละไม่ใช่น้อย ดังนั้น เมื่อกระทรวงการคลังจะต้องเข้ามากำกับประกันหนี้จำนวนนี้ ก็จะเป็นภาระต่อกระทรวงการคลังเพิ่มขึ้น ซึ่งมีไม่เฉพาะกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่จะรวมถึงรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่จะต้องแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนด้วยเช่นกัน

3.2.1.3 ปัญหาการมีและใช้อำนาจมหาชน

อำนาจมหาชน (PUBLIC POWER) เป็นอำนาจพิเศษที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้กับเอกชนหรือส่วนราชการด้วยกัน เมื่อมีความจำเป็นเพื่อความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในเรื่องของการให้บริการสาธารณะด้วยการกระทำการใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง โดย

มีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีมีความสุข ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยละเมิด แม้การกระทำนั้น ๆ จะกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลก็ตาม

รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลซึ่งกำลังจะต้องถูกเปลี่ยนสภาพโดยผลของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในเมื่อทุกแห่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีและใช้อำนาจมหาชนตามที่กำหนดอยู่ในกฎหมายจัดตั้งของตนสำหรับในการปฏิบัติการกิจทั้งสิ้น เช่น อำนาจในการปักเสาพาดสายเหนือที่ดินเอกชนสำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการส่งกระแสไฟฟ้าหรือกิจการโทรศัพท์ อำนาจในการวางท่อประปาผ่านที่ดินเอกชนสำหรับกรณีกิจการประปา อำนาจในการใช้สอยหรือเข้าไปครอบครองในที่ดินเอกชน เพื่อการตรวจสอบหรือสำรวจเกี่ยวกับระบบส่งพลังงานไฟฟ้า หรืออำนาจในการตัดฟันต้นไม้ กิ่ง หรือรากของต้นไม้ของเอกชน เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้าสำหรับกรณีกิจการไฟฟ้า ฯลฯ เป็นต้น อำนาจที่จะบังคับใช้ต่อเอกชนได้ฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของเอกชน ดังที่เรียกว่า "อำนาจมหาชน" ในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นสิ่งซึ่งจะขาดเสียมิได้สำหรับองค์การที่ดำเนินกิจกรรมในเรื่องไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ซึ่งย่อมไม่สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วงไปได้เลยโดยปราศจากอำนาจเหล่านี้⁷⁴

เมื่อรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ถูกเปลี่ยนสภาพให้เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ตามกฎหมายเอกชน เช่นนี้การที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ยังคงบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจซึ่งแปลงสภาพจากองค์กรของรัฐบาลมาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน (ซึ่งรัฐยังคงถือหุ้นข้างมากหรือทั้งหมดอยู่อย่างน้อยเป็นเวลาชั่วคราว) ยังคงสามารถมีและใช้อำนาจมหาชนต่อไปได้ แม้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะมีใช้องค์กรในภาคมหาชนอีกต่อไปนั้น แม้จะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อองค์กรนั้น ๆ สามารถปฏิบัติการกิจของตนต่อไปได้ แต่การกำหนดให้นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน (แม้จะเป็นบริษัทที่รัฐวิสาหกิจซึ่งถือหุ้นหลัก) สามารถมีและใช้อำนาจมหาชนและบังคับให้อำนาจเช่นว่านั้นกับประชาชนทั่วไปหรือกับเอกชนด้วยกันเช่นนี้ และย่อมมีความเสี่ยงเป็นอย่างยิ่งที่จะเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในระหว่างบุคคลอันเป็นหลักการที่สำคัญ ซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และย่อมอาจจะเป็นเหตุให้การกำหนดให้มีบทบัญญัติให้สิทธิเอกชนรายหนึ่ง ให้มีอำนาจเหนือกว่าเอกชนทั่วไป

⁷⁴ สุรพล นิติไกรพจน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 192.

ในกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติดังกล่าวได้⁷⁵

ในเรื่องนี้มีข้อที่พิจารณาว่า หากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาลที่แปลงสภาพไปเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ในภาคเอกชนโดยสมบูรณ์แล้ว การที่จะให้พนักงานของบริษัทเหล่านี้ยังใช้อำนาจมหาชนมีอำนาจหรือสิทธิพิเศษเหนือเอกชนทั่วไปนั้น โดยผู้วิจัยมีแนวคิดเห็นว่า น่าจะไม่ถูกต้อง เพราะขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิของมนุษยชน⁷⁶ ตัวอย่างเช่น เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแปลงสภาพไปเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัดซึ่งอยู่ในภาคเอกชนโดยสมบูรณ์แล้ว หากพนักงานของบริษัทเข้าไปตัดพินต้นไม้ของเอกชนโดยเจ้าของไม่ยินยอม อาจถือได้ว่าพนักงานผู้นั้นกระทำโดยละเมิด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้อำนาจหรือสิทธิพิเศษไว้เช่นนั้น จึงย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอยู่ไม่น้อยเลย เนื่องจาก การตัดพินต้นไม้ออกของเอกชนเป็นภารกิจที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องจัดทำอยู่เป็นประจำเพื่อประโยชน์ของความปลอดภัย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือต้องทำการตัดพินต้นไม้ออกหรือกิ่งไม้ที่ขึ้นล้ำเข้ามาใกล้ชิดกับสายไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งน่าจะเกิดอันตรายจากกระแสไฟฟ้าช็อตหรือลัดวงจร จึงต้องมีการตัดพินต้นไม้ออกหรือกิ่งไม้ของเอกชนกันเป็นประจำ

3.2.1.4 ปัญหาความมั่นคงของพนักงาน

ในภาวะการณ์ปัจจุบัน ไม่ว่าพนักงานของหน่วยงานใด (ยกเว้นพนักงานภาครัฐบาล) จะมีความห่วงใยและกังวลใจเป็นอย่างยิ่งเกี่ยวกับเสถียรภาพและความมั่นคงในหน้าที่การงานของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานรัฐวิสาหกิจที่สังกัดในภาครัฐ หลังจากที่กระแสการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันค่อนข้างจะชัดเจนในระหว่างปีที่ผ่านมา และเป็นที่น่าเสียดาย เมื่อได้มีการพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ออกมาประกาศใช้ พนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับกลางถึงระดับล่างต่างมีความกังวลใจ เมื่อนึกถึงความมั่นคงในหน้าที่การงานของตนเอง ภายหลังจากที่มีการแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชนแล้ว ด้วยเกรงว่า อาจจะต้องถูกปลดออกจากงานในห้วงเวลาที่ไม่น่าจะนานนัก

ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 25 กำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจในภาครัฐโอนไปเป็นพนักงานบริษัทในภาคเอกชนโดยให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิ

⁷⁵ สุรพล นิติไกรพจน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 192 – 193.

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้นับเวลาทำงานต่อเนื่องกันโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทเป็นการเลิกจ้าง แต่การกำหนดให้นับระยะเวลาการทำงานต่อเนื่องทั้งในรัฐวิสาหกิจเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐบาล กับเวลาทำงานรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เป็นบริษัท จำกัด ตลอดทั้งการให้ความคุ้มครองในเรื่องอัตราค่าจ้าง เงินเดือน และสิทธิประโยชน์ ให้ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมดังกล่าว อาจยังไม่ครอบคลุมไปถึง “สิทธิ” บางประการที่พนักงานรัฐวิสาหกิจเคยได้รับอยู่เดิมภายใต้สถานะของ “พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรในภาคมหาชน” ซึ่งจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงให้กลายเป็น “พนักงานของนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน” พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนจากองค์กรของรัฐบาลเป็นบริษัท จำกัดด้วย

การเป็นพนักงานในองค์กรของรัฐบาลที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมมีความหมายว่า สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของพนักงานผู้นั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มิใช่กำหนดโดยการเจรจาต่อรองตามระบบของสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น พนักงานของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงย่อมมีสิทธิและสถานะพิเศษที่พนักงานของบริษัท จำกัดอันเป็นนิติบุคคลเอกชนมิได้ ตัวอย่างเช่นบุคลากรของบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลเอกชน ย่อมจะมีสิทธิและหน้าที่ตามข้อตกลงตามสัญญาจ้าง และย่อมจะถูกนายจ้างบอกเลิกการจ้างได้ทุกเมื่อ โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายแรงงาน (โดยการจ่ายค่าชดเชย และค่าบอกกล่าวล่วงหน้า) ในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงย่อมจะได้รับความคุ้มครองในเรื่องการจ้างแรงงานและความมั่นคงในการทำงานตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดหลักประกันการทำงาน ข้อปฏิบัติ วินัย และการลงโทษทางวินัย ตลอดทั้งกระบวนการดำเนินการในการเลิกจ้าง ฯลฯ ไว้อย่างแน่ชัดตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับโดยไม่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของนายจ้างแต่ฝ่ายเดียว

แนวทางในการรักษาสถานะและความมั่นคงในการทำงานของบุคลากรของรัฐวิสาหกิจที่จะต้องถูกเปลี่ยนสภาพดังกล่าว ที่ซึ่งอาจจะสามารถเป็นไปได้ก็คือ การกำหนดไว้ในกฎหมายเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจ (พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ) ให้มีการนำเอาระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงานไปจดทะเบียนเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อให้มีผลเป็นการให้ความคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการทำงานแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจตามสิทธิที่มีอยู่เดิมไว้ แม้เมื่อมีการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้วก็ตาม

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อรองรับการจ่ายเงินตอบแทนให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามกำหนดไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจนั้น ก็ย่อมเพียงพอที่จะอธิบายได้อยู่ใน

ตัวว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพและมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยขายความเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมดออกไปจากรัฐ การดำเนินการดังกล่าวย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อพนักงานบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ และจะต้องมีพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่จำต้องถูกให้ออกจากงานภายหลังการแปรรูปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วยตนเอง ดังนั้น ไม่ว่ากระบวนการดำเนินการในรายละเอียดจะมีหลักเกณฑ์คุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการทำงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจจะมีการแปรรูปไว้อย่างไรก็ตาม แต่ผลกระทบที่จะเกิดแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจบางส่วนย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่พ้น และจะต้องเป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะต้องให้การดูแลและจัดระบบสวัสดิการและผลประโยชน์ที่เหมาะสม สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไว้ด้วย⁷⁷

สำหรับปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้ก็คือ เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาลหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของไปเป็นบริษัทในภาคเอกชน ซึ่งรัฐบาลยังคงถือหุ้นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ แต่รัฐบาลก็เป็นเพียงผู้ถือหุ้นในบริษัทเท่านั้น รัฐบาลจะไม่มีอำนาจออกกฎระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ออกมากำกับดูแลบริษัทอีกต่อไป ส่วนสถานะของลูกจ้างจะถูกเปลี่ยนไปเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานทันที ดังนั้น สิทธิประโยชน์บางประการและ สวัสดิการต่าง ๆ ของพนักงานจึงต้องถูกเปลี่ยนไปด้วย ประการสำคัญ ลูกจ้างจะอยู่ในฐานะที่หวั่นไหวต่อการถูกปลดออกจากงานภายหลังการแปรรูป (ด้วยการจ่ายเงินชดเชยและบอกกล่าวล่วงหน้าตามกฎหมายแรงงาน) เป็นอย่างยิ่ง โดยจะเห็นได้จากการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการพนักงานรัฐวิสาหกิจเพื่อรองรับการจ่ายเงินตอบแทนให้พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจนั้น จึงขอมุ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายความเป็นเจ้าของไปทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนไปสู่ภาคเอกชนแล้ว สิ่งที่จะตามมาคงหนีไม่พ้นในเรื่องของการปลดพนักงานหรือลูกจ้างออกจากงานอย่างแน่นอน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็อยู่ในข่ายที่จะต้องถูกกระทบในเรื่องนี้ด้วยโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งปัจจุบันพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคบางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของสหภาพแรงงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่มีแนวคิดต่อต้านการแปรรูปทุกรูปแบบ จึงนับเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ที่จะทำให้การแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่อาจดำเนินการต่อไปได้โดยสะดวกนัก

⁷⁷ สุรพล นิติไกรพจน์. อ้างแล้ว, หน้า 198 - 199.

3.2.2 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 เพื่อรองรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามนโยบายของรัฐบาล โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขครั้งสุดท้าย (ฉบับที่ 4) เมื่อ พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังมีปัญหาด้านกฎหมายที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปอยู่นั่นเอง ซึ่งผู้วิจัยจะขอหยิบยกโดยเฉพาะประเด็นที่สำคัญเป็นแนวทางในการนำเสนอ ดังต่อไปนี้

3.2.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดี

การบังคับคดี เป็นผลสืบเนื่องมาจากกรณีพิพาทกันในทางแพ่ง โดยคู่กรณีนำคดีไปสู่ศาลส่วนแพ่ง สาเหตุหลักส่วนใหญ่มักเกิดจากมูลละเมิด สาเหตุรองลงมาจะเป็นเรื่องของการผิดสัญญา ซึ่งคู่กรณีไม่อาจทำการตกลงกันด้วยสันติวิธีได้ จึงต้องหาข้อยุติด้วยการขอให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย จึงเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 14 ความว่า “ทรัพย์สินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”⁷⁸ และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 วรรคแรก ความว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี”⁷⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวข้างต้น กำหนดในเรื่องของ ความรับผิดชอบ ของรัฐวิสาหกิจว่าเมื่อมีการเปลี่ยนสภาพไปเป็นบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ให้ ความรับผิดชอบ โอนไปเป็นของบริษัท หรือของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี จึงมีข้อพิจารณาว่า หาก ความรับผิดชอบ ได้โอนไปเป็นของบริษัทแล้ว บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐก่อนมีการแปรรูป จะอาศัยอำนาจศาลฟ้องร้องบังคับคดีเอากับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยภายหลังจากที่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้โอนไปเป็นของบริษัทเอกชนแล้วได้หรือไม่ หากจะมองว่า เจ้าหนี้สามารถบังคับเอากับทรัพย์สินของบริษัทได้ อาจจะขัดกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่

⁷⁸ โปรดดู พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 14 ในภาคผนวก ก.

⁷⁹ โปรดดู พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในภาคผนวก ง.

