

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐบาลประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกกำลังสนใจที่จึงดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่  
ว่าจะเป็นประเทศพัฒนา เช่น อังกฤษ เยอรมัน สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น หรือประเทศที่นิยม  
ลัทธิสังคมนิยมประชาธิปไตย เช่น สวีเดน สเปน และโปรตุเกส หรือประเทศกำลังพัฒนาทั้ง  
หลาย เช่น บราซิล บังกลาเทศ ตุรกี เม็กซิโก และมาเลเซีย แต่ถึงกระนั้นก็ตามโครงการ  
แปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วโลก ซึ่งมีกว่า 1,000 โครงการนั้น มีเพียง 100-150 โครงการเท่านั้น  
ที่ขายไปแล้ว โดยรัฐวิสาหกิจที่ขายไปแล้วส่วนใหญ่มักเป็นรัฐวิสาหกิจด้านสิ่งทอ อาหารกระป๋อง  
การก่อสร้าง ธนาคาร และโรงแรม ส่วนกิจการสาธารณูปโภคส่วนใหญ่มักยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่  
อังกฤษเป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปไกลมากที่สุด โดยมุ่งแปรรูปกิจการ  
ภาครัฐบาลโดยส่วนรวมทั้งที่เป็นรัฐวิสาหกิจและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ ส่วนมาเลเซียมุ่งแปรรูป  
รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น องค์การโทรคมนาคม กิจการโทรศัพท์ กิจการของ  
สายการบิน และการท่าเรือ เป็นต้น

ขอบเขตของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในโลกปัจจุบันค่อนข้างกว้างมาก รูปแบบที่นิยมมาช  
ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมี 9 รูปแบบด้วยกัน คือ

- การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ (withdrawal from service provision)
- การขายกิจการ (divestiture)
- การลงทุนร่วมระหว่างรัฐกับเอกชน (joint public-private venture)
- การจ้างเหมา (contracting out)
- การให้สัมปทาน (franchising)
- การให้เช่า (Leasing)
- การเพิ่มเสรีภาพในการดำเนินการ (liberalization)

## การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

1) รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีความเป็นมาค่อนข้างยาวนาน โดยเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 กล่าวคือ มีการก่อตั้งบริษัทแห่งชาติที่ดำเนินงานโดยรัฐบาล เพื่อลดบทบาทและอิทธิพลทางธุรกิจของต่างชาติ บทบาทและจำนวนรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นมากเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ในปี ค.ศ. 1953 จะเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษ 1950 มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจถึง 52 แห่ง การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีจุดมุ่งหมายเพื่อรองรับการขยายตัวทางอุตสาหกรรม การบริโภคและความมั่นคงของประเทศ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นส่วนใหญ่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพลังงาน การคมนาคมขนส่ง (Transportation and Communication) และอุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมราคาสินค้าและบริการบางประเภท เป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล ส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นนโยบายของรัฐ เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นการลงทุนในบริการขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ต้องการเงินทุนสูง และเพื่อดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งการให้บริการทางด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน

2) นับแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเริ่มเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการแข่งขันเสรี และให้ความสำคัญกับธุรกิจเอกชนมากขึ้น โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะไม่เข้าไปทำกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้โดยเอกชน จากผลของนโยบายดังกล่าว ทำให้จำนวนรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยลดลงจากร้อยกว่าแห่งเหลือเพียง 74 แห่ง ในปัจจุบัน ในจำนวนนี้เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทไม่ใช่อำนาจการเงิน (Nonfinancial State Enterprises) ถึง 54 แห่ง โดยกิจการส่วนใหญ่เน้นทางด้านการคมนาคมขนส่ง และอุตสาหกรรมการผลิต แม้ว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจของไทยในปัจจุบันจะมีเพียง 61 แห่ง แต่จำนวนทรัพย์สินทั้งสิ้น ในปี ค.ศ. 1995 มีจำนวนสูงถึง 2,266,661.11 ล้านบาท งบลงทุนทั้งสิ้น 355,237.42 ล้านบาท

แม้ว่าขนาดของภาครัฐวิสาหกิจจะ เล็กลงแต่บทบาทของรัฐวิสาหกิจนับว่ายิ่งใหญ่และมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ให้บริการทาง

ด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม  
 ถ้าพิจารณาถึงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนคุณภาพของสินค้าและบริการที่ให้แก่  
 ประชาชนแล้ว พบว่ายังไม่ดีเท่าที่ควร และเมื่อมองย้อนหลังไปยังสมัยเมื่อเริ่มมีการจัดตั้ง  
 รัฐวิสาหกิจจะพบว่าปัญหาส่วนใหญ่ที่รัฐวิสาหกิจประสบอยู่จะเป็นผลมาจากลักษณะโครงสร้างที่ไม่  
 เอื้ออำนวยของรัฐวิสาหกิจและวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นความ  
 ไม่พร้อมในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็ได้ และเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างรัฐวิสาหกิจจะพบว่าส่วน  
 ใหญ่ยังขาดความคล่องตัวและอิสระในการบริหารและขาดอำนาจในการตัดสินใจ เนื่องจากติด  
 อยู่กับระเบียบข้อบังคับทางราชการหลายอย่าง นอกจากนี้การบริหารงานต้องอยู่ภายใต้การ  
 ควบคุมขององค์กรต่าง ๆ ถึง 8 องค์กร คือ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ  
 คณะกรรมการนโยบายนี้ของประเทศ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักตรวจเงินแผ่นดิน และกระทรวงเจ้าสังกัด  
 ส่วนทางด้านวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น พบว่าส่วนใหญ่ไม่ได้มุ่งหวังผลตอบแทน  
 ทางธุรกิจ จึงทำให้การตั้งราคาไม่เป็นไปตามกลไกตลาด บ่อยครั้งมีการกำหนดราคาต่ำกว่า  
 ต้นทุน เพื่อเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล เช่น การลดแรงกดดันทางด้านเงินเพื่อ  
 ส่งเสริมกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจบางด้าน และเพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่ให้บริการของ  
 รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

ปัญหาความอยู่รอดของรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่ท้าทายแก่ผู้ที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะในช่วง  
 ที่ประเทศต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ดังเช่นในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 ประเทศ  
 ไทยต้องประสบกับปัญหาเงินเฟ้อที่รุนแรง ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แนนอน  
 รัฐวิสาหกิจทุกแห่งเผชิญกับปัญหาด้านทุนที่สูงขึ้น โดยที่การปรับตัวเองของรัฐวิสาหกิจนั้นทำได้  
 ยากกว่าเอกชน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายตรึงราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจเพื่อ  
 ลดแรงกดดันทางด้านเงินเฟ้อ เมื่อประกอบกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีจำนวนลดลงเนื่องจาก  
 ภาวะการคลังที่ไม่เอื้ออำนวย ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องหันไปขอความช่วยเหลือทางการเงิน  
 ต่างประเทศเพิ่มขึ้น



การแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้กลายเป็นเรื่องที่น่าสนใจหรือกำลังกลายเป็นความจำเป็นทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะแต่ในประเทศสังคมนิยมหรือชาติที่กำลังพัฒนาเท่านั้น แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม เช่น สหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น ฯลฯ ก็ได้นำเอาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปใช้ และปรากฏผลสำเร็จมาแล้ว สำหรับประเทศไทยในช่วงกลางทศวรรษ 1980 ก็ได้มีแนวคิดที่จะปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและกำหนดแนวทางปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการฯ มีมติเห็นชอบในนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเร่งด่วนต่าง ๆ ในขณะนั้น คือ ปัญหาทางการเงินของรัฐบาลอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจ ปัญหาเรื่องการเพิ่มขึ้นของหนี้ต่างประเทศ ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพการบริหารงาน ตลอดจนคุณภาพของสินค้าและบริการที่ผลิตโดยรัฐวิสาหกิจ มาตรการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี ได้ถูกนำมาใช้มาตรการเหล่านี้ประกอบด้วย การยุบเลิก (liquidation) การแปรรูป (privatisation) การขยายกิจการรัฐวิสาหกิจให้เอกชนเข้ามาร่วมบริหารงาน และการนำให้เอกชนเช่า เป็นต้น

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ซึ่งถือว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ ประกอบกับในช่วงดังกล่าวฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจดีขึ้นมาก เป็นผลมาจากความเอื้ออำนวยการของภาวะเศรษฐกิจและการลดลงของราคาน้ำมัน ทำให้แนวความคิดการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงไป จากการลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจโดยการยุบเลิก หรือขยายกิจการให้เอกชนมาเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชน และในการดำเนินงานรัฐบาลได้ยุบเลิก บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด โดยรวมไว้กับบริษัทการบินไทยจำกัด ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการร้านค้าปลอดภาษีบริการขนส่งผู้โดยสารของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย รวมทั้งทำเรือพาณิชย์แหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้สัมปทานบริษัทเอกชนดำเนินการโครงการใหญ่ ๆ เช่น โครงการรถไฟยกยกระดับ และโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 เป็นต้น โครงการสำคัญที่รัฐบาลให้เอกชนร่วมลงทุนบางส่วน โดยที่รัฐวิสาหกิจยังถือหุ้นส่วนใหญ่ ได้แก่ โครงการสำรวจและผลิตน้ำมันและก๊าซของบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด และการนิคมอุตสาหกรรม

เป็นต้น ส่วนรัฐวิสาหกิจทำให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นส่วนน้อย ได้แก่ โรงงานกระดาษบางปะอิน บริษัท สหโรงแรมไทย และการท่องเที่ยว จำกัด (โรงแรมเอราวัณเดิม)

6) แม้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยที่ผ่านมาั้นจะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งก็ตาม แต่รัฐบาลก็ต้องเผชิญกับปัญหาหลายด้านในการแปรรูป ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

6.1) มีการต่อต้านทั้งจากกลุ่มผู้บริหาร พนักงานรัฐวิสาหกิจ และสหภาพแรงงาน เนื่องจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้คำนึงถึงผลกระทบจากการแปรรูปต่อความมั่นคงในการทำงาน ค่าจ้างและสวัสดิการ ประกอบกับนโยบายการแปรรูปของรัฐบาลไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

6.2) การติดขัดในด้านกฎหมาย มีผลให้การแปรรูปบางลักษณะ เช่น การนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจบางแห่งเข้าตลาดหลักทรัพย์ทำไม่ได้ ซึ่งในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอาจต้องใช้เวลาและบางครั้งทำได้ยากเนื่องจากการแทรกแซงของอำนาจทางการเมือง

6.3) ความไม่แน่นอนของนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะนโยบายทางด้านราคาและบรรยากาศทางการเมืองในบางช่วง ทำให้เอกชนเกิดความลังเลเกี่ยวกับการตัดสินใจเข้าร่วมลงทุนกับรัฐบาล

6.4) เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการทำให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นมากมายจนไม่เป็นที่พอใจต่อเอกชน เฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์การคัดเลือกและการจัดสรรผลประโยชน์ให้พนักงานอย่างเท่าเทียม ทั้ง ๆ ที่ประสิทธิภาพการทำงานต่ำซึ่งเป็นผลมาจากคนล้นงาน นอกจากนี้เอกชนที่จะร่วมลงทุนและรัฐบาลยังขาดความเชื่อใจซึ่งกันและกัน

6.5) ประการสุดท้ายเป็นเรื่องของการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์ถึงเหตุผลของการแปรรูปให้แก่พนักงานและประชาชนทั่วไปเข้าใจอย่างทั่วถึง ซึ่งการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเป็นการช่วยลดการขัดแย้งและแรงต่อต้าน

จากการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้ได้บทสรุปบางประการในการแก้ปัญหาการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานโดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ปัญหาทางการเงินของรัฐบาลอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจ ปัญหาเรื่องการเพิ่มขึ้นของหนี้ต่างประเทศ ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารงาน ตลอดจนคุณภาพของสินค้าและบริการที่ผลิตโดยรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ทั้งนี้โดยรัฐบาลจำเป็นต้องหาทางเพิ่มศักยภาพและความ



สามารถในด้านการลงทุน ตลอดจนยอมรับการบริหารงานในเชิงธุรกิจมาขึ้นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และรัฐบาลควรส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนในโครงการของรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิเช่น โดยการให้เอกชนเช่า ให้สัมปทานแก่เอกชนดำเนินการ การจัดตั้งบริษัทร่วมทุนกับเอกชน รวมทั้งการแปลงสภาพความเป็นเจ้าของในบางส่วน หรือกิจการทั้งหมด โดยการขายหุ้น จากนายจ่ายโอน เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาใหม่ ถ้ากิจการนั้นเอกชนสามารถทำได้ ตลอดจนรัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะขยายกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้ว ยกเว้นกรณีที่เกิดกิจการนั้นเป็นกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ และความมั่นคงของชาติ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ได้ก่อตั้งเพื่อวัตถุประสงค์ใด ถ้าได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์นั้นแล้ว หรือหมดความจำเป็นก็ควรยุบเลิกหรือโอนกิจการนั้นให้เอกชนทำแทน

## 2. บทสรุปสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ

1) จากการที่ได้ศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักร การที่รัฐบาลอังกฤษในสมัยนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ทั้งกิจการประปา ก๊าซ เชื้อเพลิง การไฟฟ้า กิจการโทรศัพท์ การผลิตเหล็กกล้า และการคมนาคมขนส่ง โครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ช่วยแก้ไขข้อขัดข้องของการขาดทุนของกิจการที่ถูกแปรรูป ซึ่งในปี 2522 มีจำนวนถึง 4.5 พันล้านดอลลาร์ กลับกลายเป็นกำไรถึงปีละ 3 พันล้านดอลลาร์<sup>5</sup> ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจที่ได้แปรรูปไปแล้วนั้น ปัจจุบันมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพเพิ่มอย่างมากมาย อัตราผลตอบแทนของการลงทุนก็เพิ่มสูงขึ้น และในหลายกรณีก็สามารถลดราคาจำหน่ายแก่สาธารณชนที่ต่ำลงได้อีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของอังกฤษนั้นได้อำนวยผลประโยชน์ทั้งแก่ประเทศชาติ ผู้บริโภค

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>5</sup> อำนวย วีรวรรณ, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ทางเลือกด้านการเงินและโอกาส," *The Executive* (มกราคม 2535) : 76.

พนักงาน รวมทั้งนักลงทุนด้วย ส่วนในญี่ปุ่นซึ่งโดยปกติแล้วภาคเอกชนก็มีความเข้มแข็งมากอยู่แล้ว ก็ได้ค้นพบเช่นเดียวกันว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือที่มีความเหมาะสมในการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านธุรกิจของตน ญี่ปุ่นได้ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสำคัญ 3 ประเภท คือ กิจการรถไฟ กิจการโทรคมนาคม และกิจการยาสูบ ซึ่งก็ประสบความสำเร็จอย่างงดงาม แต่ประสบการณ์ของญี่ปุ่นไม่ได้เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาทางการเงิน แต่หากเป็นเพราะรัฐบาลมีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการ และให้เอกชนเข้าดำเนินการแทน ซึ่งช่วยทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังมีความหวังว่าหุ้นของกิจการจะเป็นที่สนใจของนักลงทุนใหม่ ๆ เมื่อมีการเสนอขายต่อสาธารณชน

2) สิงคโปร์เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่และมีบทบาทนำในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เมื่อปี 2528 มีรัฐวิสาหกิจอยู่ 56 กิจการ ซึ่งในจำนวนนี้มีอยู่ 23 กิจการ ที่ถูกระบบวุฒิสภาวุฒิสภาจะออกกฎหมาย และขณะนั้นมีรัฐวิสาหกิจในอัยกว่า 12 กิจการ ทดทั้งนี้เขาไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้วเป็นการปูทางสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างรวดเร็วต่อไปในอนาคต

3) ในมาเลเซีย รัฐบาลได้วางแผนดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยได้ระบุว่า มีรัฐวิสาหกิจอยู่ 246 กิจการ 6 อยู่ในข่ายที่ควรจะมีการแปรรูป ในจำนวนนี้ 69 กิจการ มีการวางแผนว่าจะแปรรูปภายใน 2 ปี และอีก 107 กิจการ จะมีการแปรรูปภายใน 5 ปี เมื่อสิ้นปี 2533 รัฐวิสาหกิจ 37 กิจการ ได้ถูกทำการแปรรูปไปเสร็จเรียบร้อยแล้ว

4) ในอินโดนีเซีย ได้มีการสำรวจรัฐวิสาหกิจจำนวน 189 กิจการ 7 และพบว่า มี 92 กิจการ มีผลการดำเนินการไม่น่าพอใจมากอีก 37 กิจการไม่น่าพอใจ ส่วนที่เหลืออีก 60 กิจการ มีผลการดำเนินการที่น่าพอใจหรือน่าพอใจมาก รัฐบาลอินโดนีเซียได้วางแผนที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 52 กิจการ ที่มีผลการดำเนินการไม่น่าพอใจมาให้เสร็จเรียบร้อยภายใน 2-3 ปี ข้างหน้านี้

6 เรื่องเดียวกัน, หน้า 77

7 เรื่องเดียวกัน.

