

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน : ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย



นางสาวจามุจน์ อักษรแสง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนของการศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-323-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16998194

THE PARTIAL PRIVATIZATION OF STATE ENTERPRISE : A CASE STUDY
ON ELECTRICITY GENERATING AUTHORITY OF THAILAND



Miss Jadhupaj Ampanseang

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law
Graduate School

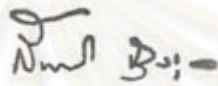
Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-323-8

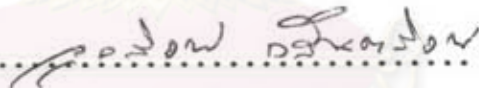
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน : ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
 แห่งประเทศไทย
โดย นางสาวกาญจน์ อัทธแสง
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์สุธรรม อยู่านธรรม

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

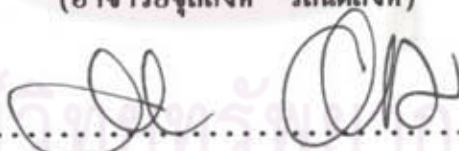


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ จูงสุวรรณ)

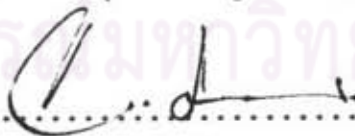
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์จูลสิงห์ วสันตสิงห์)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์สุธรรม อยู่านธรรม)



..... กรรมการ
(อาจารย์นเรษฐ์ แสงรุจิ)



พิมพ์ต้นฉบับเก็บถาวรโดยภาควิชานิเทศศาสตร์ภายในการอบรมสัมมนาเพียงคนเดียว

จากผู้จันน์ อัมพันธ์แสง : การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (THE PARTIAL PRIVATIZATION OF STATE ENTERPRISE : A CASE STUDY ON THE ELECTRICITY GENERATING AUTHORITY OF THAILAND)
 อ.ที่ปรึกษา : ผศ.สุธรรม อยู่ในธรรม, 427 หน้า. ISBN 974-634-323-8

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นการเพิ่มบทบาทเอกชนในรัฐวิสาหกิจ และการลดระเบียบ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการปรับโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจให้มีโครงสร้างอย่างวิสาหกิจเอกชน และมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้มีการกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

จากการวิจัยพบว่า ถึงแม้ว่ารัฐจะได้กำหนดนโยบายเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้เป็นที่ชัดเจน แต่ในปัจจุบัณยังไม่มิกฎหมายฉบับใดที่กำหนดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้โดยตรง จะมีเพียงกฎหมายและระเบียบบางฉบับที่นำมาปรับใช้กับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นกรณี ๆ ไป อันได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมหรือดำเนินการกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

ตามกรณีศึกษา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการด้านสาธารณูปโภคในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งจะต้องผลิตไฟฟ้าให้เพียงพอับความต้องการของประชาชน และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง กิจการไฟฟ้าจึงเป็นกิจการที่ต้องการเงินลงทุนสูง ซึ่งในการนี้เพื่อไม่ให้เป็นการระแกว่าภาครัฐจนเกินไป การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงได้มีการเพิ่มบทบาทเอกชนในกิจการ แต่เนื่องจากการไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน และมีอำนาจของฝ่ายปกครองสนับสนุนอยู่ เพื่อที่จะให้มีอำนาจหรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ ในการกระทำการบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน จึงเป็นทางออกในการระดมทุนจากภาคเอกชน และในขณะที่เดียวกันการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ยังคงมีความเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการคงไว้ซึ่งอำนาจและสิทธิพิเศษต่าง ๆ ในการที่จะดำเนินการไฟฟ้าให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจต่อไปในภายภาคหน้า

ภาควิชา นิติศาสตร์
 สาขาวิชา นิติศาสตร์
 ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิติ
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



C470187 : MAJOR LAW
KEY WORD: PRIVATIZATION / EGAT

JADHUPAJ AMPANSEANG : THE PARTIAL PRIVATIZATION OF STATE
ENTERPRISE : A CASE STUDY ON THE ELECTRICITY GENERATING AUTHORITY
OF THAILAND. THESIS ADVISOR : ASST.PROF.SUDHARMA YOONAI DHARMA,
427 pp. ISBN 974-634-323-8

Privatization of State owned Enterprise (SOEs) leads to private sector participation in the SOEs, deregulation which raised flexibility and efficiency fostering the production of quality work as well as restructuring of the organization in line with goals of a private entity. In both Sixth National Economic and Social Development Plan (B.E. 2530-2534) and Seventh Plan (B.E. 2535-2539), the policy relating to the privatization of the SOEs were clearly stipulated.