หากจะมองว่าไม่สามารถบังคับคดีได้ ก็น่าจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเท่าเทียมกันของบุคคล⁸⁰

3.2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงาน

การที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ได้ให้อำนาจพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้สอย หรือเข้าไปครอบครองอสังหาริมทรัพย์ (ที่มีใช้เลขสถาน) หรือมีอำนาจตัด ฟันต้นไม้ กิ่งไม้ หรือรากไม้ของเอกชน เพื่อทำการปักเสา หรือพาดสายส่งพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อเป็นการรักษาความปลอดภัย หรือมีอำนาจเดินสายไฟฟ้าแรงสูงแรงต่ำ ไปเหนือ ใต้หรือข้ามพื้นที่ของเอกชน⁸¹ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม ย่อมเป็นการเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำละเมิดเป็นอย่างยิ่ง แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องจ่ายเงินค่าทดแทนก็ตาม ทั้งนี้ หากเงินค่าทดแทนที่เสนอให้ยังไม่เป็นที่พอใจแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งอาจต้องนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป ยิ่งกว่านั้นยังมีข้อพิจารณาต่อไปอีกว่า เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้แปรรูปไปสู่ภาคเอกชนโดยสมบูรณ์แล้ว อำนาจเหล่านี้ที่ถือกันว่าเป็นอำนาจมหาชนจะยังคงมีอยู่ต่อไปอีกหรือไม่ แต่ถ้าจะมองว่าอำนาจเหล่านี้ยังมีอยู่ต่อไป ก็น่าจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเท่าเทียมกันของบุคคลอีกเช่นกัน⁸²

3.2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการเวนคืนที่ดิน

สำหรับปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจในการเวนคืนที่ดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 (ฉบับแก้ไขใหม่ล่าสุดคือฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542) มาตรา 35 กำหนดว่า “เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นที่จะต้องได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงผลิตพลังไฟฟ้า หรือตั้งสถานีไฟฟ้า ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์”

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นเรื่องใหม่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งก่อนหน้านี้เป็นเวลา 40 ปีเศษ ไม่เคยปรากฏว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้วิธีการถือครองที่ดินของเอกชนด้วยวิธีการเวนคืนเลย แต่จะใช้วิธีตกลงราคาซื้อขายกันตามปกติโดยตลอดตามระเบียบหรือ

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกัน และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน”

⁸¹ พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 34, 36, 37, 37 ทวิ, 37 ครี และ 38 อ่างแล้ว,

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง. อ่างแล้ว,

ข้อบังคับที่วางไว้ ซึ่งทางปฏิบัติก็ไม่เคยมีปัญหาแต่อย่างใด ตรงกันข้าม กลับได้รับความสะดวก และรวดเร็วในการดำเนินงานเป็นอย่างยิ่ง ทำให้การบริการประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว เป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น รัฐบาลมีนโยบายให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าไปยังหมู่บ้านให้ครบถ้วนทุกหมู่บ้านภายในปี พ.ศ. 2543 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็จำเป็นต้องดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมาย เป็นต้น ซึ่งโดยปกติ เมื่อมีการปักเสาพาดสายไฟฟ้าไปตามถนนหลวงหรือทางสาธารณะออกไปเป็นระยะทางไกล ๆ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องมีที่ดินเป็นของตนเองเพื่อใช้เป็นโรงผลิตพลังไฟฟ้า หรือตั้งสถานีไฟฟ้า เช่นนี้ หากจะให้การไฟฟ้าต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อใช้ในกิจการดังกล่าวโดยการจ่ายเงินค่าทดแทน จะเห็นว่า ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันน่าจะทำความตกลงในเรื่องเงินทดแทนค่อนข้างยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินอยู่เพียงน้อยนิด หากจะต้องถูกเวนคืนที่ดินแปลงนี้ไปทั้งหมดโดยได้เงินค่าทดแทนที่ไม่คุ้มกัน เท่ากับสมบัติชิ้นสุดท้ายต้องหมดไป โดยชีวิตนี้ทั้งชีวิตจะไม่สามารถหามาชดเชยได้อีก

เมื่อค่าทดแทนไม่เป็นเรื่องที่จะต้องตกลงกัน จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่จะต้องนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เช่น ต้องมีการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 25) ถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยมาแล้วไม่เป็นที่พอใจ ก็ต้องฟ้องศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยจากรัฐมนตรี (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 26) และถ้าไม่อุทธรณ์เรื่องค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็จะหมดสิทธินำคดีมาฟ้องศาล (คำพิพากษาฎีกาที่ 3535/2536) และแม้ได้อุทธรณ์ในกำหนด แต่ไม่นำคดีมาฟ้องศาลภายใน 1 ปี ก็หมดสิทธิฟ้องร้องเช่นกัน (คำพิพากษาฎีกาที่ 166/2536)⁸³ หรือแม้จะนำคดีมาฟ้องศาลแล้วกว่าจะทราบผลคดีอันเป็นที่ยุติก็ต้องใช้เวลาเป็นปี ความล่าช้าของกระบวนการนี้ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายได้ไม่มากนัก

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ มาตรา 35 ที่บัญญัติเรื่องอำนาจการเวนคืนที่ดินดังกล่าวข้างต้น จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เพราะจะเกิดการล่าช้าในการปฏิบัติไม่ทันกับเหตุการณ์ สิ่งที่ควรจะเป็นก็คือควรให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจัดหาที่ดินได้โดยวิธีซื้อจากเอกชนน่าจะเหมาะสมกว่า เนื่องจากจะได้รับความสะดวก รวด

⁸³ ตำนานเอกสารประกอบคำบรรยายเรื่อง “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.” โดยไม่ทราบชื่อผู้เขียน และสถานที่พิมพ์, หน้า 26.

เร็ว สามารถดำเนินการได้ทันที เพราะเท่าที่ผ่านมาเป็นเวลา 40 ปี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็ใช้วิธีนี้อยู่แล้ว อีกทั้งปัจจุบันการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังมีศักยภาพพอที่จะจัดหาที่ดินได้โดยวิธีการซื้อ ซึ่งมีค่าใช้จ่าย การที่จะให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ที่ดินมาโดยวิธีการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการถอยหลังเข้าคลอง ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กับการที่จะให้มีการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนในอนาคตข้างหน้า นอกจากนั้น ภายหลังจากที่ได้มีการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปสู่ภาคเอกชนโดยสมบูรณ์แล้ว การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะได้ที่ดินมาโดยวิธีการเวนคืนนั้น สิทธิการเวนคืนดังกล่าวจะยังคงมีอยู่ต่อไปอีกหรือไม่ก็ยังคงเป็นที่สงสัย ด้วยเหตุผลทางกฎหมายทำนองเดียวกับที่ได้วิจัยมาแล้วข้างต้นในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงาน ข้อ 3.2.2.2

สำหรับในบทนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทั่วไป สิ่งที่น่าจะเป็นปัญหาใหญ่ และต้องรีบหาทางป้องกันแก้ไขอย่างจริงจัง ก็คือปัญหาเรื่องการยอมรับของพนักงาน กฟผ ซึ่งหากมีการต่อต้านขึ้นแล้วจะเป็นปัญหาที่เรื้อรังและแก้ไขยาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การต่อต้านการขายโรงงานผลิตไฟฟ้าราชบุรีของ กฟผ. ปรากฏว่าถูกต่อต้านจากสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. อย่างรุนแรงและยืดเยื้อเป็นเวลาถึง 2 ปี ดังนั้นจากการศึกษาในเรื่องนี้จึงพอที่จะเสนอแนวคิดเป็นข้อสังเกตได้ว่า “ไม่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดในโลก ที่จะประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการให้ความร่วมมือของพนักงานในรัฐวิสาหกิจนั้น” บทเรียนที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดก็คือ อังกฤษ ในสมัยที่นางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประเทศแม่บทของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก่อนลงมือแปรรูปรัฐบาลได้มีการวางแผนเป็นขั้นเป็นตอน มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่ต้องแปรรูป เมื่อแปรรูปแล้วประเทศชาติจะได้ประโยชน์อย่างไร และจะเกิดผลดีอย่างไรกับประชาชนบ้าง จนในที่สุดประชาชนยอมรับตลอดจนบรรดาสภาพแรงงานต่าง ๆ ที่เคยต่อต้านกลับมาให้การสนับสนุน อังกฤษจึงประสบความสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างมากในขณะนั้น

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายนั้น ก็นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เป็นปัญหาที่กระทบต่อสังคมในภาพรวม ซึ่งหากไม่หาทางเยียวยาแก้ไขก็จะเกิดความขัดแย้งในระหว่างกลุ่มบุคคลสองกลุ่มคือ กลุ่มผู้เห็นด้วยกับการแปรรูปกับกลุ่มไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปอย่างไม่รู้จบ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ยังไม่มีความชัดเจนในบางเรื่อง จึงต้องอาศัยการวิเคราะห์หรือตีความ ความขัดแย้งในเรื่องความเห็นจึงเกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ จึงนับเป็นปัญหาและอุปสรรคของการแปรรูปเป็นอย่างยิ่ง

บทที่ 4

แนวทางแก้ไขปัญหาในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ในบทที่ 3 ได้กล่าวถึง ปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งมีอยู่หลายประการทั้งปัญหาทั่วไปอันได้แก่ ปัญหาการเตรียมโครงสร้าง กฟภ ปัญหาเรื่องการยอมรับของพนักงาน ปัญหาการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อแปลงทุนเป็นหุ้นและการประเมินราคาหุ้น เป็นต้น ส่วนปัญหาทางกฎหมายได้แก่ วิธีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ปัญหาการค้าประกันหนี้โดยกระทรวงการคลัง ปัญหาการใช้อำนาจมหาชน อำนาจการบังคับคดี ตลอดจนอำนาจในการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น ในบทนี้ จะขอนำเสนอถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา ซึ่งแยกเป็น 2 ส่วนดังนี้

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
2. ในส่วนที่เกี่ยวกับภาครัฐบาล

4.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

เนื่องจากมีปัญหาหลายอย่างอันจะนำมาซึ่งอุปสรรคของการแปรรูปดังกล่าวข้างต้น จากการศึกษาวิจัยพบว่า แนวทางที่ กฟภ ควรจะต้องกระทำเพื่อขจัดปัญหาต่างๆ มีดังนี้

4.1.1 การประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกระทำในเบื้องต้นในการจะแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยจะต้องเร่งริบรณรงค์เรื่องการประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะทุกรูปแบบให้เกิดการชัดเจนและโปร่งใสอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเป้าหมายพนักงานรัฐวิสาหกิจจะต้องมีความชัดเจนว่า ความหมายที่แท้จริงของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคืออะไร ใครได้ประโยชน์และใครเสียประโยชน์ ภายหลังจากแปรรูปพนักงานจะถูกให้ออกหรือปลดออกจากการหรือไม่ หากต้องออกจากงานพนักงานจะได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง สำหรับพนักงานที่ยังคงอยู่ปฏิบัติงานต่อไปจะมีสภาพอย่างไร เมื่อแปรรูปแล้วจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง เป็นต้น สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนผู้บริโภคนั้น ก็จะต้องมีความชัดเจนว่า เมื่อมีการแปรรูปแล้ว

ประชาชนจะได้อะไร เสียอะไรบ้าง และจะมีการแข่งขันโดยเสรีจริงหรือไม่ ประชาชนจะได้ใช้บริการในราคาที่ถูกลงจริงหรือไม่ หรือจะได้รับบริการที่ดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น เมื่อสาธารณะได้รับข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนเช่นนี้แล้ว เชื่อว่ากระแสการต่อต้านทางมวลชนของพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือประชาชนจะน้อยลงและหันมาให้การสนับสนุนแทนจะออกมาต่อต้าน

ส่วนวิธีการประชาสัมพันธ์นั้นควรจะต้องจัดทำแผนแม่บทให้ชัดเจน เพื่อให้มีการสื่อสารเกี่ยวกับการแปรรูปอย่างเป็นระบบ ให้การประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างทั่วถึงในทุกกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับขบวนการแปรรูป กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักลงทุน สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป โดยรูปแบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์ซึ่งจะดำเนินการในเบื้องต้นประกอบด้วย การจัดทำเว็บไซต์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจัดทำจดหมายข่าวราย 2 เดือน แจกจ่ายให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁸⁴

4.1.2 การจัดเตรียมโครงสร้าง กฟภ

สิ่งที่ต้องลงมือกระทำควบคู่กันไปกับในเรื่องการประชาสัมพันธ์ คือ การจัดเตรียมโครงสร้างเพื่อรองรับการแปรรูปให้พร้อม ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการประสานการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้า สำนักงานคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติในวันที่ 18 กันยายน 2541 มีมติให้ กฟภ จัดที่ปรึกษาแนวทางการแปรสภาพ กฟภ เป็นบริษัทจำกัด และการแปรรูป กฟภ ในระยะเวลา 1 ปี⁸⁵ ดังนั้น กฟภ จึงต้องกำหนดมาตรการจัดเตรียมโครงสร้างต่าง ๆ ไว้ให้พร้อม เช่น การจัดตั้งธุรกิจเสริม (NON-CORE BUSINESS) จะเริ่มต้นอย่างไร เมื่อมีการแปรสภาพหน่วยธุรกิจเสริมในรูปบริษัทลูก จะมีกระบวนการอย่างไร หรือเมื่อจะแปรรูปหน่วยธุรกิจหลัก (CORE BUSINESS) ในรูปบริษัทจำกัด ควรทำอย่างไร เป็นต้น ในเรื่องนี้ ปัจจุบันยังเป็นโครงสร้างซึ่งเป็นเพียงแนวคิดในทางวิชาการเท่านั้น ยังไม่มีการลงมือกระทำอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด สำหรับเรื่องนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะต้องจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนนักวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย มิใช่จะรับฟังเพียงความเห็นของบริษัทที่ปรึกษาที่จ้างมาเท่านั้น โดยวิธีนี้จะช่วยลดความขัดแย้งลงได้มาก

⁸⁴ “แผนแม่บทประชาสัมพันธ์.” หนังสือพิมพ์รายวัน บ้านเมือง. 5 กันยายน 2541, หน้า 6.

⁸⁵ เอกสารเผยแพร่ การดำเนินงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. อ้างแล้ว,

4.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับภาครัฐบาล

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน รัฐจำเป็นต้องหามาตรการขึ้นมารองรับในการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นอย่างมากมาย จากการศึกษาวิจัยพบว่า สิ่งที่รัฐได้มีการริเริ่มจัดทำแล้ว แต่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมีดังนี้

4.2.1 การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ

องค์กรกำกับดูแลอิสระ (INDEPENDENT REGULATOR) เป็นองค์กรที่รัฐบาลจัดให้มีขึ้น โดยคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ได้ประชุมเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2542 แล้วมีมติให้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อใช้เป็นกรอบปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยพิจารณาจากข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการร่วมงานศึกษาของบริษัท ARTHUR ANDERSEN ซึ่งผู้วิจัยจะขอหยิบยกเฉพาะในส่วนที่สำคัญมานำเสนอดังต่อไปนี้

4.2.1.1 วัตถุประสงค์ของการมีองค์กรกำกับดูแล⁶

การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ในสาขาพลังงาน ขนส่ง และประปา ปัจจุบันดำเนินการโดยกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในบางกรณีการกำกับดูแลดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนขาดความชัดเจน ดังนั้น ในแผนแม่บทการปฏิรูประัฐวิสาหกิจ จึงกำหนดให้มีการแยกบทบาทระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและหน่วยงานที่ดำเนินงานหรือทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการ ออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อให้การปฏิรูประัฐวิสาหกิจและการพัฒนาสาธารณูปโภค ตามแนวทางการเพิ่มบทบาทเอกชนประสบความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ในแผนแม่บทดังกล่าว โดยการเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ในแต่ละสาขาทำหน้าที่กำกับดูแล

บทบาทของการกำกับดูแล ภายใต้นโยบายการส่งเสริมการแข่งขัน และการเพิ่มบทบาทเอกชนนั้นจะแตกต่างกันไป ในแต่ละสาขา ทั้งนี้ เนื่องจากการกำกับดูแลจะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพโครงสร้างของตลาดของสาขานั้น ๆ ระดับการแข่งขัน

⁶ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ. คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ. “แนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ.” 9 สิงหาคม 2542, หน้า 9 – 10.

ลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ รวมทั้งแนวนโยบายของรัฐในเรื่องสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะกำหนดกลไกในการกำกับดูแล เพื่อให้ผู้บริโภคมั่นใจว่าได้รับการปกป้องผลประโยชน์และผู้ประกอบการมั่นใจว่าได้รับความเป็นธรรมจากการลงทุน รวมทั้งนโยบายของรัฐในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมได้รับการตอบสนอง โดยมีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมและโปร่งใส ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชน โดยรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 จะดำเนินการได้ต่อเมื่อมีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลดังกล่าวแล้ว ด้วยหลักการดังกล่าว การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ส่งเสริมการแข่งขัน
2. ค้ำครองผู้บริโภค
3. ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ
4. จัดหาและเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้อง

4.2.1.2 คุณสมบัติของกรรมการ

องค์กรกำกับดูแลอิสระ จะต้องมีการจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

หลักการการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ไม่ควรมีข้อจำกัดในเรื่องความรู้ในสาขาที่กำกับดูแลและอายุ เพื่อที่จะได้มีโอกาสสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมได้มากขึ้น แต่เนื่องจากการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจจะทำหน้าที่ในด้านการกำกับราคาค่าบริการ กำกับการลงทุน กำกับคุณภาพบริการและกำกับนโยบายด้านการแข่งขันเป็นหลัก ดังนั้น คุณสมบัติของกรรมการจึงควรเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี การพาณิชย์ กฎหมาย การจัดการและควรเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านสาขาที่กำกับดูแล เช่น วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เป็นต้น ทั้งนี้ควรมีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ที่กำหนดนานพอสมควร เช่น ไม่นต่ำกว่า 10 ปี และไม่มีความหมายจำกัดเฉพาะในด้านนั้น ๆ เพียงด้านเดียวตลอด 10 ปี และเพื่อให้การตัดสินใจของคณะกรรมการกำกับดูแลมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง และการครอบงำของกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ จึงต้องกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ⁸⁷ ดังนี้

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

(1) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

1.1) มีประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 10 ปี ในสาขาวิชาชีพที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี กฎหมาย การบริหาร วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ หรือผู้ที่มีประสบการณ์ในกิจการ (พลังงาน ขนส่ง และประปา) ทั้งนี้ การนับระยะเวลาในแต่ละสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ข้างต้น ให้สามารถนำมารวมกันได้

1.2) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง

1.3) ไม่เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

1.4) ไม่เป็นข้าราชการประจำเว้นแต่จะได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง

1.5) ไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ในการจัดการทางการเงินหรือมีผลประโยชน์ทางด้านการค้าอื่นใด เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ ผู้ให้บริการ ผู้ผลิต อุปกรณ์หรือผู้จัดหาอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับกิจการสาธารณูปโภคที่กำกับดูแล

(2) คุณสมบัติทั่วไป

2.1) ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย

2.2) ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ยกเว้นเป็นการกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2.3) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

(3) ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อคณะกรรมการ ตามจำนวนกรรมการ โดยรัฐสภาให้การรับรอง

(4) ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกรรมการ

4.1) ระยะเวลา 5 ปี ไม่มีการต่อวาระ

4.2) พ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุ 70 ปี

4.2.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลอิสระ

องค์กรกำกับดูแลควรมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยควรมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ^{**} ดังนี้

1) การอนุญาตประกอบกิจการ

1.1 การอนุญาตประกอบกิจการเมื่อมีการอนุมัติในเรื่องอื่น ๆ แล้ว เช่น สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เป็นต้น

1.2 กำกับดูแลให้ผู้ถือใบอนุญาตประกอบกิจการ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการให้บริการ พิกัดอัตราค่าบริการ การลงทุน ข้อห้ามในการกระทำการอันเป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้า

1.3 ปรึกษาหารือและประสานขั้นตอน ในการออกใบอนุญาตกับหน่วยงานกำกับดูแลในด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย

1.4 การกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาต

2) การกำหนดอัตราค่าบริการ

(1) กำหนดและทบทวนระดับและพิกัดอัตราค่าบริการตามระยะเวลาที่กำหนด ให้สอดคล้องกับนโยบายราคาตามที่กำหนด โดยรัฐบาลและตามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้ง ในกรณีที่ไม่มีการแข่งขันอย่างเพียงพอ หรือเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาด

(2) กำหนดให้ผู้ประกอบการให้ข้อมูลที่ครบถ้วน ตามที่มีการร้องขอ

3) การกำหนดคุณภาพบริการ

(1) กำหนดคุณภาพบริการ

(2) ควบคุม ตรวจสอบคุณภาพบริการ

4) การส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาด

(1) กำกับดูแลการกระทำอันเป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้า ในกิจการสาขาสาธารณูปโภคนั้น ๆ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ให้องค์กรกำกับดูแลรับโอนอำนาจจากคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาขานั้น ๆ

(2) เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ โดยตนเองหรือตามคำร้องขอของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ สอบสวนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาขา ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือโดยมีความประสงค์เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ในการส่งเสริมการแข่งขัน โดยองค์กรกำกับดูแลจะต้องมีอำนาจใน

^{**} เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-21.

การเรียกเอกสารคำสั่งของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ เพื่อให้ตนจะจะสามารถปฏิบัติตามคำร้องขอดังกล่าวได้

5) การคุ้มครองผู้บริโภค

(1) รับคำร้องเรียน สอบสวนคำร้องเรียน ดำเนินการแก้ไข ระวังข้อพิพาท และลงโทษผู้ประกอบการตามระเบียบและเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบการ โดยการจัดตั้งหน่วยงานและคณะกรรมการที่ปรึกษาภายในองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

(2) กำหนดบทลงโทษและลงโทษผู้ประกอบการ รวมถึงการยึดเงินประกันและเปรียบเทียบปรับ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไข

6) อำนาจในการทบทวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การอนุญาต

(1) เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใบอนุญาต โดยปรึกษากับผู้ประกอบการ และเพิ่มเติมเงื่อนไขใบอนุญาตอันประกอบด้วย 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 เงื่อนไขที่ฝ่าฝืนนโยบายสงวนไว้เป็นอำนาจ

ประเภทที่ 2 เงื่อนไขที่กำหนดและเปลี่ยนแปลงได้โดยองค์กรกำกับดูแลฝ่ายเดียว

ประเภทที่ 3 เงื่อนไขที่กำหนดและเปลี่ยนแปลงร่วมกันระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการ

(2) ออกคำสั่งชั่วคราวและคำสั่งถึงที่สุด ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาต

(3) เพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาตอย่างต่อเนื่อง

7) ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล

โดยให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลของกิจการสาธารณูปโภคในสาขาต่าง ๆ แก่รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และกระทรวงที่รับผิดชอบด้านนโยบาย

4.2.1.4 การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรกำกับดูแลอิสระ

กระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท มีดังนี้⁸⁹

(1) ข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการ

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ผู้บริโภคร้องเรียนไปยังผู้ประกอบการ หากไม่ได้รับการแก้ไขให้ร้องเรียนไปที่องค์กรกำกับดูแล เพื่อพิจารณาแก้ไข โดยองค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขา จะต้องจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อรองรับงานดังกล่าว

(2) ข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคร่วมกับองค์กรกำกับดูแล

ผู้บริโภคร้องเรียนไปที่ศาลปกครอง เพื่อพิจารณาคัดสินข้อพิพาท

(3) ข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ประกอบการ

ผู้ประกอบการร้องเรียนไปที่องค์กรกำกับดูแล เพื่อทำหน้าที่สอบสวนพิจารณาคัดสินข้อพิพาท

(4) ข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและองค์กรกำกับดูแล

ผู้ประกอบการร้องเรียนไปที่ศาลปกครอง เพื่อพิจารณาคัดสินชี้ขาดข้อพิพาท

(5) ข้อพิพาทระหว่างองค์กรกำกับดูแลรายสาขา

องค์กรกำกับดูแลร้องเรียนไปที่คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาคัดสิน

องค์กรกำกับดูแลอิสระจะเป็นหน่วยงานอิสระ ที่รัฐบาลให้ความเห็นชอบจัดตั้งขึ้น มีกฎหมายจัดตั้งที่ให้อำนาจในการดำเนินการและกำหนดระเบียบการบริหารงานเอง โดยไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบการบริหารงานของหน่วยงานใด มีคณะกรรมการจำนวน 3-5 คน เป็นผู้บริหารงาน กรรมการต้องมีประสบการณ์ในสาขาวิชาชีพไม่น้อยกว่า 10 ปี ไม่เป็นข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ เว้นแต่ได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง และต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ประกอบกิจการที่กำกับดูแล

องค์กรกำกับดูแลอิสระมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตประกอบกิจการ กำหนดอัตราค่าบริการ กำหนดคุณภาพบริการ ส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรี และป้องกันการผูกขาดการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจในการทบทวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุญาตและการให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล รวมทั้งมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการและประชาชนผู้บริโภคร่วมด้วย

เป้าหมายหลักของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกิจการนั้น ๆ รวมถึงให้ผู้บริโภคได้รับการบริการที่ดีขึ้น ในราคาที่เป็นธรรม แต่ถ้าหากการแปรรูปนั้นจะเป็นการเปลี่ยนแปลงการผูกขาดจากภาครัฐไปเป็นการผูกขาดในภาคเอกชน ย่อมส่งผลเสียอย่างมากต่อประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและรัดกุมด้วยการจัดตั้ง “องค์กรกำกับดูแลอิสระ” ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือขึ้นสำคัญที่รัฐจะต้องมอบหมายให้ทำ

หน้าที่กำกับดูแลในเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการทางด้านสาขาพลังงานเช่น กิจการเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า ซึ่งจะต้องมีสายส่งไฟฟ้า สายจำหน่ายไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากกิจการประเภทนี้เป็นสาธารณูปโภคอันกระทบถึงเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศชาติรวมทั้งเศรษฐกิจ สังคม และความปลอดภัย องค์กรกำกับดูแลอิสระจึงนับว่ามีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลอิสระที่จัดตั้งขึ้นจะต้องสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเมื่อมีการแปรรูปให้สำเร็จลุล่วงได้

ในการที่จะให้องค์กรกำกับดูแลอิสระมีความสามารถในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เมื่อมีการแปรรูปนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า จะต้องเขียนเป็นข้อกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลให้ชัดเจนว่ามีอำนาจอะไรบ้าง นอกเหนือจากอำนาจในการออกกฎระเบียบในการบริหารงานเองโดยไม่ต้องขึ้นตรงกับหน่วยงานใด กล่าวคือ ในปัญหาทั่วไป เช่น ในการประเมินราคาทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ของ กฟผ ก่อนทำการแปรรูปเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น หรือการประเมินราคาหุ้นของ กฟผ โดยอาจให้อำนาจคณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแลจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการในแต่ละสาขาขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ หรือในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย เช่น ปัญหาการค้ำประกันหนี้ที่กระทรวงการคลังยังต้องค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจอยู่ต่อไปภายหลังที่ได้แปรรูปไปสู่ภาคเอกชนแล้วหรือปัญหาเกี่ยวกับการมีและใช้อำนาจมหาชนของพนักงานภายหลังการแปรรูป ตลอดจนปัญหาข้อกฎหมายอื่น ๆ ก็ควรให้คณะกรรมการแต่ละสาขาเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการองค์กรกำกับดูแลอิสระแล้วให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดได้ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ส่วนหนึ่งประการสำคัญ องค์กรกำกับดูแลอิสระจะต้องกระทำการโดยเที่ยงธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบโดยสาธารณะได้และปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทั้งหลายที่ไม่มีความชอบธรรม

ในต่างประเทศบางประเทศเช่น อังกฤษก็มีองค์กรกำกับดูแลอิสระ ที่เรียกว่า “INDEPENDENT REGULATOR” เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขากิจการไฟฟ้า องค์กรนี้จะมีบทบาทอย่างมากในเรื่องของการกำหนดให้มีการแข่งขันโดยเสรี ดูแลความมั่นคงในเรื่องการจ่ายไฟฟ้า และตรวจสอบโครงสร้างค่าไฟฟ้าให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นต้น⁹⁰

องค์กรกำกับดูแลอิสระ จึงเป็นหน่วยงานที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นภายหลังการแปรรูปอย่างแท้จริง

⁹⁰ โปรดดูภาคผนวก หน้า 141.

4.2.1.5 ความคืบหน้าในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ สาขาพลังงาน

สำหรับความคืบหน้าในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงานนั้น โดยในขณะนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อดำเนินจัดการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงานขึ้น โดยมีเลขาธิการ สฟช. เป็นประธาน และประกอบด้วยตัวแทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มผู้บริโภค และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจและการเงิน โดยหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการฯ มี 2 ประการ คือ

(1) พิจารณาวางหลักเกณฑ์และกำหนดขอบเขตในการกำกับดูแลกิจการพลังงานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

(2) ดำเนินการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงาน เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการพลังงานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติได้อย่างคล่องตัว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค ขณะเดียวกันจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการด้วย

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงานแล้วเสร็จ ก็จะนำร่างกฎหมายฯ ดังกล่าว เสนอต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โปธิวิหก) เพื่อพิจารณาและนำเสนอต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาโดยลำดับต่อไป⁹¹

4.2.2 การจัดตั้งกองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีผลทำให้สถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นลูกจ้างเอกชน ซึ่งพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งจะต้องได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าว บางส่วนอาจให้ถูกออกจากงานทันที และบางส่วนอาจจะต้องถูกให้ออกจากงานในโอกาสต่อไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยนำเอาเงินจากการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นกองทุนรวม เพื่อช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจในภาพรวม โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มต้องแปรรูปจนพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่ายให้กับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูป โดยจ่ายเป็นเงินชดเชยหรือเงินบำเหน็จตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ

⁹¹ นายไฟฟ้า. (นามสมมติ) “การแปรรูปไฟฟ้า” กิจการไฟฟ้า. 2 กุมภาพันธ์ 2543, หน้า 4.

ในปีงบประมาณ 2543 รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณให้เป็นปีแรก จำนวน 295 ล้านบาท โดยนำเงินจำนวนนี้มาจาก 2% ของกำไรจากการขายหุ้นของบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำนวน 175.2 ล้านบาท และจากการขายหุ้นของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด (มหาชน) ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำนวน 120 ล้านบาท

ประโยชน์ที่พนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้รับจากการลงทุน นอกจากจะช่วยแบ่งเบาภาระของภาครัฐในการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินชดเชยตามกฎหมายสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถรับภาระได้แล้ว ยังช่วยลดภาระหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินของรัฐ นอกจากรัฐอาจจะใช้เวลานานในการชำระหนี้คืนดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง จะได้รับเงินชดเชยครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย⁹²

การจัดตั้งกองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่ควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง เพราะกองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจจะเป็นแหล่งที่พึ่งสุดท้ายของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะถูกให้ออกหรือปลดออกจากงานภายหลังการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชน คือ บริษัทแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากเงินที่พนักงานได้รับจากบริษัทตามกฎหมายแรงงานย่อมมีจำนวนไม่มากนักและจะหมดลงภายในเวลาไม่นาน หากกองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในเรื่องการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือพนักงานในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้อุ่นใจในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือปลอดดอกเบี้ย โดยให้มีการผ่อนชำระคืนเป็นงวด ๆ ภายในกำหนดเวลาที่เหมาะสม เช่น 3-5 ปีอย่างสูงไม่ควรเกิน 10 ปี ให้นำไปลงทุนค้าขาย หรือทำกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่พอจะดำเนินชีวิตต่อไปได้ตามฐานะโดยไม่ถึงกับเดือดร้อนมากนัก จะช่วยให้มีการสร้างงาน ช่วยให้เกิดอาชีพใหม่ อันเป็นสิ่งจูงใจพนักงานให้เกิดความรู้สึกอบอุ่นใจได้ในระดับหนึ่งอย่างน้อยพนักงานเหล่านั้นจะมีความรู้สึกว่าเขาไม่ถูกทอดทิ้ง นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีความเห็นอีกว่า กองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจ ควรกำหนดแนวทางหรือเป้าหมายในการฝึกอบรมให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกให้ออก หรือถูกปลดออกจากงานให้มีอาชีพใหม่ เช่น ช่างฝีมือที่ไม่ต้องใช้เทคโนโลยีสูงมาก หรืออาชีพเกี่ยวกับการเกษตร เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้ลดกระแสต่อต้านการแปรรูปลงได้มาก หรือในทางตรงกันข้าม พนักงานอาจกลับมาให้การส่งเสริมสนับสนุนแนวทางการแปรรูปแทนที่จะต่อต้าน

⁹² “กองทุนรัฐวิสาหกิจ รองรับแปรรูป” : หนังสือพิมพ์รายวัน กรุงเทพธุรกิจ. 5 ธันวาคม 2542, หน้า 14.

ลักษณะของกองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ในภาพรวม "กองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจ" ควรมีลักษณะ ดังนี้

4.2.2.1 เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ

กองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมาก ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดูแลด้านสวัสดิการพนักงานที่ออกจากงานภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเป็นผู้จัดตั้งและกำกับดูแลหน่วยงานนี้อย่างใกล้ชิด และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่พนักงานจึงควรมีคณะกรรมการกองทุนที่ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากทั้งภาครัฐและภาค เอกชน เพื่อให้เอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนของลูกจ้างได้มีสิทธิมีเสียงในการบริหารหน่วยงานนี้ด้วย

4.2.2.2 วิธีการระดมเงินเข้ากองทุนฯ

ควรมีการระดมเงินจากรัฐวิสาหกิจทุกหน่วยงานที่ถูกแปรรูปไปเป็นบริษัท เอกชนแล้ว โดยคิดเป็นร้อยละของผลกำไรของบริษัทนั้น ๆ เมื่อเริ่มต้นจัดตั้งกองทุนฯ และสำหรับในปีต่อ ๆ ไป รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ควรจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ โดยรัฐเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสมทุกปี

4.2.2.3 วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ

มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสวัสดิการแก่พนักงานที่ถูกออกจากงานในด้านการส่งเสริมให้มีการประกอบอาชีพ ให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดการป่วยเจ็บ และช่วยเหลือในด้านการศึกษาของบุตร เป็นต้น

โดยสรุป การจัดตั้งกองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะเป็นโครงสร้างอีกอย่างที่จะช่วยผ่อนคลายความกังวลใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกให้ออกจากงานภายหลังการแปรรูป กล่าวคือ พนักงานยังคงมีความหวังอยู่บ้างว่า หากพวกเขาต้องตกงาน อย่างน้อยก็ยังพอมีงานใหม่มารองรับเป็นอาชีพเสริม หรือเมื่อเจ็บป่วยก็ยังเข้ารับการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายพอสมควร นอกจากนั้น เมื่อมีความจำเป็นก็ยังพอมีทางหยิบยืมเงินจากกองทุนฯ มาเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนของบุตรได้อีกด้วย สิ่งเหล่านี้จะช่วยลดช่องว่างและแก้ปัญหาการต่อต้านการแปรรูปลงได้เป็นอย่างดี

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีหลายแนวทางที่จะกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การยุบเลิกกิจการ การตั้งองค์กร การจำหน่ายกิจการให้เอกชนทั้งหมดหรือบางส่วน การแปรรูปให้เป็นบริษัท จำกัด แล้วนำหุ้นออกขายให้เอกชน หรือนำไปขายในตลาดหลักทรัพย์ การร่วมทุนกับเอกชน การให้เอกชนประมูลเช่าหรือให้สัมปทานกิจการทั้งหมด การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน โดยรัฐเป็นผู้ว่าจ้าง เป็นต้น ซึ่งการแปรรูปในรูปแบบดังกล่าวจะเลือกใช้รูปแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะสถานะและสถานภาพของหน่วยงานแต่ละแห่ง

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ได้มีการวางแผนในการแปรรูปในระยะยาว โดยมีขบวนการเป็นขั้นเป็นตอน เริ่มด้วยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่ามีความจำเป็นอย่างไร จึงต้องทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อแปรรูปแล้วประเทศชาติจะได้รับประโยชน์อย่างไร ผลกระทบต่อประชาชน หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจมีอย่างไรบ้าง จนในที่สุดประชาชนเข้าใจและให้การยอมรับ แม้แต่พรรคแรงงานซึ่งแต่เดิมมีส่วนใหญ่แสดงอาการต่อต้าน ในที่สุดต้องหันกลับมาให้การสนับสนุนแนวคิดนี้ ประเทศอังกฤษจึงประสบความสำเร็จและเป็นประเทศแม่บทของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศเจริญรอยตามสืบต่อกันมา

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีแนวคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 40 ปีแล้ว โดยได้มีการบรรจุนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา และมีความชัดเจนจริงจิ่งขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) กล่าวคือ ได้จัดให้มี “แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ” เพื่อกำหนดแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นครั้งแรกและสืบสานต่อกันเรื่อยมาทุกรัฐบาล

เมื่อประเทศไทยเริ่มประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา และทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ในที่สุดประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ในปี พ.ศ. 2540 จึงส่งผลให้ประเทศ

ไทยต้องเร่งทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเร็วขึ้น เพื่อเป็นการระดมเงินมาเสริมสภาพคล่องทางเศรษฐกิจในภาคต่าง ๆ

แม้ประเทศไทยจะได้มีการริเริ่มในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาก็ยังมิได้มีการรณรงค์ในเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง กล่าวคือ ขาดการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง ประชาชนส่วนใหญ่จึงยังไม่ค่อยเข้าใจกับความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากนัก ยิ่งกว่านั้น ประชาชนในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจโดยตรง ได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมดทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองแสนคนก็ยังมีความรู้สึกสับสนในเรื่องนี้ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวจึงมีแนวโน้มที่จะเกิดกระแสต่อต้านจากประชาชนกลุ่มนี้ไม่น้อย

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้พยายามผลักดันให้มีกฎหมายออกมารองรับ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจนประสบความสำเร็จคือพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และในส่วนของกรไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค (กฟภ) ก็ได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 โดยปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับ พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับการแปรรูปเช่นกัน แม้กระนั้นก็ตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ก็ยังมีปัญหาทางกฎหมายอันเป็นอุปสรรคต่อการแปรรูป กฟภ หลายประการ

ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญ อันเป็นที่มาของแนวคิดต่าง ๆ ในเชิงวิชาการแล้วมักจะเกิดแนวคิดหลากหลายที่ไม่ค่อยจะสอดคล้องต้องกันนักและจะเป็นปัญหาที่หาข้อยุติได้ยาก โดยเหตุที่ กฟภ จะต้องทำการแปรรูปตามนโยบายของรัฐบาลดังที่ได้วิจยมาแล้วข้างต้น ซึ่งการแปรรูปก็มีหลายวิธีให้เลือกปฏิบัติได้ ดังนั้น วิธีที่ดีที่สุดจึงน่าจะเป็นวิธีที่สะดวก ไม่ยุ่งยาก หลีกเลียงปัญหาต่าง ๆ และปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ ได้ด้วย

โดยที่ กฟภ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่ถูกจัดอยู่ในสาขาพลังงาน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีหน้าที่ให้บริการด้านพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชนเกือบทั่วประเทศ (ยกเว้น จังหวัดกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ) ซึ่งเป็นธุรกรรมที่รัฐให้บริการแก่ประชาชนในด้านอำนวยความสะดวก ปลอดภัย และความผาสุก ดังนั้น หากจะต้องแปรรูปไปในลักษณะที่เป็นบริษัทในภาคเอกชนทั้งองค์กรแล้วจะเป็นช่องทางให้เอกชนเข้ามามีบทบาทกำกับดูแลได้ง่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันประเทศไทยยังคงอยู่ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดกำลังซื้อ เป็นเวลาเดียวกันกับที่ต่างชาติที่มีกำลังซื้อสูงจะฉวยโอกาสเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการทุ่มซื้อกิจการไปทั้งหมดหรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ แล้วมีอำนาจกำกับดูแลหรือครอบงำกิจการ เช่นเดียวกับที่ได้กระทำไปแล้วกับธุรกิจ

หลัก ๆ บางอย่าง เช่น ธนาคารพาณิชย์บางแห่งที่ถูกซื้อกิจการไปแล้ว เป็นต้น หาก กฟภ ต้องแปรรูปในรูปแบบดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นอันตรายต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาทางกฎหมาย และเพื่อให้รัฐยังคงเป็นเจ้าของในกิจการ กฟภ อยู่ต่อไป ผู้วิจัยจึงเสนอว่า ควรทำการแปรสภาพโครงสร้าง กฟภ แทนการแปรรูปทั้งองค์กร โดยมีลำดับขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. จัดตั้งหน่วยธุรกิจ (BUSINESS UNIT) ในแต่ละสาขาในรูปแบบของธุรกิจเสริมต่าง ๆ เช่น ธุรกิจก่อสร้างและบำรุงรักษา ธุรกิจวิศวกรรม และธุรกิจผลิตภัณฑ์คอนกรีต เป็นต้น พร้อม ๆ กับธุรกิจหลัก คือ ธุรกิจเครือข่ายระบบไฟฟ้ากับธุรกิจจำหน่ายและบริการไฟฟ้า ให้ธุรกิจเหล่านี้อยู่ในสังกัดของ กฟภ (กฟภ. เป็นเจ้าของ) โดย กฟภ จะเป็นผู้มอบหมายนโยบาย จัดสรรงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี ให้หน่วยธุรกิจดังกล่าวมีสภาพคล้ายบริษัท ดำเนินกิจการตามเป้าหมายที่ กฟภ กำหนดไว้ จัดให้มีการแยกต้นทุนเพื่อแสดงสถานภาพของหน่วยธุรกิจนั้น ๆ
2. แปรสภาพหน่วยธุรกิจตามข้อ 1 ที่มีความพร้อมให้เป็นบริษัท จำกัด โดย กฟภ ยังเป็นเจ้าของทั้งหมด
3. แปรสภาพบริษัท จำกัดตามข้อ 2 ที่เป็นธุรกิจเสริมทั้งหมด และธุรกิจหลักเฉพาะธุรกิจจำหน่ายและบริการไฟฟ้า ให้เป็นบริษัท มหาชน จำกัด แล้วนำเข้าตลาดหลักทรัพย์เพื่อขายหุ้นให้แก่ภาคเอกชน โดย กฟภ ไม่จำเป็นต้องถือหุ้นข้างมาก ส่วนธุรกิจหลักคือธุรกิจเครือข่ายระบบไฟฟ้ายังคงเป็นของ กฟภ ต่อไป

การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น จะไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของ กฟภ แต่อย่างใด กล่าวคือ กฟภ ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐอยู่ต่อไป กระทรวงการคลังยังคงมีอำนาจกำกับกันหนืออยู่เหมือนเดิม พนักงานของ กฟภ ก็ยังคงมีอำนาจเข้าไปกระทำการกรรมในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนอันเป็นปกติธุระโดยไม่ถือเป็นการละเมิดเหมือนเช่นเคย เป็นต้น ซึ่งการแปรสภาพดังกล่าวก็เป็นขบวนการอย่างหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีการระดมทุนจากภาคเอกชนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลทุกประการ

5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจาก กฟภ เป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงาน มีส่วนช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศชาติอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของความปลอดภัย กับเป็นปัจจัยหลักที่จะอำนวยความสะดวกในด้านการความสะดวกสบายให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่เกือบทั่วประเทศ ดังนั้น กฟภ จึงไม่ควรแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนทั้งองค์กร หากแต่ควรเลือกใช้วิธีการแปรสภาพโครงสร้างในลักษณะที่เป็นหน่วยธุรกิจเสริมและธุรกิจหลักในรูปแบบของบริษัท จากนั้นเมื่อมีความพร้อมแล้ว จึงนำบริษัทเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ด้วยการขายหุ้นให้แก่ประชาชนในภาคเอกชนต่อไป ซึ่งวิธีนี้จะเป็นการระดมทุนทำให้เกิดสภาพคล่องทางเศรษฐกิจได้อย่างมาก อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาได้ด้วย ซึ่งวิธีนี้จะไม่กระทบถึงเสถียรภาพของ กฟภ ที่เป็นอยู่เดิมแต่อย่างใด

สำหรับหุ้นที่จะนำออกจำหน่ายให้แก่ภาคเอกชนนั้น อาจกำหนดเป็นสัดส่วนการถือครองหุ้นให้ชัดเจนว่า จะจำหน่ายให้แก่ประชาชนทั่วไปร้อยละเท่าใดของจำนวนหุ้นทั้งหมดและจะจำหน่ายให้พนักงาน กฟภ ร้อยละเท่าใด การถือครองหุ้นในส่วนของพนักงาน กฟภ นั้น อาจแบ่งเป็นสองกลุ่มคือ พนักงานในกลุ่มผู้บริหารกับพนักงานทั่วไป หากทำได้เช่นนี้จะเป็นการกระจายความเป็นเจ้าของกิจการไปสู่พนักงานได้อีกส่วนหนึ่งแทนที่จะขายความเป็นเจ้าของให้แก่บุคคลภายนอกไปทั้งหมด อันจะเป็นการจูงใจพนักงานให้เกิดการสนับสนุนแนวคิดเรื่องการแปรรูป รวมทั้งมีความรู้สึกผูกพันและห่วงแหนต่อธุรกิจที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการแปรรูปที่เขาเหล่านั้นมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของอยู่ด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กิติพงษ์ อรุณพัฒน์พงษ์. แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิศเนศ พรินต์ติ้ง; 2537.
- เกศินี หงสนันท์. รัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์; 2536.
- กรมบัญชีกลาง. คู่มือและแนวทางในการปฏิบัติพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ ; 2542.
- จิตติศักดิ์ นันทพานิช และสมลักษณ์ ศรีมาลี. จุดตายเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ ประพันธ์สาส์น จำกัด ; 2542.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2533.
- พิพัฒน์ ไทยอารีย์. สถานการณ์รัฐวิสาหกิจไทย 2523 - 2527. ศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2528.
- พิพัฒน์ ไทยอารีย์. พัฒนาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ คณะครู ศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2530.
- พิพัฒน์ ไทยอารีย์. หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย; 2531.
- พิพัฒน์ ไทยอารีย์. ทิศทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐ ศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2540.
- พิมลจรรยา นามวัฒน์. การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐ วิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช; 2531.
- ไพศาล ชัยมงคล. รัฐวิสาหกิจ. สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด; 2519.
- วิชัย ผลมุล. รีเอ็นจิเนียริงรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ : เวิลด์แอนด์อาร์ท; 2540.

สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.
2542.

สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.
2543.

วารสาร

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. ประเทศไทยกับการขอรับความช่วยเหลือจาก IMF. วารสารวิเคราะห์
สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร. สำนักแผนวิสาหกิจ; ธันวาคม 2540.

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. ผลกระทบจากการปรับเงินของ IMF. วารสารวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน
และภายนอกองค์กร. สำนักแผนวิสาหกิจ; ธันวาคม 2540.

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. วารสารการวิเคราะห์สถานภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร. สำนัก
แผนวิสาหกิจ; มิถุนายน 2541.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. แปล ANDER G. DELION. ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส. วาร
สารกฎหมายปกครอง 2. สิงหาคม 2536.

นายไฟฟ้า (นามสมมติ). การแปรรูปไฟฟ้า. กิจการไฟฟ้า. 2, กุมภาพันธ์ 2543.

วรเดช จันทรศร. การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน. วารสารการบริหารและจัดการ
2. มกราคม - เมษายน 2536.

เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ และพิทยาพล จันทนะसार. การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทร
คมนาคม. รัฐสภาสาร 36, เมษายน 2531.

สุรพล นิติไกรพจน์. หลักเกณฑ์การจำแนกวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทย
และฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ 18, กันยายน 2531.

สุรพล นิติไกรพจน์. การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณีรัฐวิสาหกิจ.
วารสารกฎหมายปกครอง. เมษายน 2533.

สุรพล นิติไกรพจน์. ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. วารสารกฎหมาย
นิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2. มิถุนายน 2542.

เอกสารอื่น ๆ

- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. รายงานประจำปี 2541 : สร้างความเจริญทั่วไทยภูมิใจในบริการ.
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. งบการเงิน งบดุล งบกำไรขาดทุน ปี 2541.
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. เอกสารประกอบการประชุมพิจารณาโครงสร้าง และกรอบขั้นตอน และเป้าหมายการดำเนินงานเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ : จัดทำโดย สำนักแผนวิสาหกิจ. 12 กันยายน 2540.
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. รายงานการเดินทางไปดูงานการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของประเทศมาเลเซีย : คณะกรรมการประสานงานการจัดทำแผนวิสาหกิจ กฟภ. สิงหาคม 2538.
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. การดำเนินงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. เอกสารเผยแพร่โครงการจัดทำระบบการบริการทางคุณภาพ ISO 9000. จัดทำโดย คณะกรรมการจัดวางระบบบริการคุณภาพ ISO 9000 ฉบับปฐมฤกษ์.
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. รายงานสรุปเกี่ยวกับหัวข้อว่าด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งบริษัทจำกัด : เอกสารเผยแพร่การสัมมนานิติกร กฟภ. : จัดทำโดย สำนักแผนวิสาหกิจ.
- กระทรวงมหาดไทย. แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ส่วนนโยบายเมืองและโครงสร้าง พื้นฐาน สำนักนโยบายและแผน. 2542.
- กระทรวงมหาดไทย. แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง เรียบเรียงจาก MASTER PLAN FOR STATE ENTERPRISE SECTOR REFORM. ส่วนนโยบายเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน สำนักนโยบายและแผน.
- บทความเรื่อง "ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" ไม่ทราบชื่อผู้เขียนและสถานที่พิมพ์.
- สุรพล นิติไกรพจน์. ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปองค์การการจัดทำบริการสาธารณะ บทความเสนอในการประชุมทางวิชาการระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ว่าด้วยกฎหมายเปรียบเทียบ ครั้งที่ 3. โรงแรมริเจน กรุงเทพฯ : 29-30 เมษายน 2542.
- สำเนาเอกสารประกอบคำบรรยายเรื่อง "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์" ไม่ทราบชื่อผู้เขียน และสถานที่พิมพ์.
- หนังสือคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ด่วนที่สุด ที่ กค. 0529.3/23364 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2541.