5) ในฟิลิปปินส์ รัฐบาลได้ดำเนินการขายทรัพย์สินที่ยึดมาจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายในเมืองดาเวาโอตะวันออก พร้อมทั้งได้ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แต่เดิมอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อหารายได้มาแก้ไขปัญหายาเสพติด และภาระหนี้สินต่างประเทศที่มีอยู่เป็นอันมากด้วย รัฐบาลฟิลิปปินส์นั้นได้เริ่มดำเนินการขายแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่เดือนธันวาคม 2529 และได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้วกว่า 30 กิจการ อย่างไรก็ตาม ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกมากที่อยู่บนแผนที่จะแปรรูปต่อไป ซึ่งงานจำนวนนี้รวมทั้งกิจการธนาคารพาณิชย์ สายการบิน และบริษัทผลิตเหล็กด้วย

6) สรุปรแรงจูงใจระดับชาติกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ อาจจะมีเหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกันในยุโรปตะวันออกแรงจูงใจพื้นฐานคงจะมาจากอุดมการณ์ทางการเมืองและนโยบายที่จะปรับเปลี่ยนมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบการตลาด สำหรับกลุ่มละตินอเมริกาคงจะมองเห็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าเป็นวิธีการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้หลุดพ้นจากภาวะชะงักงันและสภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง นอกจากนั้นก็อาจต้องลดภาวะหนี้ต่างประเทศที่มีอยู่อย่างมากมายอีกด้วย ส่วนญี่ปุ่นและประเทศในเอเชียตะวันออกเกิดขึ้นจากความวิตกกังวลเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ แต่ในสหราชอาณาจักรนั้นได้ดำเนินการขายแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เพื่อให้สภาพทางการคลังมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการให้สูงขึ้นอีกด้วย

สำหรับกลุ่มประเทศอาเซียนหรือประเทศต่าง ๆ ในเอเชียอาคเนย์ เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย และประเทศไทยนั้น การผลักดันนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็มีเหตุผลความสำคัญมาจากความต้องการที่จะลดภาระหนี้สินของรัฐที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและลดการแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหารจัดการ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้สูงขึ้นด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศทั้งสามนี้ ยังได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในด้านปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ก็เพื่อให้โครงการต่าง ๆ ดำเนินไปได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อันจะอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ส่วนในฟิลิปปินส์นั้น เนื่องจากการบริหารประเทศอย่างบิดพลิ้วมาเป็นเวลานาน อดยกกลุ่มผู้ก่อการร้ายจึงต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อบรรเทาภาวะการขาดดุลงบประมาณ นอกจากนั้นยังเป็นการเคลื่อนย้าย



ทรัพยากรจากภาคเอกชนเข้ามาช่วยสนับสนุนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย สำหรับ  
 สิ่งครบถ้วนนี้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ เพื่อจะ เพิ่มจำนวนหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อรองรับการขยาย  
 ตัวของเงินออกในประเทศ ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุผลสำคัญ

### บทสรุปเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

กระบวนการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมักจะประสบความสำเร็จในกลุ่มประเทศที่  
 พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ประสบความสำเร็จเหลวอยู่บ่อย ๆ ในประเทศที่กำลังพัฒนา เหตุผล  
 และคำอธิบายสำหรับข้อสรุปดังกล่าวก็คือ

1) ในประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ  
 เอาไว้แจ่มชัด ส่วนในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นรัฐบาลมักจะขาดแรงสนับสนุนทางการเมืองและ  
 วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มักจะสับสนหรือขัดแย้งกันเอง การที่จะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไป  
 ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับแต่ละรัฐวิสาหกิจที่จะดำเนินการ  
 อย่างชัดเจน และหากว่าการแปรรูปนี้เป็นเพียงการเปลี่ยนจากการผูกขาดโดยรัฐบาลไปเป็น  
 การผูกขาดโดยเอกชนและกลายเป็นเครื่องมือของฉันทาคติทางการเมืองด้วยแล้ว ก็ไม่มีทางที่  
 จะบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้เลย

2) เหตุผลอีกข้อหนึ่งก็คือ ความขัดแย้งกันในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐบาล  
 มักจะต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุนไปเสีย แต่กิจการเหล่านั้นมักจะหา  
 คนซื้อไม่ได้ในขณะที่เดียวกันนักลงทุนโดยทั่วไปจะต้องการซื้อกิจการที่มีผลกำไร ซึ่งรัฐบาลก็ไม่เต็ม  
 ใจที่จะขาย

3) เหตุผลอีกประการหนึ่ง ได้แก่ปัญหาเรื่องราคาของทรัพย์สิน ซึ่งบางครั้งไม่  
 สอดคล้องกับมูลค่าและศักยภาพในการทำรายได้ โดยที่นักลงทุนนั้นก็คาดหวังทั้ง เงินปันผลและ  
 กำไรจากมูลค่าหุ้นที่สูงขึ้นจากการลงทุนของตน ความต้องการของนักลงทุนจึงขัดแย้งกับรัฐบาลที่  
 มักจะกำหนดราคาทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเอาไว้สูง ทั้งนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียหายทางการเมือง  
 ที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังได้

4) การบริหารงานก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งด้วย เนื่องจากนักลงทุนมักจะคาดหวังว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะนำมาซึ่งการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีการกำกับควบคุมแบบราชการน้อยลง ดังนั้นหากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิได้มีการปรับปรุงการดำเนินงานและการบริหารจัดการไปด้วยแล้ว ก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จได้จากกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการนั้น มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จก้าวหน้าและความสามารถในการหารายได้ของรัฐวิสาหกิจแปรรูปในอนาคต

5) เหตุผลประการสุดท้ายก็คือ ในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ตลาดหลักทรัพย์ก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรจึงเป็นข้อจำกัดสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และบ่อยครั้งเป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวเลยก็ว่าได้ เพราะการจำหน่ายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจกระทำได้ยาก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจึงจำเป็นต้องมีตลาดหลักทรัพย์ที่มีการพัฒนาไปแล้วอย่างพอเพียงมาคอยรองรับกระบวนการนี้จึงจะสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

### ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในการศึกษาถึงปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยดีนั้น สามารถจะแยกออกได้เป็นปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้โดยประมวลเอามาได้จากประสบการณ์ของชาติต่าง ๆ

#### 1. ปัจจัยทางการเมืองและกฎหมาย

##### 1.1 อุดมการณ์ทางการเมือง

ความสำเร็จในการดำเนินการนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เงื่อนไขพื้นฐานประการแรก ก็คือ ตัวรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารนั้นจะต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) อันแน่วแน่และเด่นชัดซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายเศรษฐกิจที่ชัดเจนของฝ่ายอนุรักษ์นิยมทั้งในอังกฤษ อเมริกา เยอรมันตะวันตก และฝรั่งเศส ที่เน้นนโยบายเศรษฐกิจ

แบบตลาดนิยม สนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการ และเน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน หลักการ หรืออุดมการณ์ดังกล่าวเป็น หลังขั้นตอนที่สำคัญในระดับปฏิบัติการที่ทำทั่วประเทศ เหล่านี้ดำเนินนโยบายแปรรูปที่ลุล่วงไปได้ ดังนั้น อุดมการณ์จึงเป็นปัจจัยทางการเมืองที่สำคัญมาก เพราะในระหว่างการเลือกตั้งนั้น จะหมายถึงการนำเสนอนโยบายที่เด่นชัดต่อประชาชน และเมื่อได้รับเลือกเข้ามาแล้ว ก็ถือว่าเป็นสัญญาประชาคมที่จะต้องมุ่งมั่นนำนโยบายยุคปฏิวัติให้จงได้ อุดมการณ์ในลักษณะนี้จึงเป็นตัวแปรที่บ่งชี้ให้เห็นถึงเจตนาารมณ์ทางการเมือง ของรัฐบาลที่อยู่อำนาจ

## 1.2 ระบอบและโครงสร้างทางการเมือง



ในระบอบเผด็จการ หรือกึ่งเผด็จการนั้น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจจะนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย ขอเพียงแต่ผู้นำทางการเมืองต้องการ ทั้งนี้เพราะอำนาจในการตัดสินใจนั้นตกอยู่กับบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียว อย่างไรก็ตาม ในกรณีการประยุกต์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น อาจจะไม่มีการเมืองมาเกี่ยวข้องเลยก็ได้ เพราะส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการพิจารณาจากแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ หรือสังคมเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ในระบบประชาธิปไตย ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนนั้นจะผูกพันกับโครงสร้างทางการเมืองเป็นสำคัญ ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบพหุนิยม (Democracy) ที่มีกลุ่มอำนาจกระจายออกไป และคานอำนาจซึ่งกันและกัน พรรคการเมืองจะต้องมีความสามารถในการระดมเสียงสนับสนุนจากประชาชนให้แน่นหนาพอที่จะมาดวลดวลกับอำนาจของข้าราชการ และสหภาพแรงงาน ที่มีผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจ และจะขัดขวางนโยบายแปรรูปที่พรรคได้นำเสนอต่อประชาชน

