

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วง 3 ทศวรรษสุดท้ายที่ผ่านมา ประเทศที่ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกของตลาดต่างได้หันมาส่งเสริมนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) และประสิทธิภาพของกิจการให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติให้มากขึ้น นโยบายนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นที่ใดที่หนึ่งในโลก แต่เกิดขึ้นในทุกทวีป จนกลายเป็นกระแสโลกทั้งในปัจจุบันและอนาคต การแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้รับการยอมรับและการนำไปปฏิบัติซึ่งจนกระทั่งได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นในสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น

ในประเทศไทย รัฐบาลได้ริเริ่มและผลักดันนโยบายนี้มาเกือบ 3 ทศวรรษแล้ว อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จนโยบายนี้ยังมีขอบเขตจำกัดมาก ที่ผ่านมารัฐบาลดำเนินนโยบายนี้ได้สำเร็จเฉพาะในรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก และในกิจการที่ประสบการขาดทุนในการดำเนินงานเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป กิจการต่าง ๆ ของภาคเอกชนได้มีการพัฒนาขีดความสามารถด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งมีการเน้นประสบการณ์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้าช่วยในการผลิต ทำให้กิจการทางภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง และความสามารถดำเนินการขึ้นโครงการลงทุน เพื่อการพัฒนาขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เท่าเทียมกับกิจการรัฐวิสาหกิจของภาครัฐบาล ในขณะที่ภาคเอกชนสามารถพัฒนากิจการให้เจริญเติบโตรวดเร็วยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ นี้ กิจการรัฐวิสาหกิจที่รัฐได้ตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศในระยะแรก กลับต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคทางการบริหารหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่มีแนวโน้มสูงขึ้นมากจนเกินขีด

ความสามารถของรัฐบาลในการจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจได้ทั้งหมดพร้อมกัน จาก ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องทบทวนบทบาทของรัฐบาลใหม่ ว่ากิจการรัฐวิสาหกิจใดที่รัฐยังคงจะต้องดำเนินการต่อไป และกิจการรัฐวิสาหกิจใดที่รัฐบาลควรต้องเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการลดภาระของภาครัฐบาลและแนวความคิดที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐบาล นี้เป็นที่มาของคำว่า "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)"

สำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นกิจการสาธารณูปโภคที่มีลักษณะของการลงทุนที่จะต้องตอบสนองความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา และจะต้องเป็นการลงทุนที่ไม่อาจล่าช้ากว่ากำหนดได้ ภาระการลงทุนของ กฟผ. ในแต่ละปีเป็นภาระที่หนักมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันภาครัฐบาลได้ประสบปัญหาด้านการเงินการคลัง รวมทั้งหนี้สินต่างประเทศจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลดำเนินนโยบายทางการเงินเข้มงวดกับรัฐวิสาหกิจมากขึ้น เช่น การกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศ การกำหนดอัตราการทำรายได้คืนคลังเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น ประกอบกับการที่ กฟผ. ใช้เงินกู้ต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งเงินทุน สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลใน กฟผ. ต้องพิจารณามาตรการหรือวิธีการในการลดภาระการลงทุน การกู้ยืมต่าง ประเทศ เพื่อจะได้สามารถปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. ศึกษาปัญหาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และอุปสรรคของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งอุปสรรคในการกฎหมาย เพื่อเสนอมาตรการกฎหมายที่เหมาะสมในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. ศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
4. ศึกษาถึงปัญหาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมด และปัจจัยแวดล้อมที่ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเลือกแนวทางที่ให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจการ โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน

ขอบเขตของการศึกษา

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้ เป็นแนวความคิดของการที่รัฐลดบทบาทของการดำเนินงานกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สนับสนุนหรือเปิดโอกาสในภาคเอกชนเข้ามาประกอบกิจการแทนที่ การศึกษานี้ จึงขอกำหนดขอบเขตของการดำเนินการเป็นเพียงการวิเคราะห์แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน ในกรณีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นตัวอย่างของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะของแนวคิด (Conceptual Analysis) เท่านั้น โดยจะไม่ศึกษาลึกกลงไปในรายละเอียดในลักษณะของการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantity Analysis)

สมมติฐาน ทฤษฎีและแนวความคิด

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการเปิดเสรีในการบริการสาธารณะด้านพลังงานไฟฟ้า อีกทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีส่วนกระทบต่ออำนาจรัฐ ดังนั้นต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังไม่มีกระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน

ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องคือ หลักเสรีภาพในการประกอบวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับหลักเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยแบบเอกสาร โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร บทความที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐและของเอกชน รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวความคิดในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจกรรมรัฐวิสาหกิจ
2. ทำให้ทราบแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน สำหรับรัฐวิสาหกิจบริการ สาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า
3. เสนอแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการแปรรูปวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณูปโภค
4. ทำให้ทราบแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนบทบาท ของรัฐในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณูปโภค



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย