

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจของไทยกำเนิดครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีวัตถุประสงค์ในเบื้องต้น เพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ และการทำมาหากินของประชาชน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์โทรเลข ท่าเรือ สนามบิน รถเมล์ และรถไฟ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้มีการพัฒนากิจการมาเป็นลำดับ จนมาสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 รัฐวิสาหกิจของไทยยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็น กลไกในการสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรม และการพัฒนาอาชีพ แต่ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางการเงิน จนทำให้ต้องขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ก่อหนี้กับธนาคารโลก และธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษ มาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในขั้นต้น ก็พบว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ของไทยในขณะนั้น ส่วนหนึ่งแล้วเกิดจากการที่มีกิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถือหุ้นอยู่เป็นจำนวนมากขึ้น ซึ่งกิจการเหล่านั้นส่วนใหญ่มีผลประกอบการที่ขาดทุนส่งผลกระทบ ถึงฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้พิจารณานโยบายใหม่ว่ากิจการใดควรจะคงอยู่และ ดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใด ควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า

แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีมาตั้งแต่ประมาณ พ.ศ.2525-2526 ใน สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติสามฉบับ สุดท้าย ก็ได้กล่าวถึงความพยายามดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน และรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่บริหารประเทศต่อเนื่องกันก็ได้มีส่วนผลักดันนโยบายและแปรรูป รัฐวิสาหกิจมาทั้งสิ้น แต่ความตื่นตัวอย่างแท้จริงในการดำเนินการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังเมื่อประมาณ พ.ศ.2539-2540 ภายหลังจากที่ได้ข้อยุติในการทำความตกลง

ทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) (ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ ผลกระทบของการแปรรูป
รัฐวิสาหกิจ : ข้อดีข้อเสีย 2549)

ในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เลวร้ายที่ประเทศไทยประสบอยู่ในช่วง พ.ศ.2540 ประกอบ
กับในปัจจุบันกลไกตลาดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สูงขึ้น
ทำให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบ
สถานะขาดทุนต่อเนื่อง หรือจำเป็นต้องปรับรูปแบบการทำงานของตน ทั้งด้านคุณภาพและราคา
เพื่อรองรับการแข่งขันที่ทวีความรุนแรง รัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพใน
การแข่งขันของประเทศ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการโดยมีค่าบริการที่เหมาะสม และ
ลดภาระทางการเงินของภาครัฐให้รัฐวิสาหกิจมีเงินลงทุนเพียงพอสำหรับโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ
และในขณะเดียวกันตอบสนองวัตถุประสงค์การให้บริการทางสังคมและสร้างงานที่ดีขึ้น (รัฐบาลไทย
แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ 2541) โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและความพร้อมเข้า
ด้วยกัน พร้อมทั้งจัดให้มีโครงสร้างการบริหารองค์กรที่เป็นธุรกิจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทย
ได้มีโอกาสลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียน
ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในระยะเวลาที่กำหนด

การประปานครหลวงเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกำหนดให้แปลงสภาพองค์กร
และขายหุ้นให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถระดมทุนในตลาด
หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ในการขยายกิจการตามที่ต้องการ โดยไม่ต้องพึ่งพา
งบประมาณจากรัฐหรือการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของการประปา
นครหลวงที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การประปานครหลวงได้ว่าจ้าง
กลุ่มบริษัทที่ปรึกษาบริษัทหลักทรัพย์ไทยพาณิชย์ จำกัด มาช่วยในการดำเนินการแปลงสภาพ
องค์กรเป็นบริษัทมหาชน จำกัด

คณะกรรมการการประปานครหลวงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 26
กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 เห็นชอบให้การประปานครหลวงแปลงสภาพทั้งองค์กรเป็นบริษัทภายใต้
พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยในช่วงแรกกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด
และยังคงโครงสร้างธุรกิจเหมือนช่วงก่อนการแปรรูป

กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของ
การประปานครหลวง เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2546 และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

(กท.) ให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2546 ต่อมา คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2546 และมอบให้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายประกอบกิจการประปา และให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวงในลำดับถัดมา และมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของพนักงานและประชาชน เมื่อวันที่ 16, 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ตามลำดับ

ในระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการแปรรูปการประปานครหลวงนั้น มีการคัดค้านจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง (สรอ.กปน.) ร่วมกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการแปรรูปเช่นเดียวกันในลักษณะการฉีกกำลังเป็น “เป็นเครือข่ายปกป้องไฟฟ้า-ประปาเพื่อชาติ และประชาชน” นอกจากนี้ยังมีพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และสื่อมวลชนจำนวนหนึ่ง ที่แสดงความคิดเห็นคัดค้านด้วย ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองต่อเสถียรภาพของรัฐบาล โดยประเด็นหลักของการคัดค้านที่มีการนำเสนอ ก็คือ การแปรรูปการประปานครหลวงเพื่อผลประโยชน์ของใคร และความไม่โปร่งใสการดำเนินการแปรรูป นอกจากนั้นยังมีประเด็นการคัดค้านในเรื่องผลกระทบต่อประชาชนจะถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบจากการให้บริการในลักษณะการผูกขาดเช่นเดิม แต่มีการแสวงหากำไรจากการประกอบธุรกิจในรูปบริษัท ตลอดจนอาจส่งผลกระทบต่อพนักงานของการประปานครหลวงหลังจากการเปลี่ยนสถานภาพจากพนักงานรัฐวิสาหกิจมาเป็นพนักงานบริษัทเอกชน