## 1.3 กระบวนการศึกษาและรับรู้

ในประเทศที่มีระดับของการพัฒนาทางการเมืองค่อนข้างสูงขึ้น การขัดแย้งกันของกลุ่มผลประโยชน์จะแก้ไขได้โดยการต่อสู้กันอย่างเปิดเผย ด้วยเหตุ ด้วยผล ในระหว่างของการต่อสู้ดังกล่าว จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ และเข้าใจถึงประเด็นต่าง ๆ



ของปัญหาได้ละเอียดยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้าง การรับรู้ปัญหา และมีส่วนทำให้เกิด พลังสนับสนุนและสร้างการยอมรับ ต่อแผนนโยบายการแปรรูปมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้า นโยบายนี้ถูกนำเสนอในช่วงที่เศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของอำนาจรัฐ เช่น ในช่วงทศวรรษ 1970's ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างของการประสบความสำเร็จของนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอังกฤษ และฝรั่งเศส ที่มีสหภาพแรงงาน เข้มแข็งก็สืบเนื่องมาจากปัจจัยของการรับรู้และเข้าใจถึงปัญหาของประชาชนนั่นเอง

#### 1.4 องค์การรับผิดชอบและเจ้าของเรื่อง

ในการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนนั้น นอกจากจะต้องมีเจตนาชัดเจนและนโยบายอันแน่วแน่แล้ว ยังจะต้องมีแนวทางการปฏิบัตินโยบาย และองค์กรที่ได้รับมอบหมายไปดำเนินการอย่างเด่นชัด และในองค์กรทางการเมืองดังกล่าว จะต้องต้องมีทั้งผู้รับผิดชอบและเจ้าของเรื่อง ซึ่งจะทำหน้าที่ติดตาม และดูแลปฏิบัติการแปรรูปให้ลุล่วงไปจนถึงเป้าหมาย

#### 1.5 สภาพแวดล้อมทางกฎหมาย

ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก อเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์นั้น ความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ส่วนหนึ่งขึ้นกับสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย โดยสถานภาพทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศดังกล่าว เป็นบริษัทจำกัด อยู่แล้ว การแปรรูจึงเป็นแค่การขายให้แก่เอกชนไป แต่ในกรณีของประเทศที่โครงสร้างรัฐวิสาหกิจเป็นรูปองค์กร ที่เกิดมาจากกฎหมายพิเศษจะทำให้การแปรรูปเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น เพราะจะต้องทำเรื่องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ขอยกเลิกกฎหมายเดิม และแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นให้เป็นบริษัทจำกัดเสียก่อน (ตัวอย่าง เช่น กรณีของประเทศไทย)

## 2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเงิน

### 2.1 ภาวะเศรษฐกิจ

การที่การแปรรูปเป็นไปอย่างแพร่หลายในหลายประเทศในช่วงสิบปีที่ผ่านมา นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจที่เกิดมาจากการขึ้นราคาน้ำมัน ในสภาวะที่ฐานะการเงินและการคลังของประเทศต่าง ๆ ทรุดตัวลง ประเทศเหล่านั้นจึงต้องหาทางปลดเปลื้องภาระหนี้สินให้เบาลง การยอมรับนโยบายการแปรรูปก็เป็นหนทางหนึ่งที่จะลดภาระหนี้ลงไป อย่างในกรณีของเม็กซิโก ถึงกับบังคับให้ผู้ถือหุ้นรัฐวิสาหกิจไปนั้นต้องซื้อพันธบัตรรัฐบาลมาแลกกับหุ้นอีกทีหนึ่งด้วย แต่ในประเด็นนี้ทิศทาง อาจจะเป็นตรงกันข้ามก็ได้ โดยการที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้นทำให้รัฐเข้ามาแทรกแซงในกิจการของเอกชน ซึ่งกลับเป็นการเพิ่มภาระและบทบาทของภาครัฐบาลให้มีสูงขึ้นกว่าเดิม ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงและควบคุมธนาคารในประเทศชิลีและไทย เป็นต้น

### 2.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจ

สัดส่วนความสำคัญของภาครัฐบาล เมื่อเทียบกับภาคเอกชนในโครงสร้างส่วนร่วมของระบบเศรษฐกิจของประเทศ จะมีส่วนกำหนดความยากง่าย ในการผลักดันให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลาย ๆ ประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ที่ได้มีการยึดกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ (Nationalisation) มาแล้วในอดีต จะทำให้กิจกรรมในภาครัฐมีสัดส่วนสูง เมื่อเทียบกับภาคเอกชน ดังจะเห็นได้จากจำนวนรัฐวิสาหกิจของอังกฤษที่มีกว่า 500 แห่งก่อนปี พ.ศ. 2522 ส่วนในฝรั่งเศสนั้น บทบาทของรัฐในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจะวัดได้ด้วยยอดขายและการลงทุน ที่สูงถึงกว่าร้อยละ 30 และ 60 ตามลำดับ โดยเฉพาะภาคการธนาคารและการเงินนั้น รัฐมีบทบาทครอบคลุมเกือบทั้งหมด โครงสร้างทางเศรษฐกิจในลักษณะอย่างนี้ที่รัฐมีกิจการต่าง ๆ มากมายจะทำให้การแปลงสภาพการเป็นเจ้าของจากรัฐไปเป็นของเอกชนเป็นไปได้อย่างง่ายดาย

### 2.3 สภาพตลาดทุน

การแปรรูปจะเป็นไปได้ง่ายขึ้นนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยของสภาพตลาดทุน ในประเทศเจ้าของกิจการด้วย ถ้าตลาดทุนมีขนาดใหญ่และมีอุปสงค์ (Supply) เพียงพอที่จะลงทุนในกิจการที่รัฐฯ ต้องการรื้อน หรือเจ้าหน้าที่มีสถาบันทางการเงินที่มีความชำนาญสูง ในการช่วยให้เกิดการซื้อขายกิจการได้ในรูปแบบต่าง ๆ ก็จะเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้การแปรรูปครั้งสำคัญ ๆ เป็นไปด้วยดี เช่น กรณีของ British Telecom, British Gas ในอังกฤษ NTT ในญี่ปุ่น และ Saint Gobain, Paribas และ Societe Generale ในฝรั่งเศส

ในทุกประเทศที่ได้กำหนดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเอาไว้แล้วอย่างชัดเจนนั้นจะต้องมีนโยบายพัฒนาตลาดทุนควบคู่กันไปด้วย ต้องสร้างอุปสงค์ (Demand) ทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วยนโยบายและกลยุทธ์หลายรูปแบบ ซึ่งจะเห็นประกาศอยู่ตลาดเวลาในประเทศดังกล่าว

นอกจากสภาพตลาดทุนในแง่ของขนาดและการพัฒนาแล้วภาวะของตลาดหลักทรัพย์ก็เป็นตัวแปรที่สำคัญตัวหนึ่งในการกำหนดถึงความสำเร็จของการแปรรูป อย่างในกรณีของฝรั่งเศสนั้น ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแปรรูปในฝรั่งเศสล่าช้ากว่ากำหนดก็มาจากการที่ภาวะหุ้นตกต่ำทั่วโลกในช่วงปี 2530-2531

### 2.4 บรรยากาศของการแข่งขัน

หากกิจการที่รัฐกำลังพิจารณาแปรรูปนั้น ดำเนินการภายใต้บรรยากาศการแข่งขันที่ใกล้เคียงกับภาคเอกชนอยู่แล้ว โอกาสที่จะแปรรูปได้นั้นจะมีสูงกว่ากิจการที่รัฐให้การสนับสนุนหรือมีสิทธิพิเศษเช่นให้ผูกขาด ทั้งนี้ก็เพราะ นอกจากปัจจัยทางด้านสังคม และการเมืองแล้ว ปัญหาของการสร้างแรงจูงใจต่อผู้ลงทุน และปัญหาการประเมินค่าของกิจการ จะมีส่วนสำคัญที่ทำให้ขบวนการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินไปในบรรยากาศที่ขาดการแข่งขันเป็น



ไปได้ยาก ตัวอย่างของปริมาณการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะ เป็นเชิงพาณิชย์ เมื่อเทียบกับ รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะสาธารณูปโภคนั้นจะเป็นหลักฐานที่พิสูจน์ให้เห็นถึงผลของปัจจัยนี้เป็นอย่างดี

