

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของประชาพิจารณ์การแปร  
รูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” ผู้วิจัยได้ค้นคว้ารวบรวมแนวคิดทฤษฎี  
และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ อันประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและระบบการเมือง
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
3. แนวคิดเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์
4. แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
5. การดำเนินการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
  - 5.1 ประวัติความเป็นมาและการจัดตั้ง
  - 5.2 สถานภาพและผลการดำเนินการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและระบบการเมือง

การเมือง (Politics) หมายถึง กิจกรรม เนื้อหา กระบวนการ และพฤติกรรม ในอันที่จะ  
จัดสรรทรัพยากรที่มีค่าสำหรับกลุ่ม องค์กร และสังคม และการจัดสรรดังกล่าวจะต้องมีผลบังคับ  
ตามกฎหมาย นั่นคือ หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษ (ดิน ปรัชญาพฤทธิ 2546: 308)

การเมือง คือ กระบวนการและวิธีการ ที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของกลุ่มคน คำนี้มักจะ  
ถูกนำไปประยุกต์ใช้กับรัฐบาล แต่กิจกรรมทางการเมืองสามารถเกิดขึ้นได้ทั่วไปในทุกกลุ่มคนที่มี  
ปฏิสัมพันธ์กัน ซึ่งรวมไปถึงใน บริษัท แควดววิชาการ และในวงการศาสนา ซึ่งฮาโรลด์ ลาสเวลล์  
นักทฤษฎีการเมืองคนหนึ่ง ได้นิยามการเมืองว่า เป็นการตัดสินใจว่า “ใครจะได้อะไร เมื่อใด และ  
อย่างไร” ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com))

คำจำกัดความของการเมืองที่ชัดเจนและรัดกุมมากที่สุดโดยนัยที่ได้กล่าวไปนี้  
พิจารณาได้จากทัศนะของช็อนนันต์ สมุทวนิช (2517: 61) ที่ว่า การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับรูปของรัฐ  
และการจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายในรัฐระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยเมื่อสังคม  
มนุษย์ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ คนเราจึงต้องแบ่งออกเป็นสองพวกใหญ่ ๆ คือ ผู้ที่ทำ

หน้าที่บังคับกับผู้ถูกบังคับเสมอ นอกจากนี้สามารถรวบรวมและประมวลคำนิยามหรือความหมายของคำว่าการเมือง มานำเสนอโดยจำแนกได้เป็น 6 กลุ่ม ดังนี้ ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com))

กลุ่มแรก การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ โดยเป็นการต่อสู้กันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและอิทธิพลในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยคำนิยามของการเมืองในเชิงอำนาจที่น่าสนใจอันหนึ่งที่ได้ให้คำอธิบายที่ชัดเจนมากได้แก่คำนิยามของ เพนนอกและสมิท (Pennock and Smith 1964: 9) ที่กล่าวว่า การเมือง หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับอำนาจ สถาบันและองค์กรในสังคม ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจเด็ดขาดครอบคลุมสังคมนั้น ในการสถาปนาและทำนุรักษาคำนิยามความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม มีอำนาจในการทำให้จุดประสงค์ร่วมกันของสมาชิกในสังคมได้บังเกิดผลขึ้นมา และมีอำนาจในการประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันของคนในสังคม

อีกหนึ่งคำนิยามการเมืองที่ถือได้ว่าครอบคลุมและช่วยให้เห็นภาพความเกี่ยวพันของการเมืองกับบุคคลในสังคมได้แก่ ฌอร์ฌ ลินสว็สต์ (2539: 3) ที่กล่าวว่า การเมืองเป็นการต่อสู้ช่วงชิง การรักษาไว้และการใช้อำนาจทางการเมือง โดยที่อำนาจทางการเมืองหมายถึง อำนาจในการที่จะวางนโยบายในการบริหารประเทศหรือสังคม อำนาจที่จะแต่งตั้งบุคคลเพื่อช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ อำนาจที่จะใช้ข้าราชการ งบประมาณหรือเครื่องมืออื่น ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวการมองการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ (Power Approach) ดังที่ได้ยกตัวอย่างไปนี้ เป็นแนวทางการศึกษาหนึ่งที่ได้รับการนิยมนิยมชมชอบในหมู่นักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ทั่วไป ที่เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องหรือมีบริบทเกี่ยวกับการใช้อำนาจเพื่อการปกครองประชาชน ก็มักให้คำนิยามของการเมืองว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ในเชิงการใช้อำนาจของรัฐาธิปไตย ต่อผู้อยู่ใต้อำนาจซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง โดยคำนิยามเช่นนี้ สิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ออกมาจากสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ มาจากรัฐบาลในรูปของนโยบายสาธารณะ (Public Policies) โครงการพัฒนา (development program) และงานต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นหรือดำเนินไปโดยภาคราชการ รวมไปถึงการตัดสินใจหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลต่อบุคคล และบุคคลกับรัฐ จึงล้วนแต่เป็นเรื่องที่การเมืองส่งผลกระทบต่อนักศึกษาและบุคคลทั่วไป โดยบริบทดังกล่าวการศึกษาเรื่องการเมืองและการปกครองของประเทศ จึงเป็นสิ่งที่ถูกบรรจุอยู่ในแทบทุกสาขาวิชาในระดับอุดมศึกษาให้นักศึกษาได้ร่ำเรียน ทำความรู้จักความเข้าใจในฐานะที่อย่างน้อยก็เป็นสมาชิกคนหนึ่งคนหนึ่งในสังคม และเป็นความรู้หนึ่งที่ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยสมควรส่งเสริมให้แก่พลเมืองของรัฐ เพื่อประโยชน์เป็นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นักรัฐศาสตร์บางท่านมองว่า แท้จริงนั้น การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้แย่งชิงกันของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ในอันที่จะแย่งชิง

กันเข้าสู่อำนาจการบริหารประเทศ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ให้ผลผลิตจากระบบการเมือง (Political Outputs) ผลผลิตของระบบการเมือง เป็นคำศัพท์เทคนิคทางรัฐศาสตร์ตามทัศนะของอีสตัน (David Easton) นักรัฐศาสตร์อเมริกัน ที่ได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของแนวคิดทฤษฎีการเมืองเชิงระบบ (the Systems Theory) อันได้แก่ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ โครงการหรือแผนงานพัฒนาของภาครัฐ และภาคราชการ ซึ่งผลในทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด เราเรียกการวิเคราะห์การเมืองแนวทางนี้ว่าเป็น การวิเคราะห์เชิงกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งดูไปก็เป็นส่วนสำคัญหนึ่งของการมองการเมืองเชิงอำนาจที่จะกล่าวถึงต่อไป ความหมายของการเมืองในมุมมองนี้ จึงเป็นการเมืองคือการที่บุคคลใดหรือกลุ่มใดในสังคม ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดกันก็ตาม หรือมีความเห็นเหมือนกันหรือไม่เหมือนกันก็ตาม มาทำการต่อสู้เพื่อสรรหาบุคคลมาทำหน้าที่ในการปกครองและเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่จะให้เขาสามารถตัดสินใจในเรื่องของส่วนรวมได้โดยชอบธรรม ซึ่งจัดเป็นแนวที่นักรัฐศาสตร์เชิงพฤติกรรมการเมือง (Political Scientist) นิยมกัน

กลุ่มที่สอง มองว่า การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรของรัฐหรือสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม ดังเช่นมุมมองของอีสตัน (David Easton) ซึ่งได้อธิบายไว้ว่า การเมือง เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ให้กับสังคมอย่างชอบธรรม (The authoritative allocation of values to society) ความหมายของการเมืองดังที่ยกตัวอย่างมานี้ เป็นนิยามที่ได้รับการยอมรับอย่างสูงจากสำนักพหุนิยม (Pluralism) อย่างไรก็ตาม ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535: 4-5) อธิบายว่า เราจะใช้ความหมายการเมืองดังกล่าวนี้ได้ก็ต่อเมื่อ ในสังคมนั้น ๆ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับผลกระทบจากทั้งทางตรงและทางอ้อม มีความเห็นพ้องต้องกันและยอมรับในกติกาที่กำหนดการใช้อำนาจเพื่อแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเท่านั้น ส่วนในสังคมที่ยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับกติกาการกำหนดสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ชัยอนันต์ อธิบายว่า การเมืองยังคงเป็นเรื่องของการแข่งขันกันเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งปันคุณค่าที่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้ หรือ “The competition for the authority to determine the authoritative allocation of values to society” โดยนัยเช่นนี้ การเมืองจึงมีสองระดับ ระดับแรก การเมืองอยู่ภายใต้การแข่งขัน ชัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองที่ทุก ๆ ฝ่ายยอมรับได้ในขณะที่การเมืองในความหมายอย่างแรกดังทัศนะของนักคิดกลุ่มพหุนิยมที่ได้กล่าวไปแล้ว จะยอมรับในจุดเน้นว่ารัฐ เป็นการรวมกันหรือประกอบกันของกลุ่มหลากหลายในสังคม และรัฐมิได้เป็นเครื่องมือทางการบริหาร โดยที่มิได้เป็นตัวกระทำทางการเมือง (actors) ที่จะขึ้นนำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่รัฐเป็นเพียงรัฐบาล (State as government) ที่ทำหน้าที่เพียงเอื้ออำนวยความสะดวกในการแข่งขันกันของกลุ่มหลากหลายเท่านั้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2535: 6)

นอกจากนี้ คำนิยามการเมืองในกลุ่มที่สอง ซึ่งได้รับการกล่าวถึงอย่างสูงยังได้แก่ ทักษะของลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) ที่กล่าวว่า การเมือง เป็นเรื่องของการศึกษาเกี่ยวกับ อิทธิพลและผู้มีอิทธิพล และการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับว่า ใคร ทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร (Politics is, who gets “What”, “When” and “How”)

กลุ่มที่สาม มองว่า การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรของ ชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ขณะที่ผู้คนซึ่งต้องการใช้ทรัพยากรนั้นมีอยู่มากและความต้องการใช้ไม่มี ขีดจำกัด การเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่คนในสังคมไม่อาจตกลงกันได้หรือเกิดความ ขัดแย้งขึ้น อย่างไรก็ตาม การเมืองเป็นเรื่องที่มีข้อโต้แย้งอยู่มากกว่า หากไม่อาจยุติข้อขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นได้ บ้านเมืองย่อมตกอยู่ในสภาวะยุ่งยากวุ่นวาย ต่อมาจึงมีผู้ให้มุมมองการเมืองใหม่ว่าเป็น เรื่องของการประนีประนอมความขัดแย้งมากกว่าเป็นเรื่องของความขัดแย้ง

กลุ่มที่สี่ มองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการประนีประนอมผลประโยชน์ เพื่อหลีกเลี่ยงมิ ให้เกิดความขัดแย้งจากการดำเนินงานทางการเมืองที่ไม่มีทางออก

กลุ่มที่ห้า ถือว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐและการบริหารประเทศในกิจกรรมหลัก 3 ด้านคือ งานที่เกี่ยวกับรัฐ การบริหารประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย และการอำนวยความสะดวก บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการควบคุมให้มีการดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งหากพิจารณาให้ ละเอียดแล้ว การเมืองโดยนัยยะความหมายประการนี้ เป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับการเมืองใน ความหมายเชิงอำนาจ ซึ่งก็เป็นเพราะอำนาจทางการเมืองนั้น ได้ถูกนำไปใช้ผ่านกระบวนการ นโยบายและการแต่งตั้งคัดสรรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ในรูปของ อำนาจและการปฏิบัติงานทางการเมือง และการปกครอง และแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและ การบริหารหรือการปกครองที่แยกออกจากกันได้

กลุ่มที่หก การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายของรัฐ กล่าวคือ การเมืองคือ กิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หน่วยงานและเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำหนด นโยบาย โดยนัยหนึ่ง การเมืองก็คือกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ นั่นเอง

ในส่วนของระบบการเมืองนั้นจากการให้ความหมายของ เดวิด อีสตัน (David Easton) เชื่อว่า ระบบการเมืองประกอบด้วย บทบาท โครงสร้าง และระบบย่อย ซึ่งต่างก็มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ก่อให้เกิดการปฏิบัติ “หน้าที่หลัก” เพื่อให้ระบบเกิดความสมดุล ซึ่งเรียกว่า “กระบวนการแปรรูป” (conversion process) ซึ่งได้แก่การนำเอาข้อเรียกร้อง (demands) หรือการสนับสนุน (support) ซึ่ง ระบบได้รับไปสู่สิ่งแวดล้อมนอกระบบ หรือได้รับจากปัจจัยภายในระบบเอง ซึ่งรวมเรียกว่า “ปัจจัย นำเข้า” นี้ ส่งเข้าไปในระบบการเมืองเพื่อเปลี่ยนรูปให้กลายเป็นปัจจัยนำออกซึ่งเรียกว่าเป็น นโยบาย (policy) หรือการตัดสินใจ (decision) หรือเรียกว่า “ผลิตภัณฑ์ของระบบ” ซึ่งจะก่อให้เกิด

ผลกระทบต่อการทำงานของระบบ และต่อสภาพแวดล้อมทั้งในด้านที่เพิ่มหรือลดความสมดุล ใ้กับการปฏิบัติหน้าที่หลักของระบบได้ ผลกระทบนี้จะถูกส่งกลับเข้าไปในระบบการเมือง โดยผ่าน “กระบวนการสะท้อนกลับ” (feedback process) ในรูปของปัจจัยนำเข้าต่อไป อีสดัน ได้ สมมติฐานว่า ระบบการเมืองทุก ๆ ระบบ ไม่ว่าจะมีความซับซ้อนหรือกระบวนการเช่นไร จะต้องมีการปฏิบัติ “หน้าที่หลัก” ด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งได้แก่ “การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า” ซึ่งได้แก่ อำนาจ ฐานะทางสังคมหรือความร่ำรวยให้กับสมาชิกสังคม โดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เนื่องจาก อีสดัน เชื่อว่า ระบบการเมืองมีลักษณะของการดำเนินงานต่างจากระบบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม ดังนั้น การวิเคราะห์การเมืองโดยใช้แนวทางการวิเคราะห์ระบบ จึงทำให้สามารถแยกการเมืองออกจากสภาพแวดล้อมได้ อย่างน้อย ๆ ก็ในแง่ของทฤษฎี ระบบการเมืองจึงต้องมีการกำหนดขอบเขต (boundary) ที่แน่นอน จึงจะสามารถแยกเป็นกิจกรรมทางการเมืองออกจากกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมได้ อีสดัน จึงอธิบายว่า กิจกรรมทางการเมืองที่ดำเนินอย่างเป็นระบบนี้ประกอบด้วย “ปัจจัยนำเข้า” และ “ผลผลิต” ของระบบนั่นเอง (ที่มา การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ (82389) 2546: 44-45)

ซึ่งในงานวิจัยนี้กล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการประชาพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นข้อเรียกร้องของพนักงาน ต่อระบบการเมือง ที่ต้องการให้รัฐบาลออกนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการจัดการการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและใช้เป็นหลักในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ในโอกาสต่อไป

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไปแล้วจะเป็นตัวการส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนาขึ้น โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดช่องทางและมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการรัฐธรรมนูญ หากประชาชนมีความตื่นตัวและให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จะส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเป้าหมาย เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกำหนดคุณภาพของนักการเมือง และสถาบันทางการเมืองไปในตัว ทำให้ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองได้มีโอกาสสื่อสารความหมายซึ่งกันและกัน ทำให้การดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนมากขึ้น

## 2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

เจมส์ เครย์ตัน (1991 อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล 2543) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการนำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการ และความเชื่อ ค่านิยมของประชาชน เข้ามาประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น กระบวนการสื่อสารสองทาง โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีที่สาธารณชนให้การสนับสนุน

ธนาคาร โลก (World Bank 1996) ให้ความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการซึ่งผู้มีส่วนได้เสีย มีอิทธิพลและมีส่วนร่วมในการริเริ่มการพัฒนาและการตัดสินใจที่มีผลต่อทรัพยากรทั้งหลายและมีผลต่อเขาทั้งหลาย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (อ้างถึงใน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2549: 39) กล่าวว่าไว้ว่า การมีส่วนร่วมคือ กระบวนการที่ส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้าง โอกาสให้ชาวบ้าน ทั้งในรูปของส่วนบุคคลและกลุ่มคนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการใดกิจกรรมหนึ่ง หรือหลายกิจกรรม โดยจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ มิใช่เข้าร่วมเพราะการหวังรางวัลตอบแทน และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องสอดคล้องกับชีวิต ความจำเป็น ความต้องการ และ วัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ในชุมชนด้วย

การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือผู้นำรัฐบาลรวมทั้งกดดันให้รัฐบาล กระทำตามความประสงค์ของตนและกลุ่มของตน และ โดยที่การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นเครื่องชี้ วัดพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็ ควรที่จะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาการเมืองการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว ก็มักจะกำหนดให้ประชาชนในทุกระดับมีสิทธิมี ส่วนร่วมทางการเมืองตามกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ในทุกมิติของกระบวนการ ทางการเมือง ทั้งนี้ “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” จึงเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมีอิทธิพลใน การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นสำคัญ และการกระทำใดไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อมีอิทธิพลในการตัดสินใจ เลือคนโยบายของรัฐบาล หรือเลือกบุคคลสำคัญที่สามารถกำหนดนโยบายของรัฐได้ ก็ไม่ถือเป็นการมี ส่วนร่วมทางการเมือง ([www. Parliament.go.th/parcy/889.0.html](http://www.Parliament.go.th/parcy/889.0.html))

แม็ค โครสกี (McClosky 1968 อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2545: 14) เห็น ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการ กำหนดนโยบายและการบริหารงานของรัฐ หรือการเลือกผู้นำรัฐบาล และการกระทำนั้นต้องเป็น การกระทำด้วยความสมัครใจ

ไวน์เนอร์ ไมรอน (Weiner Myron 1971 อ้างถึงใน อภิชัย รัตนะเจริญธรรม 2544) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไว้ดังนี้

- 1) การกระทำหรือสนับสนุนเรียกร้องต่อผู้ปกครอง
- 2) การพยายามทำให้เกิดผลสำเร็จในการใช้อิทธิพลต่อการปฏิบัติการของรัฐบาล
- 3) การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม
- 4) การกระทำที่มีตัวแทน
- 5) ความหมายที่ว่าจะเข้าไปเกี่ยวข้องเพราะรู้สึกว่าการเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้นมา
- 6) ความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกที่กระตือรือร้นที่จะทำ
- 7) การกระทำที่ต่อเนื่องอย่างคงเส้นคงวาซึ่งผลจะเป็นการจัดการอย่างเป็นสถาบัน และมีการจัดตั้งหรืออาจเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด เช่น การก่อการจลาจล เป็นต้น
- 8) การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะหรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการกระทำต่าง ๆ ของหน่วยราชการ
- 9) การกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติเท่านั้น
- 10) เป็นการกระทำที่กระทำทางการเมือง

ฮันติงตันและเนลสัน (Huntington & Nelson 1976 อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2545: 15) ได้นิยามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองว่า เป็นกิจกรรมของประชาชนแต่ละคนที่มุ่งเพื่อการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล การมีส่วนร่วมหมายถึงเฉพาะการกระทำไม่รวมถึงทัศนคติ เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดา เพราะจะมีลักษณะไม่ต่อเนื่อง (Intermittent) ไม่เต็มเวลา (Part time) การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังหมายความเฉพาะการกระทำที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ไม่ว่าจะกิจกรรมหรือการกระทำนั้นสำเร็จผลหรือไม่ก็ตาม หรืออาจเป็นไปด้วยความคิดของตนเองหรือผู้อื่นชักจูงให้เข้าร่วมก็ได้

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำที่มีจุดหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายสาธารณะ หรือการเลือกผู้นำรัฐบาล ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้อาจมีความสำคัญแตกต่างกันไป การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดจากความสมัครใจ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และอาจเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือเป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง อาจจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายหรือไม่ก็ได้ โดยที่การกระทำดังกล่าวนี้ก็เพื่อต้องการมีอิทธิพลในการจัดการนโยบายสาธารณะและการบริหารนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่นด้วย

จากความหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมือง และกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ

## 2.2 ลักษณะของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

ซีรพล เกษมสุวรรณ (2528) ได้อ้างถึงความคิดของ อาร์เธอร์ โบรเมจ (Arthur W. Bromage) ในการจำแนกลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองโดยแยกเป็น

1) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (*Voting*) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของประชาชนต่อวิธีกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ การแสดงเจตจำนงดังกล่าวนี้ จะมีความหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสนใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) การบังคับชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ (*Informal method of pressure and persuasion*) เช่น การติดตามการปฏิบัติงานของผู้แทนทางสื่อมวลชนและแสดงเจตจำนงในรูปของการรวมกลุ่มกันเดินขบวนเพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งที่ตนเองไม่พอใจ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่เป็นแรงกดดันอยู่ตลอดเวลา เพื่อผ่อนคลายความรู้สึกของประชาชนให้ใช้วิธีการมีส่วนร่วมอย่างสันติวิธี ได้แก่ การรวมกลุ่มต่อรองหรือการมีพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อเป็นตัวกลางในการรับฟังและถ่ายทอดความคิดเห็นของประชาชน

3) การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (*Formal actions*) ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยการใช้สิทธิที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ เช่น การริเริ่มกฎหมาย (*Initiative*) การแสดงประชามติ (*Referendum*) และการเพิกถอนให้ออกจากตำแหน่ง (*Recall*) เป็นต้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549: 36) กล่าวว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้ตั้งแต่ระดับชุมชน หมู่บ้าน ตำบล ไปจนถึงระดับจังหวัดและระดับประเทศ ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมได้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การใช้สิทธิในการเลือกตัวแทนระดับต่าง ๆ
- 2) การลงสมัครรับเลือกตั้งและเข้าร่วมดำรงตำแหน่งทางการเมืองการปกครองในระดับต่าง ๆ
- 3) การแสดงความคิดเห็นสนับสนุน คัดค้าน หรือเสนอแนะต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลและมีใจเป็นธรรม

4) การให้ความร่วมมือในกิจกรรมของส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น โดยส่วนรวม

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยประชาชนสามารถเฝ้าดู ตรวจสอบควบคุม และแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ (บุญเสริม นาคสาร)

1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่ง (recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่งได้

2) การริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะ นโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

3) การประชาพิจารณ์ (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการ เฝ้าดูตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตาม อันมีผลกระทบต่อ ชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ได้

4) การแสดงประชามติ (referendum หรือ plebisite) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย สำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ อธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการ สำคัญ ๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการ ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

### 2.3 ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับว่า จะมีส่วนร่วมในเรื่องใดหรือขั้นตอนใด แต่โดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น 5 ระดับอย่างกว้าง ๆ คือ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2549: 43)

- 1) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล เช่น การให้ข้อมูลแก่บุคคล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เช่น รับข้อมูลข่าวสารจากวิทยุ หนังสือพิมพ์ หรือสื่อต่าง ๆ
- 3) การมีส่วนร่วมตัดสินใจ เช่น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชน
- 4) การมีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น ประชาชนมีส่วนร่วมการบริหารจัดการในโครงการหรือกิจกรรมที่ได้ตัดสินใจดำเนินการ
- 5) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากการดำเนินการและร่วมตรวจสอบผลการดำเนินการนั้น

เลสเตอร์ มิลเบรธ (Milbrath 1965: 16-29 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2543: 10) ได้จัดลำดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ออกเป็น 14 ระดับ ดังนี้

- 1) รับฟังหรือรับทราบข่าวสารทางการเมือง
- 2) ไปออกเสียงลงคะแนน
- 3) ชักชวนผู้อื่นสนทนากันที่บ้านการเมือง
- 4) ชักชวนผู้อื่นใช้สิทธิออกเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง
- 5) ช่วยโฆษณาให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ กัน
- 6) ติดตามแสดงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่การเมืองหรือนักการเมือง
- 7) สนับสนุนด้วยการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 8) ติดตามการหาเสียงของนักการเมืองบางคนหรือหลายคน
- 9) ช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งรณรงค์หาเสียง
- 10) เป็นสมาชิกพรรค โดยทำงานให้พรรคการเมืองเป็นประจำเสมอ
- 11) เข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนของพรรค
- 12) ช่วยหาเงินเข้าเป็นกองทุนของพรรค
- 13) สมัครเข้าแข่งขันเลือกตั้ง เพื่อตำแหน่งทางการเมือง

#### 14) เป็นเจ้าหน้าที่พรรค หรือได้รับเลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่าระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ มีระดับที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับน้อยที่สุดหรือต่ำสุดแต่จะมีจำนวนของคนที่ต้องเกี่ยวข้องด้วยมากที่สุด คือ ระดับของการรับฟังหรือรับทราบข่าวสารทางการเมือง ซึ่งต่างกับระดับของการเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคหรือได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเกี่ยวข้องทางการเมืองในระดับมากที่สุดหรือสูงที่สุด แต่มีคนที่เกี่ยวข้องโดยตรงน้อยที่สุด

#### 2.4 การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2550) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา ทั้งนี้ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกผู้เข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารราชการแผ่นดินโดยการเลือกตั้ง การสร้างกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอำนาจรัฐ และการสร้างกลไกมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้ขยายฐานและรูปแบบการมีส่วนร่วมในทางการเมืองซึ่งมีแต่เดิม หรือเป็นสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เพิ่งบัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก อาทิ เช่น สิทธิรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิทธิออกเสียงประชามติ และสิทธิถอนถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เป็นต้น (สุชาติพิศ ไสยาสน์ <http://www.parliament.go.th/>)

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ที่บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ หมวดที่ 3 สิทธิ เสรีภาพ ของชนชาวไทย (มาตรา 26 27 28 29) ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค (มาตรา 30 31) ส่วนที่ 3 สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล (มาตรา 32 33 34 35 36 37 38) ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 39 40 ) ส่วนที่ 5 สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 41 42) ส่วนที่ 6 สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา 43 44) ส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน (มาตรา 45 46 47 48) ส่วนที่ 8 สิทธิเสรีภาพในการศึกษา (มาตรา 49 50) ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ (มาตรา 51 52 53 54 55) ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน (มาตรา 57 58 59 60 61 62) ส่วนที่ 11 เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม (มาตรา 63 64 65) ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน (มาตรา 66 67) ส่วนที่ 13 สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (มาตรา 68 69) หมวดที่ 4 หน้าที่ของชนชาวไทย (มาตรา 70 71 72 73 74) หมวดที่ 5

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวดที่ 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน (มาตรา 163 164 165)

ซึ่งในที่นี้ขอกล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอันน่าสนใจมีดังนี้

1) หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมการเวนคืน สังกาหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

2) หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมาย จัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้ง สนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถ แสดงความคิดเห็น และเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษากับประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้ สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา ๑๑๑ ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิง และชายที่ใกล้เคียงกัน

3) หมวดที่ 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน มาตราที่ 163 ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งแจ้งหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ต้องประกอบด้วย ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

มาตราที่ 164 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าร่วมร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตราที่ 165 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การจัดทำให้มีการออกเสียงประชามติ ทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าในกิจการเรื่องใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดทำให้มีการออกเสียง เพื่อมีข้อยุติ โดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ในปัญหาที่จัดทำให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 )

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นส่วนของเจตนาที่เป็นสาระสำคัญของแนวทางทางการเมืองที่ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่สอดคล้องกับสถานะภาพของของฝ่ายอำนาจรัฐหรือฝ่ายปกครองให้ใช้อำนาจและการบังคับใช้กฎหมายในบริบทของธรรมาภิบาล

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์

สังคมไทยรู้จักคำว่า “ประชาพิจารณ์” เป็นครั้งแรก เมื่อรัฐบาลบริหาร (นายบรรหาร ศิลปอาชา) ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แต่ในความเป็นจริงแล้ว กระบวนการที่หน่วยงานภาครัฐจัดขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการที่รัฐจะจัดทำขึ้น และคาดว่าจะมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ได้จัดทำมาก่อนหน้านี้ จะเห็นได้จากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 และมาตรา 13 (พัชรี สิโรต 2545:29) นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ได้นำเอาประชาพิจารณ์ไปใช้ในฐานะกระบวนการของกฎหมายอีก อันได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (เฉลิมชัย หิรัญญะศิริ 2543: 78-90) และระเบียบล่าสุดที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ส่วนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ....ยังไม่สามารถผ่านเป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้ได้ ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ที่ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

### 3.1 ความหมายของการประชาพิจารณ์

ที่ผ่านมาได้มีการเรียกกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น “ไต่สวนสาธารณะ” บ้าง “ประชามติ” บ้าง “ประชาพิจารณ์” บ้าง ซึ่งคำว่า “Public hearing” เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ในปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบสิทธิของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา (โกลิน พลกุล 2540: 11)

การประชาพิจารณ์ คือ กระบวนการที่จัดทำขึ้นเพื่อคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับประชาชน เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นข้อมูลที่ชัดเจนเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจ และมีผลทำให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งจะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ากระทำการในโครงการสาธารณะประโยชน์ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐได้ (พิงจิต แพทย์ศิลป์ 2543: 32)

ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นเทคนิคการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐชนิดหนึ่ง นักวิชาการมองว่าประชาพิจารณ์ถูกสร้างขึ้นเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง เพราะเป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้พลเมืองที่ไม่พอใจการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ได้มีโอกาสบอกรัฐว่า เขาไม่พอใจนักธุรกิจอาจเรียกร้องต่อผู้กำหนดนโยบายในการประชุมแบบประชาพิจารณ์เพื่อให้รัฐอนุญาตให้พวกเขาขยายธุรกิจ ชุมชนอาจใช้เวทีประชาพิจารณ์เป็นเครื่องมือเคลื่อนไหวทางสังคมและประชาชนให้การสนับสนุนโครงการที่พวกเขาเรียกร้อง ฝ่ายการเมืองเองก็สามารใช้การประชาพิจารณ์เพื่อขายความคิด หรือผลักดันโครงการต่าง ๆ ที่ตนนำเสนอ เป็นต้น (พัชรี สีโรรส 2545: 8)

ส่วนความหมายที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. .... (มาตรา 3) ให้ความหมายของประชาพิจารณ์ว่าหมายความว่า การที่หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่น

สำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยให้ความเห็นว่า การประชาพิจารณ์ หมายถึง มาตรการทางการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” จากการทำงานของรัฐที่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น หรือโต้แย้งคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎ คำสั่งหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มี

ความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น ซึ่งต้องเป็นไปโดยตรงเปิดเผย และ ยุติธรรม ทั้งนี้การตัดสินใจของรัฐไม่มีข้อผูกพันกับความเห็นสาธารณะ

### 3.2 หลักการและกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์

ชั้นนันท์ ธีระเดิมพงษ์ (2540: 5) ได้สรุปหลักการการประชาพิจารณ์ไว้ดังนี้

- 1) การประชาพิจารณ์ต้องเกิดขึ้นก่อนเพื่อเป็นข้อพิจารณา หรือทบทวนการตัดสินใจของรัฐ
- 2) ข้อเสนอที่ได้จากการไต่สวนเป็นเพียงข้อเสนอให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเท่านั้น
- 3) การรับฟังต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวน คือเป็นไปโดยตรงเปิดเผย และ ยุติธรรม
- 4) “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนได้ โดยได้กล่าวถึงหลัก “เที่ยงตรง” “เปิดเผย” และ “ยุติธรรม” ไว้ว่า “เที่ยงตรง” หมายถึง การรับฟังการไต่สวนนั้นจะไม่ตกอยู่ใต้อำนาจสั่งการของใคร ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้การไต่สวนต้องเป็นกลาง ไม่มีฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบ “เปิดเผย” หมายถึง การไต่สวนต้องเป็นที่รับรู้ของสาธารณชนทั่วไป ผู้เสียหายมีสิทธิในการท้วงติงโต้แย้ง ซึ่งข้อโต้แย้งดังกล่าวถือเป็นหลักประกันที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องชี้เหตุผลและความเป็นจริงมาสนับสนุนการพิจารณา นอกจากนี้ “ความเปิดเผย” ยังหมายรวมถึงการประกาศเวลาและสถานที่ไต่สวนล่วงหน้าด้วย

“ยุติธรรม” หมายถึง การให้สิทธิสำหรับผู้เสียหายเข้าร่วมการไต่สวน เพื่อซักถามข้อสงสัยของโครงการสาธารณะประโยชน์ ทั้งนี้ผู้เสียหายควรได้รับรู้ถึงเหตุผลและหลักฐานของทางกรอย่างเต็มที่ รวมถึงสามารถนำพยานและความคิดของตนเข้าสู่กระบวนการไต่สวนด้วย สำหรับหลักการและกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ มีหลักการและกระบวนการ พอสรุปได้ดังนี้ (จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ 2544: 14-20)

- 1) การจัดทำประชาพิจารณ์ในต่างประเทศส่วนใหญ่มีได้มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายประการเดียว หากมีวัตถุประสงค์หลาย ๆ ประการ ไปพร้อมกัน ตั้งแต่เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจวางโครงการของรัฐ รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงให้กว้างขวางลึกซึ้ง สำรวจปัญหาทางนโยบาย และผลกระทบด้านต่าง ๆ ทบทวนและพัฒนาโครงการ นโยบาย รวมทั้งเสนอทางเลือกให้รัฐ บ่อยครั้งประชาพิจารณ์จะมีเป้าหมายเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งและสถานการณ์วิกฤต อันเกิดจากการดำเนินนโยบายและโครงการของรัฐ จนกระทั่งเพื่อช่วยเหลือและสร้างความชอบธรรมในการดำเนินโครงการของรัฐ หรือรัฐบาล ซึ่งการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์ใด ๆ จะมีกฎหมายรองรับ