จากสถานการณ์ที่มีทั้งความพยายามผลักดันกระบวนการแปรรูปการประปานครหลวงและการต่อต้านคัดค้านการแปรรูปดังกล่าวมาแล้ว ได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งบนจุดยืนและเหตุผลของแต่ละฝ่าย เป็นเหตุชวนให้ศึกษาถึงขั้นตอนตามกระบวนการแปรรูปการประปานครหลวงและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการตามกระบวนการแปรรูป การประปานครหลวงนี้ เป็นการดำเนินการภายใต้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในการเปลี่ยนสถานะของการประปานครหลวงจากรัฐวิสาหกิจที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด เพื่อเอื้ออำนวยให้สามารถระดมเงินทุน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในธุรกิจ ตลอดจนสามารถแข่งขันในตลาดและให้บริการที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนและทางการเมืองได้ หากการเปลี่ยนแปลงตามกระบวนการแปรรูปไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือมีอุปสรรคเกิดขึ้น ในระหว่างในการดำเนินการ จะส่งผลให้การแปรรูปนั้นไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนและทางการเมือง

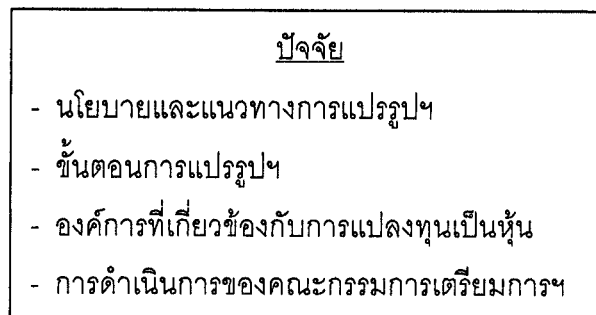
จากการปรับปรุงการประสานครหลวงในห้วงเวลาดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านการเมืองการปกครองของบุคคลอื่นต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงนโยบายและแนวทางในการปรับปรุงการประสานครหลวง
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงการประสานครหลวง
- 2.3 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบต่อประชาชนและพนักงานจากการปรับปรุงการประสานครหลวง

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่าในการศึกษาผลกระทบจากการปรับปรุงการประสานครหลวงนี้ อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 นโยบายรัฐบาลและระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมากำหนดเป็นกรอบการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาแนวคิด วัตถุประสงค์ ประเด็นและปัญหาจากต่างประเทศ และภายในประเทศ กับปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการ

ผู้วิจัยจึงศึกษาแนวคิดและวัตถุประสงค์ โดยอาศัยพันธะกรณีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ถึงรูปแบบ วิธีการปรับปรุง ปัญหา อุปสรรค แนวทางแก้ไข ประโยชน์ที่ได้รับกับผลกระทบทางการเมือง และผลกระทบต่อประชาชน

4.2 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเริ่มศึกษานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2539 เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) และได้จัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จร่วมกับ IMF ในการขอถอนเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามเป้าหมายเศรษฐกิจและการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน รวมทั้งจะต้องมีการทบทวนเป้าหมายการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายตามข้อตกลง กล่าวคือ มีการกำหนดให้ทำการทบทวนโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและตัดรายจ่ายที่มีความสำคัญในระดับต่ำลงเพื่อรักษาสถานะการเงินของภาครัฐวิสาหกิจให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนต้นทุนที่สูงขึ้นจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยเน้นที่ภาคสาธารณูปโภค พลังงาน การสื่อสารและการขนส่ง จนนำมาสู่การแปรรูปการประปานครหลวงในปัจจุบัน

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) หมายถึง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งในที่นี้หมายถึงการประปานครหลวง

5.2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หมายถึง การเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ (Ownership) รัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน ซึ่งในที่นี้หมายถึงการแปรรูปการประปานครหลวง

5.3 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง หลักการและแนวทางการแปลงสภาพความเป็นเจ้าของ (Ownership) รัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน

5.4 นโยบายและแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง หมายถึง หลักการและแนวทางการดำเนินการแปลงสภาพการประปานครหลวง จากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน ผลกระทบทางการเมือง หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นหลังจากการใช้อำนาจของรัฐบาลในการตัดสินใจดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวงแล้วได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและเสถียรภาพทางการเมือง

5.5 ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาลแล้วทำให้การประชาชนมีความรู้สึกไม่ศรัทธาต่อรัฐบาล หรือมีความเห็นขัดแย้งต่อรัฐบาล ในการดำเนินการนั้น เช่น การที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวง ประชาชนมีความเห็นขัดแย้งต่อการตัดสินใจรัฐบาล ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกไม่ศรัทธาต่อรัฐบาล และส่งผลให้ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลลดลง

5.6 ผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาล แล้วส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ดังเช่น การชุมนุมต่อต้านการดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวงของพนักงานและประชาชน ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล และมีผลต่อการดำเนินการทางการเมือง

5.7 ผลกระทบต่อประชาชน หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปการประปานครหลวง ทำให้ประชาชนได้รับการให้บริการที่ไม่เป็นธรรม

5.8 ผลกระทบต่อพนักงานการประปานครหลวง หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการแปรรูป การประปานครหลวง ทำให้พนักงานการประปานครหลวงมีความรู้สึกไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพ

5.9 ปัญหาอุปสรรคของการแปรรูปการประปานครหลวง หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายการแปรรูปการประปานครหลวง เช่น ปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาทางสังคม เป็นต้น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบถึงนโยบายและแนวทางในการแปรรูปการประปานครหลวง
- 6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปการประปานครหลวง
- 6.3 ทำให้ทราบถึงผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบต่อประชาชนและพนักงานจากการแปรรูปการประปานครหลวง