วิทยานิพนธ์และงานวิจัยอื่น ๆ

- จางุพันธ์ อำพันแสง. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2539.
- ชูศรี ฉลองชัยสิทธิ์. ความเป็นไปได้ในการให้เอกชนมีบทบาทในการร่วมพัฒนากิจการการประปาส่วนภูมิภาค : ศึกษาเฉพาะเขตพื้นที่ปริมณฑลตอนเหนือของกรุงเทพมหานคร (การประปาปทุมธานี และการประปาประจวบคีรีขันธ์.) สารนิพนธ์รัฐศาสตร์ มหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2535.
- ถาวร เขาวงกต. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร; 2534 - 2535.
- ธนากร ภัทรการ. ปัญหาอุปสรรคการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง; 2539.
- ธีรพันธุ์ วิภาวิกุล. การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) : ศึกษาเฉพาะกรณี บริษัทการบินไทยจำกัด. สารนิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2534.
- ปรเมศวร์ ศิริรักษ์. มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง; 2540.
- มาโนช พรพิบูลย์. นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 30. 2531.
- สุนทร บาลยอ. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2535.
- สมาคมคอมพิวเตอร์แห่งประเทศไทย. การเปลี่ยนแปลงนโยบายการโทรคมนาคมของชาติในปัจจุบัน คอมพิวเตอร์ กรุงเทพฯ : 2353.
- อนวัช มาลาवालย์. กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2529.

หนังสือพิมพ์รายวัน

กรุงเทพธุรกิจ.	27 เมษายน 2541.
กรุงเทพธุรกิจ.	5 ธันวาคม 2542.
ฐานเศรษฐกิจ.	12 มีนาคม 2541.
ฐานเศรษฐกิจ.	25 พฤศจิกายน 2542.
บ้านเมือง.	5 กันยายน 2542.
ประชาชาติธุรกิจ.	22 พฤศจิกายน 2542.
มติชน.	17 พฤศจิกายน 2542.
มติชน.	1 ธันวาคม 2542.

กฎหมาย

- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542.
 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.
 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ภาษาอังกฤษ

A.H. Hanson. **Public Enterprise and Economic Development**. New Edition. London : Routledge & Keyan Paul, 1965.

David Clementi. **Privatization : Policies. Methods and Procedures**. Manila : Asian Development Bank, 1985.

Michel Durupty. "**Esiste-T-IL UN Critere DE L Enterprise Publique**" La Revue Administrative, September 1984.

Paul Young. **Privatizing Public Sector**. London : Adam Smith Institute , 1983.

Privatization. **A Global Perspective**. London : Routledge, 1993.

Privatization. **Current Issues, Graham & Trotman**. London : International Bar Association, 1994.

Privatization and Deregulation in Asean and The Ec. "**Making Markets More Effective**" Singapore : Institute of Southeast Asean Studies, 1990.

Yasushi Tanahashi : **Reform of Railway in Japan**. December 1991.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

Christopher Saul และ Slaughter and May ได้เขียนเรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยไว้ตอนหนึ่งดังนี้⁹³

การพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมายในประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีการมีคำถามเกิดขึ้นมากมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการทางโครงสร้างของกฎหมายในกรณีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าหากว่ากิจการที่ต้องการขายเพื่อการแปรรูป มีรูปแบบการบริหารกิจการอยู่ในลักษณะของบริษัทเอกชนอยู่แล้ว จะมีพระราชบัญญัติหรือหน่วยงานรัฐใดตามกฎหมายมารองรับในเรื่องนี้ เพื่อจะให้การโอนความเป็นเจ้าของไปเป็นเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ

(ข) ถ้าหากมีการขายทรัพย์สินของรัฐ จะมีการถ่ายโอนทรัพย์สินและหนี้สินไปยังบริษัทเอกชนหนึ่งหรือหลายบริษัทเอกชนอย่างไรบ้าง ในเมื่อบริษัทเหล่านั้นอาจจะถูกขายต่อไปอีกทอดหนึ่ง

(ค) ถ้าเป็นกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) จะนำกฎระเบียบใดมาบังคับใช้เพื่อไม่ให้มีการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค และจะมีโครงสร้างใดมาส่งเสริมให้การแข่งขันกันอย่างเต็มที่เมื่อเป็นบริษัทเอกชนแล้ว

คำตอบปัญหาแต่ละข้อ เป็นดังนี้

(ก) ขอบข่ายของโครงสร้างทางกฎหมายใหม่ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับหน่วยธุรกิจที่มีการแข่งขันอยู่แล้ว จะต้องกระต๊อค ตัวอย่างเช่นการขายกิจการบริษัทจำกัด Cable and wireless P.L.C. (ที่เป็นของรัฐ) ทำได้โดยเพียงเพิ่มเติมกฎหมายบางส่วนไว้ในพระราชบัญญัติสื่อสารและโทรคมนาคมอังกฤษ สำหรับการดำเนินการเมื่อเป็นของธุรกิจเอกชนเต็มตัวแล้วก็ไม่ต้องมีกฎระเบียบอะไรโดยเฉพาะอีกแล้ว ผลที่ตามมาในกรณีนี้คือก่อให้เกิดบริษัทที่ให้บริการระบบ

⁹³PRIVATIZATION. CURRENT ISSUES. GRAHAM & TROTMAN (LONDON : INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, 1994). PP 153-157. แปลโดย ปรีดี ณ สงขลา.

โทรศัพท์ภายในประเทศขึ้นอีกหนึ่งแห่ง ที่จะแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจ British Telecom ที่กำลังจะถูกแปรรูปเช่นกัน

(ข) กรณีการขายบริษัทของรัฐ จำเป็นต้องมีการออกพระราชบัญญัติรับรอง เพื่อรองรับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มารับช่วง จะเป็นหนึ่งบริษัทหรือมากกว่าก็ได้ การจำหน่ายจ่ายโอนธุรกิจจากของรัฐไปเป็นของบริษัทนั้น จะต้องออกเป็นหุ้นในบริษัทส่วนหนึ่งให้เป็นของรัฐคือแปลงหนี้ของบริษัทที่มีต่อรัฐในรูปของทรัพย์สินที่มีอยู่เดิมให้เป็นหุ้นแทน ตัวอย่างขบวนการนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติไฟฟ้าปี ค.ศ. 1989 มีผลทำให้เกิดบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าขึ้น 12 บริษัท บริษัทสายส่งไฟฟ้า 1 บริษัท และบริษัทผลิตไฟฟ้า 3 บริษัท (ยกเว้นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ยังคงเป็นของรัฐ)

(ค) ออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulator) โดยกำหนดหน้าที่และขอบข่ายอำนาจขององค์กรให้ชัดเจน เพื่อจะกำกับให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี และกำกับดูแลความมั่นคงในเรื่องการจ่ายไฟฟ้า คอยตรวจสอบโครงสร้างค่าไฟฟ้าให้มีการบริการที่เป็นธรรมแก่ลูกค้า และให้ผู้จำหน่ายไฟฟ้าตระหนักอยู่เสมอว่าผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวคอยเฝ้าติดตามผลประกอบการอยู่ กิจกรรมสาธารณูปโภคที่แปรรูปแล้วอยู่ภายใต้กฎระเบียบผ่านทางกลไกของการออกพระราชบัญญัติขึ้นต้นและต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบการ (Licence) ซึ่งให้สิทธิในการประกอบธุรกิจสาธารณูปโภคภายในขอบข่ายของกรอบกฎระเบียบที่กำหนดใน พระราชบัญญัตินี้ โดยจะต้องทำให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างแท้จริง ในบางกรณีอาจเป็นการปรับโครงสร้างธุรกิจ (โดยการออกพระราชบัญญัติ เช่นกัน) เพื่อเสริมสร้างให้มีการแข่งขันเสรีอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น การปรับโครงสร้างให้มีการแข่งขันอย่างเสรีของ 2 บริษัทผลิตไฟฟ้าที่ได้แปรรูปไปก่อนหน้านี้แล้ว คือ บริษัท National power และบริษัท PowerGen ซึ่งทำให้มีศักยภาพในการแข่งขันซึ่งกันและกันและแข่งกับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดของลูกค้านั่นเอง

ข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย มีดังนี้

- ธุรกิจที่แปรรูปแล้วจะต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับภาครัฐและเคร่งครัดกับข้อตกลงหรือสัญญาที่ได้ทำไว้ ตัวอย่างเช่น บริษัทไฟฟ้ามีสัญญาซื้อขายถ่านหินอยู่กับ British Coal (ซึ่งยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจ) จะต้องคงระยะเวลาซื้อขายในข้อตกลงที่แน่นอนเพื่อให้ผู้ลงทุนสังเกตเห็นและสามารถประเมินคุณค่าความสำคัญของบริษัทด้วยการให้ส่วนช่วยเหลือต่าง ๆ ไม่ว่าจะในรูปแบบใดจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งในแง่มุมมองของการประเมินผลประกอบการขององค์กรที่กำลังทำการแปรรูปตลอดจนขบวนการขายขององค์กรจะต้องโปร่งใสด้วย

ขอบเขตอำนาจทางกฎหมาย (Jurisdictions)

ขอบเขตอำนาจทางกฎหมาย (Jurisdictions) ของการเสนอขายหุ้นในมุมมองของประเทศอังกฤษ

1) ข่าวกี่ยวกับขบวนการแปรรูปในประเทศอังกฤษเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์และกล่าวถึงกันมากกว่าข่าวใด ๆ ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1980 ไม่มีใครได้เคยเห็นปรากฏการณ์ในประเทศอังกฤษเกี่ยวกับการตลาดและการโฆษณาหุ้นที่กำลังซื้อขายกันเช่นนี้มาก่อน สำหรับในตลาดนานาชาติแล้วการทำข้อเสนอขายหุ้นซึ่งรวมอยู่ในส่วนหนึ่งของขบวนการแปรรูปนั้นหมายถึงการที่จะต้องใคร่ครวญศึกษาปัญหาต่าง ๆ และแก้ไขปัญหามาให้สำเร็จลุล่วงไป รวมถึงปัญหาทางปฏิบัติและด้านกฎหมายด้วย

2) ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงสร้างการซื้อขาย และแนวทางแก้ไขปัญหาค่าจะเกิดขึ้นในการแปรรูปของประเทศอังกฤษโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องข้อปฏิบัติต่าง ๆ ในการซื้อขายหุ้นในขอบข่ายของกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการจัดทำข้อตกลงที่ได้พัฒนามาจากการเสนอขายหุ้น และการเตรียมจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการซื้อขายหุ้น รวมทั้งขบวนการจัดการและสุดท้ายในเรื่องเกี่ยวกับแนวทางการซื้อขายหลักทรัพย์ในขอบเขตอำนาจ (Jurisdictions) ที่รวมขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการเสนอขายหุ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(ก) การจัดการเกี่ยวกับโครงสร้างของการซื้อขาย

1) การพิจารณาถึงโครงสร้างการเสนอขายหุ้น (offers) ในรูปแบบต่าง ๆ จะเป็นกุญแจสำคัญ จุดเริ่มแรกของโครงสร้างจะต้องมีการปรึกษาหารือกันทุกครั้งที่มีการเสนอขายหุ้นที่สำคัญ ๆ (Core) สำหรับในประเทศอังกฤษจะมีการกระทำอย่างตรงไปตรงมา ในการแปรรูปของประเทศอังกฤษจะมีผลเกี่ยวเนื่องกับการเสนอขายหุ้น โดยเฉพาะต่อสาธารณะชนของอังกฤษซึ่งมีปริมาณมาก ความตรงไปตรงมาจะต้องเป็นเรื่องสำคัญที่มาก่อนเรื่องอื่น (แม้ว่าบางคนอาจจะสงสัยในความโปร่งใสของการเสนอขายในระดับนานาชาติของโครงการ BT2 และ BT3 ซึ่งจะได้อธิบายในภายหลัง (BT = British Telecom) เมื่อมีการกำหนดประเด็นหลัก ๆ ขึ้นเป็นบรรทัดฐานแล้วการซื้อขายกรณีอื่น ๆ ก็จะตามมา ทั้งในรูปแบบของการตลาด ระยะเวลา และการจัดการ

2) การพิจารณาว่าจะใช้กลไกอะไรเป็นเครื่องมือในการเสนอขาย และในเรื่องของตลาด จะมีประเด็นหรือองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกันหลายอย่างบ้าง นอกจากนี้ยังเกี่ยวกับปริมาณการซื้อขายกัน ที่ตั้งของสินทรัพย์บริษัท รวมทั้งกระแสความต้องการของผู้ลงทุนในแต่ละตลาด รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงด้วยว่าในประเทศที่บริษัทไปลงทุนจะสามารถพัฒนาขายฐานสำหรับตอบสนองการลงทุนได้ขนาดไหน ในมุมมองของบริษัทจะมีการพิจารณาถึงประเด็นที่ว่าจะนำเสนอขายหุ้นที่เหมาะสมที่จะเอื้อประโยชน์สูงสุดต่อบริษัท ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทดังกล่าวดำเนินการได้ด้วยการระดมทุนจากตลาดทุนเป็นหลัก คือ ระดมทุนจากผู้ถือหุ้นนั่นเอง บริษัทเหล่านี้จึงต้องตอบสนองต่อความต้องการที่ระบุไว้ในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้สำหรับการเสนอขายหุ้นนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ (Particular Jurisdictions) ด้วย

3) การที่จะตัดสินใจว่าควรเสนอขายหุ้นในรูปแบบใด ควรจะเสนอขายต่อสาธารณะชนทั่วไปหรือเสนอต่อองค์กรเอกชน โดยเฉพาะนั้น เรื่องนี้มีองค์ประกอบหลายอย่างในการพิจารณา กล่าวคือ การเสนอขายต่อสาธารณะชนทั่วไปจะเป็นผลดีมีสภาพคล่องสูง ฐานผู้ซื้อมีมาก และกว้างขวางกว่า เป็นการลดการไหลกลับของการลงทุนไปยังตลาดภายในประเทศหรือตลาดที่มีอำนาจเหนือกว่าและยังสามารถพัฒนาให้มีขนาดของตลาดใหญ่ (critical mass) ได้ด้วย สำหรับตลาดการซื้อขายระหว่างประเทศเพื่อเป็นการพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ ในกรณีของการเสนอขายให้กับองค์กรเอกชนนั้นมีผลดีตรงที่มีความสะดวก รวดเร็ว คล่องตัว และสามารถระบุเป้าหมายผู้ลงทุน หรือสถาบันผู้ลงทุนมืออาชีพได้เป็นการลดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ลง

4) การแปรรูปวิสาหกิจในประเทศอังกฤษนั้น เป้าหมายของตลาดผู้ถือหุ้นทั่วโลกถูกแบ่งเป็นหลายพื้นที่ โดยมีตลาดเป้าหมายหลักอยู่ที่สหรัฐอเมริกา รองลงไปคือตลาดอเมริกาเหนือ ญี่ปุ่น ยุโรป และส่วนที่เหลือทั่วโลก การแปรรูปวิสาหกิจจะต่างกันออกไป มีการตกลงซื้อขายหุ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ กันในแต่ละพื้นที่เป้าหมายดังกล่าวข้างต้น