2) จะต้องกำหนดกรอบของปัญหาและประเด็น (Term of reference) ของการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างชัดเจน เพื่อให้คณะผู้จัดและผู้เข้าร่วมทุกฝ่ายได้ชี้แจง ให้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็น ซักถามและอภิปรายโต้แย้งอย่างตรงประเด็น คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่จัดทำประชาพิจารณ์จะศึกษาปัญหาทางหลักการ เช่น กฎหมาย ข้อเท็จจริง ข้อมูล ประวัติ ความรับรู้ของสาธารณชน ทรรศนะของเจ้าของโครงการ และท่าทีของสื่อมวลชน ต่อปัญหาที่จะนำไปขอความคิดเห็นจากประชาชนที่เกี่ยวข้อง

3) มีคณะกรรมการหรือคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ที่ค่อนข้างเป็นอิสระ เป็นกลาง ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้ประโยชน์จากโครงการ เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากสังคม มีความรู้และมีประสบการณ์ในประเด็นที่นำมาสู่การจัดทำประชาพิจารณ์

4) มีการเตรียมข้อมูลอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะข้อมูลที่เป็นหัวใจของปัญหา เพื่อให้แก่ผู้เข้าร่วมทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายคัดค้าน โครงการสามารถขอข้อมูลเพิ่มเติมได้

5) ผู้เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์มีอย่างน้อย 3 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ พลเมืองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นคู่กรณี กลุ่มที่สอง ผู้รู้ปัญหา นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มที่สาม เจ้าหน้าที่ดำเนินการ ผู้แทนสมาคม องค์กร และกลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนทั่วไป ซึ่งมาแสดงความจำนงเป็นผู้เข้าร่วมจัดทำประชาพิจารณ์ หรือคณะกรรมการประชาพิจารณ์เชิญมา ผู้มีสิทธิเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ถ้ามาได้ อาจเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือส่งตัวแทนหรือที่ปรึกษาด้านกฎหมายก็ได้

6) กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์จะเปิดเผย โดยผู้จัดจะประกาศให้สาธารณชนทราบกำหนดวัน เวลา และสถานที่จัดประชาพิจารณ์อย่างทั่วถึงและชัดเจน การจัดประชาพิจารณ์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ มักจะจัดกันหลายครั้งและในหลายสถานที่

7) งบประมาณในการจัดประชาพิจารณ์ รัฐบาลจะเป็นผู้ออกทั้งหมด ซึ่งแต่ละครั้งจะมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก แต่รัฐบาลจะไม่ออกค่าใช้จ่ายให้ฝ่ายคัดค้าน โครงการ โดยอาจจัดหานักกฎหมายพิเศษมาให้ฝ่ายคัดค้าน

8) การบันทึกรายงานและสรุปผลการดำเนินประชาพิจารณ์ เพื่อสรุปความคิดเห็นของผู้เข้าร่วม ทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะรายงานผลการดำเนินประชาพิจารณ์ โดยสรุปความเห็นของตนเสนอต่อผู้ที่มอบหมายให้จัดทำประชาพิจารณ์ หรือผู้มีอำนาจเกี่ยวข้อง ซึ่งผู้มีอำนาจหรือสั่งให้จัดทำประชาพิจารณ์จะพิจารณาตัดสินใจและแจ้งเหตุผลของการตัดสินใจให้ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์โดยเร็ว และถ้าหากผู้มีอำนาจไม่ตัดสินใจตามรายงานผลประชาพิจารณ์ ประชาชนสามารถนำเรื่องฟ้องศาล หากศาลเห็นว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่มีเหตุผลก็จะบังคับให้ทำตามรายงานผลประชาพิจารณ์ได้

ในประเทศที่มีการจัดประชาพิจารณ์ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และเยอรมัน เป็นต้น เจ้าหน้าที่ของภาครัฐจะจัดประชาพิจารณ์ขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังนี้ (พัชรวิ ธีโรรส 2545: 9-11)

- 1) เพื่อทำตามกฎหมายที่ระบุไว้
- 2) เพื่อได้ข้อมูลจากประชาชน
- 3) เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน
- 4) เพื่อปรับปรุงการตัดสินใจของรัฐหรือโครงการของรัฐ
- 5) เพื่อให้ได้การยอมรับจากประชาชน
- 6) เพื่อเปลี่ยนรูปแบบอำนาจทางการเมือง และการจัดสรรทรัพยากร
- 7) เพื่อตอบสนองความกังวล หรือห่วงใยของประชาชน
- 8) เพื่อชะลอหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจของรัฐ
- 9) เพื่อให้ได้เปรียบทางการเมือง
- 10) เพื่อหาทางออกที่ประนีประนอม

จุดประสงค์ในการทำประชาพิจารณ์สามารถแบ่งเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้ (ชชนันท์ ลีระเดิมพงษ์ 2540: 6)

- 1) รัฐมอบอำนาจอย่างเป็นทางการในการให้ทำการประชาพิจารณ์ก่อนเข้าสู่วาระการตัดสินใจ การประชาพิจารณ์ถูกนำมาใช้เป็นอย่างมากเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติ การละเมิดกฎเกณฑ์ การจัดสรรทรัพยากรชุมชน การกำหนดนโยบาย และการบัญญัติกฎหมายเพื่อการบริหารประเทศ
- 2) เพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้จากประชาชน เพื่อการฟังทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นและเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการเลือกนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย
- 3) เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน การประชาพิจารณ์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการประกาศให้สาธารณชนรับรู้เกี่ยวกับโครงการที่ดำเนินการ
- 4) เพื่อพัฒนาการตัดสินใจหรือโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมให้ได้มากที่สุด
- 5) เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนต่อโครงการรัฐ การบริการและการตัดสินใจต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นผ่านการประชาพิจารณ์
- 6) การประชาพิจารณ์เป็นทางเลือกรูปแบบหนึ่งที่ประชาชนมีอิทธิพลทางการเมืองและมีส่วนกำหนดแนวทางปฏิบัติ

7) เพื่อสนองความต้องการของประชาชน การประชาพิจารณ์เป็นแหล่งที่นํากิจกรรม ผู้สนใจทางการเมืองจะสามารถแสดงออกถึงความต้องการและพลังของตนอย่างเป็นระบบและถูกกฎหมาย

8) เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เปรียบได้กับโอกาสของการขยายสื่อครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย การประชาพิจารณ์จึงเป็นเสมือนการสร้างตัวแทนเพื่อเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

9) เพื่อสำรวจวิธีแก้ไขปัญหา ทำให้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะไม่เสียเวลาไปกับการขัดแย้ง ซึ่งมีได้ก่อผลประโยชน์ใด ๆ ในทางการเมืองได้

### 3.3 ข้อดีและข้อเสียของการประชาพิจารณ์

#### ข้อดี

- 1) ช่วยทำหน้าที่ปรับปรุงการตัดสินใจของภาครัฐ
- 2) ทำให้ประชาชนคิดว่าพวกเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นสิ่งที่ดี ทำให้เขาไม่แปลกแยกกับรัฐบาล
- 3) บางครั้งประชาพิจารณ์ช่วยชะลอการตัดสินใจในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งอยู่ในขณะนั้นออกไป
- 4) ประชาพิจารณ์เป็นเครื่องมือช่วยจัดสรรทรัพยากรและปกป้องสิทธิของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพราะประชาพิจารณ์เปิดโอกาสให้รัฐได้รับรู้ในข้อมูลจากด้านที่รัฐบาลไม่ทราบมาก่อน

ทาจ วรณไพบุลย์ (2544: 16) กล่าวถึงข้อดีของการประชาพิจารณ์ว่า

- 1) สร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ตามแนวหลักธรรมรัฐ
- 2) สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย
- 3) แก้ไขระงับข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีได้

4) ก่อให้เกิดการรวบรวมข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่รอบด้าน

#### ข้อเสีย

- 1) การประชาพิจารณ์เป็นการจัดกระจายข้อมูลข่าวสาร แต่เป็นการกระจายข้อมูลที่มีปัญหา เนื่องจากการประชาพิจารณ์ ไม่มีรูปแบบการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ทำให้การประชาพิจารณ์กลายเป็นเรื่องของอารมณ์มากกว่าเป็นการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง

2) การประชาพิจารณ์ก่อให้เกิดการเผชิญหน้า การประชาพิจารณ์มักถูกวิจารณ์ว่าเป็นตัวก่อให้เกิดการเผชิญหน้า เกิดการสนองตอบในทางลบ และการครอบงำกระบวนการจัดทำโดยผู้จัด

3) การประชาพิจารณ์ไม่ได้เป็นตัวแทนความคิดของประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้ฝ่ายภาครัฐเองไม่แน่ใจว่า การแสดงความคิดเห็น/นำเสนอของการประชาพิจารณ์นั้นเป็นตัวแทนประชาชนในภาพรวมได้แค่ไหน

ฉกาจ วรณไพบุลย์ (2544: 16) กล่าวถึงข้อเสียของการประชาพิจารณ์ว่า

- 1) สร้างความล่าช้าและภาระแก่ฝ่ายปกครอง
- 2) สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยใช่เหตุ
- 3) ในปัญหาที่ซับซ้อนจะมีความคิดหลากหลายยากแก่การตัดสินใจ

#### 3.4 ปัญหาและอุปสรรคของการประชาพิจารณ์

การประชาพิจารณ์ในประเทศไทย พบปัญหาและอุปสรรคดังนี้ (เฉลิมชัย หิรัญญะ สิริ 2543: 162-163)

1) ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ ยังมีลักษณะไม่เท่าเทียมกันในปัจจุบัน โดยเฉพาะการแสวงหาข้อมูลของฝ่ายประชาชนเพื่อการสนับสนุนความคิดเห็นของตนเป็นไปด้วยความยากลำบาก

2) การจัดทำประชาพิจารณ์ ภายหลังจากที่รัฐได้ตัดสินใจดำเนินโครงการแล้ว ทำให้ไม่มีผลต่อการตัดสินใจที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

3) การจัดทำประชาพิจารณ์ ไม่ได้จัดบนฐานทางเลือกหลาย ๆ ทาง ให้แก่ประชาชน แต่เป็นการจัดทำประชาพิจารณ์ในลักษณะการสร้างหรือไม่สร้างโครงการเท่านั้น

4) ประชาชนกลุ่มผู้คัดค้าน ไม่เข้าร่วมการจัดทำประชาพิจารณ์ ทำให้การประชุมประชาพิจารณ์ขาดการแสดงความคิดเห็นและเหตุผลของฝ่ายคัดค้าน ซึ่งเป็นผลการจัดทำประชาพิจารณ์ขาดข้อมูลรอบด้านจากทุกฝ่าย

5) การไม่เปิดเผยรายงานการประชาพิจารณ์ ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ อาจทำให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนเสียโอกาส การตรวจสอบข้อเท็จจริงตามรายงานดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่

6) การตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยไม่ให้เหตุผลใด ๆ หรือไม่ได้แสดงเหตุผลที่ไม่ตัดสินใจตามความเห็นของคณะกรรมการการประชาพิจารณ์

7) หลักเกณฑ์ที่วางไว้ในระเบียบนี้ มีข้อจำกัดเช่น ระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์ งบประมาณที่ใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ไม่เพียงพอ

8) ผู้ที่เกี่ยวข้องบางส่วน ยังไม่เข้าใจความหมายของการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยเข้าใจว่าเป็นประชามติ ทำให้เชื่อว่าเป็นการตัดสินใจด้วยการลงมติ หาใช่การตัดสินใจด้วยเหตุผล และข้อมูลตามหลักประชาพิจารณ์

จรัส คิชฐาภิรักษ์ และคณะ (2544: 129-142) ได้สรุปปัญหาการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย ว่ามีดังนี้

1) มีการตัดสินใจก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ ทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับ โครงการ เนื่องจากไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจหรือการปรับปรุงหรือแก้ไขผลกระทบต่อประชาชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2) การจัดทำประชาพิจารณ์ภายใต้การเลือกตัดสินใจเลือก โครงการหรือดำเนินการเพียงทางเดียว โดยไม่ได้เสนอทางเลือกหลาย ๆ ทางเลือกให้ประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสีย ได้พิจารณาเป็นทางเลือก

3) การให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ครบถ้วน เพียงพอ และรอบด้าน ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่มีข้อมูลที่ใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์อย่างเพียงพอ

4) ระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ ไม่เพียงพอ โอกาสที่จะได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน ชัดเจนและตรงตามสภาพความเป็นจริง เป็นเรื่องยาก ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจะไม่มีเวลาเตรียมตัวอย่างเพียงพอเพื่อแสวงหาข้อมูลและเตรียมประเด็นโต้แย้ง และจะส่งผลให้ผู้มีอำนาจไม่ได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน

5) มีความขัดแย้งและมีความรุนแรงในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังการจัดทำประชาพิจารณ์ การจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละครั้งมีการระดมคนจำนวนมากทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งและเกิดการเผชิญหน้ากัน

6) ฝ่ายคัดค้านไม่เข้าร่วมและขัดขวางการจัดทำประชาพิจารณ์

7) การบริหารจัดการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์และฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีปัญหา อันได้แก่ ประเด็นในการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่เปิดเผยและไม่มีความครอบคลุม หลักเกณฑ์การคัดเลือกคนเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ไม่โปร่งใส มีรายชื่อคนตายลงทะเบียนเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์และมีการจ้างคนเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ ขาดบุคลากรที่ทำงานประจำด้านฝ่ายเลขานุการและขาดบุคลากรที่มีความเข้าใจในด้านการจัดทำประชาพิจารณ์ การติดต่อขอความสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ ณ สถานที่จัดทำประชาพิจารณ์ เป็นการลดทอนความน่าเชื่อถือ ความเชื่อมั่น ความเป็นกลางในสถานที่ และลดทอนความรู้สึกไว้นื้อเชื่อใจต่อกันไปมาก

8) คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีส่วนได้เสีย ไม่เป็นกลาง และไม่เปิดโอกาสให้ชี้แจงและซักถามให้ได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ยังไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ อีกด้วย

9) งบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานเจ้าของโครงการหลายแห่งไม่มีงบประมาณในการจัดทำ จึงไม่อาจจัดประชาพิจารณ์ ขณะที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่มีงบประมาณในการหาข้อมูลมาโต้แย้งกับหน่วยงานเจ้าของโครงการ

10) รายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียขาดโอกาสในการโต้แย้งรายงาน รวมทั้งทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการตัดสินใจของรัฐได้

11) ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้เกิดผลประกอบการตัดสินใจ หลังจากที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจรับรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ แล้ว ก็มักตัดสินใจโดยไม่คำนึงถึงรายงานผลการประชาพิจารณ์ และไม่ให้เกิดผลด้วยว่าตัดสินใจแย้งกับรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ด้วยเหตุผลใด

### 3.5 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง และให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่าจากระเบียบเดิมที่ใช้คำว่า “ประชาพิจารณ์” ได้ถูกเปลี่ยนมาเรียกว่า “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” แทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 55 ง วันที่ 27 กรกฎาคม 2548 และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในสมัยที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐ อาจจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้ (ระเบียบข้อ 8)

#### 3.5.1 โครงการที่ต้องจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

“โครงการของรัฐ” ที่หมายถึง การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการ

ให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

### 3.5.2 การร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

1) หน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ

2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ร้องขอรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับกรุงเทพมหานคร ตั้งให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐ

### 3.5.3 ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ โดยมีหน้าที่ดังนี้ (ระเบียบข้อ 15)

1) จัดทำเผยแพร่แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐทราบ โดยจะจัดให้มีการสัมมนาหรือฝึกอบรมเป็นครั้งคราวก็ได้ ในการปฏิบัตินี้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถเชิญผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาให้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือเสนอแนะด้วยก็ได้

2) ศึกษาหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูล และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการประกาศ รวบรวม และให้บริการข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนและข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

### 3.5.4 ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้ (ระเบียบข้อ 7)

1) เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ

- 2) สาระสำคัญของโครงการ
  - 3) ผู้ดำเนินการ
  - 4) สถานที่ที่จะดำเนินการ
  - 5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
  - 6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ
  - 7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว
  - 8) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย
- โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นด้วย

### 3.5.5 วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ (ระเบียบข้อ 9)

- 1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้
  - (1) การสัมภาษณ์รายบุคคล
  - (2) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด
  - (3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ
  - (4) การสนทนากลุ่มย่อย
- 2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้
  - (1) การประชาพิจารณ์
  - (2) การอภิปรายสาธารณะ
  - (3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
  - (4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
  - (5) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมได้

เสีย

- 3) วิธีอื่นที่สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ในการรับฟังความคิดเห็นนั้น หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่ประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นด้วย

### 3.5.6 การจัดทำผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย

### 3.5.7 ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วปรากฏว่า การดำเนินโครงการของรัฐโครงการใด อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ถ้ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ประชาชนทราบ

### 3.5.8 การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ (สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี)

1) การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแก่ประชาชน เป็นการสื่อสารทางเดียว เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูล อาทิ การจัดทำเอกสารข้อเท็จจริง จดหมายข่าว และ รายงานการศึกษา การจัดทำสื่อวีดิทัศน์ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูล รวมทั้งรูปแบบการสื่อสารกับประชาชนผ่านทางสื่อมวลชนรูปแบบต่าง ๆ เช่น วิทยุ การแถลงข่าว การสัมมนาวิชาการให้กับสื่อมวลชน รวมทั้งการจัดทัศนศึกษา เทคนิคการนำเสนอ และการชี้แจงข้อมูลในการประชุมของทางการ

2) การมีส่วนร่วมที่เน้นการรับฟังความคิดเห็น คือ 1. การสัมภาษณ์รายบุคคล 2. การสนทนากลุ่มย่อย 3. การแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ 4. การสำรวจความคิดเห็น 5. สายด่วนสายตรง และ 6. ประชาพิจารณ์ เป็นการสื่อสารสองทาง มีการพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็นได้แต่จุดเน้นหรือวัตถุประสงค์หลักของเทคนิคอยู่ที่การได้ข้อมูลและความ

คิดเห็นของประชาชน เช่น ประชาพิจารณ์มีการตอบคำถามหรือข้อสงสัยได้ หากแต่หลักการจริงๆ ของประชาพิจารณ์เป็นเทคนิคที่เป็นทางการในการรับฟังความคิดเห็นข้อห่วงกังวลของประชาชน การสัมภาษณ์รายบุคคลก็เช่นเดียวกัน ผู้สัมภาษณ์อาจมีการพูดคุยให้ข้อมูลแต่จุดมุ่งหมายอยู่ที่การรับฟังความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ส่วนการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นได้ทั้งการสื่อสารแบบทางเดียวและสองทางได้ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของประชาชนย่อมทำได้ดี เมื่อมีการรับรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาหรือข้อมูลของโครงการ

3) การมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นการสื่อสารสองทาง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นในเนื้อหาของเทคนิคอย่างชัดเจน เป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับค่อนข้างสูง คือ 1. เวทีสาธารณะ 2. การพบปะแบบไม่เป็นทางการ 3. การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชน 4. การประชุมเชิงปฏิบัติการ และ 5. คณะที่ปรึกษา รูปแบบเหล่านี้มีลักษณะที่ต่างกัน เช่น เวทีสาธารณะเหมาะสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับคนจำนวนมาก ส่วนการพบปะแบบไม่เป็นทางการมีความเป็นกันเองและสามารถพูดคุยแบบเป็นส่วนตัว ขณะที่เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบคณะที่ปรึกษามีความเป็นทางการและจำกัดบุคคลเข้าร่วมเฉพาะตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้ง หากแต่มีความต่อเนื่องมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ ที่เป็นการจัดเป็นการครั้งคราว

ส่วนโครงการของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น โดยที่ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธี อาทิ การสัมภาษณ์รายบุคคล การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ เป็นต้น ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ประกาศดังกล่าว ต้องปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น ด้วย

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การกำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ ที่สืบเนื่องมาจากความล้มเหลวในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่แทรกแซงอยู่ในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ผลของการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจจะมีผลดีหรือผลเสีย สำเร็จหรือไม่สำเร็จ ก็สามารถพิจารณาได้ในบริบททางเศรษฐกิจและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมือง ก็เนื่องจากเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่มีต่อสาธารณะ ต่อชนชั้นปกครอง ต่อกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงทางการเมืองได้อย่างสูง เนื่องจากมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ซึ่งกลุ่มบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ รัฐบาลเจ้าของเดิม ฝ่ายจัดการ (บริหาร) ลูกจ้าง ลูกค้า ผู้ได้รับการว่าจ้าง ผู้ได้รับสัมปทาน เจ้าของกิจการรายใหม่

##### 4.1 ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

พิพัฒน์ ไทอารีย์ (2531: 71-76) ได้ทำการรวบรวมการให้ความหมายของคำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” จากนักวิชาการหลายท่าน มีดังนี้

ดี อาร์ เพนดซ์ซี (D.R Pendse) ได้ให้ความหมายของคำว่า “Divestiture” ไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า เป็นกระบวนการใด ๆ ที่ลดบทบาทหรือกิจกรรมของภาครัฐที่มีต่อธุรกรรมทางเศรษฐกิจและอาจรวมถึงการลดภาระของรัฐ โดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจกรรมที่รัฐเป็นเจ้าของดำเนินการอยู่

เดวิด ฮีลด์ (David Heald) เห็นว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านความคิด และสถานะทางการเมือง โดยมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับการตลาดมากขึ้น จึงมีผลให้บทบาทของรัฐบาลต่อสถานะเศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยนไป

เดวิด คลีเมนติ (David Clementi) มองว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการโอนสภาพการเป็นเจ้าของ ซึ่งรัฐบาล เคยถือครองอยู่ให้แก่เอกชนตามแต่โอกาสที่อำนวยให้ เป็นการสร้างระบบการแข่งขันให้เกิดขึ้นในกิจการภาครัฐบาล และเป็นการจัดประเภทกิจการบางอย่างหรือบางลักษณะให้เอกชนรับไปดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน โดยอาศัยหลักการพิจารณาเกี่ยวกับต้นทุนดำเนินการ ส่วนกิจการสาธารณะบางประเภทที่รัฐบาลเคยดำเนินการ โดยไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ มาแต่เดิมนั้น ก็จะต้องหาทางดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการเพื่อหารายได้ต่อไป

พนัส สิมะเสถียร (2528: 3) ให้ความหมายว่า “Privatization” เป็นการลดบทบาทของความเป็นเจ้าของหรือดำเนินการแทน หรือมีโอกาสดำเนินการแข่งขันได้มากยิ่งขึ้น

ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ (2533: 163) เห็นว่า เป็นการแปรรูปกิจการที่เป็นของรัฐบาล ให้เป็นกิจการของเอกชน ที่มีความคล่องตัวในการแข่งขันทางการดำเนินการธุรกิจ

สุคนธ์ทิพย์ โภคา (2545: 12) ได้กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ “Privatization” หมายถึง การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาความคิดดั้งเดิมที่ยึดมั่นในหลักการและบทบาทของภาครัฐบาล ในการดำเนินการในกิจการภาครัฐบาลมาเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี ลดการควบคุม ที่เคยมีการกำหนดให้ภาครัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว และมีการนำระบบตลาดเข้ามาใช้ในการเปลี่ยนแปลง โดยเน้นบทบาทภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยวิธีต่าง ๆ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2548: 158) กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือ privatization นั้น มีความหมายว่า หมายถึง การเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ (ownership) รัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน

นอกจากนี้ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2544: 35) ได้รวบรวมความหมายของการแปรรูป จากนักวิชาการต่างประเทศ ที่น่าสนใจ มีดังนี้

โดมเบร์ก และพิกก็อต (Domberger & Piggott) นิยามว่า การแปรรูปเป็นนโยบายที่ถูกออกแบบเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจ โดยการเปิดให้มีการแข่งขัน

โบส (Bos) นิยามการแปรรูปไว้อย่างแคบว่า เป็นการขายทรัพย์สินภาครัฐและการใช้กลไกตลาดแยกตัวออกมา เช่น การจ้างเหมา การลดความเป็นราชการ และการส่งเสริมการแข่งขัน เป็นต้น

เดอ วอล (De Walle) แปลความหมายของการแปรรูปว่า เป็นการโอนความเป็นเจ้าของ และการควบคุมจากรัฐไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งที่เจาะจงก็คือ การขายทรัพย์สิน (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2544: 35)

จากความเห็นดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นการปรับสถานะ และแยกส่วน การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการจากการผูกขาด โดยรัฐให้เป็นส่วนย่อยและเล็กลง เพื่อให้เกิดสภาพคล่องในเชิงบริหารจัดการของเอกชน ตามกระแสของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ในระดับประเทศและระดับนานาชาติ และเพื่อให้ทันต่อการเชื่อมต่อกับระบบสื่อสารสนเทศ ที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตามสภาวะโลกยุคใหม่ไร้พรมแดน ที่เรียกว่า โลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ตลอดจนจนถึงการสร้างระบบควบคุมดูแล รักษาและแบ่งปันผลประโยชน์ของทรัพยากรอย่างทั่วถึง อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ต่อการกำหนดพัฒนา นโยบายสาธารณะ เพื่อการขยายการบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชากรที่เพิ่มปริมาณมากขึ้น

#### 4.2 สาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ชูศรี ฉลองชัยสิทธิ (2535) ได้ให้ความเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ ดังต่อไปนี้

- 1) การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพ และประสบปัญหาด้านการเงิน
- 2) ต้องการลดภารกิจ หรือปลดเปลื้องภารกิจภาครัฐ และไม่ต้องการให้มีการขยายกิจการในภาครัฐมากเกินไป
- 3) การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจ แบบสังคมนิยมมาเป็นเสรีนิยม ที่เน้นการเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชน หรือระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันเสรีในตลาด โดยให้รัฐอยู่ในฐานะควบคุมกำกับดูแลมากกว่าที่จะให้รัฐเข้าไปดำเนินกิจกรรมเองโดยตรง ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจกรรมที่รัฐดำเนินการอยู่
- 4) ความต้องการรักษาเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาล และต้องการระดมเงินทุนในการพัฒนากิจการของรัฐ โดยอาศัยกลไกตลาด กิจกรรมที่รัฐดำเนินการอยู่
- 5) มีความต้องการแก้ไขปรับปรุงนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน ๆ ที่ดำเนินนโยบายผิดพลาดไม่เหมาะสม รวมถึงความล้มเหลวและแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจของกลุ่มผู้มีอำนาจ
- 6) การเมืองซึ่งเกิดจากระบบบริหารภายในองค์กรเอง หรือระบบการเมืองในประเทศ หรือการเมืองระหว่างประเทศ จะเป็นผู้ชี้้นำให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนั้นแล้ว อุดม เขียวครามจีน (2543) ได้สรุปถึงสาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในยุคปัจจุบันว่า มีสาเหตุหลัก ๆ ด้วยกัน 5 ประการ คือ

- 1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ ในการให้บริการของรัฐวิสาหกิจต่อประชาชน ในแง่ที่ทำให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี
- 2) เพื่อเป็นการลดภาระจากภาครัฐในด้านการจัดสรรงบประมาณแต่ละปี และการค้าประกันหนี้
- 3) เป็นการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการด้วย
- 4) เป็นการระดมทุนและเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก
- 5) ประการสำคัญ คือ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่น ในภาวะปัจจุบัน

ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจ จนต้องขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารโลก (World Bank) โดยสถาบันทั้งสองได้กำหนดให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาทาง

เศรษฐกิจของประเทศ ที่ให้กู้เงิน หรือให้ความช่วยเหลือ ซึ่งได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญให้มีการแปรรูป รัฐวิสาหกิจเร็วขึ้น โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จะเห็นได้จากแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกล่าวไว้ในเหตุผลความจำเป็นตอนหนึ่งที่ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นช่องทางหนึ่งที่จะกระตุ้นสภาพเศรษฐกิจได้ เพราะลดภาระของรัฐในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ช่วยดึงดูดเงินลงทุน เทคโนโลยีและการบริหารจัดการ ช่วยลดภาระหนี้สินของภาครัฐ และสร้างความมั่นใจในฐานะการเงินของประเทศ ตลอดจนบริษัทเอกชนไทยให้กลับคืนมา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีปัจจัยมาจากภายในของตัวรัฐวิสาหกิจเอง ทั้งด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร ด้านการเงิน ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ และมีปัจจัยมาจากภายนอกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจการเมืองในปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับองค์การค้าโลก การเปิดเสรีทางการค้า และภาวะผูกพันกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในช่วงที่ประเทศประสบวิกฤติและต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจาก IMF

#### 4.3 วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้ถูกกำหนดขึ้นตามแนวนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์มากถึง 4.5 ล้านล้านบาท รัฐบาลจึงมุ่งที่จะพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศได้พัฒนา รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร จึงได้มอบนโยบายในการพัฒนาปรับปรุงให้องค์กรรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขั้นตอนการปรับปรุงเพื่อพัฒนาให้ “รัฐวิสาหกิจ” มีประสิทธิภาพเริ่มจากแนวนโยบายต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้มาเร่งดำเนินการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพ ได้แก่

1) การปรับปรุงการดำเนินงาน มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ผลการดำเนินงานขาดทุน เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นต้น จำเป็นที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน เช่น การปรับโครงสร้างใหม่เพื่อเป็นหนทางในการเพิ่มรายได้ หาแนวทางลดการคอร์รัปชันในหน่วยงานลง และลดค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ แต่ต้องส่งผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด

2) การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง ฯลฯ จะต้องดำเนินการด้านบริการโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นจุดสำคัญ และการบริการดังกล่าวต้องสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้ใช้บริการเป็นหลักอีกด้วย

3) การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ นายกรัฐมนตรี มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่ต้องการให้รัฐวิสาหกิจสามารถยืนอยู่ได้ด้วยตัวเอง การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจริเริ่มขึ้นจะต้องไม่

สร้างภาระให้กับรัฐบาล และการลงทุนนั้น ๆ จะต้องเป็นการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนทางการเงิน และทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่า การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา จะต้องเน้นหนักในเรื่องขยายการบริการเพื่อประชาชนได้รับบริการ “น้ำไหล ไฟสว่าง” อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

4) การปรับโครงสร้างองค์กร รัฐวิสาหกิจจะต้องตระหนักเสมอว่า จะต้องปรับปรุง โครงสร้างขององค์กรให้มีความทันสมัย พร้อมทั้งจะก้าวสู่การเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ ต้องมีการ ปรับอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมกับองค์กรเพื่อลดค่าใช้จ่าย สร้างวัฒนธรรมการทำงานที่รวดเร็ว ว่องไวให้ เกิดขึ้นในองค์กร มีการสร้างแรงจูงใจให้พนักงานมีความรักต่อองค์กร พนักงานทุกคนต้องทำงานอย่าง มีคุณภาพ แบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อสร้างฐานรองรับการดำเนินงานในเชิงธุรกิจ และการแปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดในอนาคต พัฒนารัฐวิสาหกิจ เพื่อชาตินั่นคง สังคม เข้มแข็ง สิ่งสำคัญอีกประการคือ รัฐวิสาหกิจควรเปรียบเทียบกับประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร กับมาตรฐานของอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน เพื่อเตรียมพร้อมที่จะพบกับความเปลี่ยนแปลงและ พัฒนาการให้ยั่งยืน ควรนำระบบสารสนเทศสมัยใหม่มาใช้ทุกขั้นตอนในการให้บริการ เพื่อให้การ บริการมีความรวดเร็ว คล่องตัว และมีความโปร่งใส

5) การปรับปรุงฐานะทางการเงิน เพื่อให้ฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ เข้มแข็งขึ้น นโยบายหนึ่ง คือ ให้มีการแปลงหนี้เงินยืมจากรัฐบาลเป็นทุน โดยกระทรวงการคลังจะ ร่วมกับรัฐวิสาหกิจ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) การเคหะแห่งชาติ (กคช.) ซึ่งล่าสุด รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้ ได้มีการพิจารณาอนุมัติให้มีการแปลงหนี้เงินยืมจากรัฐบาลเป็นทุนต่อไปแล้ว

6) การบริหารสินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องศึกษาแนวทาง เพิ่มมูลค่าสินทรัพย์และบริหารจัดการ โดยใช้ต้นทุนต่ำสุด เช่น กรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่มี ที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก ต้องศึกษาหาวิธีแยกสินทรัพย์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักและหนี้สินของ รฟท. ออกจากกันด้วยการจัดตั้งบริษัทใหม่ หรือให้หน่วยงานอื่นที่มีความชำนาญเข้ามาบริหารงานแทน จะต้องนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการบริหารสินทรัพย์และพัสดุคงคลัง เพื่อความสะดวกใน การจัดทำระบบบัญชีพัสดุ และช่วยให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างรวดเร็ว

เมื่อรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ สามารถดำเนินการปรับปรุงองค์กรตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรี มอบมาให้นั้น สิ่งที่ได้เห็นได้คือการทำงานที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ลดปัญหาการคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ ที่เกิดขึ้นตกเป็นของประเทศชาติและส่วนรวม ประชาชนจะมีความอุ่นใจและมั่นใจมากยิ่งขึ้นว่า ภาษีที่ รัฐบาลเก็บได้ จะถูกนำไปพัฒนาประเทศอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่ถูกจัดสรรเพื่อนำไปช่วยพุง รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน หรือค่าประกันเงินกู้เหมือนเมื่อก่อน

#### 4.4 ลักษณะในการดำเนินการแปรรูป

ในการดำเนินการทางปฏิบัติ มีนักวิชาการให้ความเห็นว่า การแปรรูปควรมีการแบ่งคุณลักษณะออกเป็น 4 ลักษณะ คือ (สุคนธ์ทิพย์ โภคา 2545: 12)

1) การนำระบบการตลาดมาใช้ในกิจการที่มีได้ค้ำนึ่งระบบการตลาดมาก่อน โดยการเปลี่ยนแปลงหรือจัดระบบตลาดใหม่นี้จำเป็นต้องคำนึงถึง คุณลักษณะ โครงสร้างขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะและโครงสร้างองค์กรเหล่านี้ ประเด็นสำคัญคือ การนำระบบราคาหรือค่าธรรมเนียมมาใช้ประโยชน์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุน

2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐสู่ภาคเอกชน อาจกระทำโดยการเปลี่ยนแปลงด้านการดำเนินการ หรือการผลิตโดยไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงด้านการเงิน ซึ่งขึ้นอยู่กับแนวนโยบายและการวิเคราะห์ปัญหา

3) การแปรสภาพกิจการของรัฐหรือการผลัดภาระ มาตรการนี้มุ่งถึงการขายกิจการของรัฐวิสาหกิจ และการลดหรือเลิกบทบาทของรัฐบาลที่มีได้ค้ำนึ่งถึงการตลาด แนวคิดนี้อาจมีความหมายถึงการปลดเปลื้องภาระ โดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการหรือการโอนสภาพการเป็นเจ้าของ

4) การเปิดโอกาส หรือการเปิดการค้าเสรี โดยพิจารณาได้ 2 แง่ คือในลักษณะอย่างกว้าง เป็นการมุ่งเน้นการตลาดที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของโลก ส่วนในลักษณะเฉพาะเรื่อง มีลักษณะมุ่งเน้นในเรื่องการลดหย่อน ยกเลิกข้อกำหนดทางกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ

พราเกอร์ (Prager อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2544: 35) ระบุว่าลักษณะของการแปรรูปมี 5 แบบ คือ (1) การขายทรัพย์สินของรัฐบางส่วนซึ่งเป็นส่วนที่ไม่ได้ทำให้การควบคุมของรัฐลดลง (2) การเปลี่ยนแปลงการเป็นเจ้าของและการควบคุม (3) การเพิ่มความเป็นเจ้าของให้เอกชน โดยไม่เป็นการกีดกันกับการเข้าสู่ตลาด (4) การเปลี่ยนแบบแผนการควบคุมมากกว่าความเป็นเจ้าของ เช่น การให้เช่ารัฐวิสาหกิจ (5) ความเป็นเจ้าของและการตัดสินใจที่สำคัญยังอยู่ที่รัฐ ในขณะที่เดียวกันกับการที่การผลิตอยู่ในมือของเอกชน เช่น การจ้างเหมาจัดการและการจ้างเหมาอื่น ๆ เป็นต้น

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวิธีการและรูปแบบที่หลากหลาย โดยอาจแยกแยะได้ดังนี้ (ฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

1) *สัญญาการบริหารจัดการ* เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนเอง แต่จ้างทีมงานเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ โดยเอกชนอาจต้องรับผิดชอบในการซ่อมบำรุงทั้งหมด หรือบางส่วนแล้วแต่จะตกลงกัน

2) *สัญญาเช่า* เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนด้านสินทรัพย์เอง และให้เอกชนเช่ากิจการไป โดยเอกชนต้องออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และการบริหารจัดการเอง

3) *สัมปทาน* เป็นรูปแบบที่ภาครัฐให้สิทธิแก่เอกชน ซึ่งต้องรับผิดชอบเองทั้งในการลงทุนด้านทรัพย์สิน และการบริหารจัดการ โดยเมื่อสิ้นสุดสัมปทานแล้ว อาจโอนหรือไม่โอนทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดให้กับรัฐบาลก็ได้ แล้วแต่จะตกลงกัน

4) *การร่วมทุน* เป็นรูปแบบที่ภาครัฐร่วมลงทุนกับเอกชน โดยรัฐบาลถือหุ้นไม่ถึงกึ่งหนึ่ง และมักให้เอกชนเป็นฝ่ายบริหารจัดการ ในกรณีนี้ เอกชนผู้ร่วมทุนมักจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ ในการดำเนินงานแบบเอกชนในที่สุด (เรียกว่าเป็นหุ้นส่วนทางกลยุทธ์ หรือ strategic partners)

5) *การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์* คือวิธีการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลงให้ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง โดยขายหุ้นส่วนที่เกินในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้รัฐวิสาหกิจแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งจะมีการดำเนินงานแบบเอกชนในที่สุด

6) *การยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ* คือการยกเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยมีการชำระบัญชีเพื่อจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินงานตามที่เห็นสมควร

ในทางปฏิบัติ แต่ละรูปแบบอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันออกไปอีกด้วย จะเห็นได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่มีเฉพาะรูปแบบการขายโอนให้เอกชนเอาไปดำเนินงานแต่เพียงอย่างเดียว หากรัฐต้องการคงสิทธิความเป็นเจ้าของไว้บ้างก็ยังพอทำได้

ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ (เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) ได้อธิบายถึงรูปแบบต่าง ๆ ในการแปรรูป ที่รัฐบาลได้เลือกใช้ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 Contract Out เป็นรูปแบบอ่อนที่สุด คือให้เอกชนเข้ารับดำเนินการให้บริการ ดังในกรณีของเหมืองแม่เมาะ การเปิดเหมืองเอาหน้าดินออกนั้น เดิมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ ตอนหลังให้เอกชนรับไปดำเนินการ ถือเป็นแปรรูปในลักษณะหนึ่ง เป็นในลักษณะอ่อน ๆ

รูปแบบที่ 2 Build Own Operate Transfer (Boot) หรือ Build Own Operate (Boo) เป็นการที่จะให้เอกชนเข้ามาลงทุนดำเนินงานและขายสินค้าและบริการคืนให้รัฐวิสาหกิจ ในโครงการใหม่ ๆ ตัวอย่างเช่น ผลิตไฟฟ้า แล้วก็ขายไฟฟ้ากลับเข้าระบบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น แทนที่ กฟผ. ต้องไปลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าใหม่

รูปแบบที่ 3 Joint Venture คือ การเข้าไปร่วมกับเอกชนในการทำโครงการใหม่ หรือแม้แต่โครงการที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น เรื่องของท่อน้ำมัน มี 2 บริษัท คือ Thappline กับ FPT

แทนที่ ปตท. หรือบริษัทบางจากจะเป็นผู้ลงทุนผู้เดียว ก็เป็นการลงทุนร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ ทั้งการบินไทย บริษัทน้ำมันของรัฐ กับบริษัทน้ำมันและบริษัทอื่น ๆ ในภาคเอกชน

รูปแบบที่ 4 Strategic Investor ซึ่งเป็นรูปแบบที่สำคัญ คือ การขายหุ้นรัฐวิสาหกิจ ให้กับเอกชน ซึ่งอาจจะเป็นการนำพันธมิตรร่วมทุน หรือ Strategic Investor เข้ามาได้ในบางกรณี หรืออาจจะเป็นการกระจายหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ก็ได้ ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มุ่งเป็นเรือของการกระจาย หุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ เช่น กรณีของบริษัทการบินไทย บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด หรือบริษัทบาง จาก เป็นต้น

ทั้งหมดที่กล่าวมานั้น เป็นรูปแบบหลัก ๆ ที่มีการดำเนินงานกันอยู่ ซึ่งการจะใช้ รูปแบบใด ขึ้นอยู่กับว่าเป็นกิจการอะไร และเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทไหน

#### 4.5 แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดีย่อมจะต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินการและ เปิดเผยการดำเนินการในทุกขั้นตอน ทั้งนี้ เพื่อความ “สุจริตใจ” ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเพื่อ “ตรวจสอบ” กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็นไป โดยถูกต้องหรือไม่ ความโปร่งใสและการเปิดเผยดังกล่าว จำเป็นต้องมีอยู่ในทุกขั้นตอนของ กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เริ่มตั้งแต่การทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ การเลือกรัฐวิสาหกิจมาแปรรูป การตัดสินใจทางการเมืองที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ รวมไปถึงการดำเนินการภายหลังการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ ไปแล้ว เหตุผลที่ต้องสร้างความโปร่งใสและการเปิดเผยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังที่ได้กล่าว มาแล้วข้างต้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญคือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเพื่อ ป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ครบถ้วน โปร่งใสและเปิดเผย รวมทั้ง ยังเป็นการสนองตอบประโยชน์สาธารณะ หลังจากที่ได้ทำการศึกษาวิจัยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้ง ของไทยและของต่างประเทศพบว่า กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมสำหรับประเทศ ไทยนั้น ควรพิจารณาจากการป้องกันข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากขั้นตอนในการแปรรูป รัฐวิสาหกิจรวม 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2548: 167-170)

1) ขั้นตอนในการเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะถูกแปรรูป การ “เลือก” รัฐวิสาหกิจมาทำ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่ง “ง่าย” และดูเหมือน “ไม่ยุ่งยาก” แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ขั้นตอนในการ เลือกรัฐวิสาหกิจมาแปรรูปกลับเป็นขั้นตอนสำคัญที่อาจบิดเบือนการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิ ชอบของนักการเมืองได้โดยง่าย เพราะการเลือกรัฐวิสาหกิจมาแปรรูปนั้น เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง

หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐได้มากที่สุด เพราะเป็นความ “ขัดแย้ง” กันโดยตรงระหว่าง “ผลประโยชน์ส่วนรวม” กับ “ผลประโยชน์ส่วนตัว” ของนักการเมืองที่มีอำนาจกำหนดรัฐวิสาหกิจที่จะถูกแปรรูป สังเกตได้จากการดำเนินการที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่นักการเมืองเป็นผู้ “เลือก” รัฐวิสาหกิจที่จะนำมาแปลงทุนเป็นหุ้น ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่ผ่านกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ล้วนแต่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีผลประโยชน์ดีและก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงเป็นอย่างมากต่อฝ่ายการเมือง

ปัญหาที่สำคัญก็คือ จะใช้วิธีการอย่างไรในการเลือกรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมที่จะมาทำการแปรรูป ความเหมาะสมดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการอย่างเป็นระบบก่อนอย่างครบถ้วนและเป็นกลาง มีบันทึกรายงานการศึกษาวเคราะห์และเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกเพื่อตรวจสอบได้ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางให้มีการตัดสินใจอย่างถูกต้องทางการเมือง บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากนี้ อีกวิธีการหนึ่งที่เหมาะสมสำหรับการเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะมาทำการแปรรูปก็คือ การกำหนดรัฐวิสาหกิจที่จะมีการแปรรูปไว้ในกฎหมาย เพื่อที่จะได้ให้มีการ “ควบคุม” และ “ตรวจสอบ” โดยสมาชิกรัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชน วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่ใช้กันอยู่ในประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้มีบัญชีรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่จะถูกแปรรูปไว้ท้ายกฎหมายว่าด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การกำหนดรายชื่อในลักษณะดังกล่าวเป็นการยืนยันหลักเกี่ยวกับอำนาจในการปกครองประเทศของประชาชนโดยผ่านทางตัวแทนของประชาชน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอันมีผลเป็นการ “ขาย” สมบัติของประเทศชาติ จึงควรได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนจากตัวแทนของประชาชนก่อน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐสภาจะให้ความยินยอมอนุมัติให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการดังกล่าวไปแล้ว แต่การที่ฝ่ายการเมืองจะ “หยิบยก” รัฐวิสาหกิจใดมาทำการแปรรูป ก็จำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมดคือ ต้องมีการศึกษาวเคราะห์ทางวิชาการอย่างเป็นระบบครบถ้วน เป็นกลาง มีบันทึกรายงานผลการศึกษาวเคราะห์ที่สามารถเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกเพื่อตรวจสอบได้

2) การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อฝ่ายการเมืองได้ทำการเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูปได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือสมควรที่จะพิจารณาว่า การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรจะประกอบด้วยกิจการใดบ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเหตุแห่งการรั่วไหลของทรัพย์สินของรัฐ และยังคงอาจเป็นช่องทางให้มีการใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงควรดำเนินการโดยผู้ที่มีความเป็นกลางและมี

กระบวนการที่โปร่งใส เปิดเผย และสามารถตรวจสอบได้ กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เริ่มต้นด้วยการประเมินมูลค่าของรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งแรก กระบวนการประเมินมูลค่าของรัฐวิสาหกิจสมควรทำโดยคณะกรรมการอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ เพื่อให้การประเมินมูลค่าของรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม คณะกรรมการที่จะเข้ามาประเมินมูลค่าของรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งยังจะต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้าไปรับประโยชน์จากกิจการที่ตนได้มีส่วนร่วมในการแปรรูป

นอกจากนี้แล้ว ในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่สำคัญที่ควรกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายด้วย ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนหุ้น การเปลี่ยนแปลงหุ้น หลักเกณฑ์ในการถือหุ้นของคนต่างด้าว เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งการกำหนดหุ้นที่มีลักษณะพิเศษเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐเช่นกัน หลักเกณฑ์ในการกระจายหุ้นให้แก่ประชาชน และสิทธิและเงื่อนไขในการเสนอหุ้นให้แก่พนักงาน รายละเอียดต่าง ๆ นี้ สมควรกำหนดไว้ในกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการบิดเบือนการใช้อำนาจของ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเกิดขึ้นได้ในหลายขั้นตอน เช่น การประเมินราคาทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจเลือกจ้างบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับตนให้มาประเมินก็ได้ หรือการกระจายหุ้นให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูป อาจมีการกำหนดให้สิทธิแก่พนักงานมากเกินไปที่ควร โดยมีความมุ่งหมายเพื่อแลกกับการที่พนักงานจะไม่ต่อต้านหรือไม่คัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการนำเอาทรัพย์สินของรัฐมาแบ่งเป็นประโยชน์ระหว่างเอกชนด้วยกัน คือระหว่างนักการเมืองกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อประชาชนส่วนรวม

3) การดำเนินกิจการหลังแปรรูปแล้ว เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชนแล้ว ผู้คนมักไม่ค่อยให้ความสนใจในกิจการดังกล่าวเท่าไร เพราะคิดว่าเมื่อแปรรูปไปแล้วก็เสร็จสิ้น แต่อย่างไรก็ดี ต้องไม่ลืมว่ากิจการที่เปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของจากของรัฐ ไปเป็นของเอกชนนั้น ยังมีสภาพเป็นบริการสาธารณะอยู่ และรัฐยังเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ไม่ว่าจะมากหรือน้อย และนอกจากนี้ ในบางกรณีกิจการนั้นก็ยังมีการใช้สิทธิพิเศษของรัฐอยู่ หรือบางกิจการก็อาจเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยสภาพ เช่น การผลิตน้ำมันปิโตรเลียม เป็นต้น ดังนั้น กิจการเหล่านี้แม้เมื่อแปรรูปไปเป็นของเอกชนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมิประโยชน์ที่สังคมต้องรักษาไว้ เพราะเอกชนผู้เข้ามาบริหารหรือเป็นผู้ถือหุ้นอาจไม่สนใจประโยชน์ส่วนรวม หรืออาจดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยอาจเป็นการดำเนินกิจการที่สุจริต

หรือไม่สุจริตก็ได้ ด้วยเหตุดังกล่าว ในต่างประเทศจึงมีการนำเอาระบบ “หุ้นทอง” หรือ “หุ้นบุริมสิทธิ” มาใช้ในการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม

ฉะนั้นแนวทางของการแปรรูปที่เหมาะสมคือ ต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยได้ทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นในการเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูป ขั้นตอนของการดำเนินการแปรรูป รวมไปถึงขั้นตอนหลังจากดำเนินการแปรรูปเสร็จสิ้นแล้ว ต้องสามารถตรวจสอบได้

#### 4.6 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งผ่านกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 128 ก. ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2542 ซึ่งจัดทำโดยสำนัก

รัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กรมบัญชีกลาง โดยมีวัตถุประสงค์ สำคัญ และกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ของกฎหมายฉบับนี้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ 2542)