Research reveals that despite policies relating to the privatization of the SOEs being clearly defined, specific laws relating directly to this are at present non-existent. Currently, only certain laws and regulations prevails which are applied to different privatization merely on a case-by-case basis. These include an Act on Private Participation in State Affairs (B.E. 2535) and the office of Prime Minister regulation on sale off the business entity or shares held either by the Government unit or the state-owned enterprise.

The Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT), a basic infrastructural state-owned enterprise, is responsible to provide electricity to the public to ensure electricity demand and to adequately fulfill in a consistent and timely manner. The Electricity supply industry is thus an industry that required tremendous capital investment. In order to reduce the capital burden imposed by the Government, EGAT has seeked to increase private sector participation in its operations. However since EGAT was established under public law with administrative power support that provides authority and privileges to operate as an the state-owned enterprise

Therefore the partial privatization of the state-owned enterprise would be a means by which to access private sector funds. In a case of EGAT this would also enable it to remain as a state-owned enterprise maintaining its authority and other various privileges in an endeavour achieve its goal as a state-owned enterprise.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุธรรม อยู่ไธธรรม อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้กรุณาไว้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และให้คำแนะนำตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์จนกระทั่งวิทยานิพนธ์นี้ได้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณ อาจารย์จุลสิงห์ วสันตสิงห์ อธิการ สำนักงาน อธิการสูงสุด และอาจารย์นรเชษฐ์ แสงรุจิ ซึ่งได้จัดหาข้อมูล และให้คำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ อีกทั้งได้กรุณาสละเวลามาสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณในความเมตตาของผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังค์สุวรรณ อาจารย์จันทร์ สิ้นศุภฤกษ์ และอาจารย์อรพรรณ พันธุ์พัฒนา ที่ได้เอาใจใส่และเป็นธุระจัดการให้ผู้เขียนผ่านพ้นอุปสรรคในการทำวิทยานิพนธ์ไปด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ อาจารย์ ปณิตดา เพ็ญขาว ที่ได้สละเวลาและให้คำแนะนำ ตลอดจนความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์

ขอขอบคุณ คุณวิโรจน์ ชีระแนว หัวหน้ากองสารสนเทศ การไฟฟ้าแห่งประเทศไทย และคุณธิดา สงวนต์กุล ที่ได้สละเวลาจัดหาข้อมูลและเอกสารต่างๆ

ขอขอบคุณ ผู้บังคับบัญชา คุณนัทธมน อิศราธรรม และคุณสุมารีย์ ปิยธรรมวุฒิกุล ที่ได้ให้โอกาสและสนับสนุนแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งเพื่อน สามีกา สุมานันท์ ฬี ๆ และน้อง ๆ ทุกคนที่ได้ให้ความช่วยเหลือและกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดเวลา และขอบคุณ คุณศุภรวัดี บุญชุ่ม เป็นอย่างยิ่ง ที่ได้ช่วยเป็นธุระจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ ม.ล.ชุตินธร กาญจนวิชัย และคุณรัฐ จำเดิมเผด็จศึก ที่ได้คำแนะนำต่างๆ ที่มีคุณค่าเป็นอย่างยิ่ง

เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด ผู้เขียนขอระลึกถึงพระคุณ คุณยายผู้ล่วงลับ ที่หล่อหลอมให้ผู้เขียน มีความอดทนและมีความคิดอ่านอย่างเป็นระบบ และกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา และนำทุกท่าน ที่ได้เลี้ยงดูอบรมสั่งสอน และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ	17
1. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะของการจัดตั้งในทาง กฎหมาย	18
2. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง	43
3. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะของกิจการ	46
4. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามแบบการประเมินผลการ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	56
กรอบความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	60
1. ความหมายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	60
2. แนวความคิดพื้นฐานในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	66
รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	68
1. การแปรรูปในลักษณะที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของความเป็น เจ้าของกิจการ	69
2. การแปรรูปในลักษณะที่ไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของความเป็น เจ้าของกิจการ	72
ข้อจำกัดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นของเอกชนทั้งหมด	75
ประโยชน์ที่ได้รับจากการแปรรูป	88
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย	89
1. วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจไทย	89
2. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย	95
3. การจัดหาแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจ	96
3.1 แหล่งเงินทุน	97
3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาแหล่งเงินทุน	105
นโยบายของรัฐในแผนพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ	124