5) การเสนอขายหุ้นในยุโรปจะเป็นไปในรูปซื้อขายเฉพาะราย หรืออย่างน้อยที่สุดก็แบ่งขายเป็นส่วน ๆ เพราะในยุโรปเป็นการยากที่จะเสนอขายในรูปแบบสาธารณะทั่วไปในแต่ละประเทศของยุโรป คณะกรรมการยุโรปพบว่า เป็นการยากที่จะเข้าใจว่าทำไมการเสนอขายหุ้นให้ยุโรปโดยรวมจึงไม่ประสบผลสำเร็จแม้ในปัจจุบันก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากสภาวะแวดล้อมทางกฎระเบียบไม่เอื้ออำนวยต่อการเสนอขายนั่นเอง

6) สำหรับในประเทศอื่น ๆ ก็มีการตกลงเสนอขายหุ้นในลักษณะเฉพาะรายเช่นกันในแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้อง (โดยปกติแล้วภาครัฐบาลจะตรวจพบว่า ในประเทศเล็ก ๆ ประเทศใดบ้างที่มีการเสนอขายหุ้นในลักษณะเฉพาะราย)

7) สำหรับในประเทศอเมริกาเหนือและญี่ปุ่นนั้น การขายหุ้นจะเป็นอีกอย่างหนึ่งซึ่งในบางครั้งจะสามารถเสนอขายต่อสาธารณะชนทั่ว ๆ ไป (เช่นหุ้นบริษัท British Telecom) และในบางครั้งก็มีการเสนอขายในลักษณะเฉพาะรายเช่นกัน (เช่น การแปรรูปการประปา) ส่วนการแปรรูปบริษัทไฟฟ้านั้นได้รับความสนใจจากนักลงทุนเป็นอย่างมากเกินคาดในสหรัฐอเมริกาอันเป็นผลจากข้อดีของการใช้ มาตรา 144A (Section 144A) นั่นเอง การซื้อขายหุ้นในบริษัทจำหน่ายไฟฟ้ามิได้เป็นเพียงการเสนอขายหุ้นบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าเพียงบริษัทเดียวเท่านั้น แต่เป็นการเสนอขายพร้อมกันทั้ง 12 บริษัทไฟฟ้า เป็นการเสนอขายหุ้นให้กับผู้ลงทุนที่เป็นสถาบันในลักษณะเป็นกลุ่มก้อน(Package)ของหุ้นในแต่ละบริษัทไฟฟ้ารวมกันเป็นหน่วยลงทุนรวม(a unit)

8) การที่จะตัดสินใจว่าจะเสนอขายหุ้น ณ ที่ใด และจะเสนอขายในรูปแบบใดนั้น จะเห็นได้ว่า ความต้องการที่จะนำหุ้นไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ย่อมมีความยุ่งยากซับซ้อนพอสมควรขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ดังกล่าวว่ามีศักยภาพเพียงใดอย่างไรก็ตาม ธรรมชาติของตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลกมักจะมีคามยืดหยุ่นในการเข้าตอบสนองต่อการเสนอขายหุ้นในลักษณะอำนาจรวม (mude-jurisdictional offer) เหล่านี้ดูเหมือนจะเป็นข้อตกลงที่รู้จักกันทั่วไปครบเท่าที่มีรายละเอียดปลีกย่อยของกฎระเบียบท้องถิ่นมากมายที่ให้ถือปฏิบัติ แต่ก็มีกรณีผ่อนปรนเพื่อรองรับกับปัญหาที่ต้องเผชิญกับการเสนอขายแบบอำนาจรวม เช่นในกรณีการเสนอขายหุ้นของประเทศอังกฤษ ทางกรของสหรัฐอเมริกาจะใช้วิธีการยืดหยุ่น (Hiable) ในทางกลับกันการเสนอขายหุ้นของสหรัฐอเมริกาทางตลาดหลักทรัพย์ของประเทศอังกฤษก็จะต้องยืดหยุ่นด้วยเช่นกัน

9) การเสนอขายหุ้นไปในประเทศต่าง ๆ นั้นควรมีการเตรียมการเพื่อตกลงในเรื่องเงื่อนไข ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าหลักทรัพย์ที่ถูกเสนอขายในตลาดดังกล่าวไม่ได้ถูกนำไปขายในตลาดอื่น ๆ อันจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อผู้รับประกันการซื้อขายหุ้น (Underwriters) หรือผู้จัดการที่นั่น ในการแปรรูปของประเทศอังกฤษได้มีข้อตกลงที่เรียกว่า "ข้อตกลงของตลาดที่เป็นระบบ" ซึ่งประกอบด้วย ข้อตกลงจากผู้รับประกันการซื้อหรือผู้จัดการของแต่ละองค์กร ซึ่งจะมีการจำกัดจำนวนการซื้อขายให้อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน นอกจากนั้นยังมีข้อยกเว้น ยืดหยุ่นให้กับรัฐที่

จะขจัดข้อขัดข้องให้หมดไปถ้าสถานการณ์บีบบังคับให้รัฐต้องเข้ามาดูแล อย่างไรก็ตามการจัดการโดยอำนาจรวมจะเป็นตัวก่อให้เกิดโครงสร้างที่จำเป็นสำหรับตลาดที่มีระบบระหว่างหรือทันทีหลังจากที่มีการกำหนดระยะเวลาซื้อขายกัน

10) ปัญหาสำคัญที่สุดที่จะเกิดขึ้นระหว่างการจัดทำโครงสร้างการซื้อขายก็คือ การจัดการ และความร่วมมือประสานงานกันของการเตรียมการรับประกันราคาซื้อในแง่ของรัฐบาลที่มีความต้องการที่จะรู้ว่าในแต่ละระยะเวลาหนึ่ง ๆ นั้นได้มีการขายหุ้นไปเป็นจำนวนมาก และจะมีการจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้รับประกันการซื้อที่มีข้อตกลงกัน จะทำอย่างไรจึงจะทำให้แนวคิดในธุรกิจนี้เกิดผล มีข้อเท็จจริง และสอดคล้องกับกฎหมาย ทั้งนี้และทั้งนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามขอบเขตอำนาจ (Jurisdictions) ในแต่ละองค์กร สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในการเตรียมการรับประกันการซื้อที่เป็นประเด็นสำคัญที่สุดที่ควรจะต้องกล่าวถึงก็คือ กรณีโครงการการแปรรูปของประเทศอังกฤษ ยกตัวอย่างการแปรรูป บริษัทจำหน่ายแก๊สอังกฤษ (British Gas) จะเป็นในลักษณะที่มีความสำคัญยิ่ง เป็นการซื้อขายกรณีแรกที่ผู้รับประกันการซื้อในสหรัฐอเมริกาได้เตรียมการตั้งสมมุติฐานไว้ว่าเป็นการซื้อที่เสี่ยง ซึ่งจะไม่มีเงินปันใด ๆ ในข้อตกลงมีผลกระทบต่อข้อตกลงในการซื้อขาย หรืออีกนัยหนึ่งคือผู้ซื้อได้ตกลงซื้อหลักทรัพย์โดยที่ไม่รู้ด้วยซ้ำไปว่าจะสามารถขายหุ้นเหล่านี้ในตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกาได้หรือไม่

ภาคผนวก ข.

การแปรรูปกิจการไฟฟ้าแห่งชาติมาเลเซีย (NEB)

M. Zainudin Saleh ได้เขียนเรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการการไฟฟ้าประเทศมาเลเซียไว้ตอนหนึ่งดังนี้⁹⁴

นโยบายการกำหนดราคาและประสิทธิภาพ

ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศมาเลเซีย ไฟฟ้าถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ ดังนั้นการให้บริการกระแสไฟฟ้าจึงเกี่ยวพันกับรัฐบาลโดยตรง บทบาทของรัฐบาลนอกจากจะต้องจัดให้มีไฟฟ้าใช้อย่างพอเพียงแล้ว ในเรื่องของราคาค่ากระแสไฟฟ้าจะต้องมีการกำหนดไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนกับประชาชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับคนยากคนจน)

นโยบายการกำหนดราคาค่ากระแสไฟฟ้าที่การไฟฟ้าต่าง ๆ นำมากำหนดโดยยึดหลักพื้นฐานอัตราค่าเฉลี่ยของราคาค่าต้นทุน (กล่าวคือ คัดจากค่าพลังงานการผลิต ค่าพลังงาน และค่าบริการจัดการ) ขึ้นอยู่กับจำนวนหน่วยที่ใช้ ตามนโยบายได้มีการกำหนดราคาจากต้นทุนเฉลี่ยโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเงินที่ต้องการเกี่ยวกับรายได้ อย่างไรก็ตามมิได้เป็นหลักประกันในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และยิ่งกว่านั้นผู้บริโภคไม่อาจทราบต้นทุนค่าใช้จ่ายอย่างแท้จริงในการให้บริการเหล่านั้นได้ นั่นคือต้นทุนที่การไฟฟ้าบวกเผื่อไว้ สำหรับการขยายกำลังผลิตผู้บริโภคก็ไม่มีโอกาสรู้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

การกำหนดราคาค่าด้วยวิธีที่มีประสิทธิภาพอีกอย่างหนึ่ง คือ ยึดหลักกำหนดราคาตามต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น (marginal cost pricing principle หรือ MCPP) หลักการอันนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของรัฐสวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์ (welfare economics) ที่ไม่ได้มุ่งกำไรเชิงธุรกิจเพียงอย่างเดียว นั่นคือการเพิ่มขึ้นของราคาจะเป็นไปตามต้นทุนค่าใช้จ่ายการผลิต จากการเพิ่มการใช้ไฟฟ้า MCPP นี้มาจากแนวคิดของรัฐสวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีการกระจายใช้ทรัพยากรให้มีประ

⁹⁴ PRIVATIZATION AND DEREGULATION IN ASEAN AND THE Ec. "MAKING MARKETS MORE EFFECTIVE". (SINGAPORE : INSTITUTE OF SOUTHEAST ASAIN STUDIES, 1990). PP 54 - 58.
แปลโดย ปรีดี ณ สงขลา.

สิทธิภาพและสร้างความพอใจแก่ลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า จากหลักการอันนี้ผู้ใช้ไฟจะสามารถรู้ที่มาของค่าใช้จ่ายต้นทุนในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าได้

คุณลักษณะพิเศษของธรรมชาติการใช้ไฟฟ้าก็คือ มีการเปลี่ยนแปลงตามช่วงของเวลาตามฤดูกาล และไม่สามารถกักเก็บไฟฟ้าไว้ให้ใช้เมื่อต้องการเป็นการผลิตและจ่ายให้ใช้ในทันทีทันใด ดังนั้น การไฟฟ้าจึงต้องมีกำลังผลิตเผื่อเพียงพอที่จะสนองต่อความต้องการใช้ไฟสูงสุด (peak) ในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดได้ ต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้าในช่วงที่มีความต้องการสูงสุดมักจะมีต้นทุนสูง เพราะจำเป็นต้องเดินเครื่องที่มีประสิทธิภาพในการผลิตค่อนข้างต่ำ แต่ค่าใช้จ่ายสูงเพื่อเสริมกำลังผลิตให้พอเพียง ขณะที่ในช่วงความต้องการไฟฟ้าต่ำ (off peak) จะเดินเครื่องเฉพาะที่มีประสิทธิภาพสูง ดังนั้น เมื่อนำวิธีคิดค่ากระแสไฟฟ้าตามค่าต้นทุนกำลังผลิต หรือ MCPP มาใช้ จะทำให้ราคาค่ากระแสไฟฟ้าต่ำในช่วง off-peak และจะสูงในช่วง peak

ในการคิดส่วนต่างของราคาค่ากระแสไฟฟ้าตามส่วนต่างของต้นทุนผลิตนั้น ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ส่วนต่างต้นทุนระยะสั้น (Short Run marginal cost หรือ SRMC) และส่วนต่างต้นทุนระยะยาว (Long Run marginal cost หรือ LRMC) ในส่วน SRMC ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องจะนำมาคิดเฉพาะค่าเชื้อเพลิงและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยไม่รวมต้นทุนการผลิตที่เป็นต้นทุนคงที่ สำหรับ LRMC จะเกี่ยวข้องกับต้นทุนคงที่ด้วย โดยการปรับเปลี่ยนไปใช้โรงไฟฟ้าระบบใหม่ที่มีต้นทุนต่ำ (เช่น ชนิด Combine cycle plant) ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าราคาค่ากระแสไฟฟ้าตามต้นทุนผลิต หรือ MCPP และสำหรับในช่วง off-peak จะขึ้นกับส่วนต่างต้นทุนผลิตระยะสั้น หรือ SRMC สำหรับราคาค่ากระแสไฟฟ้า MCPP ในช่วง peak จะขึ้นอยู่กับต้นทุนผลิตทั้งระยะสั้นและต้นทุนผลิตระยะยาว คือ จะต้องคิดทั้ง SRMC และ LRMC

การจ่ายกระแสไฟฟ้าในชนบท

เพื่อเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของชาวบ้านชนบทให้ดีขึ้น รัฐบาลมาเลเซียได้เน้นการขยายบริการสาธารณูปโภคออกไปยังชนบทให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งไฟฟ้าเป็นสิ่งสำคัญ การมีไฟฟ้าใช้กับไม่มีไฟฟ้าใช้ในถิ่นชนบท แสดงถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนและหมู่บ้าน ดังนั้น การมีหรือไม่มีไฟฟ้าจะเป็นตัวชี้ถึงสถานะของชนบทนั้น ๆ โครงการบริการไฟฟ้าให้ทั่วถึงจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติทุกฉบับ ในปี ค.ศ. 1977 กรมการไฟฟ้าชนบทได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมี บทบาทดังนี้

1. เพื่อเป็นผู้ดำเนินการจัดหาทรัพยากรที่มีอยู่มาดำเนินการให้บริการไฟฟ้าให้บรรลุป้าหมายการให้บริการกระแสไฟฟ้าในชนบท

2. เป็นผู้ริเริ่มในการแก้ปัญหาอุปสรรคต่อโครงการจัดหาพลังงานไฟฟ้า ให้ได้สำเร็จลุล่วงไป
3. เพื่อหาวิธีการและแนวทางรณรงค์ให้มีการใช้ไฟฟ้าให้เป็นประโยชน์ในการเพิ่มพูนรายได้ของชาวชนบท

แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงพลังงาน (Ministry of Energy) จะเป็นผู้วางมาตรฐานในการคัดเลือกลำดับความสำคัญของหมู่บ้านที่จะต้องให้บริการกระแสไฟฟ้า การไฟฟ้า NEB และการสื่อสารไปรษณีย์ Telecom and Post เป็นผู้ดำเนินการให้บริการลวดคู่ประสงค์ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานนี้ได้ถูกแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนไปแล้ว อาจไม่สนใจในการลงทุนให้บริการไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในถิ่นที่ห่างไกล เพราะต้นทุนจะสูงกว่าผลตอบแทนที่ได้รับ แต่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นด้วยเหตุผลทางการเมืองที่จะต้องจัดหาไฟฟ้าให้ทั่วถึง เพื่อความยุติธรรมและเพื่อลดกระแสความแตกแยกลง ซึ่งปัจจัยนี้ขึ้นอยู่กับบทบาทของรัฐในการใช้อำนาจต่อบริษัทเอกชนเหล่านั้นให้ดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด ถ้ารัฐไม่ลงมาจัดการให้ดีกว่าจะไม่บังเกิดผลสำเร็จในการให้บริการไฟฟ้าในชนบท การยกมาตรฐานชีวิตชนบทก็ไม่บังเกิดผล

การแปรรูปและการบริหารจัดการ

ได้มีการกล่าวกันว่าความสำเร็จในการบริหารจัดการของธุรกิจที่แปรรูปแล้วขึ้นอยู่กับว่ามีผู้จัดการเพียงพอรหรือไม่ อย่างไรก็ตามในประเทศมาเลเซียยังขาดผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถอยู่มาก ซึ่งตัวนายกรัฐมนตรีเองก็เคยกล่าวไว้ว่า “มาเลเซียไม่มีจุดแข็งในการบริหารจัดการขณะนี้เราไม่มีผู้จัดการที่ดีพอเพียง ที่มีอยู่ขณะนี้ขีดความสามารถอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นบางคนยังไม่ซื่อสัตย์สุจริตอีกด้วย ถ้าจะให้การแปรรูปเป็นตัวแก้ปัญหาอาการป่วยของประเทศชาติ เราจำเป็นต้องมีผู้จัดการที่ดีและจำนวนมากด้วย”