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ถึงแม้จะถูกจัดอยู่ในกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจฉบับหนึ่งในจำนวน 11 ฉบับ ก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เป็นเพียงกฎหมายที่เป็นเครื่องมือช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐวิสาหกิจ ที่ยังไม่มีสถานะเป็นบริษัทให้แปลงเป็นบริษัท (coropratisation) ได้โดยรวดเร็ว และเป็นไปตามขั้นตอนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่กล่าวถึงไปถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐวิสาหกิจจะแปลงเป็นบริษัทแล้ว บริษัทนั้นก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิม สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการจำหน่ายหุ้นให้กับเอกชนรวมทั้งประชาชนทั่วไป และพนักงานนั้น เป็นขั้นตอนต่อไปที่อยู่นอกเหนือจากขั้นตอนต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดไว้

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจะพิจารณาโดยคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ซึ่งขณะนั้นรองนายกรัฐมนตรี (นายสุภชัย พานิชภักดิ์) เป็นประธาน และการนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่การปฏิบัตินั้น จะต้องพิจารณาถึงความพร้อมและเหมาะสม โครงสร้างองค์กรและโครงสร้างตลาดสินค้าบริการที่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ก่อนที่จะให้เอกชนมาร่วมกิจการ รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนกำหนดให้จะต้องจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดราคา กำหนดคุณภาพและมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ ให้มีความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคและผู้ลงทุน และรวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ทั้งนี้ เพื่อแยกอำนาจการกำกับดูแลออกจากอำนาจให้บริการของรัฐวิสาหกิจ องค์กรใด ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจในการวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เพื่อให้การดำเนินการของ

บริษัทมีคุณภาพ และอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการ และผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเปรียบได้กับองค์กรกำกับดูแลรายสาขาฯ จัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ก่อนจะเป็นองค์กรกำกับดูแลฯ ที่มีกฎหมายจัดตั้งต่อไป

#### 4.6.1 ความเป็นมา

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้เริ่มมีการพิจารณามาเมื่อประมาณ 10 ปีที่แล้ว ทั้งนี้เนื่องจากภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ โดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วน หรือขายหุ้นแก่ประชาชน โดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐ โดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้น ยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง และพนักงานยังคงมีงานทำอยู่ต่อไป แต่ในขณะนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา หรือตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี ยังมีทุนเป็นก้อน ทำให้ไม่สามารถเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นได้ หากรัฐประสงค์จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยวิธีดังกล่าว จะต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งที่ล้าสมัย ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติในขณะนั้น จึงได้มีดำริให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่ง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีทุนเป็นก้อนสามารถแปลงเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัทได้ และได้มีการนำเสนอรัฐบาลในขณะนั้น แต่เนื่องจากปัญหาการยอมรับเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และปัญหาความเข้าใจของพนักงานและประชาชน รัฐบาลจึงได้ขออนุญาตร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาเมื่อได้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ และประชาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มากยิ่งขึ้นพอสมควรในระดับหนึ่งแล้ว กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวนโยบาย การให้เอกชนร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจเรื่อยมาเป็นลำดับจนถึงฉบับปัจจุบัน และได้นำเสนอคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งขณะนี้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว

#### 4.6.2 เหตุผลความจำเป็น

1) รัฐวิสาหกิจถือเป็นกิจการที่ราชการตั้งเอกชน ที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับ การให้บริการพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ น้ำประปา เป็นต้น แก่ประชาชน และถือเป็นภาคสำคัญอีกภาคหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ ต่อการสนับสนุนฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้พ้นจากวิกฤติโดยเร็ว นอกจากนี้ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคม และการขนส่งยังเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงมีความจำเป็นที่

จะต้องปรับนโยบายและโครงสร้างในการบริหารงาน และการลงทุนให้ทันสมัยและมีศักยภาพในการแข่งขันด้วย

2) อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันที่กว่าร้อยละ 80 จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะอยู่ในรูปองค์การของรัฐ มิได้อยู่ในรูปบริษัท ทำให้การปรับโครงสร้างให้มีประสิทธิภาพ ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำได้อย่างไม่คล่องตัว เพราะต้องเสนอขอแก้ไขกฎหมายจากรัฐสภา ซึ่งมีหลายขั้นตอนและใช้เวลานาน แต่ขณะเดียวกันการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จำเป็นต้องใช้เงินทุนเพื่อขยายงานสูงมาก ในขณะที่งบประมาณที่จะใช้ขยายงานถูกจำกัด ทั้งด้านการลงทุนด้วยรายได้ของตนเอง การกู้เงินจากต่างประเทศ หรือการขอเงินงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐ

3) จากความจำเป็นและข้อจำกัดดังกล่าว รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปองค์การของรัฐในปัจจุบัน จึงหาทางออกด้วยการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้น แล้วโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการผ่านบริษัทลูก ซึ่งทำให้บริษัทลูกเหล่านี้มีความคล่องตัว ในการบริหารงานเช่นเดียวกับเอกชน รวมทั้งสามารถที่จะระดมทุนขยายงานด้วยตนเองไม่ต้องพึ่งภาครัฐ โดยการร่วมทุนกับภาคเอกชน หรือกระจายหุ้น ผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตัวอย่าง คือ บริษัท จัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำกัด (มหาชน) (บริษัทลูกของการประปาส่วนภูมิภาค) บริษัท ปตท. ส.ผ. จำกัด (มหาชน) (บริษัทลูกของ ปตท.) สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบางแห่ง ต้องการดำเนินการเช่นนี้บ้างก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะกฎหมายจัดตั้งมิได้เปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจัดตั้งบริษัทลูกได้ ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องเสนอขอแก้ไขกฎหมายจัดตั้งต่อรัฐสภา เป็นรายแห่ง เพื่อขอเปลี่ยนเป็นบริษัทหรือตั้งบริษัทลูกได้ ซึ่งต้องใช้เวลาในการเสนอกฎหมายนาน ทำให้กว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงก็ไม่ทันต่อสถานการณ์แล้ว

#### 4.6.3 วัตถุประสงค์

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ เมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ จากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง (เช่นเดียวกับบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) หรือบริษัท ขนส่ง จำกัด) โดยมีการเปลี่ยน “ทุน” จากรัฐวิสาหกิจเดิม เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเพื่อเปิดโอกาสให้การระดมทุนจากตลาดทุนกระทำได้โดยสะดวก ภายหลังจากที่ได้มีการเตรียมการปรับโครงสร้างการบริหาร ภายใน

รัฐวิสาหกิจ ความพร้อมของรัฐวิสาหกิจ และโครงสร้างด้านการตลาดของกิจการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพ และมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับภาคเอกชนเรียบร้อยแล้ว

#### 4.6.4 สารสำคัญของพระราชบัญญัติ

##### 1) รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายจะใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ

รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายสามารถใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้ คือ รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพเป็นบริษัทอยู่แล้วไม่ต้องใช้กฎหมายนี้ เพราะมีรูปแบบเป็นบริษัทอยู่แล้ว “รัฐวิสาหกิจ” ตามคำจำกัดความที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) ประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งโดยมีกฎหมายเฉพาะของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาหรือพระราชกำหนดก็ตาม เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฯลฯ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามระเบียบ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง โรงงานไฟ โรงงานสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ สำนักงานขนานุเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

(2) ประเภทบริษัท ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด โดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด ฯลฯ

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มิได้เป็นกฎหมายในลักษณะบังคับให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องแปลงสภาพเป็นบริษัท แต่เป็นกฎหมายในลักษณะเครื่องมือที่นำมาใช้ เมื่อรัฐวิสาหกิจใดที่อยู่ในประเภทองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของจะแปลงเป็นบริษัท ซึ่งเมื่อรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นแปลงเป็นบริษัทแล้ว บริษัทดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิม เนื่องจากกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดไว้ในมาตรา 22 และบริษัทยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ ตราบใดที่รัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทนั้นมากกว่าร้อยละ 50 แต่เมื่อรัฐจำหน่ายหุ้นในบริษัทจนถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 แล้วบริษัทจึงจะกลายเป็นบริษัทของเอกชนเต็มรูปแบบ

##### 2) ขอบเขตการแปลงเป็นบริษัท

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้กำหนดขอบเขตการแปลงเป็นบริษัทไว้อย่างยืดหยุ่น ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้หลายวิธี โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้น และจัดตั้งเป็นบริษัทเพียงบริษัทเดียวทั้งหมดก็ได้

(2) รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทหลายบริษัทก็ได้ และจะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้

(3) รวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจ มาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

### 3) การโอนสินทรัพย์และการกำหนดมูลค่าหุ้นและจำนวนหุ้น

ณ วันที่มีการจดทะเบียนบริษัท ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจโอนไปเป็นของบริษัท โดยการโอนสินทรัพย์นั้น จะโอนไปตามราคาในบัญชี จึงไม่ต้องมีการประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่ การประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่จะกระทำต่อเมื่อมีการจำหน่ายหุ้นเดิมหรือหุ้นเพิ่มทุนออกไป

สำหรับการกำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้น สามารถกระทำได้โดยการนำทุนประเดิม ซึ่งอาจจะมาจากงบประมาณแผ่นดินมาจดทะเบียนเป็นทุนจดทะเบียน ในส่วนของรายการอื่น ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น เช่น ส่วนเกินทุนกำไรสะสม ก็ยังคงอยู่อย่างเดิมในบัญชีทุนของงบดุลของบริษัทนั้น

### 4) พนักงาน

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดว่า ในวันจดทะเบียนบริษัท ให้พนักงานของบริษัทดังกล่าวที่เป็นรัฐวิสาหกิจได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่มีการเลิกจ้าง โดยให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท และโดยที่สถานภาพของบริษัทนั้น ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม พนักงานที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัท ยังคงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เหมือนเดิม

5) การค้ำประกันเงินกู้ และสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดไว้ว่า ในวันจดทะเบียนบริษัท หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามภาระผูกพันในสัญญาที่มีอยู่เดิมอันจะทำให้กิจการดำเนินต่อไปได้อย่าง

ต่อเนื่อง นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งกู้ยืมเงินมาจากสถาบันการเงินต่างประเทศ ถ้ารัฐไม่ค้ำประกันต่อไป อาจทำให้เจ้าหนี้เรียกชำระหนี้คืนเงินกู้ทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก โดยรัฐไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวทั้งหมดในคราวเดียวกันได้ ดังนั้น รัฐโดยกระทรวงการคลัง จึงยังจำเป็นต้องค้ำประกันหนี้ต่อไป อย่างไรก็ดี กฎหมายได้บัญญัติให้ภาระการค้ำประกันนั้นอาจถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการปฏิบัติตามหลักของธุรกิจทั่วไปมากยิ่งขึ้น

ส่วนสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่นให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไป ตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อให้การดำเนินงานของบริษัท สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น ในแง่ของการสะท้อนถึงต้นทุนการดำเนินงาน

#### 6) การโอนอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไปยังบริษัท

ในกรณีที่ กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนแปลง เป็นทุนเรือนหุ้นหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้รับความเสียหาย ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป อย่างไรก็ตาม อำนาจสิทธิหรือประโยชน์ที่ว่านั้น อาจจำกัดหรือคงได้

การกำหนดให้บริษัท (ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น ให้ดำเนินการโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 โดยถือหลักว่า บริษัทจะมีอำนาจสิทธิหรือประโยชน์ เพียงเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และอาจกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดก็ได้

คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่าง ๆ และวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัท มีคุณภาพและมีอัตราค่าบริการ หรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เปรียบเสมือนกับคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้กำกับรายสาขา ก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับรายสาขาต่อไป

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 สิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการ (องค์กรกำกับรายสาขา) หรือเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

#### 7) การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

เมื่อได้เปลี่ยน “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจใดเป็น “ทุนเรือนหุ้น” และจัดตั้งเป็นบริษัททั้งองค์กรแล้ว กฎหมายนี้ได้กำหนดให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28 เพื่อลดภาระที่จะต้องตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นรายฉบับในภายหลัง แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเดิมมีอำนาจ สิทธิหรือประโยชน์ ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอยู่อย่างใด และมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริษัทมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าว ก็ให้ถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกเลิกนั้น ยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 (ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัทฯ (ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ))

#### 4.6.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) ทำให้องค์กรที่มีทุนเป็นก้อน แปลงเป็นทุนเรือนหุ้นในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ไม่ต้องดำเนินการจัดตั้งบริษัทตามขั้นตอนปกติ (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด) ดังนั้น การแปลงเป็นบริษัททำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และเมื่อมีการจัดตั้งบริษัทแล้ว ก็ไม่ต้องออกกฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ แต่ละฉบับ แต่ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เป็นกฎหมายที่มีผลให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งด้วย
- 2) เมื่อแปลงองค์การเป็นบริษัทแล้ว บริษัทนั้น ๆ สามารถระดมทุนจากตลาดทุนมาใช้ในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจได้ โดยไม่เป็นภาระต่อรัฐบาล
- 3) การแปลงเป็นบริษัททำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวขึ้น และการกำกับดูแลการบริหารงานของบริษัท เป็นไปด้วยความโปร่งใยิ่งขึ้น
- 4) พนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ยังได้หลักประกันการทำงาน โดยเฉพาะด้านค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่จะได้ไม่น้อยไปกว่าเดิม และสามารถนับอายุการทำงานต่อเนื่องได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการเลิกจ้าง

#### 4.6.6 การพิจารณาพิจารณา ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 19 (9) ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท อย่างน้อยในกรณีที่จะมีการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง หรือกรณีการกำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท ตามระเบียบที่

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดหรือกรณีจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจำกัดหรือลด สิทธิพิเศษของบุคคล ทรัพย์สินหรือสิทธิของบุคคลที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือ ร่างพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์หรือให้บริษัทที่เปลี่ยนจากรัฐวิสาหกิจ คงมีอำนาจสิทธิหรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ ส่วนรวม การจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตามก็ถึงขณะนี้ยังไม่ได้มีการจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนี้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

## 5. การดำเนินการแปรรูปของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปของการ ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 2541: 4-5)

### 5.1 ประวัติความเป็นมาและการจัดตั้ง

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปโภค ได้ก่อตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจัดจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ประชาชน ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในเขตจำหน่าย 73 จังหวัดทั่วประเทศ ยกเว้น กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมี ประวัติความเป็นมาโดยย่อ ดังนี้

ประเทศไทยได้มีไฟฟ้าใช้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2427 ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยผู้ที่นำไฟฟ้ามาทดลองผลิตใช้เป็นคนแรก คือ จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เมื่อครั้งมีบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าหมื่นไวยวรนาถ สถานที่ ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เคนสายไฟและติดตั้งโคมไฟฟ้าในครั้งนั้น คือ กรมทหารหน้า ซึ่งเป็น ที่ตั้งกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เริ่มต้นเมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าสุขาภิบาลตามหัว เมืองต่าง ๆ มีประชาชนอยู่หนาแน่นควรต้องมีการจัดสร้างการไฟฟ้าขึ้น เพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ให้กับประชาชน ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2472 ทางราชการจึงได้จัดตั้งแผนกไฟฟ้าขึ้นในกองบูรพาภิบาล กรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และได้มีการก่อสร้างไฟฟ้าที่เทศบาลเมืองนครปฐมขึ้นเป็น ครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2473 นับว่าไฟฟ้าได้แพร่หลายออกไปสู่ตามหัวเมืองในส่วนภูมิภาค ตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 แผนกไฟฟ้าได้ปรับปรุงเป็นกองไฟฟ้า สังกัดกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น กองไฟฟ้าภูมิภาค

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามมหาเอเชียบูรพา ประมาณปี พ.ศ. 2490 สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเริ่มดีขึ้น ปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนเพิ่มมากขึ้น การก่อสร้างไฟฟ้าจึงเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้มีนโยบายเร่งขยายการก่อสร้างกิจการไฟฟ้าขึ้นใหม่ ดำเนินการปรับปรุงไฟฟ้าที่มีอยู่เดิมให้ดีขึ้น และได้จัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขึ้นเป็นองค์การเอกเทศ โดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งให้ไว้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2497 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2497

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

ในปี พ.ศ. 2498 ประธานกรรมการ ได้เสนอขอยุบองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและจัดตั้งเป็นบริษัทรวมแต่เพียงบริษัทเดียวเรียกว่า บริษัท ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำกัด คณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย แต่ได้เสนอแนวทางปฏิบัติไว้ว่าให้รอการยุบเลิกองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไว้ก่อนพร้อมกับให้ตั้งบริษัท ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำกัดขึ้นใหม่ โดยองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ร่วมถือหุ้นด้วย การดำเนินการในรูปบริษัท แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขายหุ้นไม่ออก ประชาชนไม่นิยม แม้จะพยายามนำหุ้นออกขาย โดยขอร้องให้ผู้ใช้ไฟทุกรายต้องซื้อหุ้นด้วยก็ได้ผลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในที่สุดบริษัท ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำกัด ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2500 การดำเนินงานขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงคงดำรงอยู่ต่อมา