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	2
ขอบเขตการศึกษา	3
สมมติฐาน ทฤษฎี และแนวความคิด	3
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	5
แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ	5
1. การให้นิยามรัฐวิสาหกิจ	5
1.1 นิยามทั่วไป	6
1.2 นิยามกฎหมาย	9
แนวความคิดพื้นฐานในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ	15
1. แนวคิดด้านเศรษฐกิจ	15
2. แนวคิดด้านสังคม	16
3. แนวคิดด้านการเมือง	16

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	152
ปัจจัยที่มีผลต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	154
1. ปัจจัยทางการเมืองและกฎหมาย	155
2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเงิน	156
3. ปัจจัยทางสังคม	159
การควบคุมภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	160
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการแก้ปัญหาวิสาหกิจ	162
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและควบคุมรัฐวิสาหกิจ	168
1. องค์การระดับบริหาร	171
ก. คณะรัฐมนตรี	171
ข. คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ	181
ค. หน่วยงานที่กำหนดนโยบายเฉพาะด้าน	181
2. องค์การของรัฐบาล	182
ก. กระทรวงการคลัง	182
ข. สำนักงานประมาณ	188
ค. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	192
ง. สำนักตรวจเงินแผ่นดิน	195
จ. กระทรวงเจ้าสังกัด	199
ฉ. คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงาน รัฐวิสาหกิจ	202
3. ผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจ	205
ก. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	205

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	211
1. กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ	212
2. กฎหมายควบคุมธุรกิจของรัฐวิสาหกิจนั้น	213
3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พุทธศักราช 2504 ..	214
4. พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน กิจการของรัฐ พุทธศักราช 2535	215
5. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พุทธศักราช 2535	218
ปัญหาในทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	219
กรณีศึกษากระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ	227
1. สหราชอาณาจักร	228
2. ญี่ปุ่น	231
3. ฟิลิปปินส์	233
4. มาเลเซีย	234
5. สิงคโปร์	236
บทที่ 3 องค์การด้านการพลังงานไฟฟ้าในประเทศไทย	240
ความเป็นมาของกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย	240
1. กิจการไฟฟ้านครหลวง	240
2. กิจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	244
บทบาทเอกชนในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในประเทศไทย	256
1. รูปแบบของเอกชนผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า	258
2. ประเภทของเอกชนที่ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า	259
สถานภาพขอการผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชน	260

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการไฟฟ้า	262 ✓
1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพลังงานทั่วไป	264
1.1 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ..	264
1.2 คำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58	265
1.3 พระราชบัญญัติการพัฒนาและการส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535	265
2. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการธุรกิจไฟฟ้าโดยเฉพาะ	266
2.1 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511	266
2.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	267
2.3 ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก	268
2.4 ประกาศการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน	269 ✓
องค์กรที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า	273
1. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	274
2. กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	275
3. กระทรวงมหาดไทย	276
4. กระทรวงอุตสาหกรรม	276
5. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	277
รูปแบบขององค์กรด้านการพลังงานไฟฟ้าในอังกฤษ	277
บทที่ 4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนของกรไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	280 ✓
1. ประวัติความเป็นมา ภารกิจ และกิจกรรมหลักของการไฟฟ้าฝ่าย ผลิตแห่งประเทศไทย	281 ✓
2. สถานภาพองค์กร	288
บทบาทของภาคกิจการไฟฟ้า และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่มี ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ	291 ✓

นโยบายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่มีผลกระทบต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	303
1. สภาพปัญหา	303
2. ปัญหาหลักของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในปัจจุบันและในอนาคต	304
นโยบายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่มีผลกระทบต่อ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	305
กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ..	307
สรุปขั้นตอนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยการจัดตั้งบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด	314
การจัดโครงสร้างของบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน).....	318
ปัญหาข้อกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในกรณีการจัดตั้ง บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)..	320
วิเคราะห์ทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	325
ความเหมาะสมในทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน	331
ข้อพิจารณาในทางกฎหมายในการเลือกรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	332
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	342
รายการอ้างอิง	372
ภาคผนวก	381
ประวัติผู้เขียน	427