

ชื่อเรื่องการค้นคว้าแบบอิสระ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ปี พ.ศ.2541

ชื่อผู้เขียน นายนำพล โพธิวงศ์

บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารธุรกิจ

คณะกรรมการสอบการค้นคว้าแบบอิสระ

รองศาสตราจารย์นภาพร	ณ เชียงใหม่	ประธานกรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศา	วิบูลสันติ	กรรมการ
อาจารย์ ดร.ทรงศักดิ์	ศรีบุญจิตต์	กรรมการ

### บทคัดย่อ

การเกิด การคงอยู่ การยกเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นนโยบายสาธารณะของรัฐซึ่งเป็นหนึ่งในหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบของรัฐที่พึงอำนวยความสะดวกแก่พลเมืองของรัฐ ในอดีตรัฐวิสาหกิจถือเป็นเครื่องมือของรัฐในการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศต่างๆทั่วโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งภาคเอกชนได้รับความเสียหายไม่สามารถจะฟื้นตัวในเวลาอันรวดเร็วได้

หลักการสำคัญในการเข้าไปมีบทบาทของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยผ่านรัฐวิสาหกิจคือ บริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม แต่เอกชนไม่สนใจที่จะดำเนินการเนื่องจากไม่คุ้มทุนหรือติดขัดด้วยเหตุอื่น เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ แต่หากกิจกรรมใดที่เอกชนสามารถดำเนินการเองได้ หรือดำเนินการอยู่แล้ว แม้ว่าจะดีกว่าหรือเร็วกว่าที่รัฐบาลทำเล็กน้อยรัฐจะต้องไม่เข้าไปดำเนินการในกิจการนั้น ๆ

ภายหลังภาคเอกชนเริ่มฟื้นตัวและเข้มแข็งขึ้น ประกอบกับการฟื้นฟูประเทศของรัฐบาลประเทศต่างๆต้องใช้เงินกู้ผ่านสถาบันการเงินระหว่างประเทศเป็นจำนวนมากทำให้ประสบกับปัญหาเรื่องภาระทางการเงินจึงเริ่มมีแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยมีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบที่สำคัญในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศไทยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่เรื่องใหม่ เนื่องจากเคยมีการลดบทบาทหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจมาแล้ว ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในช่วงปี พ.ศ.2504 - 2509 ลักษณะการแปรรูปในขณะนั้นเป็นการลดบทบาทยุบรวมหรือยกเลิกในบางกิจการของรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นรูปธรรมและดำเนินการทั้งระบบเกิดขึ้นโดยการประกาศแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ.2541

ในส่วนของกิจการไฟฟ้า แนวทางการแปรรูปของรัฐบาลมีเป้าหมายและขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายคือการแยกผู้ผลิตไฟฟ้า ตลาดกลางในการซื้อขายไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่ายออกจากกันภายใต้การดูแลขององค์กรกำกับดูแลอิสระ มีลักษณะการดำเนินการแปรรูปตามหลักวิชาการ 2 ลักษณะคือ

1. การลดหย่อนผ่อนเกณฑ์ (Deregulation / Liberalization) โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามาดำเนินการ เช่น การเปิดโอกาสให้มีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนตามโครงการ IPP และ SPP ในช่วงแรก

2. การไม่ประสงค์ให้กิจการเป็นของรัฐบาลอีกต่อไป (Denationalization) โดยมีจุดประสงค์จะมุ่งเน้นการแข่งขันในตลาด และ/หรือการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของและไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลอีกต่อไป โดยเปิดให้มีตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าและมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์รวมทั้งแปรรูปหน่วยธุรกิจ กฟผ. ให้เป็นบริษัทกระจายหุ้นให้กับประชาชนในที่สุด

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยฝ่ายบริหารได้นำเอานโยบายการแปรรูป กฟผ.ตามแนวทางของแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลมาปฏิบัติ พร้อมกับการมีกระแสดต่อต้านภายในจากกลุ่มผู้นำแรงงานของกฟผ. ฝ่ายบริหาร กฟผ.จึงต้องทำ 2 ภารกิจที่สำคัญในการแปรรูป กฟผ.ไปพร้อมกันคือการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและการทำความเข้าใจและสร้างการยอมรับจากผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. และสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ.

สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. (สพร.กฟผ.) แม้จะไม่ได้เสนอแนวทางในการแปรรูป กฟผ. ไว้ชัดเจนนัก แต่ก็ได้ประกาศจุดยืนไว้กว้าง ๆ คือ ไม่คัดค้านการแปรรูป แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการขายรัฐวิสาหกิจ ได้เคลื่อนไหวจัดกิจกรรมแสดงพลังและจุดยืนของตนมาอย่างต่อเนื่อง

จากการวิจัยโดยใช้แบบสอบถามเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมจากฝ่ายบริหาร กฟผ.และผู้นำแรงงาน กฟผ.ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการแปรรูป กฟผ.ผู้วิจัยพบว่า แม้มีความแตกต่างกันในความเห็นระหว่าง ฝ่ายบริหาร กฟผ.กับ สพร.กฟผ. หลายประเด็น อาทิ สพร.กฟผ. ไม่เห็นด้วยกับวิธีการแปรรูปโดยการขายหุ้นกิจการ ซึ่งจะมีผลต่อสภาพการเป็น

เจ้าของ การเห็นว่าการแปรรูปเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลและฝ่ายบริหารแต่ฝ่ายเดียว สพร. กฟผ. และผู้ปฏิบัติงานมิได้มีโอกาสในการเข้าร่วมดำเนินการ การไม่เห็นด้วยกับการแยกหน้าที่ในการผลิต ตลาดกลางการซื้อขายไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่ายออกจากกันอย่างชัดเจน ตลอดจนความไม่ไว้วางใจในหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการแปรรูป กฟผ. จนดูเหมือนว่าจะทำให้เกิดความขัดแย้งและการต่อต้านที่รุนแรง จนอาจทำให้การดำเนินการแปรรูป กฟผ. ประสบกับอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงจนไม่อาจดำเนินการได้สำเร็จ แต่สิ่งหนึ่งที่สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนจากการตอบแบบสอบถามของ สพร.กฟผ. และฝ่ายบริหาร กฟผ. ทำให้เห็นว่า หลาย ๆ ประเด็นสำคัญที่ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกัน และอาจเป็นประเด็นที่เป็นเหตุผลแห่งความไม่พอใจและไม่เห็นด้วยกับแนวทางการแปรรูป กฟผ. ของ สพร.กฟผ. ได้ ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ ความห่วงใยในเรื่องของสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวที่ กฟผ. ทำไว้กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ซึ่งทั้งสองฝ่ายเห็นว่าจะเป็นการแข่งขันเสรีในอนาคต ความห่วงใยในความโปร่งใสในการสรรหาผู้มาทำหน้าที่ในหน่วยงานกำกับดูแลอิสระในกิจการไฟฟ้า ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดูแลการแข่งขันในกิจการให้เกิดความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค การตระหนักในเรื่องผลกระทบจากการแปรรูปที่จะมีต่อการลดอัตราค่าจ้าง รวมทั้งการมองเห็นถึงความไม่พร้อมในการจัดทำแผนหรือโครงการในการรองรับผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการปรับลดอัตราค่าจ้าง รวมทั้งความห่วงใยในเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินการ เกรงว่าผลประโยชน์จากการแปรรูปจะตกอยู่กับกลุ่มบุคคลมากกว่าตกอยู่ประชาชนโดยรวม เป็นต้น

ประเด็นต่าง ๆ ที่ได้จากการวิจัยเหล่านี้ผู้วิจัยเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องในการแปรรูป กฟผ. ในการปรับแนวทางหรือวิธีการในส่วนของรายละเอียดให้สอดคล้องและสนองตอบต่อประเด็นต่าง ๆ ที่ค้นพบได้ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการแปรรูป กฟผ. ดังนี้