อย่างไรก็ตามมีคนในรัฐบาลแย้งว่า การจะมีผู้จัดการที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีการแข่งขัน และขีดหลักทำกำไรสูงสุด ฉะนั้นถ้าจะให้ประสบความสำเร็จในการแข่งขันจริง ๆ แล้วฝ่ายบริหารจัดการต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่าธุรกิจต้องมีกำไร หลีกเลียงไม่ให้เกิดความเสี่ยงต่อการถูกซื้อกิจการไปโดยบุคคลอื่น แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วการแปรรูปในประเทศมาเลเซียจะได้ผู้จัดการที่เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันหรือเป็นส่วนใหญ่ที่มาจากภาครัฐในธุรกิจก่อนแปรรูปนั่นเองที่มานั่งอยู่ในคณะกรรมการบริหารบริษัท เนื่องจากอิทธิพลทางการเมืองนั่นเอง ไม่ได้มีพื้นฐานมาจากคุณความดีหรือความสามารถในการบริหารที่แท้จริงของผู้จัดการเหล่านั้น แต่ถ้าหากมีการเปิดให้มีการคัดเลือกเฟ้นหาตัวผู้บริหารต่อสาธารณะอย่างเปิดเผยแล้วก็จะได้การบริหารจัดการที่ดีกว่านี้

การแปรรูปกับสวัสดิการแรงงาน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มักจะถูกต่อต้านจากสหภาพแรงงาน พวกสหภาพฯ มีความรู้สึกว่าการจ้างและรายได้รวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีอยู่จะถูกกระทบหากการแปรรูปเกิดขึ้น ทุกธุรกิจเอกชนต่างมุ่งหวังทำกำไรสูงสุด จึงหลีกเลี่ยงที่จะต้องมีการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มค่าบริการจากลูกค้า การลดต้นทุนที่ได้ผลวิธีหนึ่งก็คือ ลดจำนวนพนักงานลงมากกว่านั้น ถ้ามีการขึ้นราคาคอนยากคนจนที่เป็นลูกค้าก็จะถูกระทบไปด้วย

สหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีอำนาจต่อรองสูง พวกนี้รับรู้และเข้าถึงการเมืองและฝ่ายบริหารในรัฐบาล และมีสถานะที่สูงกว่าพวกสหภาพแรงงานในภาคเอกชน ดังนั้นหากมีการแปรรูปไปเป็นภาคเอกชนแล้วบทบาทสถานะของพวกเขาจะถูกลดลงไปด้วย มีหน้าจ้ำยังมีโอกาสเป็นไปได้มากที่จะถูกกีดกันออกไปไม่ให้เป็นตัวแทนสหภาพในบริษัทเอกชนหลังแปรรูปก็เป็นได้ เพื่อจัดปัญหาเหล่านี้รัฐบาลจึงได้ตกลงกันดังนี้

1. จะไม่มีการลดจำนวนพนักงานหลังแปรรูปเป็นห้วงระยะเวลาหนึ่งหลังการแปรรูปแล้ว
2. พนักงานจะไม่ถูกรีดถอนผลประโยชน์ที่เคยได้รับ แต่อย่างไรก็ตามพนักงานสามารถเป็นผู้ถือหุ้นมีความเป็นเจ้าของ จะได้รับปันผลและผลประโยชน์อื่น ๆ โดยที่เมื่อก่อนแปรรูปจะไม่ได้รับเลย

แต่ดูเหมือนว่าการแปรรูปของกิจการไฟฟ้า NEB ยังไม่ได้บรรลุเป้าหมายการแข่งขันและเพิ่ม ประสิทธิภาพที่แท้จริง หรือแม้การเพิ่มความเจริญเติบโต เพียงแค่เป็นการลดภาระทางการเงินของรัฐ และบรรลุเป้าหมายในนโยบายเศรษฐกิจใหม่ของรัฐบาลเท่านั้น (New Economic Policy) อย่างไรก็ตามนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มก็ยังมีความกังวลว่าการลดภาระทางการเงินจะทำให้เพียงบางส่วนเท่านั้น เพราะการแปรรูปกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ไม่ได้ทำให้มีการแข่งขันเพิ่มขึ้น เนื่องจากความซับซ้อนจากกลยุทธ์ทางการตลาดและกลไกการผลิต การลงทุนด้านการผลิตสายส่งและสายจำหน่ายไฟฟ้าจำเป็นต้องมีการลงทุนเป็นจำนวนเงินมหาศาล รวมทั้งการบริหารจัดการที่ดี มองในแง่การแข่งขันอาจจะไม่เหมาะสมสำหรับบริษัทที่ต้องทำให้บรรลุเป้าหมายไปพร้อมกันทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป้าหมายสองอย่างนี้ จะมีความขัดแย้งซึ่งกันและกันอีกด้วย

สรุป

การเพิ่มพูนของหนี้เงินกู้ต่างประเทศ การขาดดุลงบประมาณการมหาสถา และความต้องการรับภาระขาดทุนของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลต้องพิจารณา นโยบายพัฒนาประเทศ แนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาที่คือโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมถึงกิจการไฟฟ้าด้วย เป็นที่หวังไว้ว่าการแปรรูปการไฟฟ้าแห่งชาติ NEB จะทำให้การจ่ายกระแสไฟฟ้าให้กับประชาชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้การแปรรูปจริง ๆ ในขณะนี้จะยังไม่เกิดก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นการผิเวลาหรือสถานที่ที่จะให้คำรับรองหรือคาดการณ์ล่วงหน้าได้ การจะแปรรูปกิจการไฟฟ้าให้ประสบความสำเร็จฝ่ายรัฐ โดยเฉพาะผู้บริหารจะต้องทุ่มเทอุทิศความพยายามอย่างจริงจัง ต้องคำนึงถึงด้านสังคม ต้องมีการจัดสวัสดิการการช่วยเหลือคนยากจน (โดยเฉพาะคนชนบท) รวมทั้งการให้บริการด้านไฟฟ้าก็ต้องใส่ใจเป็นพิเศษ ถ้ามุ่งแต่การแข่งขันโดยเสรีมากเกินไป รวมทั้งประสิทธิภาพในการจ่ายไฟฟ้า NEB หลังการแปรรูปหากถูกกำหนดเป้าหมาย คือ กำไรสูงสุดอาจจะมี การขึ้นค่าไฟฟ้าและไม่มุ่งหวังที่จะบริการไฟฟ้าให้กับชนบท ซึ่งจะเป็นการทำร้ายคนจนในชนบทและ ขัดขวางนโยบายการกระจายสวัสดิการการช่วยเหลือแก่ชาวชนบท จะต้องมีมาตรการตรวจสอบ และถ่วงดุลย์ "check and balance procedures" เมื่อมีการแปรรูป นั่นคือจะต้องมีการออกกฎหมาย ระเบียบควบคุม โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นการกระทบต่อประชาชน จึงควรให้มีการเปิดเวทีแสดง ความคิดเห็นสาธารณะ ความเห็นของสหภาพและความเห็นของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ว่ามีความคิดเห็นอย่างไร เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดข้อผิดพลาดในทางปฏิบัติ ฟ้องร้องกัน การ นื้อโกง และการตัดสินใจที่อาจจะดีขึ้นได้ นอกจากนั้นข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากกลุ่มสห ภาพต่าง ๆ จะช่วยหลีกเลี่ยงมิให้มีผลเสียต่อสวัสดิภาพ สวัสดิการของพนักงานภายหลังการแปรรูป ด้วยประเทศมาเลเซีย นับว่ามีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างมากที่สุด เริ่มด้วยสถานที่ตั้งอยู่ ในโซนเอเชียด้วยกัน ปัญหาพื้นฐานของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคล้ายกัน เป็นประเทศที่กำลัง พัฒนาเหมือนกัน สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการไฟฟ้านั้นก็มีนโยบายคล้ายกันคือมีเป้าหมายให้ หมู่บ้านในชนบทมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึง เป็นการอำนวยความสะดวกและเพิ่มพูนรายได้แก่ประชา ชน โดยไม่ได้มุ่งหวังกำไรแค่เพียงอย่างเดียว การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าก็ใช้สูตรความสัมพันธ์จาก ปัจจัยหลายอย่าง และสาเหตุหลักของการที่ต้องมีการแปรรูปก็คือ รัฐวิสาหกิจมีหนี้ต่างประเทศพอก พูนขึ้นอย่างมหาศาล รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบกับภาวะขาดทุน ขาดสภาพคล่องทางการเงิน รัฐบาลไม่อาจแบกรับภาระต่อไปได้ ผู้วิจัยเห็นว่า มาเลเซียเป็นประเทศที่ควรแก่การศึกษาในเรื่อง ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกประเทศหนึ่งซึ่งควรแก่การติดตามต่อไป

ภาคผนวก ก.

พระราชบัญญัติ

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503
(แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542)

ในพระปรมาภิไธย

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

สังวาล

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ให้ไว้ ณ วันที่ 20 กันยายน 2503

เป็นปีที่ 15 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

“โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอันมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเคหสถานในทรัพย์สินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

* คำปรารภความเดิมถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 3 บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค" หมายความว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

"ผู้ว่าการ" หมายความว่า ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

"พนักงาน" หมายความว่า พนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมทั้งผู้ว่าการ

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

การจัดตั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทุน และเงินสำรอง

มาตรา 6 ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า "การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค" เรียกโดยย่อว่า "กฟภ." และให้ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า "PROVINCIAL ELECTRICITY AUTHORITY" เรียกโดยย่อว่า "PEA" มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

(2) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงาน ไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

มาตรา 7 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์

(1) ให้เขตส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

มาตรา 16 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 7 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

(2) ในประเทศใกล้เคียง

มาตรา 8 การผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภค และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอันว่าด้วยกรณีนั้น

มาตรา 9 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคล

มาตรา 10 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตั้งสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร หรือจังหวัดอื่นใด และจะตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่ใดก็ได้

มาตรา 11 ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สิน และความรับผิดชอบ ตลอดจนธุรกิจอันเป็นขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

มาตรา 12 ทุนประเดิมของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคประกอบด้วย

(1) เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 ขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(2) ทรัพย์สินและสิทธิที่รับโอนมาจากองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ทั้งนี้ เมื่อได้หักหนี้สินขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกแล้ว

มาตรา 13 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(2) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานำ รับจํานอง โอน รับโอน แลกเปลี่ยน ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(3) ดำรงและวางแผนงานที่จะทำใหม่ หรือขยายเพิ่มเติมภายในเขตท้องที่ตามมาตรา 7

(4) กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงผลิตพลังงานไฟฟ้า สายส่งสําคัญสูง หรือสายส่งสําคัญต่ำ และเครื่องอุปกรณ์อื่น ๆ ตลอดจนเชื้อเพลิงซึ่งใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาและหลักเศรษฐกิจรวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิตพลังงานไฟฟ้าในโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าต่าง ๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

มาตรา 10 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดั่งที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 13 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดั่งที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

(5) กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้าภายใต้บังคับ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดค่าบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก

(6) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้ และรักษาทรัพย์สินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(7) กู้ยืมเงิน หรือลงทุน

(8) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(9) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่กิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(10) เข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะ เป็นของเอกชนหรือของรัฐ ทั้งในประเทศ และนอกประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(11) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

มาตรา 14 ทรัพย์สินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา 15 ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงานผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตาม มาตรา 34 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 37 ทวิ หรือมาตรา 38 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 16 เงินสำรองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้ประกอบด้วย เงินสำรองเพื่อขาดเงินสำรองค่าเสื่อมราคา และเงินสำรองอื่น ๆ ตามแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร

มาตรา 17 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารตามระเบียบของคณะกรรมการซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

* มาตรา 15 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

หมวด 2

การกำกับ การควบคุม และการบริหาร

มาตรา 18 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และเพื่อประโยชน์ในการนี้ จะสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือทำรายงานขึ้นก็ได้

มาตรา 19 ในกรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนำเรื่องเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี

มาตรา 20 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค" ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน ผู้ว่าการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินสิบสามคน

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา 21 ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และต้องมีความรู้และมีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจการไฟฟ้า วิศวกรรม การเศรษฐกิจ การเงิน หรือกฎหมาย

มาตรา 22 ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ

“(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือในกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม หรือพ้นจากการเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวยังไม่ครบสามปี เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิดชอบในกิจการเช่นนั้น หรือเป็นประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ดำเนินกิจการโดยการมอบหมายของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในกิจการตามมาตรา 13 (9) และ (10)

(2) เป็นพนักงานนอกจากผู้ว่าการ

* มาตรา 20 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

** มาตรา 22 (1) ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 23 ภายใต้บังคับมาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 42 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางแผนนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการต่าง ๆ ตามความในมาตรา 13
- (2) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ
- (3) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง และการถอดถอนพนักงาน
- (4) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงาน และข้อบังคับว่าด้วยระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงาน
- (5) กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
- (6) กำหนดอัตราเงินเดือนพนักงาน
- (7) วางข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบพนักงาน
- (8) วางข้อบังคับว่าด้วยการจำหน่ายทรัพย์สินและหนี้สูญออกจากบัญชี ทั้งนี้ตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป

อัตราราคาขายดังกล่าวใน (5) ให้กำหนดในอัตราอันสมควรเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ

(ก) สำหรับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงาน รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคา กองทุนสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์อื่น ๆ เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวและโบนัส

(ข) สำหรับการชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระหนี้เกินกว่าจำนวนที่จัดสรรไว้เป็นค่าเสื่อมราคา และสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาสินทรัพย์ใหม่แทนสินทรัพย์เดิม และ

(ค) ที่จะจัดให้มีเงินสำรองเพียงพอสำหรับเป็นเงินสำรองเผื่อขาดและเป็นค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่อันจำเป็นในการขยายกิจการและลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบตามความในมาตรา 43

ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการวางไว้ตามความใน (4) นั้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้ว่าการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อความเช่นว่านั้นในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 24 ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

มาตรา 23 วรรคหนึ่ง ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 24 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้

มาตรา 25 ประธานกรรมการและกรรมการ ข่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระตามความ
ในมาตรา 24 เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (4) ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่

บัญญัติไว้ในมาตรา 22

ในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ ให้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการ หรือ
กรรมการเข้าแทน แล้วแต่กรณี ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้าแทนนี้ ข่อมอยู่ในตำแหน่งให้เพียงเท่า
กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 26 ประธานกรรมการและกรรมการข่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่คณะ
รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 27 ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ ซึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยและต้อง
เป็นผู้มีความรู้ และมีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจการไฟฟ้า วิศวกรรม การ
เศรษฐกิจ หรือการเงิน

ให้ผู้ว่าการได้รับเงินเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนดและอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่า
คณะกรรมการจะให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่อง ไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนสมรรถภาพ
มติให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่งต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ
ทั้งหมด นอกจากผู้ว่าการ

การแต่งตั้ง การกำหนดเงินเดือน และการให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรานี้จะต้องได้
รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา 28 ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการ
หรือถ้าเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่แล้วก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือในกิจการที่กระทำให้
แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือในกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับกิจการของการไฟฟ้าส่วน
ภูมิภาค ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม หรือพ้นจากการเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวยังไม่

มาตรา 28 (1) ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ.
2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

ครบสามปี เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิดชอบในกิจการเช่นว่านั้น หรือเป็นประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ดำเนินกิจการโดยการมอบหมายของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในกิจการตามมาตรา 13 (9) และ (10)

- (2) เป็นข้าราชการประจำหรือผู้มีตำแหน่งการเมือง หรือ
- (3) เป็นผู้ไม่อาจทำงานได้เต็มเวลาให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