## 2.5 ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

แม้ว่า ความต้องการประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะเป็นทั้งสาเหตุและเงื่อนไขให้เกิดการแปรรูปก็ตาม แต่การที่จะแปรรูปได้สำเร็จนั้น มักจะขึ้นกับระดับความมีประสิทธิภาพของกิจการนั้น ๆ ด้วยจากตัวอย่างในหลาย ๆ ประเทศ จะเห็นได้ว่า ก่อนที่จะทำการแปลงสภาพความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจที่ด้อยประสิทธิภาพไปให้เอกชนคั้นนั้น มักจะต้องมีการฟื้นฟูกิจการให้มีประสิทธิภาพ และที่ผลการดำเนินงานขาดทุนนั้น มักทำไม่ได้ซึ่งจะสังเกตได้ว่ากิจการสำคัญ ๆ ที่แปรรูปขายโอนในด้านต่างประเทศนั้น มักมีผลการดำเนินงานในระดับที่พอใช้ได้ทั้งนั้น

## 2.6 ระดับการขยายตัวของกิจการ

กิจการของรัฐที่จำเป็นจะต้องมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในแง่ของขนาดและเทคโนโลยีต้องอาศัยเงินทุน ความรู้ และประสบการณ์ใหม่ทางด้านเทคนิคสูงจะมีโอกาสแปรรูปได้สูงเพราะ เงื่อนไขของปริมาณทุนที่จะต้องใช้มักจะสูงเกินกว่าที่รัฐจะแบกรับได้ทั้งหมด หรืออาจจะมาจากความจำเป็นที่จะต้องหลีกเลี่ยงการเป็นผู้ล้มล้างงานเชิงเทคโนโลยี ซึ่งจะก่อให้เกิดสภาวะการยอมรับการแปรสภาพ ตัวอย่างเช่น ในการแปรสภาพ บริษัท NTT ของญี่ปุ่นนั้นก็ได้รับวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่งไว้ว่า เพื่อยกระดับการสร้างสรรค์ทางเทคโนโลยีของกิจการ

## 2.7 โครงสร้างรูปแบบของกิจการ

กิจการของรัฐที่อยู่ในรูปแบบบริษัทที่สิทธิการ เป็นเจ้าของอยู่ในลักษณะหุ้นสามัญจะมีความได้เปรียบในแง่ของความพร้อมที่จะแปลงสภาพการ เป็นเจ้าของมาเป็นของเอกชน ได้มากกว่ารูปแบบลักษณะอื่น ๆ ดังนั้นข่าวของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบส่วนทุนของรัฐวิสาหกิจไทย หลาย ๆ แห่งให้เป็นหุ้นสามัญด้านาไปปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว ก็จะเป็นการปูพื้นที่ดีในการแปลงสภาพให้เป็นเอกชนในภายหลัง

## 2.8 ระเบียบบัญชีและการเงิน

ระเบียบบัญชีและการเงินที่ยังไม่ได้มาตรฐานสากลที่จะ เป็นที่ยอมรับของวง การธุรกิจทั่วไปนั้น ย่อมมีผลทำให้ต้นทุนไม่ย่อกลงทุนในกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ การจะนำบริษัทไปจดทะเบียนเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ได้ กิจการดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลัก เกณฑ์ของการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานที่ตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดเอาไว้อีกด้วย ดังนั้น การปรับปรุงแบบบัญชีและการเงินให้เข้ากับมาตรฐานสากลจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกอันหนึ่ง ในการที่จะเอื้ออำนวยให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างสำเร็จ

## 3. ปัจจัยทางสังคม

### 3.1 ค่านิยมและทัศนคติ

ในแต่ละประเทศนั้น ค่านิยมและการยอมรับภาคเอกชนให้เข้ามาตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคนั้น ยังมีความแตกต่างกันมากในขณะที่ยังประเทศเชื่อว่าการ มอบภาระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่เอกชนนั้นจะเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพและ ก่อให้เกิดความชอบธรรม แต่ในอีกหลาย ๆ ประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เชื่อถือภาค เอกชน ทั้งในแง่ของการมุ่งแสวงหาผลกำไรเกินควร และในการขาดประสิทธิภาพในการ

ดำเนินงาน เมื่อได้เข้ามารับมือกิจการแล้ว ประเทศที่อยู่ในกลุ่มหลังก็ย่อมที่จะทำการแปรรูป รัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชนได้ยาก

### 3.2 ความรู้ความเข้าใจ

แม้ว่าการแปรรูปกิจกรรมของรัฐจะได้แพร่หลายไปในหลายประเทศแล้วก็ตาม แต่ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็ยังไม่ได้กระจายออกไปในวงกว้างเท่าที่ควร ถ้าประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจน้อย โอกาสของความสำเร็จในการแปรรูปก็จะน้อยลงตามไปด้วย ถึงแม้ว่าตัวรัฐบาลอาจจะมีเจตนาแน่วแน่ และพยายามผลักดันให้เกิดการแปรรูปสักเพียงใดก็ตาม ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะไปได้ดีนั้น จึงต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีการรับรู้ที่ถูกต้อง และในวงกว้างพอซึ่งก็จะต้องใช้เวลาและงบประมาณพอสมควร แม้แต่ในกรณีของการแปรรูป British Telecom ของอังกฤษนั้นก็ยังต้องประชาสัมพันธ์เป็นเวลาดูถึง 18 เดือน

### 3.3 การว่างงาน

การแปลงสภาพความเป็นเจ้าของของรัฐวิสาหกิจที่มีพนักงานเป็นจำนวนมากนั้น ก็จะต้องมีการลดอัตราตำแหน่งงานลงไป หลังจากการแปรรูปซึ่งย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคม เนื่องจากการว่างงานและก่อให้เกิดปัญหาต่อต้านจากผู้เสียผลประโยชน์ การเตรียมงานรองรับและการชดเชยที่จูงใจจึงเป็นสิ่งจำเป็น เช่น ในกรณีของการรถไฟของญี่ปุ่นหรือของ NTT ที่ได้มีการออกกฎหมายระบุให้พนักงานของ NTT เดิมเป็นพนักงานต่อไปโดยไม่ต้องจ่ายบำเหน็จ (ในการฟื้นฟูสภาพเดิม) และให้ันอายุการทำงานต่อเนื่องไปกับบริษัทใหม่ที่มารับช่วงด้วย แต่อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจที่มีพนักงานเดิมน้อย หรือสามารถรับพนักงานเพิ่มขึ้น หลังจากแปรสภาพแล้ว ย่อมจะมีโอกาสแปรรูปสำเร็จได้ดีกว่า



### 3.4 การตอบสนองความต้องการทางสังคม

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของสังคมต้องสูญเสียไป เช่น กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการในเขตชนบทที่ไร้คุ่มทุนานเชิงพาณิชย์ และรัฐกำลังให้บริการอยู่ การแปรรูปที่ย่อมจะทำให้ยากกว่ากิจการที่จะส่งผลกระทบต่อทางด้านนี้น้อยกว่า

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ผ่านมา เอกสารเชิงวิจัยฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในเชิงแนวคิดของการนำรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มาพิจารณาปรับใช้ ในการผ่านคลายปัญหาด้านการลงทุนของ กพผ. ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เบื้องต้นเท่านั้น การที่จะตัดสินใจว่าทางเลือกในการแปรรูปวิธีใดเหมาะสมที่ กพผ. จะใช้ในขั้นตอนนี้ จึงอาจจะเป็นการสรุปการตัดสินใจที่รวดเร็วไป เพราะนอกจากจะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้เบื้องต้นในเชิงแนวคิด ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ นโยบายรัฐบาล ภาคเอกชน และตัว กพผ. เองแล้ว สิ่งที่จะต้องคำนึงอย่างยิ่งสำหรับการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็คือ การวิเคราะห์อย่างละเอียดในเชิงของการวิเคราะห์ด้านการเงิน การคลังของผลกระทบของการตัดสินใจเลือกรูปแบบของการแปรรูปฯ ด้วยวิธีต่าง ๆ ซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไป และเป็นขั้นตอนที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของเอกสารเชิงวิจัยนี้

ในบทที่ 5 ผู้เขียนได้สรุปผลของการวิเคราะห์ความเป็นไปได้เบื้องต้นของรูปแบบรัฐวิสาหกิจในแต่ละวิธีในตอนท้ายบท เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น จึงขอสรุปทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ กพผ. ไว้พอสังเขป ดังนี้

การจัดลำดับของการเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ กพผ.

1. ทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นไปได้ในปัจจุบัน ได้แก่ การจ้างเหมาเฉพาะเรื่องและการทำให้เช่าทรัพย์สิน ปัจจุบันดำเนินการอยู่แล้ว เพราะอยู่ในอำนาจที่สามารถกระทำได้

2. ทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นไปได้ ได้แก่ การขายทรัพย์สินหรือกิจการบางส่วน การจัดตั้งบริษัทนเคเรือ การร่วมทุนหรือร่วมค้า การให้สัมปทาน และการนำหุ้นออกขายสู่ภาคเอกชน ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านการเงิน วิสวกรรมและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด

3. ทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นไปไม่ได้สำหรับ กพผ. ได้แก่ การขายกิจการหรือทรัพย์สินทั้งหมด และการส่งเสริมให้มีการแข่งขัน ซึ่งการส่งเสริมให้มีการแข่งขัน (Liberalisation) เป็นส่วนที่น่าสนใจ เพราะ

- ทำให้เกิดการแข่งขัน
- ช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การ/หน่วยงานของรัฐ
- ทำให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างรัฐบาลกับเอกชน
- เพิ่มอัตรภาพในการค้า
- ลดความซับซ้อน (complexity) ในหน่วยงานของรัฐ
- ช่วยเปลี่ยนสไตล์การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ จากการถูกควบคุมด้วยกฎระเบียบขั้นตอน มาเป็นการดำเนินงานอย่างเอกชนแต่รัฐต้องกำหนดเงื่อนไข
- เพื่อรักษามลประโยชน์ของสาธารณรัฐ, สังคม
- เพื่อให้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกิจการรัฐวิสาหกิจ

หากรัฐคาดหวังที่จะได้รับประสิทธิภาพในทางด้านเศรษฐกิจ การแปรรูปแบบ Liberalisation น่าจะเป็นไปได้ และทำได้

ซึ่งได้สรุปทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ กพผ. มาตามมาตราที่ 5.1

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดลำดับทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ กพผ. มีความชัดเจนเชิงรูปธรรมมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของกิจกรรม

ของ กฟผ. ที่มีลักษณะ เป็นกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยง และบางกิจกรรมก็มีความเป็นไปได้ที่จะพิจารณาแยกส่วนออกไปดำเนินการ และผลจากข้อสรุปทางเลือกที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในลักษณะของโรงกาส-อุบสรรค และจุดเด่น-จุดด้อย ดังกล่าว กิจกรรมและรูปแบบที่ กฟผ. สามารถที่จะพิจารณาเพื่อการแปรรูปฯ ต่อไป ได้แก่

#### ก. กิจกรรมด้านการพัฒนากำลังผลิต

กฟผ. สามารถเปิดโรงกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการได้ ในลักษณะของการทำ co-generation ซึ่งหมายความว่า กระบวนการผลิตพลังงานความร้อนและพลังงานไฟฟ้าร่วมกัน เพื่อใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม โดยที่ กฟผ. จะเป็นผู้รับซื้อกระแสไฟฟ้า เหลือใช้ดังกล่าว เพื่อจำหน่ายต่อกับลูกค้าของ กฟผ. ต่อไป หรือ กฟผ. อาจร่วมลงทุนด้วยก็ได้

#### ข. กิจกรรมด้านการผลิตกระแสไฟฟ้า

โดยเปิดโรงกาสให้เอกชนเข้ามาลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า เพื่อผลิตและขายกระแสไฟฟ้าให้กับ กฟผ. และเอนโรงไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ในระยะเวลาที่กำหนด

#### ค. กิจกรรมด้านการจัดการ

สามารถพิจารณาได้หลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นการขายหุ้นผู้ส้าหรับนำเงินมาสมทบการลงทุนในกิจการของ กฟผ. การจัดตั้งบริษัทในเครือส้าหรับกิจกรรมในด้านของการวิศวกรรมระบบไฟฟ้า การให้เอกชนเช่าทรัพย์สิน ได้แก่ ยานพาหนะ เครื่องจักรกล อุปกรณ์ ตลอดจนการจ้างเหมาดำเนินการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในด้านของการผลิตด้านลิกไนต์ แทนที่จะต้องดำเนินการเอง

ทั้งหมดเหล่านี้ล้วนเป็นรูปแบบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่พิจารณาในขั้นต้นว่ามีความเป็นไปได้ในปัจจุบัน



สำหรับวัตถุประสงค์ของการแปรรูป ที่ต้องการจะให้รัฐวิสาหกิจลดลักษณะของการไร้แหล่งเงินทุนจากการกู้ (Debt Financing) มาเป็นจากทุน (Equity Financing) นั้น มีความเป็นไปได้แต่จะมีผลในระดับต่ำในอนาคตันานี้ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ได้แก่ เงินออมของภาคเอกชนในประเทศอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับความต้องการเงินลงทุนของ กพผ. ผลตอบแทนในการลงทุนของ กพผ. ไม่สูงพอจะจูงใจให้เอกชนมาร่วมลงทุน และประการสุดท้ายก็คือ ภาวะความต้องการใช้ไฟฟ้าในประเทศยังต้องขยายตัวอีกมาก ทำให้ความต้องการเงินลงทุนของ กพผ. เพิ่มขึ้นมากเกินกว่าความสามารถของภาคเอกชนที่จะรองรับได้

### แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

หลังจากผ่านขั้นตอนในการพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจนั้นต้องการอยู่ต่อไปหรือไม่ หากเห็นว่ารัฐวิสาหกิจใดสมควรมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และในการแปรรูปจะเป็นการแปรรูปทั้งหมดหรือแปรรูปเพียงบางส่วน สมควรที่จะจัดโครงสร้างขององค์กรให้เหมาะสมกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งจัดประเภทได้ดังนี้

- รัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า การรถไฟ การประปา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดคงไม่สามารถทำได้ ในการที่จะให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต้องมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง เพราะส่วนใหญ่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเกือบทั้งสิ้น

- รัฐวิสาหกิจที่เป็นการพาณิชย์ ซึ่งอาจจะจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา หรือเป็นบริษัทจำกัดหรือจัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี แยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. ถ้าตั้งตามพระราชกฤษฎีกา เอกชนยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการหลักได้ แต่ถ้าต้องให้คงรัฐวิสาหกิจนั้นไว้ แล้วให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย แต่ถ้าประสงค์จะแปรรูปทั้งหมด ก็ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น แล้วกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สิน เช่น การขายทรัพย์สินให้เอกชนไว้ตามกฎหมายที่ยกเลิกนั้นด้วย

ข. ถ้าตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การแปรรูปโดยสิ้นเชิงหรือบางส่วนก็ทำได้โดยการโอนหรือขายหุ้นนั่นเอง โดยดูจากข้อบังคับบริษัทว่ามีข้อบังคับในเรื่องการโอนหุ้นและโครงสร้างผู้ถือหุ้นอย่างไร ก็แก้ไขให้สามารถดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยขายหุ้นได้

ค. ถ้าตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะทำได้ก็ต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงานไฟฟ้า : การใช้หลายรูปแบบของการแปรรูป

- รูปแบบ SPP ในระยะแรก
- รูปแบบการจัดตั้ง Subsidiary Company ของ กฟผ. และแปรรูปโดยลดสัดส่วนภาครัฐเหลือต่ำกว่าร้อยละ 50 ที่เหลือเป็นประชาชนนักลงทุนทั่วไป ไม่มี Strategic partners แล้วขายโรงไฟฟ้าที่ดำเนินการผลิตได้แล้ว ให้รับไปดำเนินการผลิตขายกระแสไฟฟ้าให้ กฟผ. แทน ภายใต้วิธีการ Acquisition Project Financing
- รูปแบบการประมูล IPP และรูปแบบ SPP ในระยะต่อมา ยอมรับการผลิตไฟฟ้าของเอกชนที่ปราศจากการถือหุ้นของภาครัฐ
- รูปแบบการ Commercialize และ Corporatisation ของส่วนงานประเภทต่าง ๆ ของการไฟฟ้า เพื่อการ privatise เป็นเอกชนเต็มรูปแบบในอนาคตเมื่อมีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

เอ็กโก้เป็นส่วนแรกของ กฟผ. เพื่อการแปรรูปเต็มรูปแบบ

- กฟผ. จัดตั้งเอ็กโก้เป็นบริษัทย่อย Subsidiary Company ที่ กฟผ. ถือหุ้น 100 % ในระยะการ Structure โครงการในช่วง 2 ปีแรกก่อน โดยกำหนดให้มีโครงสร้างเป็น Holding Company เพื่อการระดมเงินส่วนทุน (Equity) โดยลดสัดส่วนการถือหุ้นของ กฟผ. เหลือเพียงร้อยละ 48 ที่เหลือเป็นเอกชน ประชาชน ผู้ลงทุนทั่วไป โดยไม่มี

