

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พลังงานไฟฟ้าเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ เพราะเป็นปัจจัยสำคัญที่เข้าในการผลิต การดำเนินการ ทั้งด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ตลอดจนกิจกรรมทางด้านสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนั้นพลังงานไฟฟ้ายังเป็นสิ่งที่จำเป็น และอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตประจำวัน ของประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ กพผ. จะต้องพัฒนาไฟฟ้าให้เพียงพอ กับความต้องการ

การพัฒนาไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการ หมายถึง การก่อสร้างโรงไฟฟ้าชนิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ธุรกิจ และอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งนับวันจะทวีความต้องการเพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลา การดำเนินการดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก เฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่า 10,000 ล้านบาท และเงินลงทุนนี้ส่วนใหญ่จะต้องกู้เงินต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงมาก แต่อย่างไรก็ตาม ความต้องการพัฒนาไฟฟ้ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะหยุดชะงักมิได้ เพราะจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ กพผ. ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงในการผลิตกระแสไฟฟ้า จึงมีหน้าที่ที่จะดำเนินการลงทุนพัฒนาไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและเพียงพออยู่เสมอ

ไฟฟ้าเป็นพลังงานอย่างหนึ่งซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ และรัฐจำเป็นต้องจัดให้มีหรือส่งเสริมให้มีขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขึ้นรับผิดชอบดำเนินการ 3 หน่วยงาน คือ

1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
 - รับผิดชอบในส่วนของการจัดหา และผลิตพลังงานไฟฟ้า ให้เพียงพอับความต้องการตลอดเวลา
2. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)
 - รับผิดชอบการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า (ที่รับจาก กฟผ.) ให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)
 - รับผิดชอบการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า (ที่รับจาก กฟผ.) ให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศ ยกเว้น 3 จังหวัด ในส่วนของ กฟน.

1. ประวัติความเป็นมา ภารกิจ และกิจกรรมหลักของ กฟผ. ¹

1.1 การจัดตั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยรวมกิจการของการไฟฟ้าอันฮี การลิกันต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าด้วยกันตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2512

1. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

- (1) ผลิต จัดจำหน่าย จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่
 - (ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่น
 ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

¹ รายงานประจำปีเดือนกันยายน 2538, การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, หน้า 1-5.

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

(2) คำนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิง เป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.

(2 ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

(3) ผลิตและขายลิกไนต์ หรือวัตถุดิบจากลิกไนต์ หรือโดยอาศัยลิกไนต์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

2. อำนาจกระทำกิจการ

กฟผ. มีอำนาจกระทำกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ และอำนาจเช่นว่านี้รวมถึง

(1) สร้าง ซ่อม จัดหา ครอบครอง ครอบครอง เช่า ทรัพย์สิน เช่า เช่าซื้อ ยืม ทรัพย์สิน และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กฟผ.

(2) ซ่อม จัดหา ครอบครอง เช่า ทรัพย์สิน แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(3) สืบค้น วางแผน ออกแบบ จัดซื้อ สร้างและติดตั้งอันเกี่ยวกับกิจการของ กฟผ.

(4) สร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้น เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำ หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่น รวมทั้งลานตากไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ หรือสร้างระบบไฟฟ้า

(5) กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงไฟฟ้า ลานไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ ตาม (4) หรือโรงผลิตวัตถุดิบจากลิกไนต์ ระบบไฟฟ้า และอุปกรณ์อื่น ๆ ตลอดจนเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของ กพผ. รวมทั้งวางนโยบายและควบคุม การผลิต การส่ง การจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การผลิตลิกไนต์ และวัตถุดิบจากลิกไนต์ของ กพผ.

(6) กู้ยืมเงิน หรือลงทุน

(7) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(8) จัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กพผ.

(9) เข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกักबंधการระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กพผ.

(10) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องจากการจัดทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กพผ.

3. ประเภทกิจการ

กพผ. เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ดำเนินกิจการผลิตและจำหน่ายพลังงาน ได้แก่ ไฟฟ้า ลิกไนต์ หรือวัตถุดิบจากลิกไนต์ ปัจจุบัน กพผ. ดำเนินกิจการด้านผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าเป็นหลัก

พลังงานที่เข้าประเทศไทยขณะนี้ ได้แก่ ไฟฟ้า ผลิตภัณ์ปิโตรเลียม ลิกไนต์ ก๊าซธรรมชาติ และอื่น ๆ สำหรับไฟฟ้านั้น กพผ. เป็นผู้ผลิตรายใหญ่แต่เพียงรายเดียว แต่ผู้บริโภคมอาจเลือกใช้พลังงานรูปแบบอื่นแทน หรืออาจผลิตไฟฟ้าใช้เองได้

แม้ว่า กพผ. จะไม่มีคู่แข่งชั้นานการผลิตไฟฟ้าในประเทศ แต่กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ต้องแข่งขันกันระหว่างชาติ ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค จึงเป็นความ

รับผิดชอบโดยตรงขององค์การที่ต้องผลิตไฟฟ้าให้เพียงพอและมีคุณภาพ โดยมีต้นทุนต่ำ เพื่อ
จําหน่ายให้ผู้ให้บริการในราคาที่เหมาะสม ที่จะอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาประเทศ และเป็น
ส่วนเสริมสร้างให้ต้นทุนการผลิตสินค้าภายในประเทศ สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก

สำหรับลิแกนด์นั้น กพผ. เป็นผู้ทั้งทางด้านเทคโนโลยีและการผลิต อีกทั้งเป็นผู้
ผลิตรายใหญ่ แต่่นำมาซึ่งผลิตไฟฟ้าเท่านั้น

4. วัตถุประสงค์หลักขององค์การ

ในการดำเนินงาน กพผ. ได้คำนึงถึงจุดมุ่งหมายที่ควรจะทำ หรือประสงค์จะ
ทำเพื่อสนองความต้องการของรัฐบาล ผู้ให้บริการ สังคม และองค์การ ในฐานะรัฐวิสาหกิจ
สาธารณูปโภค ดังนี้

- (1) เพื่อดำเนินกิจการตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่าย
ผลิตแห่งประเทศไทย และสอดคล้องต่อนโยบายของรัฐบาล
- (2) เพื่อผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้บริโภคอย่างเพียงพอ มั่นคง
และในราคาที่เหมาะสม เท่าที่จำเป็นในการดำเนินการ
- (3) เพื่อคงความเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นนำของประเทศ

กพผ. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชน โดยการผลิตและ
จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และผู้ใช้พลังงานไฟฟ้า
รายอื่นตามที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งประเทศใกล้เคียง และดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทาง
ด้านพลังงานไฟฟ้า ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่ส่งเสริมกิจการของ กพผ.

เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้างต้น กพผ. จึงมีหน้าที่รวมไปถึง
การสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ โรงไฟฟ้า ระบบส่งพลังไฟฟ้า ตลอดจนสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์
ประกอบต่าง ๆ รวมทั้งการวางแผนควบคุมการผลิต การส่ง การจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
การผลิตลิแกนด์และวัตถุดิบจากลิแกนด์

นอกจากนี้ กฟผ. สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. รวมทั้งเข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือกระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องในการจัดทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กฟผ.

นโยบายสำคัญที่ กฟผ. ปิดถือเป็นหลักในการดำเนินงาน คือ เพื่อผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ผู้บริโภคอย่างเพียงพอ มีนาคง ในราคาที่เป็นธรรม โดยให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

กิจการด้านไฟฟ้า มีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างมากในการพัฒนาประเทศ เพราะไฟฟ้าเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) อย่างหนึ่ง ดังนั้นในภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วในอัตราประมาณร้อยละ 8 ต่อปีนั้น จึงเป็นภาระอันหนักต่อการสนองความต้องการโครงสร้างพื้นฐาน ที่จะต้องมีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการดำเนินการขยายกิจการด้านระบบไฟฟ้าจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนในแต่ละปีสูงมาก

การดำเนินกิจการด้านไฟฟ้านั้น มีเรื่องที่จะต้องจัดการดูแลอยู่ 5 ส่วนสำคัญ ดังนี้คือ

1. การจัดการด้านการวางแผนระบบไฟฟ้า (Management of Power System Planning) กฟผ.รับผิดชอบในด้านวางแผนพัฒนากำลังผลิตและระบบส่งไฟฟ้า โดยมีการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย คือ กฟผ. และ กฟภ. ดูแลทางด้านระบบจำหน่ายไฟฟ้า การวางแผนพัฒนาระบบไฟฟ้าของ กฟผ. จะดำเนินการตามแผนระยะยาว 12-15 ปี และจะมีการปรับปรุงเป็นระยะ ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบหลักในการขยายงาน และกำหนดโครงการในอนาคตให้สอดคล้องกับความต้องการไฟฟ้าอันเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย

2. การจัดการด้านการจัดหาและพัฒนาระบบไฟฟ้า (Management of Supply System) กฟผ. รับผิดชอบดำเนินการ ตั้งแต่ งานสำรวจ งานออกแบบก่อสร้าง งานปฏิบัติการ และงานบำรุงรักษาทั้งแหล่งผลิตและระบบส่ง เพื่อให้เพียงพอที่จะสนองความต้องการไฟฟ้ามา โดยตลอด โดยที่ กฟผ. และ กฟภ. รับผิดชอบด้านการจำหน่ายไฟฟ้า แต่เนื่องจาก กฟผ. มีการลงทุนรายปีสูงมาก ประกอบกับรัฐบาลมีการลงทุนในสาขาบริการอื่นอีกจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้เริ่มให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกิจการผลิตไฟฟ้าตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เป็นต้นไป

3. การดำเนินการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า (Energy Management) กฟผ. รับผิดชอบและดำเนินการด้านวางแผน เพื่อปฏิบัติการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ ให้มีต้นทุนการผลิตต่ำตลอดเวลา รวมทั้งควบคุมการจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ กฟผ. กฟภ. และลูกค้า ตรงอย่างมั่นคงปลอดภัยมีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ราคาเหมาะสม โดยได้พิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเสมอ

4. การจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า (Demand Side Management) ที่ผ่านมา การสนองความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้านั้น กฟผ. ได้เน้นหนักไปทางพัฒนาและขยายระบบไฟฟ้าเพิ่มเติมมาให้เพียงพออยู่เสมอ โดยมีได้มีการควบคุมพฤติกรรมและความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้า ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบการจัดการทางด้านการใช้ไฟฟ้า เพื่อให้มีการใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะสามารถทำให้ลดความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้บ้าง อันจะเป็นผลให้ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. สามารถลดเงินลงทุนในการขยายระบบผลิตและระบบจำหน่ายลงได้ และในระยะยาวต้นทุนการผลิตไฟฟ้าเฉลี่ยอาจจะลดลง งานนี้เป็นงานใหม่ซึ่งทั้งสามการไฟฟ้า คือ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลตามแผนงานการจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า ซึ่งเป็นโครงการนำร่อง (Pilot Project) ที่จะดำเนินการตามแผน 5 ปีแล้ว

5. การจัดการด้านอัตราค่าไฟฟ้า (Tariffication) เนื่องจากไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภค การดำเนินการพิจารณาค่าไฟฟ้าจึงอยู่ในความกำกับของรัฐบาล ซึ่งจะต้องผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีในที่สุด โดยจะมีคณะกรรมการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง กฟผ. เป็นกรรมการด้วย ดังนั้นการปรับค่าไฟฟ้าจึงต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการกำกับสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติด้วย

2. กิจกรรมการดำเนินงาน

เพื่อให้บริการกิจการที่กำหนดไว้ข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพ กฟผ. จึงได้พัฒนาขอบเขตของการดำเนินงานออกไปในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในลักษณะของกิจกรรมหลัก กิจกรรมต่อเนื่องและกิจกรรมสนับสนุนโดยปัจจุบันสามารถพิจารณาจำแนกเป็นรายละเอียด ดังนี้