1. รัฐบาลต้องปรับท่าทีและวิธีการในการให้ข้อมูลการแปรรูป กฟผ. ต่อสาธารณะใหม่ โดยต้องให้ข้อมูลที่ชัดเจนกับประชาชนว่าเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดในนโยบายสาธารณะในบทบาทของรัฐต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แทนการให้ข้อมูลแบบเดิมที่เป็นความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลเพียงด้านเดียว และจะเป็นตัวสร้างกระแสต่อต้านและไม่ไว้วางใจจากพนักงานรัฐวิสาหกิจให้เพิ่มมากขึ้น

2. รัฐต้องนำเสนอแนวคิดและวิธีการแปรรูป กฟผ. ที่ชัดเจน แบบเป็นขั้นเป็นตอนให้ประชาชนได้รับรู้เข้าใจถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3. ข้อมูลที่นำเสนอจะต้องนำเสนอในทุก ๆ ด้าน ทุกแง่มุม ทั้งประโยชน์หรือผลเสียที่อาจเกิดขึ้นตามมาด้วย รวมทั้งโอกาสที่จะเกิดทั้งผลดีและผลเสีย ตลอดจนเหตุผลสนับสนุนความ

เชื้อของรัฐที่ตัดสินใจคิดว่าการแปรรูปที่เกิดขึ้นจะมีผลดีมากกว่าผลเสีย การนำเสนอของรัฐจะต้องเป็นการนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงมากกว่าการโฆษณาชวนเชื่อ เพื่อแสดงความโปร่งใสจริงจังในการดำเนินการให้ประชาชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจได้เห็น

4. ต้องมีระบบรายงานผลความก้าวหน้าในการแปรรูป กฟผ. ทุกขั้นตอน เปิดเผยให้ประชาชนทราบทุกระยะอย่างต่อเนื่อง

5. ฝ่ายบริหาร กฟผ. ต้องประสานงานกับผู้กำกับดูแลการแปรรูปในการกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในแต่ละเรื่องแต่ละขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของผลกระทบที่จะเกิดกับพนักงานว่าจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด เมื่อใด และทางฝ่ายบริหารได้เสนอแผนหรือมีแผนรองรับอย่างไรบ้าง มีการชดเชยหรือตอบแทนผู้ที่ต้องถูกปรับลดอย่างไร ความชัดเจนในเรื่องเหล่านี้แม้จะต้องเจ็บปวดบ้าง แต่จะช่วยคลายความวิตกกังวลไปได้อย่างมาก การชดเชยต้องเหมาะสมและจูงใจพอเพื่อยังประโยชน์ต่อทุกฝ่ายทั้งผู้ได้รับผลกระทบ และการแปรรูปที่ราบรื่นเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

6. กฟผ. ควรเตรียมความพร้อมภายในหน่วยงานด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของตนเองเพื่อรองรับการแปรรูป

7. ผู้เกี่ยวข้องต้องร่วมกันสร้างความมั่นใจในความโปร่งใสในการดำเนินการให้ได้ กรณีมีข่าวความไม่โปร่งใส รัฐต้องเข้าตรวจสอบและขจัดความสงสัย สร้างความชัดเจนให้เกิดขึ้นโดยเร็ว

8. เนื่องจากการแปรรูปเป็นการลดบทบาทในภาครัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจลง เมื่อมีการแปรรูปกิจการให้เป็นบริษัทแล้วรัฐต้องลดจำนวน/บทบาทของข้าราชการประจำในการเป็นกรรมการบริหารในกิจการที่แปรรูปลง เพื่อลดอิทธิพลและวิธีคิด/วิธีทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการในหน่วยงานใหม่ โดยให้คง Golden Share ไว้ทุกกิจการที่รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน

9. เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนและสร้างความผูกพันยอมรับในผลที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ รัฐจะต้องทำประชาคมติขอความเห็นชอบจากประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นการผ่าทางตันหาทางออกและสร้างการยอมรับในกลุ่มผู้นำแรงงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจและผู้ปฏิบัติงานรัฐวิสาหกิจด้วย

Independent Study Title	Privatization for Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) in 1998.		
Author	Mr.Nampon Potiwong		
M.B.A.	Business Administration		
Examining Committee	Associate Prof. Napaporn	Na ChaingMai	Chairman
	Assistant Prof. Pongsa	Wiboonsanti	Member
	Lecturer Dr.Songsak	Sriboonjit	Member

### Abstract

The commencing, sustaining and ending of public enterprise is one of the Government's public policies in providing the benefits of its citizen. Since World War I, Public Enterprise has become a tool used for renovating and developing the countries all over the world.

The Government's principle to play role in economics through public enterprise is to facilitate some services for the society which are not attractive for the private sector for some reasons. However, it will not interfere in other services that have been done by private sector whether it is good or bad.

Due to the strengthened status of private sector and the weakened of financial status in many countries, the concept of public enterprise privatization has been launched to minimize government roles in economical activities. The success model in the UK is existed.

In Thailand, the public enterprise privatization is not a new concept because Thailand has experienced the degrading and terminating of public enterprise between

1961 – 1966. Nevertheless, the concrete and systematic implementation occurred when the Government announced the Privatization Master Plan in 1998.

Due to the Power Industry in Thailand, the ultimate goal of privatization is to separate power producers, power pool purchasing, transmission and distribution to each other under the control of the Independent Regulatory Body. The privatization is academically divided into 2 aspects as follows:

1. **Deregulation/ Liberalization:** to maintain the private sector to participate. Those private sectors, mainly, include Independent Power Producers, Small Power Producers,... etc.

2. **Denationalization:** focusing on the actual competition and/or transferring ownership into private sectors. This leads to the power pool with perfect competition which includes EGAT Business Units privatization into private sector.

EGAT Top Management, according to the Privatization Master Plan, has introduced the privatization policies to be carried out. Unfortunately, they gained the internal resistance from EGAT's Labor Union leaders. Consequently, EGAT Top Management has 2 simultaneous missions, first to follow the Government's policies and second to compromise with and create acceptance from EGAT Labour Union and employees.

Even though EGAT Labour Union hasn't declared the method of privatization, it has announced its pin point to accept the privatization but disagree with public enterprise selling.

The research result for additional information which was given by EGAT Top Management and EGAT Labour Union showed that even though there were different points of view towards privatization, for example; the disagreement on method of privatization which affects the ownership status; the over control of the Government and EGAT Top Management; the disagreement on separating functions of power production, power pool, transmission and distribution, which led to a crucial protesting and obstructing the privatization. It also reflected that both parties have some mutual attitudes that might cause the strong disagreement such as the attitude towards long-

term contract between EGAT and private power producers which obstruct Liberalization; the concern about transparency of independent organization recruiting process; the unreadiness in planning or supporting plan of the impacts that might occur. This can make some involving parties ,instead of people , to obtain benefits from that.

The information from research result can be used in order to adjust for the proper method and direction in details. The researchers also add some suggestions as follows:

1. Instead of providing one-sided information to the public, the government should adjust its manner of releasing privatization information, emphasizing on the Government's regulation concept towards economic transaction to conform the changing economic situation.

2. The government should present a very clear concept about privatization and its process. This must be done step by step to create the awareness of its necessity.

3. By showing the supporting reasons that there are advantages over disadvantages ,all information in every dimension should be presented transparently in form of fact finding instead of propaganda.

4. The good reporting system in every pace should be done continuously.

5. EGAT Top Management should co-ordinate with the Government to identify the more details in each point, especially, the direct effect on employees and the supporting plan even though it is painful. The employees realize that there is some compensation plan which leads to unobstructed process and ultimate benefits.

6. EGAT should improve its management efficiencies preparing for privatization.

7. The involving parties should create the confidence in transparency of the process. If there are some ambiguities, the government should scrutinize and clear.

8. Owing to the fact that privatization is the method of decreasing the Government roles over the economic, the quantity or roles of the Government Officers who are involved must be decreased to protect the ineffectiveness of government system in new organization but still remain Golden Share to ensure the citizen's benefits.

9. To show the responsibility to the citizens and create good acceptance, the Government should conduct public referendum. This is also an agreeable solution that gains acceptance among labor union.

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Chiang Mai University