Strategic partner แล้วจัดตั้งบริษัทย่อยเป็น Project Operating Company รับผิดชอบเงินทุนจากการก่อหนี้อีกประมาณ 3 เท่า เพื่อซื้อโรงไฟฟ้าระยะยงที่ก่อสร้างและดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าสำเร็จแล้ว วัตถุประสงค์ในการผลิตจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้ กฟผ. ภายใต้สัญญา Power Purchase Agreement ที่สามารถบริหารความเสี่ยงได้ด้วยตนเองดีที่สุด เพื่อการจัดหาเงินทุนและการบริหารที่มีผลผลิตสูงที่สุด

- เอ็กโกก็สามารถจัดตั้งบริษัทย่อยอื่น ๆ เพื่อดำเนินโครงการอื่น ๆ ได้เพิ่มเติมอย่างอิสระ ทุนองเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าระยะยง เช่น บริษัทผลิตไฟฟ้าขอนแก่น จำกัด บริษัทเอ็กโก เอนจิเนียริงแอนด์เซอร์วิส จำกัด ฯลฯ

จากการศึกษาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะสามารถแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ได้ โดยรัฐบาลอาจร่วมทุนกับภาคเอกชนจัดตั้งบริษัท เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (Special Purpose Funding Company - SPFC) เพื่อระดมทุนให้รัฐวิสาหกิจเฉพาะในโครงการใหญ่ ๆ ที่ต้องจ่ายเงินลงทุนเป็นจำนวนสูงมากก็ได้

### **ขั้นตอนในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการจัดตั้งบริษัทเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ**

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน เพื่อตั้งบริษัทเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

1. บริษัทเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (SFC) จะเป็นบริษัทที่สนับสนุนด้านการเงินหรือจัดหาทุนให้กับโครงการขยายงานของกิจการรัฐวิสาหกิจใหญ่ ๆ ที่มีจำนวนเงินในการลงทุนสูง เช่น โครงการไฟฟ้าร่วมระยะยง ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โครงการจัดซื้อเครื่องบินใหม่ของการบินไทย โครงการโรงไฟฟ้าลิกไนต์โครงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น และโครงการขยายงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็เป็นโครงการที่ไม่อยู่ในแผนการกู้เงินต่างประเทศ และไม่ได้วางแผนที่จะนำเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจหรือเงินงบประมาณแผ่นดินมาลงทุน



ภายหลังจากที่รัฐวิสาหกิจได้ทำสัญญาจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์และทรัพย์สิน เพื่อดำเนินงานตามโครงการกับทางบริษัทผู้ผลิตแล้ว บริษัท SPC ที่รัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นใหม่นี้จะเป็นผู้ชำระเงินให้ตามสัญญาให้กับผู้ผลิตแทนรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ หลังจากนั้นรัฐวิสาหกิจก็จะเข้าอุปกรณ์หรือทรัพย์สินที่ทำสัญญาดังกล่าวไปใช้งานทั้งหมด

อนึ่ง ในบริษัท SPC นี้ (รัฐวิสาหกิจจะถือหุ้นอยู่ไม่เกินร้อยละ 50) อาจมีการพิจารณาให้จัดตั้งขึ้นมากกว่าหนึ่งบริษัท เพื่อให้มีการแข่งขันและส่งผลให้รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นได้รับเงินภาษีที่ดีที่สุดและเมื่อบริษัท SPC นี้ดำเนินการประสบผลสำเร็จผู้ถือหุ้นอาจจะพิจารณาว่าบริษัทใหม่นี้ ว่างจะ เป็นกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนจากมหาชนต่อไป

## 2. ข้อตกลงระหว่างรัฐวิสาหกิจและบริษัท SPC ควรเป็นดังนี้

- ข้อตกลงทั่วไปร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบริษัท SPC ในเรื่องวัตถุประสงค์ ลักษณะสัญญาเช่า วิธีการชำระเงินค่าเช่าใช้ การคำนวณค่าเช่า ระยะเวลาในการเช่าและความรับผิดชอบ

- ข้อตกลงในรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินที่แต่ละ SPC โครงการต้องการจากบริษัท SPC และการคำนวณตัวแปรต่าง ๆ ที่ SPC จะใช้คำนวณค่าเช่าให้รัฐวิสาหกิจจ่ายค่าเช่า ผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย 3 ฝ่ายคือ

1) บริษัท SPC ที่จัดตั้งในฐานะผู้สนับสนุนด้านการเงินหรือจะลงทุนในโครงการนั้น ๆ รวมทั้งเป็นผู้ให้เช่าอุปกรณ์แก่รัฐวิสาหกิจ

2) ผู้ผลิตและติดตั้งอุปกรณ์ และ

3) รัฐวิสาหกิจในฐานะผู้เช่า และผู้ใช้อุปกรณ์ และทรัพย์สิน

รัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของอุปกรณ์และทรัพย์สิน ตามสเปคที่รัฐวิสาหกิจต้องการรวมทั้งคัดเลือกบริษัทผู้ผลิต และทำสัญญาจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์ และทรัพย์สินกับบริษัทผู้ผลิต

หลังจากที่รัฐวิสาหกิจทำสัญญาซื้อขายจัดหาอุปกรณ์และทรัพย์สิน กับบริษัทผู้ผลิตและติดตั้งแล้วรัฐวิสาหกิจจะทำสัญญาเช่าซื้ออุปกรณ์ และทรัพย์สิน ดังกล่าวกับบริษัท SPC และบริษัท SPC จะเป็นผู้ชำระเงินตามสัญญา ให้กับบริษัทผู้ผลิตแทนรัฐวิสาหกิจ ส่วนรัฐวิสาหกิจจะชำระเงินเป็นค่าเช่าประจำปี หรือประจำงวดในการเช่าซื้ออุปกรณ์หรือทรัพย์สินเป็นเงินบาทให้แก่บริษัท SPC แทน

อนึ่ง เมื่ออุปกรณ์และทรัพย์สิน ถูกนำไปใช้งานผ่านการตรวจรับจากรัฐวิสาหกิจแล้วบริษัทผู้ผลิตจะโอนกรรมสิทธิ์อุปกรณ์และทรัพย์สินให้แก่บริษัท SPC และเมื่อสัญญาเช่าครบกำหนดกรรมสิทธิ์นั้นจะตกเป็นของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจจะรับซื้ออุปกรณ์และทรัพย์สินนั้นคืนตามมูลค่าที่เหลือจากบริษัท SPC ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการจัดตั้งบริษัท SPC

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีจัดตั้งบริษัท SPC นี้ เป็นการระดมเงินทุนเพื่อใช้ในการจัดซื้ออุปกรณ์และทรัพย์สิน สำหรับโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐวิสาหกิจที่มีการชำระเงินเป็นจำนวนสูงมาก และรัฐวิสาหกิจก็ไม่สามารถที่จะบรรจุโครงการดังกล่าวไว้ในแผนการเงินปีต่าง ๆ ประเทศ ดังนั้น การจัดตั้งบริษัท SPC นี้ จึงไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลไม่ว่าในด้านการลงทุนหรือด้านที่จำกัดเรื่องแผ่นดินเงินกู้ต่างประเทศ นอกจากนี้ บริษัท SPC ยังรับภาระความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไปจากรัฐวิสาหกิจ เช่น ความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเช่าซื้ออุปกรณ์และทรัพย์สิน จากบริษัท SPC และจ่ายค่าเช่าใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจะเช่าซื้ออุปกรณ์ และทรัพย์สิน จากบริษัท SPC และจ่ายค่าเช่าใช้เป็นเงินบาทให้กับบริษัท SPC

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีการจัดตั้งบริษัท SPC ขึ้น เพื่อให้เป็นบริษัทที่จัดหาแหล่งเงินทุนให้รัฐวิสาหกิจได้ขยายงาน เพื่อพัฒนาประเทศนี้ นับว่าเป็นวิธีการที่มีความเป็นไปได้สูง เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมิใช่เป็นการขายกิจการรัฐวิสาหกิจให้เอกชนหรืออนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินการกิจการรัฐวิสาหกิจทั้งหมดแต่อย่างใด หากแต่เป็นการจัด

ตั้งบริษัทขึ้นมาโดยร่วมลงทุน กับภาคเอกชนในสัดส่วนที่น้อยกว่า เพื่อจัดหาอุปกรณ์และทรัพย์สิน  
ที่จำเป็นในการขยายงานให้กับรัฐวิสาหกิจและบริษัท SPC นี้ได้รับภาระการกู้เงินต่างประเทศ  
แทนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะไม่กระทบกับการจำกัดเพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งการจัดตั้ง  
บริษัท SPC นี้ จะไม่กระทบกระเทือนกับสถานภาพเดิมของ SPC



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 5.1 สรุปรูปทางเลือกในการปรับรูปร่างธุรกิจของ กฟผ.