- กิจกรรมพัฒนาการผลิต หมายความว่า กิจกรรมในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า การก่อสร้างและการปรับปรุงแหล่งผลิตและระบบส่งพลังงานไฟฟ้า
- กิจกรรมการผลิตและการบำรุงรักษา หมายความว่า กิจกรรมของการดำเนินการผลิต การส่งและการบำรุงรักษาแหล่งผลิตและระบบส่งพลังงานไฟฟ้า
- กิจกรรมการจัดการ หมายความว่า กิจกรรมการบัญชีและการเงิน การบุคคล หน่วยงานด้านการบริการ การขนส่งและพัสดุ
- กิจกรรมอำนวยการ หมายความว่า กิจกรรมการวางแผนระบบไฟฟ้า นโยบายเศรษฐกิจ การวิจัยและการพัฒนา การจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า
- กิจกรรมพัฒนาธุรกิจ หมายความว่า กิจกรรมการพัฒนาธุรกิจของ กฟผ. และ การจัดการของธุรกิจในเครือ

โครงสร้างการบังคับบัญชาของ กฟผ.

จากการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2537 ฝ่ายบริหารได้พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างเพื่อรองรับการเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี และการบริหารงานในเชิงธุรกิจ โดยมีแนวทางในการปรับปรุงดังนี้

- 1) ปรับปรุงงานให้มีความพร้อมและคล่องตัวในการดำเนินงาน โดยให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป
- 2) ปรับปรุงระบบบริหารงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพ และในอนาคตสามารถจัดทำงบการเงินแสดงต้นทุนการดำเนินงานของตนเองได้
- 3) ปรับปรุงงานในส่วนที่จำเป็นต้องเพิ่มหรือลด เพื่อให้สอดคล้องนโยบายการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้า

คณะกรรมการ กพพ. 1 ได้อนุมัติให้มีการปรับปรุงโครงสร้างในการประชุมครั้งที่ 7/2537 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2537 ให้จัดแบ่งเป็น 12 กลุ่มงาน เพื่อให้สอดคล้องต่อการปรับเปลี่ยนการบริหารงานในเชิงธุรกิจของ กพพ.

5. สถานภาพ

2. สภาพขององค์การ

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้รวมการไฟฟ้าอันฮิการลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าด้วยกัน ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2512 กิจการได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ดังตัวเลขเปรียบเทียบแสดงการขยายตัวในช่วง 22 ปี ดังต่อไปนี้

รายการ	หน่วย	1 พ.ค. 2512	30 ก.ย. 2538	เพิ่มขึ้น
สินทรัพย์ถาวร	ล้านบาท	5,523.52	235,310.05	42.6
สินทรัพย์ทั้งสิ้น	ล้านบาท	5,871.44	280,367.384	47.8
ทุน(งบประมาณแผ่นดิน)	ล้านบาท	2,355.77	8,519.93	3.6
ทุนทั้งสิ้น	ล้านบาท	2,355.77	86,592.95	36.8
หนี้สินระยะยาว	ล้านบาท	2,985.39	153,452.51	51.4
พนักงาน	คน	3,274	33,341	10.2
กำลังผลิตติดตั้ง	กิโลวัตต์	774,400.00	14,685,840.00	18.9
หม้อแปลงติดตั้งที่				
จำหน่ายไฟฟ้าให้ลูกค้า	กิโลวัตต์-แอมแปร์	717,120.00	33,982,420.00	47.4
ความยาวสายส่ง	วงจร-กิโลเมตร	3,431.00	22,105.07	6.4
พลังงานไฟฟ้าที่จำหน่าย	ล้านกิโลวัตต์-ชม/ปี	3,152.25*	72,790.60	23.1
	ล้านบาท	935.30*	100,374.07	107.3

* เป็นตัวเลขของปี 2512 ตลอดปี

กพ. ได้สนองความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมากด้วยดี และผลจากการดำเนินงานนั้น สามารถสรุปสถานภาพปัจจุบันได้ดังนี้

1. เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์สูงสุด
2. มีอัตราการเติบโตขององค์การเป็นไปค่อนข้างสูง
3. มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2538 ประมาณ 65,408.996 ล้านบาท
4. มีพนักงานจำนวนประมาณ 33,341 คน ซึ่งมีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในหลายสาขาวิชาชีพ
5. มีฐานะมั่นคง สามารถขยายกิจการได้อย่างต่อเนื่องทันความต้องการ
6. ได้รับความเชื่อถือและความร่วมมือจากสถาบันและองค์การต่างประเทศทั่วโลก
7. เป็นรัฐวิสาหกิจชั้นนำที่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการลงทุน ²

กพ. ลงทุนพัฒนากำลังผลิตเป็นเงิน 684 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2513 แต่ระยะเวลาที่ผ่านมาความต้องการเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในปีงบประมาณ 2539 การลงทุนจึงเพิ่มขึ้นเป็น 192,500 ล้านบาทหรือประมาณ 14 เท่า เงินที่นำมาลงทุนในแต่ละปีนั้นได้มาจากทั้งในและนอกประเทศ ดังเช่นเมื่อปีงบประมาณ 2513 กพ. กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อมาลงทุน 223 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 239 กพ. กู้เงินต่างประเทศถึง 100,500 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็นเงินกู้ภายในประเทศรวม 92,000 ล้านบาท

² การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, สรุปผลการดำเนินงานประจำปี 2538, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2539), หน้า 9.