กิจการไฟฟ้าขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้เติบโตกว้างขวางมากขึ้น โดยเพิ่มขอบเขตการให้บริการต่อประชาชนได้มากขึ้นทั่วประเทศ แต่ต้องประสบปัญหาวิกฤตทางการเงิน ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากเงินกู้จากกระทรวงการคลังและเงินเบิกเกินบัญชีธนาคาร รวมทั้งหนี้บริษัทต่างประเทศพอกพูนขึ้นคิดเป็นเงินปีละหลายล้านบาท ไม่อาจชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยได้ตรงตามงวด นอกจากนี้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอุปกรณ์ ซึ่งติดตั้งอยู่ที่ท่าเรือก็จะถูกนำออกขายเลหลัง โดยรัฐบาลไม่ได้ให้ความช่วยเหลือ คณะกรรมการฯ จึงได้มีการประชุม เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2500 ได้ให้ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ด้วยมาตรการต่าง ๆ องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงเสนอ

แผนงานต่อคณะกรรมการฯ เพื่อขอรับโอนกิจการไฟฟ้าของเทศบาลทุกแห่ง โดยให้เทศบาลได้รับผลประโยชน์เป็นค่าบริการซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบในหลักการและให้โอนกิจการไฟฟ้าของเทศบาล 5 แห่งแรก คือ เทศบาลเมืองศรีสะเกษ ลำพูน สิงห์บุรี ระนอง และพังงา ทอยรับโอนไฟฟ้าเทศบาลเข้ามาเรื่อย ๆ จนครบทุกแห่ง รวม 67 เทศบาลด้วยกัน

จากภาระบทบาทหน้าที่ที่รับโอนกิจการไฟฟ้าเทศบาลมาดำเนินการแทนนั้น ทำให้กิจการขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องขยายตัวเพิ่มขึ้น ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคแต่เพียงผู้เดียว รัฐบาลจึงเห็นควรให้เปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการบริหารงาน ตลอดจนสถานะของหน่วยงานเสียใหม่โดยยกฐานะองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพุทธศักราช 2503 ประกาศบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2503 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานกลางของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตั้งอยู่ที่ริมคลองประปา สามเสน ถนนพระราม 6 กรุงเทพมหานคร (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ถือเอาวันที่ 28 กันยายน เป็นวันสถาปนาการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเรื่อยมา)

ต่อมาได้ย้ายสำนักงานใหญ่มาอยู่เลขที่ 200 ถนนงามวงศ์วาน กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2514 ได้รับช่วงการดำเนินงานต่อมาจากองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง ด้วยทุนประกันดำเนินการจำนวน 87 ล้านบาทเศษ มีการไฟฟ้าอยู่ในความควบคุมรวม 200 แห่ง มีผู้ใช้ไฟจำนวน 137,377 ราย และพนักงานจำนวน 2,119 คน กำลังไฟฟ้าสูงสุดในปี พ.ศ. 2503 เพียง 15,000 กิโลวัตต์ ผลิตด้วยเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ดีเซลทั้งสิ้น สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าบริการประชาชนได้ 26.4 ล้านหน่วยต่อปี มีประชาชนได้รับประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้าประมาณ 1 ล้านคน หรือร้อยละ 5 ของประชาชนที่มีอยู่ทั่วประเทศในขณะนั้น จำนวน 23 ล้านคน

## 5.2 สถานภาพและผลการดำเนินการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

### 5.2.1 เป้าหมายในการดำเนินงาน

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีภารกิจในการบริการไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในเขตความรับผิดชอบทั่วประเทศ ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ โดยมีเป้าหมายในการดำเนินงานหลัก ๆ ที่สำคัญ 5 ประการ คือ

- 1) ปรับปรุงการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพ มีปริมาณเพียงพอ กับความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยเน้นในเรื่องความปลอดภัย ความสะดวก และรวดเร็วในการให้บริการ

- 2) พัฒนากิจการด้านต่าง ๆ เพื่อเพิ่มรายได้ให้เลี้ยงตนเองได้ มีกำไร พอสมควร ตลอดจนมีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอแก่การขยายงานตามความจำเป็นและเหมาะสม
- 3) บริหารงานบุคคล ด้วยการปรับปรุงทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพ สูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยการฝึกอบรมบุคลากร เป็นการเพิ่มพูน (เสริมสร้าง) ความรู้ ประสบการณ์ ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ
- 4) คิดค่าบริการแก่ประชาชนในอัตราที่เป็นธรรม
- 5) สนองนโยบายรัฐบาลให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

### 5.2.2 การดำเนินการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

#### 1) ความเป็นมา

(1) การปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย ได้ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2539 เห็นชอบให้แยกกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบสายส่งและกิจการระบบสายจำหน่ายออกจากกัน และต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 เห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งใช้เป็นกรอบกำหนดขอบเขตและทิศทางการปรับโครงสร้างและการแปรรูปธุรกิจหลัก 4 สาขา ซึ่งรวมสาขาพลังงานไว้ด้วย

ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปกิจการไฟฟ้าจะ ดำเนินการไปพร้อมกับการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้า โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 (2541-2544) ขั้นตอนที่ 2 (2544-2546) และขั้นตอนที่ 3 (ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป) (ฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

(2) ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2543 และ 3 ตุลาคม 2543 เห็นชอบข้อเสนอแนะและแผนการดำเนินงานในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า และการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงาน แห่งชาติ (สพช.) หรือสำนักงานพลังงานและนโยบาย (สพน.) ในปัจจุบัน การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามแผนงาน

(3) แผนการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ก. ภายได้โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอนาคต จะมีการจัดตั้งตลาด กลางซื้อขายไฟฟ้าขึ้นในปี 2546 ประกอบด้วยศูนย์ควบคุมระบบอิสระ ศูนย์ปฏิบัติการทางการ ตลาด และศูนย์บริหารการชำระเงินค่าซื้อขายไฟฟ้า ตามลำดับ

ข. ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวจะมีการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้า มีผู้ผลิตไฟฟ้าหลายรายเสนอราคาขายและปริมาณไฟฟ้าที่ตนจะผลิตเข้าสู่ตลาดกลางฯ โดยโรงไฟฟ้าที่เสนอราคาต่ำสุดจะได้รับการสั่งการให้เดินเครื่องก่อนตามลำดับ จนได้รับปริมาณไฟฟ้าตามความต้องการในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะจัดตั้งเป็นบริษัทไฟฟ้า 1 และ 2 จำกัด และแปรรูปออกไปในที่สุด เพื่อให้มีการแข่งขันเพียงพอ และให้กิจการผลิตไฟฟ้าแยกเป็นอิสระจากธุรกิจระบบส่งไฟฟ้า

ค. ในส่วนของการจัดหาไฟฟ้า ผู้ใช้ไฟฟ้าส่วนใหญ่จะซื้อไฟฟ้าจากระบบจำหน่ายและจัดหาไฟฟ้า ซึ่งเป็นกิจการที่กำกับดูแลโดยรัฐ การดำเนินการจะแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนระบบสายจำหน่าย และส่วนการจัดหาไฟฟ้า ทำหน้าที่ติดตั้งและจัดหาหม้อแปลง ออกใบเรียกเก็บเงิน รับชำระค่าไฟฟ้า โดยให้บริการผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตความรับผิดชอบของตน นอกจากนี้จะมีการแข่งขันในระดับค้าปลีก เปิดให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าได้

(4) ในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ที่กำกับดูแลด้านพลังงาน ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเรื่อง การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2544 ในการประชุมดังกล่าวได้มอบหมายให้ สฟช. พิจารณาปรับปรุงแผนการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าให้ครอบคลุมประเด็นข้อห่วงใยต่าง ๆ ได้แก่ ความมั่นคงของระบบไฟฟ้า การเพิ่มการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า การดูแลช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่รายได้น้อย ความผันผวนของราคาไฟฟ้า การขยายโครงข่ายไฟฟ้าไปสู่ชนบท การยึดครองกิจการไฟฟ้าโดยต่างชาติ การเป็นศูนย์กลางระบบไฟฟ้าและการบริหารเครือข่ายเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของประเทศภูมิภาคอาเซียน และอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง

(5) ในเดือน มีนาคม 2545 มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี และเปลี่ยนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่กำกับดูแลด้านพลังงานเป็น นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา และภายหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม 2545 มีการตั้งกระทรวงพลังงานโดยย้ายโอนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาสังกัดกระทรวงพลังงานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า โดยมีปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่เหมาะสม โดย สฟช. ได้นำเสนอรูปแบบการแข่งขันใหม่ โดยนำประเด็นข้อห่วงใยตามข้อ (4) มาพิจารณาด้วย เรียกว่า New Electricity Supply Arrangement (NESA) เพื่อให้โครงสร้างกิจการไฟฟ้ามีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น มีการป้องกันการผูกขาด และลดความผันผวนของราคา โดย NESA

กำหนดให้มีการซื้อขายทั้งนอกตลาดในตลาดล่วงหน้า และในตลาดการดำเนินการจริง มีการแบ่งกลุ่มโรงไฟฟ้าออกเป็นอิสระ และอาจนำระบบการให้บริการผ่านสายส่งจำหน่ายมาใช้เป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการ ทั้งนี้ จะมีการแข่งขันทั้งในระดับการค้าส่งและการค้าปลีกไฟฟ้าให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้า

(6) คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2545 ได้เห็นชอบแผนเตรียมความพร้อม เพื่อนำรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกำหนดให้มีการจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในไตรมาส 1 ไตรมาส 2 และไตรมาส 3 ปี 2547 ตามลำดับ

(7) ในการตรวจเยี่ยมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2546 ได้มีนโยบายแปลงสภาพ กฟผ. โดย 1) ให้ชะลอการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) 2) ให้แปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทมหาชนทั้งองค์กร 3) ให้นำหุ้นของ กฟผ. เข้าจดทะเบียน และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ โดยภาครัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50

(8) กฟผ. ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงพลังงานฯ ลงวันที่ 29 เมษายน 2546 ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน (นายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช) พิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2543 เรื่องการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า และการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขาย และเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 เรื่องแผนการดำเนินงานในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า และการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

## 2) การปรับโครงสร้างองค์กรของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ได้มีการเตรียมการปรับโครงสร้างมาเป็นเวลาหลายปี โดยตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ครั้งที่ 5/2538 (ครั้งที่ 53) เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2538 และมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2538 ได้มีหลักการในการดำเนินการเกี่ยวกับการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เกี่ยวกับแนวทางดำเนินงานในอนาคตของ กฟผ. ซึ่งได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นขั้นตอน เพื่อการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัด โดยกำหนดแนวทางในการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ก. แปลงการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและดำเนินกิจการ ในลักษณะเชิงธุรกิจมากขึ้น

ข. ปรับปรุงโครงสร้างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ออกเป็นหน่วยงานธุรกิจ รับผิดชอบการจำหน่ายไฟฟ้าในแต่ละภาค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ควบคู่กันในการบริหารงาน และคุณภาพบริการลูกค้า

ค. แปลงการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นบริษัทจำกัด โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ง. แยกบริษัท การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำกัด เป็นบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าในแต่ละภาคตามหน่วยธุรกิจ ที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว

(2) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้ว่าจ้างบริษัท Southern Electric International ทำการศึกษาความเหมาะสม โครงการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และได้นำเสนอผลการศึกษา ต่อคณะกรรมการประสานการดำเนินงานในโอกาสของการไฟฟ้า ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นควรให้ดำเนินการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ดังนี้

#### ก. การปรับโครงสร้าง

กระจายอำนาจในการบริหารไปส่วนภูมิภาคให้มากที่สุด โดยแยกกิจการจำหน่ายไฟฟ้าเป็น 4 ภาค ในลักษณะกิจการในเครือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตลอดจนพัฒนากิจการในเครืออื่น ๆ เช่น กิจการบริการระบบข้อมูลและประมวลผล กิจการวิศวกรรม กิจการผลิตภัณฑ์คอนกรีต กิจการก่อสร้างและบำรุงรักษา และกิจการผลิตไฟฟ้า โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

ระยะที่ 1 ให้การไฟฟ้าภาคทั้ง 4 ภาค ดำเนินการในลักษณะ

หน่วยธุรกิจ

ระยะที่ 2 ให้การไฟฟ้าภาคทั้ง 4 ภาค ปรับการดำเนินการให้เป็นลักษณะศูนย์กำไร

ระยะที่ 3 ให้การไฟฟ้าภาคทั้ง 4 ภาค ดำเนินงานในลักษณะกิจการบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดย กฟภ. ยังคงเป็นเจ้าของ และรับผิดชอบในด้านการให้บริการและด้านการประสานงาน

#### ข. การเปลี่ยนแปลงองค์กรและขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง

ปีงบประมาณ 2538 เปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน ให้เป็นลักษณะหน่วยธุรกิจ โดยการโอน ย้ายงาน และความรับผิดชอบบางส่วนจากสำนักงานกลางไปยังการไฟฟ้าภาคทั้ง 4 ภาค ตลอดจนปรับปรุงลักษณะงานที่เกี่ยวข้อง และคล้ายคลึงกันให้อยู่ภายใต้สายงานเดียวกัน โดยให้ความสำคัญกับการวางแผนกลยุทธ์ การค้นคว้า วิจัย และการตลาด

ปีงบประมาณ 2539 เปลี่ยนแปลงการไฟฟ้าภาคต่าง ๆ จากลักษณะหน่วยธุรกิจเป็นลักษณะศูนย์กำไร โดยรวมงานด้านการบริหารธุรการส่วนกลางเข้าด้วยกัน

และไว้ที่สำนักงานกลาง และจัดตั้งหน่วยประสานงานให้มีหน้าที่ติดต่อกับหน่วยงานภายนอกการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือต่างประเทศ

ปีงบประมาณ 2540 ปรับเปลี่ยนสำนักงานกลางของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ไปเป็นสำนักบริการส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะการทำงานและบทบาทคล้ายกับผู้ถือหุ้น ส่วนศูนย์กำไรจะเปลี่ยนเป็นบริษัทในเครือต่าง ๆ และในที่สุดจะกลายเป็นบริษัทอิสระ

ปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นไป โครงสร้าง กฟภ. จะประกอบด้วย สำนักงานกลางของ กฟภ. บริษัทการไฟฟ้าภาค บริษัทในเครือด้านการตลาดทั้งในและต่างประเทศ และบริษัทในเครือด้านการบริหารภายใน

ค. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ ต้องมีการแก้ไข พรบ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สามารถร่วมลงทุนกับภาคเอกชนและก่อตั้งบริษัทในเครือได้

ง. ด้านการเงิน ต้องมีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มอำนาจในการอนุมัติการดำเนินการให้แก่ ผู้บริหารระดับรองลงมา การพัฒนาระบบการบัญชี ระบบตรวจสอบบัญชีรวมทั้ง การประสานงานด้านการเงินและการรายงาน

จ. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ดำเนินการวางแผนกำลังคนซึ่งรวมถึงการบรรจุพนักงาน การกำหนดค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการ และการฝึกฝนอบรม ตลอดจนจัดระบบการปฏิบัติงานเพื่อการวัดผลทั้งในระดับองค์กร ระดับฝ่าย / กอง และระดับบุคคล

ฉ. อัตราค่าไฟฟ้า ควรมีการแยกองค์ประกอบอัตราค่าไฟฟ้าให้ชัดเจน การปรับปรุงอัตราค่าไฟฟ้าให้แตกต่างกันตามช่วงเวลา การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้า Real Time Pricing และการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้า Interruptible Service Tariff

ช. การรายงานข้อมูลเพื่อการบริหารรวม การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ควรพัฒนาระบบรายงานข้อมูลเพื่อการบริหารงาน เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น การวางแผน การจัดทำงบประมาณ การทำบัญชีต้นทุน การรายงานการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ซ. การพัฒนาระบบไฟฟ้า ควรดำเนินการพัฒนาขยายระบบสายส่งย่อยระดับแรงดัน 115 KV ให้กว้างขวาง และระบบส่งไฟฟ้า แรงดัน 69 KV พัฒนาด้านการวางแผน การก่อสร้าง และการดำเนินการผลิตไฟฟ้าให้บริษัทในเครือที่จะดำเนินการผลิตไฟฟ้า ตลอดจน การศึกษาการจัดทำแผนระบบสายส่ง และสถานีไฟฟ้าของ กฟภ. จัดตั้งศูนย์ควบคุมการจ่ายไฟฟ้า ระดับภาค และจัดให้มีโครงสร้างองค์กรใหม่ เพื่อบริหารการควบคุมการจ่ายและส่งไฟฟ้าสัปดาห์สูง

