

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : ปัญหาและอุปสรรคของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อระดมทุนในตลาด
หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย : ศึกษากรณีการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่าย
ผลิตแห่งประเทศไทย
โดย : นายธนากร ภัทรการ
ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต ปีที่เสนอ 2539

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มีการแปรรูปกิจการของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดไว้
ครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) เพื่อให้เอกชนเข้ามา
มีส่วนร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐ ในส่วนของการแปรรูปกฟผ. รัฐบาลได้มีนโยบายเป็นลำดับ
ไว้ดังนี้คือ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ กฟผ.จัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อ
รับซื้อโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมระยองและโรงไฟฟ้าพลังความร้อนชนอมจาก กฟผ.
ด้วยการระดมทุนผ่านกลไกของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กฟผ.จึงได้ทำการจัดตั้งบริษัท
ผลิตไฟฟ้า จำกัด เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี จึงถือได้ว่าบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด เป็นผู้
ผลิตไฟฟ้าเอกชนอิสระ (Independent Power Producer - IPP) รายแรกของประเทศไทยและเป็นการ
แปรรูปกิจการบางส่วนของ กฟผ. ให้เอกชนไปดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้เพื่อ
ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตกระแสไฟฟ้ามากขึ้นจึงเกิดโครงการรับซื้อ ไฟฟ้าจากผู้ผลิต
ไฟฟ้าเอกชนอิสระขึ้น (IPP)

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 ให้แปรรูป กฟผ.ทั้ง องค์
การเพื่อระดมทุนขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน
ปี2539 แต่ กฟผ.ก็ไม่สามารถแปรรูปได้ทัน เนื่องจาก กฟผ.ได้รับอนุมัติให้เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่ดี ล่า
ช้ากว่าที่กำหนดไว้ จึงทำให้ กฟผ.ต้องขอทบทุนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวใหม่ ดังนั้น คณะรัฐ
มนตรีจึงมีมติใหม่เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2539 เปลี่ยนจากให้แปรรูป กฟผ.ทั้งองค์การ มาเป็นแปรรูป
กิจการของ กฟผ.บางส่วน โดยการให้ กฟผ.จัดตั้งบริษัทย่อยขึ้นในกลุ่มผลิตไฟฟ้า ซึ่งแบ่งเป็น 3
กลุ่ม คือ กลุ่มโรงไฟฟ้าบางปะกง, กลุ่มโรงไฟฟ้าราชบุรี และ กลุ่มโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เมื่อจัดตั้ง
เป็นบริษัทจำกัดแล้วก็ให้ทำการแปรสภาพจากบริษัทจำกัดมาเป็นบริษัทมหาชนจำกัด แล้วทยอย

จดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นลักษณะทำนองเดียวกับบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด(มหาชน)

ในส่วนของรัฐบาลเองก็ได้พยายามที่จะหาหนทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในที่สุดคณะกรรมการฯได้ร่างพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจ เพื่อทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง แต่ปรากฏว่าจนถึงขณะนี้ (กุมภาพันธ์ 2540) ร่างพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจก็ยังไม่ได้นำเข้าสู่รัฐสภาเพื่อพิจารณาเป็นกฎหมายแต่อย่างใด

จากผลการศึกษาปรากฏว่าสาเหตุที่ กฟผ.จำเป็นต้องแปรรูปก็เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทการลงทุนในกิจการของรัฐ ลดภาระการลงทุนของ กฟผ.และต้องการจำกัดเพดานเงินกู้ต่างประเทศของ กฟผ.ลง สำหรับ กฟผ.เองก็มีความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินมาลงทุนในกิจการของ กฟผ.โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 50,000 - 60,000 ล้านบาทซึ่งเป็นจำนวนที่เกินเพดานเงินกู้ต่างประเทศที่รัฐกำหนดไว้ ดังนั้นการแปรรูป กฟผ.เพื่อระดมทุนผ่านกลไกของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงเป็นแนวทางที่ กฟผ.เห็นว่าสมควรที่จะต้องกระทำ แต่จากการศึกษาพบว่าการแปรรูปกิจการของ กฟผ.ทั้งองค์การเพื่อระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ยังมีปัญหาและอุปสรรคนานาประการทั้งก่อนและหลังการ แปรรูป

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางการแปรรูป กฟผ.ไว้ 4 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ปรับเปลี่ยนการบริหารงานของ กฟผ.จากระบบราชการให้เป็นธุรกิจมากขึ้น พร้อมกันนี้ให้ฝ่ายบริหารประชาสัมพันธ์การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ กฟผ.ให้ชัดเจนและโปร่งใสกับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับชั้น

ระยะที่ 2 บรรเทาการจัดหาแหล่งเงินลงทุน โดยวิธีการขออนุมัติคณะรัฐมนตรีขายโรงไฟฟ้าของ กฟผ.ให้กับบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) เพิ่มเติม พร้อมๆกับดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การ กฟผ.อย่างค่อยเป็นค่อยไป

ระยะที่ 3 แปรรูป กฟผ.ทั้งองค์การเพื่อระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยใช้วิธีการร่างกฎหมายการแปรรูป กฟผ.เป็นการเฉพาะรายเพียงแห่งเดียว หรือใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ให้สอดคล้องกับการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 แต่ให้คงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ก่อนจนกว่าจะพร้อมที่จะแปรรูปกิจการไฟฟ้าทั่วประเทศ

ระยะที่ 4 รวมกิจการของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. ให้เป็นหน่วยงานเดียว เรียกชื่อ ว่า การไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (กฟท.) จากนั้นจึงแปรรูปกิจการการไฟฟ้าของประเทศทั้งระบบ โดย ให้ กฟท.ทำหน้าที่ในระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า ส่วนในการผลิตไฟฟ้าให้เป็นหน้าที่ของเอกชนทั้งหมด นอกจากนี้ให้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อกำกับและดูแลปริมาณ คุณภาพ และราคาไฟฟ้าให้เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้บริโภคทั่วประเทศ