| ลำดับความ<br>เป็นไปได้ | 1. เป็นไปได้-ในปัจจุบัน   |  | 2. เป็นไปได้-ในอนาคต  |   |  |   |  | เป็นไปได้  |  |
|------------------------|---|--|---|---|--|---|--|--|--|
|                        | การจ้างเหมา<br>Contracting-out  | การให้เช่า<br>Leasing  | การขายทรัพย์สิน<br>หรือกิจการบางส่วน  | การตั้งบริษัทในเครือ<br>Subsidiary  | การร่วมทุน<br>Joint Venture  | การให้ส่วนปกาน<br>Franchising   | การขายหุ้น   | การขายกิจการ<br>Divestiture                                | การแข่งขัน<br>Liberalisation   |
| ข้อดี                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระ</li> <li>- ได้งานราคาต่ำ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระ</li> <li>- เงินโซ</li> <li>- เพิ่มรายได้</li> <li>- กฟผ.</li> <li>- กำหนด</li> <li>- เงินโซ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระ</li> <li>- เพิ่มรายได้</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระ</li> <li>- เพิ่มรายได้ถ้า</li> <li>- กิจการดี</li> <li>- ความเชื่อมั่นขายได้</li> <li>- ใช้ทรัพยากรได้</li> <li>- เริ่มต้น</li> <li>- คล่องตัวในการ</li> <li>- ค่าเนื้องาน</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระ</li> <li>- เพิ่มรายได้ถ้า</li> <li>- กิจการดี</li> <li>- ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี</li> <li>- ลดต้นทุนการผลิต</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระ</li> <li>- เพิ่มรายได้</li> <li>- กำหนด</li> <li>- เงินโซได้</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระ</li> <li>- ลดความ</li> <li>- เสี่ยงจาก</li> <li>- อัตราแลกเปลี่ยน</li> <li>- เงินทุนเพิ่ม</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มประสิทธิภาพ</li> </ul> |

| ลำดับความ<br>เป็นไปได้ | 1. เป็นไปได้-ในปัจจุบัน               |   | 2. เป็นไปได้-ในอนาคต                        |  |   |  |  | เป็นไปไม่ได้                                |                              |
|------------------------|---------------------------------------|---|---|--|---|--|--|---|------------------------------|
|                        | การจ้างเหมา<br>Contracting-out        | การให้เช่า<br>Leasing   | การขายทรัพย์สิน<br>หรือกิจการบางส่วน        | การตั้งบริษัทในเครือ<br>Subsidiary                               | การร่วมทุน<br>Joint Venture   | การให้สัมปทาน<br>Franchising                   | การขายหุ้น   | การขายกิจการ<br>Divestiture                 | การแข่งขัน<br>Liberalisation |
| ข้อเสีย                | - กฟผ. ต้องเตรียม<br>พร้อม ถ้ามีปัญหา | - สัญญา<br>กรรมสิทธิ์<br>ชั่วคราว<br>- อาจเกิด<br>ปัญหาแรง<br>งานสัมพันธ์<br>- ทรัพย์สิน<br>ชำรุด | - ต้องนัก พรบ.<br>- ลดอำนาจที่<br>ได้จากรัฐ | - ระยะเวลาจะมี<br>ปัญหากฎหมาย<br>การบัญชีที่<br>ชัดเจน<br>รัดกุม | - กฟผ. ไม่สามารถ<br>ควบคุมนโยบาย<br>การบริหาร<br>- ไม่สามารถ<br>ใช้<br>กิจการร่วม<br>ค้า<br>ในทางที่เกิด<br>ประโยชน์<br>ต่อ<br>กฟผ. และสังคมได้ | - อาจมีปัญหา<br>ด้านความ<br>มั่นคงของ<br>ระบบฯ | - ลดมอบ<br>อำนาจ<br>- อาจเกิด<br>ปัญหาแรง<br>งานสัมพันธ์ | - ต้องนัก พรบ.<br>- ลดอำนาจที่<br>ได้จากรัฐ | - ต้นทุนสูง                  |

| ลำดับความ<br>เป็นไปได้ | 1. เป็นไปได้-ในปัจจุบัน   |                         | 2. เป็นไปได้-ในอนาคต                 |                                     |   |  |                                   | เป็นไปได้   |                              |
|------------------------|---|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|---|--|-----------------------------------|---|------------------------------|
|                        | การจ้างเหมา<br>Contracting-out                                  | การให้เช่า<br>Leasing   | การขายทรัพย์สิน<br>หรือกิจการบางส่วน | การตั้งบริษัทในเครือ<br>Subsidiary  | การร่วมทุน<br>Joint Venture                                 | การให้สัมปทาน<br>Franchising                       | การขายหุ้น                        | การขายกิจการ<br>Divestiture                       | การแข่งขัน<br>Liberalisation |
| ประเภท                 |   | - เพิ่มการระ<br>ดมยืม   |                                      |                                     | - กฟผ. สูญเสียดอก<br>พิเศษจากรัฐบาล<br>และสถาบัน<br>การเงิน |  |                                   |   |                              |
| เหตุผล                 | - ใช้ได้กับงานที่ใช้<br>เทคโนโลยีต่ำ<br>- นโยบายรัฐ<br>สนับสนุน | - พรบ. กฟผ.<br>ให้อำนาจ | - ไม่อยู่ในลักษณะ<br>การผูกขาด       | - พรบ. กฟผ. ให้อ<br>โอกาสร่วมทุนได้ | - นโยบายรัฐ<br>สนับสนุน                                     | - พรบ. กฟผ.<br>ให้อำนาจ<br>- นโยบายรัฐ<br>สนับสนุน | - กฟผ. ไม่<br>เป็นบริษัท<br>จำกัด | - พรบ. กฟผ. ไม่<br>มีบทบัญญัติให้<br>ยกเลิกกิจการ |                              |



| ลำดับความ<br>เป็นไปได้ | 1. เป็นไปได้-ในปัจจุบัน   |  | 2. เป็นไปได้-ในอนาคต  |   |  |  |  | เป็นไปไม่ได้  |                              |
|------------------------|---|--|---|---|--|--|--|---|------------------------------|
|                        | การจ้างเหมา<br>Contracting-out  | การให้เช่า<br>Leasing  | การขายทรัพย์สิน<br>หรือกิจการบางส่วน  | การตั้งบริษัทในเครือ<br>Subsidiary  | การร่วมทุน<br>Joint Venture  | การให้สัมปทาน<br>Franchising   | การขายหุ้น   | การขายกิจการ<br>Divestiture   | การแข่งขัน<br>Liberalisation |
| เงื่อนไข               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นกิจการขนาดใหญ่</li> <li>- การลงทุนสูง</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นกิจการขนาดใหญ่</li> <li>- งานที่ใช้เทคโนโลยี</li> <li>- ค่า</li> <li>- กิจการที่ให้เช่าไม่มีประสิทธิภาพและขาดทุน</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ใช่กิจกรรมหลัก</li> <li>- การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ</li> <li>- ค่า</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นกิจการขนาดใหญ่</li> <li>- ใช้เงินลงทุนสูง</li> <li>- มีข้อกำหนดสิทธิพิเศษในการดำเนินการ</li> <li>- ผู้ร่วมทุน/ร่วม</li> <li>- ค่าไม่มีส่วนหนึ่ง</li> <li>- ภาษี มีอำนาจคนต่างชาติ</li> <li>- เดี่ยว</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นกิจการใช้เทคโนโลยีสูง</li> <li>- ใช้เงินลงทุนสูง</li> <li>- มีข้อกำหนดสิทธิพิเศษในการดำเนินการ</li> <li>- ผู้ร่วมทุน/ร่วม</li> <li>- ค่าไม่มีส่วนหนึ่ง</li> <li>- ภาษี มีอำนาจคนต่างชาติ</li> <li>- เดี่ยว</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นกิจการที่ผูกขาด</li> <li>- ใช้เงินลงทุนสูง</li> <li>- ค่า</li> <li>- กิจการที่ผูกขาด</li> <li>- ผู้ร่วมทุน/ร่วม</li> <li>- ค่าไม่มีส่วนหนึ่ง</li> <li>- ภาษี มีอำนาจคนต่างชาติ</li> <li>- เดี่ยว</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องเป็นกิจการรูปแบบบริษัทจำกัด</li> <li>- ใช้เงินลงทุนสูง</li> <li>- เป็นกิจกรรมที่กำไร</li> <li>- ค่า</li> <li>- กิจการที่ผูกขาด</li> <li>- ผู้ร่วมทุน/ร่วม</li> <li>- ค่าไม่มีส่วนหนึ่ง</li> <li>- ภาษี มีอำนาจคนต่างชาติ</li> <li>- เดี่ยว</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ</li> <li>- ค่า</li> <li>- กิจการขนาดเล็ก</li> <li>- ไม่มีข้อกำหนดหรือสิทธิพิเศษ</li> </ul> |                              |





ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย