

คำนิยม

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนอย่างมาก แต่ก็ยังไม่มีการศึกษาอย่างละเอียดและเป็นระบบ โดยมีข้อมูลที่รอบด้านอย่างพอเพียง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีหลายประเภท มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน มีความเป็นมา มีปัญหา และเผชิญกับการท้าทายที่ไม่เหมือนกัน การทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะของการแปรรูปจึงต้องอาศัยข้อมูล แนวคิด การวิเคราะห์ที่มีทั้งมิติประวัติศาสตร์ มิติทางการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ และแรงผลักดันจากระบบเศรษฐกิจโลกด้วย

งานของ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ พิมพ์เป็นครั้งที่สาม และเป็นที่ต้องการของผู้สนใจเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ก็เพราะ ดร.นันทวัฒน์ ให้ภาพที่ค่านึงถึงมิติต่างๆ ดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องกันของปัจจัยหลายๆ ด้าน ที่ในบั้นปลายลงท้ายอยู่ในรูปของกฎหมาย และการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อปรับเปลี่ยนชีวิตขององค์กรที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ ดร.นันทวัฒน์ เสนอการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เข้าใจง่าย และเท่าทันเหตุการณ์ โดยพิจารณาประเด็นสำคัญของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างครบถ้วน และมีตัวอย่างประกอบที่ชัดเจน ผมเห็นว่าการนี้เป็นแบบอย่างที่ดีของการนำเสนอประเด็นหลักด้านนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะมีความเห็นหรือความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างไร และขอขอบคุณ ดร.นันทวัฒน์ ที่ได้ทำหน้าที่ของนักกฎหมายมหาชน ที่ให้บริการแก่สาธารณชนด้วยความตั้งใจดี มีวิริยะ อุตสาหะ โดยมีงานที่มีคุณภาพดีเยี่ยมเสมอมา

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ประธาน สถาบันนโยบายศึกษา

5 ธันวาคม 2543

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 3)

หนังสือ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” ของ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้รับการตอบรับอย่างดีจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสำคัญนี้ จนกระทั่งต้องทำการพิมพ์เป็นครั้งที่ 3 ด้วยจำนวน 3,000 เล่มภายในระยะเวลาไม่ถึงปีนับตั้งแต่พิมพ์ครั้งที่ 2

ในการพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนได้เพิ่มเติม 2 กรณีศึกษาของการระดมทุนภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี และการแปลงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเพื่อให้หนังสือเล่มนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สถาบันนโยบายศึกษาหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจให้ทุกท่านที่ติดตามกระบวนการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงขอขอบคุณ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้มอบให้สถาบันฯ เป็นผู้จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ทั้งสามครั้ง

สถาบันนโยบายศึกษา

ธันวาคม 2543

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 2)

นับตั้งแต่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 คนไทยได้ยื่นคำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ถูกรื้อและในมุมมองที่ต่างออกไป เราอาจจะต้องยอมรับว่าคำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ในช่วงนับจากปี 2540 มาจนถึงปัจจุบัน เป็นภาพลักษณ์ที่เป็นด้านลบและสร้างความหวาดหวั่นให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่มีความปรารถนาดีต่อประเทศชาติ

มีการติดตามข่าวและนำเสนอบทวิจารณ์เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยสื่อมวลชนต่างๆ เป็นระยะตลอดมา มีการจัดการสัมมนาโดยองค์กรต่างๆ และมีการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายรัฐบาล คือ กระทรวงการคลังที่กำลังผลักดันให้มีการแปรรูป กับฝ่ายสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและแนวร่วมที่ตั้งคำถามว่า ประเทศชาติและคนไทยจะได้อะไรจากการแปรรูปในครั้งนี้ โดยสรุปแล้ว ประชาชนทั่วไปมีความสับสนเพราะไม่มั่นใจว่าควรเชื่อฝ่ายใดดี

รศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้เขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่อยู่เบื้องหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลาคือ ก่อนและหลังปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเหตุผลในการดำเนินการที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยหลังปี 2540 นั้น ได้นำข้อสรุปจากแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดการรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 และหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 และใน

ตอนท้ายยังได้นำสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมาสรุปโดยย่อ

หนังสือเล่มนี้เป็นการให้ข้อมูลในเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” ที่เป็นกลาง แต่ในขณะเดียวกันได้นำเสนอเรื่องราวความเป็นมาในแง่มุมที่กว้างขวาง เป็นประโยชน์ยิ่งที่ทุกฝ่ายในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการดำเนินการขั้นต่อไป

จากยอดพิมพ์ครั้งแรก 1,000 เล่มในเดือนมีนาคม 2543 ปรากฏว่าได้รับการตอบรับอย่างดีจากผู้อ่าน เมื่อมีความต้องการเพิ่มสถาบันนโยบายศึกษาจึงต้องทำการพิมพ์อีกเป็นครั้งที่ 2 ในเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน

สถาบันนโยบายศึกษา รู้สึกภูมิใจที่ได้มีส่วนในการจัดการให้เกิดสิ่งพิมพ์ที่มีประโยชน์ยิ่งเช่นนี้ และขอขอบคุณ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้สร้างสรรค์บทความที่มีสาระสำคัญให้แก่สถาบันฯ เสมอมา

สถาบันนโยบายศึกษา

กรกฎาคม 2543

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 1)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย คงไม่ใช่ประเด็นที่จะมาถกเถียงว่าจะแปรรูปหรือไม่ อีกต่อไป หากแต่กลายเป็นความจำเป็นที่ ณ ห้วงเวลานี้ รัฐวิสาหกิจไทยจะต้องแสวงหาทางออกของการแปรรูปที่เหมาะสมและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสังคมไทยส่วนรวมเป็นหลัก

การก่อเกิดของรัฐวิสาหกิจไทย จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งส่งผลให้รัฐวิสาหกิจไทยถึงคราวที่จะต้องแปรรูปแล้วในวันนี้ นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนทั่วไปจะได้ศึกษา รับรู้ ข้อเท็จจริงและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ซึ่งล้วนแต่กระทบต่อทุกคนทั้งสิ้น

สถาบันฯ ขอขอบคุณ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” ที่เจาะลึกตั้งแต่ประวัติศาสตร์ แนวคิดการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย รวมทั้งประเด็นปัญหาต่างๆ ที่สั่งสมมาในอดีตจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน รวมทั้งสาระสำคัญทางกฎหมายที่ชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ในการแปรรูปอย่างเป็นขั้นเป็นตอนอย่างละเอียด และขอบคุณมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ ที่สนับสนุนการศึกษา วิจัย การพิมพ์ และกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันฯ ตลอดมา

สถาบันนโยบายศึกษา

มีนาคม 2543

คำนำของผู้เขียน (ในการพิมพ์ครั้งที่ 3)

ข้าพเจ้ามีความรู้สึกยินดีเป็นอย่างมากที่หนังสือเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของข้าพเจ้าได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากสาธารณชน จนทำให้ต้องมีการพิมพ์เพิ่มอีกสองครั้งภายในระยะเวลาไม่ถึงหนึ่งปี

ในการพิมพ์ครั้งที่สองนั้น ข้าพเจ้ามิได้ทำการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น เนื่องจากมีภาระความรับผิดชอบทางด้านอื่นอยู่มาก ดังนั้น ในการพิมพ์ครั้งที่สามนี้ ข้าพเจ้าจึงได้ทำการปรับปรุงข้อผิดพลาดทั้งทางด้านเนื้อหาสาระและการพิสูจน์อักษร พร้อมทั้งเพิ่มเติมรายละเอียดต่างๆ ที่เพิ่งปรากฏขึ้นในระยะเวลาที่ผ่านมาเข้าไปเพื่อให้เนื้อหาสาระของหนังสือเล่มนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะจัดทำหนังสือเล่มนี้ (ธันวาคม 2543) เป็นช่วงเวลาของ “รัฐบาลรักษาการ” จึงทำให้ความคืบหน้าในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต้องหยุดชะงักลงไปบ้าง

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ได้กรุณาเขียนคำนิยมสำหรับการจัดพิมพ์ครั้งที่ 3 นี้ ให้แก่ข้าพเจ้า และขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษาที่ทีมงานทุกคนที่ให้ความร่วมมือในการจัดทำหนังสือเล่มนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธันวาคม 2543

คำนำของผู้เขียน (ในการพิมพ์ครั้งที่ 1-2)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องหนึ่งที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ตลอดระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมานับแต่ประเทศไทยขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีการพูดกันถึงความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่ง รัฐบาลและรัฐสภาก็ได้จัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อเป็นก้าวแรกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีเสียงคัดค้านและข้อโต้แย้งเกิดขึ้นในสังคมถึงความไม่เห็นด้วยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

หนังสือเล่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการสำคัญบางประการของรัฐวิสาหกิจ คือ การเกิดขึ้นและการหมดไปของรัฐวิสาหกิจของไทยที่ผ่านมา รวมทั้งยังแสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาในช่วงระยะเวลาสองปีที่ผ่านมาเพื่อสนับสนุนให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังในอนาคตอันใกล้

ขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษา และมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ ในการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ พรหมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มกราคม 2543

บทคัดย่อ

รัฐวิสาหกิจเป็น “องค์กร” ที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคต่างๆ รัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว และมีจำนวนมากกว่า 50 แห่ง ในปัจจุบันแม้รัฐวิสาหกิจจะยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมบางประการจะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งหมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการอันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น เอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ดีอยู่แล้ว หรือรัฐประสบปัญหาเรื่องการลงทุน เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะลดขนาดและอำนาจของรัฐวิสาหกิจลง ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อรัฐต้องการลดจำนวนรัฐวิสาหกิจ ก็จะใช้วิธีจำหน่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ก็ได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นด้วยการขายหุ้นให้แก่เอกชนในโอกาสต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คำนิยม	i
คำนำสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 3)	ii
คำนำสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 2)	iii
คำนำสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 1)	v
คำนำของผู้เขียน (ในการพิมพ์ครั้งที่ 3)	vi
คำนำของผู้เขียน (ในการพิมพ์ครั้งที่ 1-2)	vii
บทคัดย่อ	viii
ความนำ	1
ส่วนที่ 1 รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย	3
1. ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย	3
1.1 เหตุผลทั่วไปในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ	5
1.2 เหตุผลเฉพาะในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ	8
2. สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	11
2.1 ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	11
2.2 ปัญหาอื่นที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ	14
ส่วนที่ 2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย	17
1. แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก่อนปี พ.ศ. 2540	17
1.1 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ	18
1.2 การจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหา	21
1.3 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	23
1.4 กฎหมาย กฎระเบียบ และระเบียบต่างๆ	46
ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนปี พ.ศ. 2540	

2. ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลังปี พ.ศ. 2540	54
2.1 การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540	55
2.2 แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541	56
2.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2541	58
2.4 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ	60
2.5 กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ	72
ส่วนที่ 3 กรณีศึกษา	103
3.1 การระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ	103
3.2 การแปลงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ	107
บทสรุป	113
ภาคผนวก - พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒	117
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๔๒	130
บรรณานุกรม	143
ประวัติ	
About the Book	