ณ. การสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า กำหนดให้มีการบริหารแบบ Customer-Driven Management Style โดยเริ่มปฏิบัติจากระดับบริหาร และจัดทำโครงการวิจัย

เกี่ยวกับความพึงพอใจของลูกค้า คิดค้น โครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า และการนำระบบการวิจารณ์ที่สะท้อนกลับ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานมาใช้ในการกำกับดูแลพัฒนาการปฏิบัติงาน

(3) เมื่อ กพข. และ ครม. ให้ความเห็นชอบในหลักการแผนการแปรรูป กฟภ. แล้ว กฟภ. จะดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการและรายละเอียด เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2545 ได้เห็นชอบแผนเตรียมความพร้อมเพื่อนำรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกำหนดให้มีการจดทะเบียนและกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจ 18 แห่ง โดย กฟภ. ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างภายในองค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานในอนาคตและรองรับการเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัท ซึ่งคณะกรรมการ กฟภ. ได้ให้ความเห็นชอบโครงการดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2545 โดยมีโครงสร้างหลักเป็น 4 กลุ่มธุรกิจ คือ กลุ่มธุรกิจเครือข่ายจำหน่ายและบริการ กลุ่มธุรกิจค้าปลีกแข่งขัน กลุ่มธุรกิจลงทุน และกลุ่มสนับสนุนและบริการ และในการประชุมคณะกรรมการ กฟภ. เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2546 ที่ประชุมได้เห็นชอบปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานเพื่อรองรับการแปรรูป โดยเพิ่มสาขางานจากเดิม 10 สาขางานเป็น 12 สาขางาน (สาขางานการตลาดและสาขางานสารสนเทศและการสื่อสาร โครงสร้างการบริหารและขอบเขตงานของกลุ่มธุรกิจ) และจากการประชุม เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2546 อนุมัติแนวทางการแปลสภาพ กฟภ. เป็นบริษัทมหาชนทั้งองค์กร โดยใช้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อแปลสภาพ กฟภ. เป็นบริษัทมหาชน ตามมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 4/2546 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2547 ในการปรับโครงสร้างดังกล่าวข้างต้น โดยหลักการจะต้องมีการบริหารการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น กฟภ. ต้องมีการเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยจะต้องมีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ในหลักการดังนี้

- (1) ประเมินความพร้อมการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการศึกษาวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียจากการเปลี่ยนแปลง และกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ
- (2) จัดทำแผนการเปลี่ยนแปลงที่จะแสดงให้เห็นถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการ บทบาทและความรับผิดชอบซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเปลี่ยนแปลง
- (3) กำหนดและพัฒนากลยุทธ์ในการสื่อสารและแผนงานในการสื่อสาร การจัดให้มีการร่วมกันทบทวนและพิจารณาแผนการเปลี่ยนแปลงและแผนการสื่อสาร
- (4) ให้มีการเผยแพร่กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงและการสื่อสารให้ทั่วทั้งองค์กร

### ทั้งนี้ กฟภ. ได้ว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มาทำการวิจัย สำรวจและวิเคราะห์โครงสร้างจิตสำนึก ค่านิยม และวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน ให้กับพนักงานและโครงการสำรวจการยอมรับ การปรับแนวคิดในการปฏิบัติงานเชิงธุรกิจของพนักงาน เพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึก ค่านิยม และทัศนคติของพนักงาน กฟภ. รวมทั้งแนวคิดการปฏิบัติงานเชิงธุรกิจ และเพื่อนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน ซึ่งสถาบันวิจัยฯ เสนอ กฟภ. ควรดำเนินการดังนี้

(1) การเร่งสื่อสารความเข้าใจเกี่ยวกับการแปลงสภาพ

(2) การสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน ซึ่งจำเป็นจะต้องมีกระบวนการทัศน วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงานใหม่ โดยมี “ลูกค้า” เป็นจุดมุ่งหมายอันสำคัญ ซึ่งต้องการบริการที่ดีมีคุณภาพ ความต้องการ และความรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีการประกาศจุดยืนและความมุ่งมั่นจากผู้นำองค์กร กำหนดตำแหน่งทางยุทธศาสตร์องค์กร และประสานเสียงขานรับจากระดับบริหารสู่ผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในการปรับความคิด ปรับตัวให้ทันโลก และทำงานที่มุ่งเน้นผลงาน

(3) การเตรียมความพร้อมการปรับตัวเข้ากับลักษณะการปฏิบัติงานเชิงธุรกิจ เพื่อให้พนักงานเกิดความมั่นใจในศักยภาพของตนเองว่าจะสามารถจะปรับตนเองเข้ากับการปฏิบัติงานเชิงธุรกิจได้

(4) การสร้างขวัญกำลังใจให้แก่พนักงาน และสร้างความมั่นใจในสถานะความมั่นคงขององค์กรและของพนักงาน

การเปลี่ยนโครงสร้างของ กฟภ. เป็นภารกิจต่อการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ ประกอบด้วยหน่วยงานในส่วนกลาง แบ่งออกเป็นระดับฝ่าย จำนวน 26 ฝ่าย ระดับกองจำนวน 68 กอง และส่วนภูมิภาค ระดับฝ่าย จำนวน 20 ฝ่าย ระดับกอง จำนวน 80 กอง ปัจจุบัน กฟภ. ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างภายในองค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานในอนาคตและรองรับการเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัท โดยมีโครงสร้างหลักเป็น 4 กลุ่มธุรกิจ คือ ธุรกิจเครือข่าย จำหน่ายและบริการ กลุ่มธุรกิจค้าปลีกแข่งขัน กลุ่มธุรกิจลงทุน และกลุ่มสนับสนุนและบริการ และแบ่งจากกลุ่มธุรกิจออกเป็น 12 สายงาน ซึ่งการปฏิบัติงานของ กฟภ. มีทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โครงสร้างการปฏิบัติงานของ กฟภ. ครอบคลุมการปฏิบัติงานทั้งหมด 73 จังหวัด จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลและควบคุมการเปลี่ยนแปลง ให้ดำเนินการไปในทิศทางและเป้าหมายที่ต้องการด้วยความราบรื่น ในด้านพนักงานปัจจุบัน กฟภ. มีบุคลากรทั้งสิ้น ประมาณ 27,752 คน ซึ่ง พนักงานจำนวนดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่อยู่ในช่วงระยะเวลา ที่การเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดขึ้น และพนักงานดังกล่าวไม่เพียงเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น แต่ที่สำคัญยังเป็นผู้ที่ต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการจึงจะสำเร็จราบรื่น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อพนักงาน จึงเป็น

ภารกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและจำเป็นต้องได้รับการดูแลกำกับอย่างใกล้ชิด เพื่อให้บังเกิดผลตามที่ประสงค์ด้วยความเรียบร้อย

### 5.3 การแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกับกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์

สืบเนื่องจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจ และที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 19 (9) ดังที่กล่าวมาแล้ว ที่กำหนดให้ต้องมีการประชาพิจารณ์ ในการดำเนินการแปรรูป ดังนั้น ในการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งที่ผ่านมายังมิได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ ประกอบกับยังไม่มีความหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะสำหรับประชาพิจารณ์ แนวทางในการทำประชาพิจารณ์จึงต้องยึดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นหลัก ในงานวิจัยนี้จึงมุ่งหวังถึงแนวทางในการประชาพิจารณ์ที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ในการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2544) ศึกษาเรื่อง “โลกาภิวัตน์ การเมืองและนโยบายแปรรูป: กรณีบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)” พบว่า (1) นโยบายการแปรรูปบางจากมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง 3 ด้าน คือ ด้านแรก การเร่งแปรรูปตามกรอบเวลา IMF ด้านที่สอง โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ มีผลทำให้เกิดการต่อต้าน โดยความพยายามสร้างกระแสท้องถิ่นนิยมของบริษัทบางจาก และด้านที่สาม บริษัทบางจากมีปัญหาพื้นฐานด้านหนี้ เทคโนโลยี การดำเนินงานและสถานที่ ทำให้การแปรรูปโดยการขายหุ้นทำได้ยาก โดยเฉพาะการขายให้คนไทยและได้ราคาดี (2) การแปรรูปมีการเมืองในกระบวนการนโยบาย เกิดความขัดแย้งเรื่องกำหนดแนวทางในการแปรรูป การต่อสู้ผลักดันนโยบายและการตอบโต้กันในนโยบาย การแปรรูปบางจากมีปัญหาตั้งแต่แรกว่า จะขายหุ้นให้ใคร จำนวนเท่าไร ฝ่ายรัฐบาลต้องการขายหุ้นให้พันธมิตร ขณะที่ฝ่ายบางจากต้องการขายหุ้นให้คนไทย แต่ไม่สามารถหาคนมาซื้อได้ ฝ่ายบางจากประสบความสำเร็จในการสร้างกระแสท้องถิ่นนิยมขึ้นมาในระดับหนึ่ง และเป็นผู้กล่าวหาฝ่ายที่ต้องการขายหุ้นมีคอมมิสชัน จนอีกฝ่ายหนึ่งออกมาตอบโต้ เป็นผลให้กิจการบางจากเสียหาย ราคาหุ้นตก เกิดการแตกแยกและเสียชื่อเสียง การต่อสู้กันทำให้แนวทางนโยบายแปรรูปปรับเปลี่ยนไปมา

ปทุมมาส บุญหนุน (2541) ศึกษาเรื่อง “การยอมรับของพนักงานที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค: ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเขต 2 ภาคกลาง ชลบุรี” พบว่า พนักงานมีการยอมรับอยู่ในระดับน้อย เกี่ยวกับเรื่องการประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูล

ข่าวสาร และการศึกษาอบรมให้ความรู้แก่พนักงาน ในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

สมพงษ์ ไตรศุริยธรรม (2542) ศึกษาเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” พบว่า การแปรรูปเมื่อปี พ.ศ. 2535 มีผลดี คือ ช่วยลดภาระการลงทุนในภาครัฐ และทำให้มีการขยายธุรกิจของบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ไปสู่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต่อไป แต่ยังไม่เห็นผลให้ค่าไฟฟ้าต่ำลง ส่วนการแปรรูป กฟผ. ตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบโครงสร้างสาขาไฟฟ้า ตามนโยบายรัฐบาล พ.ศ. 2541 ซึ่งอาศัยอำนาจจากร่าง พรบ. ทูลรัฐวิสาหกิจ เป็นกฎหมายในการขุดลึกกฎหมายจัดตั้ง กฟผ. แล้วแปรสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด จะส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ คือ 1. ผลกระทบด้านองค์กร 2. ผลกระทบด้านพนักงาน 3. ผลกระทบด้านความมั่นคง 4. ผลกระทบด้านประชาชน ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

ชัยบุญ พงษ์รัตน์ (2544) ศึกษาเรื่อง “การยอมรับของพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บางส่วนที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” พบว่า พนักงานมีการยอมรับอยู่ในระดับน้อย และเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะสำเร็จได้นั้น พนักงานในทุกระดับมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ที่ฝ่ายบริหารจะต้องทำความเข้าใจ และดำเนินการด้านประชาสัมพันธ์ให้พนักงานทุกระดับได้ทราบโดยชัดเจนว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคืออะไร มีความสำคัญและจำเป็นเพียงใดจึงต้องแปรรูป และจะต้องเปิดเผยให้พนักงานทราบถึงขั้นตอน รูปแบบและวิธีการในการแปรรูป รวมทั้งผลดีและผลเสียของการแปรรูปให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อพนักงานจะได้ปรับตัว พัฒนาตนเอง อีกทั้งต้องฝึกอบรมพนักงานทุกระดับให้มีความรู้ ความเข้าใจในการทำงานเชิงธุรกิจ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

สมเกียรติ นิพัทธ์ผลสกุล (2544) ศึกษาเรื่อง “นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะความคิดเห็นของพนักงานการบินไทยต่อการแปรรูปบริษัท” พบว่า พนักงานส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูป โดยให้เหตุผลว่าไม่มั่นใจในสวัสดิการและความมั่นคงในการทำงาน ส่วนพนักงานที่เห็นด้วยมีเหตุผลว่า ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการแข่งขัน จากการศึกษายังพบอีกว่า ในปัจจุบันพนักงานมีความคิดเห็นเชิงบวกในด้านสวัสดิการและความมั่นคง นอกเหนือจากนี้แล้วมีความเห็นเชิงลบ แต่ความคิดเห็นหลังการแปรรูปพบว่า พนักงานมีความคิดเห็นเชิงลบในด้านสวัสดิการและความมั่นคง นอกจากนี้แล้วมีความเห็นเชิงบวก

เฮล (Held 1993 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2544: 70) ได้ศึกษาการแปรรูปในประเทศปากีสถานและประเทศไทย พบว่า การแปรรูปกำลังประสบอันตรายจากการคาดหวังที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ในเรื่องความเป็นไปได้ของการแปรรูปในระยะสั้นและระยะปานกลาง ขณะที่รัฐบาลโน้มน้าวให้เห็นความจำเป็นและความคิดของการแปรรูปนั้น รัฐบาลก็มักสับสนระหว่างความ

อยากกับความเป็นจริง อันตรายที่เกิดขึ้นมี 2 ประการ คือ ประการแรก ความล้มเหลวที่เห็นได้จากการที่ไม่บรรลุเป้าหมายที่ประกาศ ทำให้เกิดการเห็นภาพที่เลือนราง และอาจถึงขั้นไม่เชื่อถือการแปรรูปได้ ประการที่สอง การเน้นการแปรรูปทำให้เกิดการหันเหความสนใจการปฏิรูปนโยบายและสถาบัน ไปเป็นการแปรรูปเฉพาะรัฐวิสาหกิจ ทั้ง ๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนามีสิ่งอื่นที่ควรจะปฏิรูปมากกว่า เช่น การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ระบบบริหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการแปรรูปจะไม่ได้ผลในตัวเอง แต่การแปรรูปอาจจะให้ผลดีในแง่ที่เป็นผลคุกคาม (threat effect) ที่ทำให้เกิดการกระตือรือร้นที่จะปฏิรูปในส่วนอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะการชะลอการขยายตัวของภาครัฐลง และทำให้มองการปฏิรูปในแง่ที่ดีขึ้น

สมศักดิ์ นิตยกุลคาริน (2545) ศึกษาเรื่อง “แนวทางการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” พบว่า ควรจะดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยคำนึงถึงความพร้อมของพนักงานและตัวองค์กรเอง ส่วนไหนขององค์กรที่มีความพร้อมก่อนก็ให้แปรรูปก่อน ในด้านการปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีการปรับการบริหารและกระบวนการปฏิบัติงานให้คล่องตัว ลดความซ้ำซ้อนและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการทำงานลง พัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน และสร้างให้พนักงานมีแนวคิดเชิงธุรกิจ สำหรับการดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในแต่ละขั้นตอนมีความยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยเวลาในการศึกษา ทำความเข้าใจ และเตรียมตัวเพื่อรับการเปลี่ยนแปลง และเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อการแปรรูป ประกอบด้วย 1) แนวทางการปรับปรุงด้านบุคลากร 2) แนวทางในการปรับปรุงด้านโครงสร้างขององค์กร 3) แนวทางในการปรับปรุงด้านบริหารและการจัดการภายในองค์กร 4) แนวทางในการปรับปรุงด้านระบบไฟฟ้า 5) แนวทางในการปรับปรุงด้านคุณภาพการบริการ 6) แนวทางในการปรับปรุงเพื่อเตรียมความพร้อมด้านอุปกรณ์และเครื่องมือ 7) แนวทางในการปรับปรุงด้านตลาดทุน

ไทย สุพานิชวรภาชน์ (2547) ศึกษาเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับผลกระทบทางการเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีการประปานครหลวง” พบว่า การแปรรูปเป็นความจำเป็นอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ ที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันจะเป็นผลดีต่อประชาชน รัฐบาล และประเทศในที่สุด ซึ่งย่อมมีผลกระทบอยู่บ้าง สำหรับบางส่วน เพื่อการพัฒนาให้ภาพรวมดีขึ้น การปฏิรูปคงต้องใช้เวลาพอสมควร ทั้งในปัญหาข้อกฎหมาย และผลกระทบต่อบางส่วนที่จะสร้างกระแสต่อต้าน ซึ่งได้บทสรุปสำหรับการแปรรูปว่า ต้องประกอบตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ 1) ความเป็นธรรม 2) ความโปร่งใส 3) ความมีอิสระ 4) การมีส่วนร่วม 5) ความมีประสิทธิผล 6) ความคล่องตัว จะเป็นการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ (2543) ศึกษาเรื่อง “การประชาสัมพันธ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาสัมพันธ์ พ.ศ. 2539” พบว่า