มาตรา 29 ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทุกตำแหน่ง

ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ ในการบริหารกิจการของการไฟฟ้าส่วน ภูมิภาค

มาตรา 30 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นผู้กระทำการในนามของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และเป็นผู้กระทำการแทนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และเพื่อการนี้ผู้ว่าการจะมอบอำนาจให้ตัวแทนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ได้ตั้งขึ้นตามมาตรา 10 หรือบุคคลใด ๆ ปฏิบัติกิจการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้

ในกรณีที่มีข้อบังคับซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 23 วรรคท้ายกำหนดว่า นิติกรรมใดผู้ว่าการจะทำได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน บรรดานิติกรรมที่ผู้ว่าการทำขึ้นโดยมิได้รับความเห็นชอบดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน

มาตรา 31 ผู้ว่าการมีอำนาจ

(1) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนชั้น ลดชั้นเงินเดือนหรือตัดเงินเดือน และกำหนดเงื่อนไขในการทำงานของพนักงาน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้ แต่ถ้าพนักงานเช่นว่านั้นเป็นพนักงานชั้นที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้อำนวยการฝ่ายต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน และ

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้

มาตรา 29 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 32 เมื่อผู้ว่าการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือเมื่อตำแหน่งผู้ว่าการว่างลงและยังมิได้แต่งตั้งผู้ว่าการให้คณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนผู้ว่าการ และให้นำมาตรา 28 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ผู้รักษาการแทนผู้ว่าการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับผู้ว่าการ เว้นแต่อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการในฐานะกรรมการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

มาตรา 33 ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงานอาจได้รับโบนัสตามที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด 3

การสร้าง และบำรุงรักษา ซึ่งระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า

มาตรา 34 เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาซึ่งระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า เช่น สายส่งตักสูงหรือสายส่งตักต่ำ เสา สถานีไฟฟ้า และอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พนักงานมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เทศสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราว ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) การใช้สอยนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า และการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า และ

(2) ได้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

มาตรา 32 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 34 และมาตรา 35 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

หมายเหตุ พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 เพิ่มเติมดังนี้-

มาตรา 5 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินที่คิดว่าจะต้องเวนคืน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงานดังกล่าวในวรรคหนึ่ง บุคคลเช่นว่านั้นย่อมเรียกเงินค่าทดแทนจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้

มาตรา 35 เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าและระบบการส่งหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือตั้งสถานีไฟฟ้า ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา 36 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินสายส่งตักย์สูง หรือสายส่งตักย์ต่ำไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือป่า หรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียน

ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินตอนใดตอนหนึ่งเพื่อกระทำการดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้ที่ดินแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยจำนวนเงินค่าทดแทนอันเป็นธรรมเว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นและให้ความยินยอมด้วย

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่เกี่ยวข้องทราบภายในเวลาอันสมควร เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการ เพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 37 เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจตัดต้นไม้หรือรากของต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายส่งตักย์สูงหรือสายส่งตักย์ต่ำ เสาสถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ได้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ต้นไม้มีอยู่ก่อนเวลาเดินสายส่งตักย์สูง หรือสายส่งตักย์ต่ำ หรือป่า หรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในต้นไม้เท่าที่ควรเสียหายเพราะการกระทำนั้น

มาตรา 36 และมาตรา 37 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

“มาตรา 37 ทวิ เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจทำการรื้อถอนเท่าที่จำเป็น ในกรณีดังกล่าวต่อไปนี้

(1) การรื้อถอนป้าย โครงสร้างสำหรับติดตั้งป้าย หรือสิ่งอำนวยความสะดวกหรือป้องกันอันตรายในการก่อสร้าง ที่ติดหรือตั้งขึ้นล้ำเข้ามาอยู่ใกล้สายส่งสํักย์สูงหรือสายส่งสํักย์ต่ำ เสาสถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ

(2) การรื้อถอนป้าย โครงป้าย หรือสิ่งอื่นใดที่ปิดหุ้มคลุมทับสายส่งสํักย์ต่ำ หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่อยู่ใต้หรือบนกันสาดอาคารชั้นล่างหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคาร

ทั้งนี้ โดยไม่ต้องใช้เงินค่าทดแทน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

กรณีที่สิ่งใด ๆ ตามวรรคหนึ่งมีอยู่ก่อนเวลาเดินสายส่งสํักย์สูง หรือสายส่งสํักย์ต่ำ หรือปักเสาหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียเท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้น

มาตรา 37 ตริ ในการดำเนินการตามมาตรา 34 มาตรา 36 มาตรา 37 หรือมาตรา 37 ทวิ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิกานำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางค่อสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วย

เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิกานำเงินทดแทนไปวางค่อสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิกามีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยทางไปรษณีย์ตอบรับ ในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดค่อกันเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

มาตรา 37 จัตวา ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่การไฟฟ้าส่วนภูมิกานำกำหนด ไม่ว่าบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่า

“เพิ่มเติมมาตรา 37 ทวิ มาตรา 37 ตริ และมาตรา 37 จัตวา โดยมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542

ทดแทนที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาควางไว้หรือฝากไว้ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการตามมาตรา 37 ตรี วรคสองแล้ว

การฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนโรงเรือน หรือการทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้น หรือการดำเนินการใด ๆ ของพนักงานต้อง สะดุดหยุดลง

ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่น ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคาร ออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับจากวันที่ต้องมีการจ่าย วาง หรือฝากเงินค่าทดแทนนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นพอใจและได้รับเงินค่า ทดแทนไปแล้ว หรือมิได้ฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนต่อศาลภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือได้ แจ้งเป็นหนังสือสละสิทธิไม่รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ใดจะเรียกร้องเงินค่าทดแทนนั้นอีกไม่ได้

มาตรา 38 ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อป้องกันภัยอันตรายหรือความเสียหาย พนักงานมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ของบุคคลใดในเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ เพื่อตรวจสอบ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า และอุปกรณ์ประกอบอื่น ๆ แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ ครอบครอง อยู่ ณ ที่นั้นด้วยก็ให้พนักงานแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ

มาตรา 39 ในการกระทำกิจการต่าง ๆ ตามความในมาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 37 ทวิ หรือมาตรา 38 พนักงานจะต้องพยายามมิให้เกิดความเสียหาย แต่ถ้าเกิดความเสียหายขึ้น การ ไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายนั้น

มาตรา 40 ผู้ใดขัดขวางการกระทำของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือพนักงานตามความ ในมาตรา 34 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 37 ทวิ หรือมาตรา 38 จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้ง จำทั้งปรับ

หมวด 4

ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

มาตรา 38 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 39 และมาตรา 40 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับ ที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 41 ในการดำเนินกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้คำนึงถึงความปลอดภัย ประโยชน์ของรัฐและประชาชน

*** มาตรา 42 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึง จะดำเนินการต่อไปนี้ได้

- (1) เพิ่มหรือลดทุน
- (2) กู้ยืมเงินครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเกินหนึ่งร้อยล้านบาท
- (3) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินสิบล้านบาท
- (4) ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในประเทศใกล้เคียง
- (5) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (6) จัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด
- (7) เข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐ ทั้งในประเทศ และนอกประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด

มาตรา 43 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจัดทำงบประมาณประจำปีงบประมาณแยกเป็นงบ ลงทุน และงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และให้ความเห็น ชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา 44 รายได้ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้รับจากการดำเนินงาน ให้ตกเป็นของการ ไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 43

รายได้ที่ได้รับในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักรายจ่ายดังกล่าวแล้วให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ ตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

แต่ถ้ารายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับรายจ่ายดังกล่าว นอกจากเงินสำรองที่ระบุไว้ใน มาตรา 23 และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาคเท่าจำนวนที่ขาด

*** มาตรา 42 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 44 วรรคสอง ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความใหม่แทนดังที่พิมพ์ไว้ข้างต้น

มาตรา 45 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรี กล่าวถึงผลงานในปีที่ล่วงแล้วของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

หมวด 5

การร้องทุกข์และการสงเคราะห์

มาตรา 46 ให้พนักงานมีสิทธิร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงโทษได้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้

มาตรา 47 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจัดให้มีกองทุนสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์อื่น ๆ เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและครอบครัวในกรณีพ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

การจัดให้มีกองทุนดังกล่าวในวรรคก่อน การกำหนดประเภทของผู้ที่พึงได้รับการสงเคราะห์จากกองทุน และหลักเกณฑ์การสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุนให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการวางไว้

ข้อบังคับดังกล่าวในวรรคก่อน ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด 6

การบัญชี การสอบ และการตรวจ

มาตรา 48 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาควางและรักษาไว้ซึ่งระบบการบัญชีที่ทันสมัยเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า มีการสอบบัญชีภายในเป็นประจำ และมีสมุดบัญชีลงรายการ

(1) การรับและจ่ายเงิน และ

(2) สินทรัพย์และหนี้สิน

ซึ่งแสดงผลของการดำเนินงาน และฐานะการเงินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่เป็นอยู่จริง และตามที่ควรตามประเภทงานพร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายงานนั้น ๆ

มาตรา 49 ทุกปีให้คณะกรรมการตั้งผู้สอบบัญชีคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อสอบและรับรองบัญชีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นปี ๆ ไป

ห้ามมิให้ตั้งประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ ผู้อื่นซึ่งเป็นผู้แทนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พนักงาน หรือผู้มีส่วนได้เสียในการงานที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจัดทำเป็นผู้สอบบัญชี

มาตรา 50 ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในเวลาอันสมควรได้ทุกเมื่อ และเพื่อการสอบบัญชีให้มีอำนาจไต่ถามหรือสอบถามประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ ผู้อื่น ซึ่งเป็นผู้แทนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือพนักงาน

มาตรา 51 ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานว่าด้วยข้อความคำชี้แจงอันควรแก่การสอบบัญชีที่ได้รับตลอดจนความสมบูรณ์ของสมุดบัญชีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาครักษายู่และต้องแถลงด้วยว่า

- (1) งบดุลและบัญชีซึ่งตรวจสอบนั้นถูกต้องตรงกับสมุดบัญชีเพียงไรหรือไม่ และ
- (2) งบดุลและบัญชีซึ่งตรวจสอบนั้นแสดงการทำงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่เป็นอยู่ตามจริงและตามที่ควร ตามข้อความคำชี้แจงและความรู้ของผู้สอบบัญชีเพียงไรหรือไม่

มาตรา 52 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจบัญชีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในเมื่อรัฐมนตรีร้องขอ

มาตรา 53 ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันหลังจากวันสิ้นปีบัญชีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องโฆษณารายงานประจำปี แสดงบัญชีงบดุลบัญชีทำการและบัญชีกำไรขาดทุนเพียงวันสิ้นปีพร้อมกับรายงานของผู้สอบบัญชีที่คณะกรรมการตั้งขึ้นตามความในมาตรา 49

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ศ. ธนะรัชต์

นายกรัฐมนตรี

(77 ร.จ.800 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 27 กันยายน 2503)

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันนี้องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ขยายปริมาณงานและมีกิจการไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมาก คือ มีการไฟฟ้าอำเภอและจังหวัดถึง 130 แห่ง และยังคงต้องรับโอนกิจการไฟฟ้าเทศบาลและสุขาภิบาลมาดำเนินการผลิตและจำหน่ายอีกประมาณ 63 แห่ง ในเร็ววันนี้ ทั้งรัฐบาลได้มอบหมายให้สร้างการไฟฟ้าตามอำเภอต่าง ๆ ที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้อีกประมาณ 225 แห่ง ให้มีไฟฟ้าใช้โดยทั่วถึงภายใน 3 ปี และมีนโยบายที่จะให้การผลิตและจ่ายกระแสไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคทั้งหมดเป็นหน้าที่ขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ยังเป็นผลให้ได้รับเงินช่วยเหลือมาดำเนินการปรับปรุงกิจการไฟฟ้าของประเทศให้รู้คหน้ายิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกท้องถิ่นและกิจการอุตสาหกรรมของชาติ

ภาคผนวก ง.

พระราชบัญญัติ

ทุนรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2542

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2542

เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

"บริษัท" หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

"พนักงาน" หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ เลขานุการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย

มาตรา 4 ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใด มาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็น ประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ผู้อำนวยการสำนักงาน ประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ให้ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 6 ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา 7 การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 ให้แต่งตั้งโดยระบุดัวบุคคล

มาตรา 8 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (5) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9

มาตรา 9 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (2) ได้รับความเสียหายหรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(4) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

มาตรา 10 ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา 11 กรรมการตามมาตรา 5 ที่ไม่ใช่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ถ้าเป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้งเคยเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือที่ปรึกษาการเงิน ที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้น หรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท ให้แจ้งกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนเข้าปฏิบัติหน้าที่หรือนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

มาตรา 12 ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการตามมาตรา 5 จะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานตามปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 13 ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการ และแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา 21

(3) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรี ที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (2)

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

- (5) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้
- (6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้
- (7) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 14 การประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมในเรื่องนั้น แต่ถ้ามีประชุมขอให้ผู้นั้นแจ้งข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นก็ให้อยู่ในที่ประชุมได้เพื่อการนั้นเท่านั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่า คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ที่ต้องออกจากที่ประชุม

มาตรา 15 ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ตาม พระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเชิญผู้แทนจากหน่วยงานหรือบุคคลใดทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

มาตรา 16 เมื่อคณะกรรมการอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการ โดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการค้าเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้ง

จากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใด เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา 17 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 16 พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) คณะกรรมการมีมติให้ออก
- (5) มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5

มาตรา 18 ให้นำมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี แต่ข้อห้ามมิให้เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามมาตรา 12 มิให้ใช้บังคับกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 19 ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา 33 (1) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(3) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียน สำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(4) กำหนดชื่อของบริษัท

(5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชี

ในวาระเริ่มแรก

(6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

(8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (7) และ (8)

(10) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้น ให้เปิดเผยต่อ สาธารณชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์

มาตรา 20 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท จะแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้

คณะกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 และให้นำมาตรา 18 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา 19 ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนขอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

มาตรา 22 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้วให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเกี่ยวแก่การนั้น

ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ

เมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายการต่าง ๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 23 ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้อोनหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 24 ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้สินต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง สิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา 25 ในวันที่จดทะเบียนตามมาตรา 22 ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่า การเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัท ยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิมแล้วแต่กรณี

มาตรา 26 ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นที่บทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรือคงได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัททงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาดามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่

สัญญาดังกล่าวมีคำขอแก้ไขอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของ คู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิ ดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหายตามความเป็นธรรม อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 27 ให้คณะกรรมการตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง มีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่าง ๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง รวมทั้งวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้ง ผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค

ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลตามมาตรา 13 (3) มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการ เปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ กำหนดโดยคณะกรรมการตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง

มาตรา 28 ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 26 ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

มาตรา 29 เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 และมาตรา 28 ให้รัฐบาล รายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า

มาตรา 30 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 12 หรือมาตรา 18 หรือมาตรา 20 ประกอบกับมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 31 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำโดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประวัติของผู้วิจัย

ชื่อ นายอุดม เขียวครามจีน
 เกิดวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2484 ที่อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม
 ที่อยู่ปัจจุบัน 90/317 หมู่ที่ 3 ต.บางรักใหญ่ อ.บางบัวทอง จ.นนทบุรี
 การศึกษา - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2519
 - เนติบัณฑิตไทยสมัย 35 พ.ศ. 2525.

ตำแหน่งหน้าที่การงานใน กฟภ

- นิติกร ระดับ 7 การไฟฟ้าเขต 3 นครปฐม พ.ศ. 2529
- นิติกร ระดับ 8 การไฟฟ้าเขต 3 นครปฐม พ.ศ. 2533
- ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองกฎหมาย พ.ศ. 2535
- รองผู้อำนวยการกองกฎหมาย พ.ศ. 2536
- รองผู้อำนวยการกองสอบสวนและพัฒนาระเบียบ พ.ศ. 2540
- ผู้อำนวยการกองสอบสวนและพัฒนาระเบียบ พ.ศ. 2541
- ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายธุรการ พ.ศ. 2542 - 2543