ด้านสินทรัพย์ ³

เมื่อก่อตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯในปี 2512 กพผ. มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 5,871.44 ล้านบาท นับเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีทรัพย์สินมากเป็นอันดับที่ 6 ของประเทศ จากผลการดำเนินงานในช่วง 26 ปีที่ผ่านมา ทำให้สินทรัพย์ของ กพผ. เพิ่มขึ้นเป็น 280,367.384 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2538 หรือเพิ่มขึ้นถึง 47.8 เท่า ทำให้ กพผ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีทรัพย์สินมากที่สุดในปัจจุบัน

โดยสรุป กพผ. สามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าระยะเวลาที่ผ่านมาจะได้รับผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจหลายครั้ง เช่น ผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ในปี พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2522 ผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 กพผ. ก็สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไปได้ด้วยดีโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนหนึ่ง นอกจากจัดให้มีไฟฟ้าสนองความต้องการของประชาชนรวมทั้งอุตสาหกรรม และธุรกิจพาณิชย์ ไปด้วยเพียงพอ และสม่ำเสมอมาโดยตลอดเวลา เชื่อกันต่าง ๆ ของ กพผ. ยังอำนวยความสะดวกทางด้านเกษตรกรรมและอื่น ๆ อีกด้วย จะเห็นได้ว่า กพผ. มีส่วนช่วยส่งเสริมให้ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวมอีกทางหนึ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, สรุปผลการดำเนินงานประจำปี 2538,
หน้า 11.

บทบาทของภาคกิจการไฟฟ้าและ กฟผ. ที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

พลังงานไฟฟ้า เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ เพราะเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการผลิต การดำเนินการ ทั้งด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ตลอดจนกิจกรรมทางด้านสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้พลังงานไฟฟ้ายังเป็นสิ่งที่จำเป็น และอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาไฟฟ้าให้เพียงพอแก่ความต้องการ

ในการพิจารณาถึงการพัฒนาไฟฟ้า ที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ขอเสนอเป็นระยะเวลา 3 ช่วง ทั้งนี้ เพื่อจะให้เห็นถึงการพัฒนาไฟฟ้าและการพัฒนาประเทศไปพร้อม ๆ กัน ดังนี้

1. ช่วงก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2427-2503)

ประเทศไทยเริ่มมีไฟฟ้าใช้เป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเจ้าหมื่นไวย วรนาถ (เจิม แสงชูโต) ได้ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าพระบรมมหาราชวัง ในงานวันเฉลิมพระชนมพรรษา (20 กันยายน 2427) จากนั้นในปี พ.ศ. 2440 ได้มีบริษัทต่างชาติเข้ามาดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อจำหน่าย และจ่ายไฟฟ้าตามท้องถนน และสถานที่ราชการต่าง ๆ แต่กิจการไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก จนกระทั่งปี พ.ศ. 2455 รัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าจัดตั้งโรงไฟฟ้าหลวงสามเสนให้เป็นรัฐพาณิชย์ ซึ่งนับได้ว่ากิจการไฟฟ้าเริ่มมีความมั่นคงขึ้น และมีการใช้ไฟฟ้าอย่างกว้างขวางในกรุงเทพฯ และธนบุรี

อย่างไรก็ตาม นโยบายรัฐในการพัฒนาไฟฟ้าเริ่มมีความชัดเจนขึ้น เมื่อรัฐบาลประกาศใช้ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน โดยส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุว่า "ผู้หนึ่งผู้ใดจะประกอบการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเกี่ยวกับไฟฟ้าในประเทศไทยหาได้ไม่ เว้นเสียแต่ผู้นั้นจะได้รับสัมปทานหรือได้รับอนุญาตจากรัฐบาลตามทางราชการเสียก่อน มิฉะนั้นจะมีความผิดตามกฎหมาย

ต่อมาการพัฒนาไฟฟ้าได้ขยายไปตามส่วนภูมิภาค โดยที่เนื่องจากรัฐบาลในสมัยนั้นยังไม่สามารถดำเนินการพัฒนาไฟฟ้าได้อย่างทั่วถึง จึงดำเนินการราหีสัมปทานแก่เอกชนเป็นครั้งแรกที่อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ในเดือนกุมภาพันธ์ 2479 ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า นโยบายสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ในกิจการไฟฟ้านั้น ได้เริ่มต้นตั้งแต่มื่อ 50 ปีที่แล้ว

หลังจากนั้นความต้องการใช้ไฟฟ้าได้ทวีขึ้นอย่างมากมยทั่วประเทศ ทาให้รัฐบาลจัดตั้งการไฟฟ้าอันฮี (กฟผ.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2500 การลิกไนต์ (กลน.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในปีต่อ ๆ มา และได้ยกเลิกไฟฟ้าสัมปทานเอกชนตั้งแต่ พ.ศ. 2513 เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า ระบบการผลิตและส่งพลังไฟฟ้าของประเทศในอนาคตจะต้องเป็นระบบขนาดใหญ่ และมีความเชื่อมโยงถึงกันทั่วประเทศ จึงจะทาให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าต่ำและมีความมั่นคงกว่า ระบบการผลิตของเอกชนที่มีขนาดเล็ก และกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป

2. ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5 (2504-2509)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 (2504-2509, 2510-2514) กฟผ. ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบในการผลิตกระแสไฟฟ้า ได้พัฒนาแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งโรงไฟฟ้าพลังความร้อนและโรงไฟฟ้าพลังน้ำขึ้นหลายแห่ง ทาให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสร้างความมั่นคงและเพียงพอให้กับระบบผลิต และระบบส่งพลังไฟฟ้าทั่วประเทศ และยังอาจกล่าวได้ว่า ผลของการพัฒนาไฟฟ้าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 มีส่วนทาให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ (gross domestic product-GDP.) เพิ่มขึ้นอัตราที่ค่อนข้างสูงคือ เฉลี่ยร้อยละ 8.0 และ 7.5 ตามลำดับ (ตามตารางที่ 4.2)

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และ 4 (2515-2519 และ 2520-2524) ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันอย่างรุนแรงหลายครั้ง ระหว่าง พ.ศ. 2516-2524 เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนา การใช้ทรัพยากรพลังงานในประเทศและเพื่อลดการนำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศ กพผ. ได้เร่งสำรวจและก่อสร้างแหล่งผลิตไฟฟ้าที่ใช้ทรัพยากรพลังงานในประเทศ โดยก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน เช่น โรงไฟฟ้าพลังความร้อนบางปะกง โรงไฟฟ้าก๊าซเทอร์ไบน์ลานกระบือ เป็นต้น นอกจากนั้น ยังได้พัฒนาเหมืองลิกไนต์ และโรงไฟฟ้าลิกไนต์ ตลอดจน โรงไฟฟ้าพลังน้ำจากเขื่อนต่าง ๆ ได้แก่ เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนท่าทุ่งนา เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินมาตรการพัฒนาไฟฟ้าดังกล่าว ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีเสถียรภาพขึ้น โดยได้ลดผลกระทบจากการพึ่งพาแหล่งทรัพยากรพลังงานจากต่างประเทศได้เป็นอย่างมาก สำหรับการพัฒนาไฟฟ้าชนบทก็ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนสามารถเพิ่มจำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้จากเดิมเพียงร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2515 และคาดว่าจะเพิ่มเป็นร้อยละ 95 ในปี พ.ศ. 2534

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ผลจากการที่ กพผ. ยังคงมุ่งพัฒนาแหล่งผลิตที่ใช้ทรัพยากรพลังงานในประเทศ ทำให้สามารถลดการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า จากร้อยละ 70 ใน พ.ศ. 2516 เหลือเพียงร้อยละ 36 ใน พ.ศ. 2525 และร้อยละ 13.3 ใน พ.ศ. 2529 ทั้งนี้เฉพาะโรงไฟฟ้าบางปะกง และแม่เมาะ สามารถลดการใช้น้ำมันในปี พ.ศ. 2526 เป็นจำนวนประมาณ 3,750 ล้านลิตร เป็นมูลค่าประมาณ 15,440 ล้านบาท ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลอยู่ภาวะที่เป็นปัญหาอย่างมาก กพผ. จึงได้วางแผนขลอการลงทุนพัฒนาระบบไฟฟ้าลงจากเดิมประมาณ 111,762 ล้านบาท เหลือประมาณ 62,760 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (เป็นเงินตราต่างประเทศประมาณ 1,254 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) แต่อย่างไรก็ดี กพผ. ยังสามารถช่วยควบคุมต้นทุนการผลิตสินค้า โดยรักษาอัตราค่าไฟฟ้าเฉลี่ยให้อยู่ในระดับต่ำสุดในกลุ่มประเทศอาเซียนและเกาหลีใต้ (ตามตาราง 4.1) เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 กพผ. มีแหล่งผลิตไฟฟ้าและระบบส่งพลังไฟฟ้าเชื่อมโยงทั่วประเทศ (ยกเว้นจังหวัดแม่ฮ่องสอน) ทั้งยังได้เชื่อมระบบไฟฟ้ากับประเทศลาว และมาเลเซียอีกด้วย



ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบอัตราค่าไฟฟ้าในประเทศต่าง ๆ

(บาท/หน่วย)

ประเทศ	ราคาเฉลี่ย	ประเภทผู้ใช้ไฟฟ้า				
		ที่อยู่อาศัย	อุตสาหกรรม	ธุรกิจ	เกษตร	ไฟฟ้าถนน
ไทย						
- กทม.	1.84	1.77	1.68	2.12	-	1.40
- กพง.	1.70	1.47	1.75	2.20	1.18	1.16
ฟิลิปปินส์	1.856	0.893	2.295	2.253	-	0.439
สิงคโปร์	1.906	2.105	1.662	2.106	-	2.083
เกาหลีใต้	2.003	2.179	1.672	4.098	0.986	2.508
มาเลเซีย						
- NEB	2.253	2.151	2.048	2.561	-	2.970
- SESCO	2.970	2.355	1.331	1.9	-	3.585
อินโดนีเซีย	2.254	2.463	1.784	3.857	-	1.799

หมายเหตุ ข้อมูล พ.ศ. 2527

ที่มา ASIAN DEVELOPMENT BANK, Asian Electric Power Utilities
Data Book (1985), P.11.

3. ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)

กพผ. ยังคงพัฒนาไฟฟ้าเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น ทั้งในส่วนของกิจการของ กพผ. เอง นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการลงทุนด้านไฟฟ้ามากขึ้น เทียบเท่าตัว คือ เพิ่มขึ้นอีก 3,865 เมกะวัตต์ รวมเป็น 8,045 เมกะวัตต์ ในปี 2534 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 773 เมกะวัตต์ หรือเฉลี่ยร้อยละ 14.0 ต่อปี เพื่อแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินภาครัฐ โดย

- ชี้นำลักษณะกิจกรรม และการลงทุนที่เห็นควรรำให้เอกชนดำเนินการ
- กำหนดบทบาทของรัฐ ในด้านพลังงานให้ชัดเจนว่ารัฐจะเป็นผู้ส่งเสริม/เป็นแกนนำ/ร่วมทุน หรือดำเนินการเองในกิจกรรมใด
- ปรับปรุงการบริหาร และประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในด้านพลังงานให้มีเอกภาพยิ่งขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ สรุปการดำเนินงานของ กพผ. ได้ดังนี้ คือ

- การปรับปรุงแผนการลงทุนของการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง โดยคิดเป็นจำนวนเงินทั้งหมด 102,549 ล้านบาท แยกเป็น กพผ. 87,000 ล้านบาท กพท. 6,440 ล้านบาท และ กพค. 9,109 ล้านบาท ทั้งนี้เพื่อสนองความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก
- การจัดคนขาดการเร่งด่วนในการแก้ปัญหาการผลิตสำรองในการผลิตไฟฟ้า จำเป็นต้องเตรียมไว้เพราะอาจมีกำลังผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการบางช่วง
- บทบาทของภาคเอกชนในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า โดยมีการเร่งกำหนดระเบียบในการให้เอกชนผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าโดยการนำกับพลังงานที่เหลือจากกระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมหรือกิจการอื่น ๆ และการผลิตไฟฟ้าร่วมกับการผลิตพลังงานรูปอื่น ๆ เช่น ใช้น้ำ (Co-generation) ตามรูปแบบที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ

4 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539)

ปีงบประมาณ 2535 เป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2535 คือ 8,876.9 เมกะวัตต์ ในขณะที่มีกำลังผลิตติดตั้งในระบบรวม 11,056.9 เมกะวัตต์ และกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ในเกณฑ์ปกติ

เนื่องจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาตั้งแต่ 4 ถึง 6 ปี ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงได้ปรับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าไทย เพื่อเพิ่มกำลังผลิตอีก 8,360 เมกะวัตต์ ทั้งนี้เพื่อสนองความต้องการไฟฟ้าที่จะเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จนถึงสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544)

ในช่วงระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่พ.ศ. 2535-2544 กำลังผลิตที่กําลังก่อสร้างและจะอยู่ในแผนเตรียมการก่อสร้างจะมีทั้งหมด 11,568 เมกะวัตต์ มีกำหนดแล้วเสร็จ และกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองในแต่ละปี สรุปได้ดังนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปี	กำลังผลิตติดตั้ง		ความต้องการ ไฟฟ้า (เมกะวัตต์)	กำลังผลิตไฟฟ้า สำรอง (ร้อยละ)
	เพิ่ม	รวม		
2535	1,423	11,033	8,877	20.2
2536	1,164	12,197	9,924	18.6
2537	970	13,139	10,892	16.3
2538	893	14,032	11,946	13.0
2539	1,075	15,003	13,075	11.2
2540	2,080	17,083	14,205	16.5
2541	1,100	18,183	15,354	14.8
2542	1,560	19,713	16,530	15.6
2543	1,700	21,413	17,765	16.8
2544	1,326	22,739	19,000	16.0

การลงทุนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7⁴ (ปี พ.ศ. 2535-2539) มีโครงการที่จะดำเนินการทั้งสิ้น 54 โครงการ ประกอบด้วยโครงการที่ได้รับอนุมัติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แล้ว แต่ดำเนินการก่อสร้างต่อเนื่องมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จำนวน 28 โครงการ และโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้ว และเป็นโครงการใหม่ที่ กพผ. จะเสนอขออนุมัติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จำนวน 26 โครงการ โดยแบ่งเป็น โครงการที่ กพผ.

⁴ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, รายงานผลการดำเนินงานประจำปี เดือน ธันวาคม 2538, หน้า 25.

ดำเนินการเอง 22 โครงการ และโครงการซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในประเทศไทย 4 โครงการ รวมเป็นเงินเฉพาะส่วนที่ กพพ. ดำเนินการเองทั้งสิ้น 192,500 ล้านบาท ประกอบด้วยเงินตราต่างประเทศเป็นเงิน 100,500 ล้านบาท (หรือ 52 % ของเงินลงทุนรวม) ส่วนที่เหลืออีก 92,000 ล้านบาท เป็นส่วนของเงินบาท สำหรับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (ปี 2540-2544) มีโครงการที่จะดำเนินการเพิ่มอีก 15 โครงการ โดย กพพ. ดำเนินการเอง 11 โครงการ นอกจากนั้นเป็นการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรวมเป็นเงินลงทุนเฉพาะส่วนที่ กพพ. ดำเนินการเองทั้งสิ้น 253,500 ล้านบาท ประกอบด้วยเงินตราต่างประเทศเป็นเงิน 111,000 ล้านบาท และเงินบาท 142,500 ล้านบาท

ซึ่งจากแผนการลงทุนข้างต้น กพพ. มีแนวทางการลงทุนซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สรุปได้ดังนี้

(1) เปิดให้เอกชนเข้าลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าแบบผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independence Power Producer) แล้วขายไฟฟ้าให้ กพพ. ทั้งหมดรวม 4,100 เมกะวัตต์ ส่วนการเปิดให้เอกชนเข้าลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้ารูปแบบ TPP เพิ่มเติมอีก 4,00 เมกะวัตต์ จะดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(2) รับซื้อไฟฟ้าจากกลุ่มผู้ลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าในประเทศลาว ซึ่งจะเป็นการรับซื้อไฟฟ้าในระยะแรก ตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทย-ลาว เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2536 จำนวน 1,611 เมกะวัตต์

(3) ขายโรงไฟฟ้าระยองให้กับบริษัท ผลิตไฟฟ้าระยองจำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2537 เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายโรงไฟฟ้ามาลงทุนต่อไป และได้ขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมขนาด 1 (674 เมกะวัตต์) กับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนขนาด เครื่องที่ 1-2 (2x75 เมกะวัตต์) ในปลายปี 2538 โดยที่ กพพ. ถือหุ้นในบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 48 ของทุน

โดยสรุปแล้ว ตลอดเวลาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่ความต้องการพลังงานไฟฟ้าได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว กพผ. ดำเนินงานเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบผลิต และส่งไฟฟ้าในความรับผิดชอบ สนองความต้องการพลังงานไฟฟ้าของประเทศชาติ และประชาชนอย่างสุดกำลัง ซึ่งในที่สุดก็สามารถกระทำได้สำเร็จ เป็นเรื่องยืนยันได้ว่าสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้าในส่วนที่ กพผ. รับผิดชอบไม่เคยอยู่ในภาวะไม่พอใช้มีแต่เพิ่มความมั่นคง และเพียงพอในการสนองการพัฒนาของชาติมาโดยตลอด และตามที่ กพผ. ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการตามโครงการใหม่ที่จะเสนอในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 แล้ว ระบบไฟฟ้าของ กพผ. ก็จะมี ความมั่นคง และเพียงพอต่อไปจนกระทั่งปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2544)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.2 สถิติการผลิตพลังงานไฟฟ้า

แผนพัฒนาฯ	ปี	การผลิตพลังงานไฟฟ้า			GDP ¹ เพิ่ม เฉลี่ย %
		ฉบับที่	งบประมาณ (ล้านบาท)	อัตราเพิ่ม(%)	
1	2504	459	-		
	2505	512	11.55		
	2506	605	18.16		
	2507	775	28.10	27.50	8.0
	2508	1111	43.35		
	2509	1515	36.36		
2	2510	2042	34.79		
	2511	2611	27.86		
	2512	3376	29.30	26.06	7.5
	2513	4095	21.30		
	2514	4793	17.05		
3	2515	5711	19.15		
	2516	6872	20.35		
	2517	7258	5.62	14.58	6.2
	2518	8211	13.13		
	2519	9414	14.65		

แผนพัฒนาฯ	ปี	การผลิตพลังงานไฟฟ้า			GDP 1 เพิ่ม เฉลี่ย %
		จำนวนหน่วย	อัตราเพิ่ม(%)	อัตราเพิ่ม เฉลี่ย(%)	
4	2520	10950	16.32	11.20	7.1
	2521	12371	12.98		
	2522	13964	12.88		
	2523	14753	5.65		
	2524	15959	8.17		
5	2525	16881	5.78	9.24	5.3
	2526	19066	12.94		
	2527	21066	10.49		
	2528	23356	10.87		
	2529	24780	6.10		
6	2530	28194	13.78	14.73	10.5
	2531	31997	13.49		
	2532	36457	13.94		
	2533	43189	18.47		
	2534	49225	13.98		

แผนพัฒนาฯ	ปี	การผลิตพลังงานไฟฟ้า			GDP 1 ¹ เพิ่ม เฉลี่ย %
		(ล้านหน่วย)	อัตราเพิ่ม(%)	อัตราเพิ่ม เฉลี่ย(%)	
7	2535	56007	13.78	11.95	8.2
	2536	62180	11.02		
	2537	69652	12.02		
	2538	78880	13.25		
	2539	85571	9.67		

ที่มา : ฝ่ายควบคุมแบบกำลังไฟฟ้า ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจ

1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

* ตัวเลขประมาณการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่มีผลกระทบต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1. สภาพปัญหา

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญแห่งหนึ่ง มีขนาดองค์กรที่ใหญ่ กลไกการบริหารงานมีความสลับซับซ้อนเป็นรูปแบบของระบบราชการ ในขณะที่เดียวกันต้องแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินการด้วย ภารกิจของ กฟผ. มีความผูกพันและเกี่ยวข้องกับต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ในอดีต กฟผ. เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะของการผูกขาดการไฟฟ้า พลังงานไฟฟ้า โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมให้การดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีความมั่นคง และจำหน่ายในราคาที่เหมาะสม

เมื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าจึงสูงขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กฟผ. ซึ่งมีการกิจการผลิต และจัดหาพลังงานไฟฟ้าไว้เพียงพอต่อความต้องการ จึงต้องมีการเตรียมการ และวางแผนเสริมแหล่งผลิตที่ครอบคลุมถึงความต้องการที่เกิดขึ้นจนถึงการวางแผนระยะยาวสำหรับอนาคต

แต่เนื่องจากโรงไฟฟ้าในปัจจุบันมีราคาสูง ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนก่อสร้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะต้องเป็นภาระของรัฐบาลอย่างมาก โดยเฉพาะการหาแหล่งเงินทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายในการแปรรูปขึ้น เพื่อให้เอกชนได้มีส่วนร่วมในการลงทุนดำเนินการผลิตไฟฟ้า พร้อมกับลดภาระของรัฐบาล โดยในปัจจุบัน กฟผ. ได้ดำเนินการแปรรูปรัฐบาลมาปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

2. ปัญหาหลักของกฟผ. ในปัจจุบันและอนาคต

จากการพิจารณาจะพบว่า ปัจจัยเรื่องภาวะการเงินการคลังนับได้ว่าเป็นปัญหาหลักที่ กฟผ. กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน และจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต หากไม่รีบแก้ไข

- ปัญหาหนี้สินต่างประเทศ

ปัญหาหนี้สินต่างประเทศ เป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศกำลังประสบอยู่ในขณะนี้ โดยภาระหนี้สินต่างประเทศของไทยมียอดหนี้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี เมื่อศึกษารายละเอียดจะพบว่าภาครัฐวิสาหกิจทั้งแบบเป็นผู้ออกหนี้ที่สำคัญ และเกือบครึ่งหนึ่งของการก่อหนี้เป็นการก่อหนี้โดยภาคกิจการไฟฟ้า เพราะเป็นกิจการที่ต้องลงทุนสูง และต้องใช้จ่ายการนำเข้าสินค้าทุนจากต่างประเทศจำนวนมากโดยมีการก่อหนี้ต่างประเทศ ดังนี้

ปีงบประมาณ 1	2535	2536	2537	2538	2539 *
เงินต่างประเทศ	79,321.116	253.676	80,137.378	100,210.417	104,507.087
ของกฟผ. (ล้านบาท)					

อาจกล่าวได้ว่า กฟผ. เป็นผู้ใช้ประโยชน์อย่างมากจากเงินตราต่างประเทศ ฉะนั้น หาก กฟผ. ได้พิจารณาหาทางที่จะลดภาระหนี้ต่างประเทศในส่วนของตนเองจะทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศของไทยลดลงไปด้วย

ที่มา : 1 สำนักงบประมาณ

* ประมาณการ

นอกจากนั้น กพผ. ก็ยังจะต้องประสบปัญหาในเรื่องความสามารถในการใช้หนี้สิน สภาพคล่องและอัตราส่วนผลตอบแทนการลงทุน ดังนั้น กพผ. ต้องหาวิธีการอื่นเข้ามาช่วยผ่อนคลาย ประจวบกับนโยบายของรัฐบาลเปิดโอกาสให้ กพผ. นำเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้ามาปรับใช้ จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยลดภาระหนี้สินต่างประเทศในอนาคตลงได้ โดยที่แม้ถึงพหุภาคเอกชนภายในประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์แนวทางที่จะเป็นไปได้นั้นต่อไป

ปัญหาการขาดแหล่งเงินทุน

หากอัตรากำไรสุทธิยังคงตรึงอยู่เช่นนี้ และ กพผ. ถูกจำกัดเขตการเงินกู้ต่างประเทศรวมทั้งการต้องส่งเงินเข้าคลังเพิ่มขึ้นทุกปี ขณะเดียวกันกับที่ กพผ. ต้องปฏิบัติตามภารกิจงานการลงทุน ผลิตรถไฟฟ้ายังมีเพียงพอแก่ความต้องการตลอดเวลาแล้ว ปัญหาที่ประสบอยู่คือ เรื่องการขาดแคลนเงินทุน ทั้งในส่วนที่จะกู้จากสถาบันการเงินอื่น และในส่วนของ กพผ. เอง ที่ต้องสมทบร่วมจากเงินรายได้เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนด ดังนั้น เรื่องของแหล่งเงินทุนจึงเป็นเรื่องที่ กพผ. ต้องเตรียมการล่วงหน้าไว้อย่างรอบคอบ และก็ได้สังเกตเห็นว่านโยบายเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทในกิจการรัฐวิสาหกิจได้มากขึ้นที่สามารถนำมาใช้เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยระดมเงินออกจากภาคเอกชนภายในประเทศเข้ามาร่วมลงทุน อันจะเป็นการผ่อนคลายภาระด้านแหล่งเงินทุนไปได้ส่วนหนึ่ง

นอกเหนือจากปัญหาหลัก 2 ประการนี้แล้ว กพผ. ยังอาจนำแนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เข้ามาปรับใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และเป็นเชิงธุรกิจที่คำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรการบริหารมากขึ้นได้อีกโรคหนึ่งด้วย ซึ่งอาจจะส่งผลถึงการลดค่าใช้จ่ายทางการบริหารโดยรวมของ กพผ. ได้ ในท้ายที่สุด

นโยบายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่มีผลกระทบกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

นโยบายของ กพผ. ที่มีผลกระทบกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เด่นชัดนั้น อาจพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ

1. นโยบายที่ปรากฏในแผนวิสาหกิจ ฉบับที่ 4 ปีงบประมาณ 2531-2540 พอจะกล่าวสรุปได้ดังนี้ คือ

- มุ่งสนับสนุนให้มีการบริหารงานเชิงธุรกิจ ทั้งงานเชิงของการปรับปรุงระบบการบริหารงาน และการเสริมสร้างทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ให้ความสำคัญตระหนักถึงการมุ่งทำธุรกิจเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด

- สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจการบางส่วน เช่น มีการจ้างเอกชนรับเหมางานบางอย่าง เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ในด้านบุคลากร

2. นโยบายของ กฟผ. กล่าวคือ กฟผ. ได้สนับสนุนให้มีการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด และรายละเอียดของวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนแนวทางที่น่าจะนำมาปรับใช้แก่ กฟผ. รวมทั้งพิจารณาข้อดี ข้อเสีย ของแนวทางนั้นด้วยอย่างจริงจัง และต่อมาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2531 กฟผ. ได้อนุมัติให้จัดตั้งคณะกรรมการกลางชั้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณารูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการ Co-Generation, BOT (Built, Operate, Transfer) การให้เอกชนมีส่วนร่วมและร่วมลงทุนด้วย หรือการตั้งบริษัทในเครือที่สามารถบริหารงานได้แบบธุรกิจเอกชนเพื่อรับงานของ กฟผ. ส่วนหนึ่งและจากบุคคลภายนอกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะสามารถใช้ประโยชน์จากกำลังคน และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ของ กฟผ. ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ ในการพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการออกเป็น 4 คณะ เป็นผู้พิจารณาศึกษาหาข้อมูล ประกอบด้วย

- คณะอนุกรรมการรับผิดชอบด้าน BOT (Built, Operate, Transfer)

- คณะอนุกรรมการรับผิดชอบด้าน Co-Generation

- คณะอนุกรรมการรับผิดชอบด้านการร่วมทุนกับหน่วยงานเอกชน

- คณะอนุกรรมการรับผิดชอบด้านการจัดตั้งบริษัทในเครือ

จากการที่ กฟผ. ได้มีนโยบายสนับสนุนเช่นนี้ จึงได้มีการศึกษารายละเอียดใน เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง เพื่อนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ กฟผ. ต่อไป

กระบวนการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ภายใต้เงื่อนไขข้อกําหนดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลดการพึ่งพาจากต่างประเทศในด้านเงินทุน และทรัพยากรพลังงาน การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนโครงสร้างเงินลงทุน โดยลดสัดส่วนเงินลงทุนจากเงินกู้ มาเป็นจากส่วนทุนที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแหล่งทุนภายในประเทศ กอปรกับนโยบายของรัฐบาลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการพัฒนาวิสาหกิจ สาขาเศรษฐกิจของรัฐ กฟผ. จึงได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน โดยการจัดตั้งบริษัทในเครือ และกระจายหุ้นเพิ่มทุนสู่มหาชนโดยฝ่ายตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

1. ประวัติความเป็นมา ⁵

อันสืบเนื่องมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เพิ่มสูงมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา (ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในช่วงแผนฯ 6 สูงขึ้นเฉลี่ย 10.5 % ต่อปี) และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ยังคงดำเนินต่อไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งมีผลทำให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 10.20 % หรือประมาณ 1,000 เมกะวัตต์/ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องรับผิดชอบการผลิต และส่งไฟฟ้าสนองความต้องการของประเทศ จึงจำเป็นต้องวางแผนพัฒนา

⁵ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด, (ตุลาคม 2535): 1-10.

แหล่งผลิต และระบบส่งเพื่อตอบสนองความต้องการไฟฟ้าดังกล่าวให้เพียงพออยู่เสมอ และในการนี้ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก คือเฉลี่ยปีละมากกว่า 50,000 ล้านบาทต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จนรัฐบาลไม่สามารถจัดหาเงินกู้จากรัฐบาลมาสมทบการลงทุนให้เพียงพอได้

นอกจากความต้องการเงินลงทุนที่สูงมากดังกล่าวแล้ว ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 รัฐบาลต้องการให้หน่วยงานของรัฐบาลบริหารงาน และดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงมีนโยบายให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการเข้ามาช่วยขยายการลงทุน และพัฒนางานที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจึงได้เริ่มต้นขึ้น ดังนี้

ปี พ.ศ. 2532 ของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เริ่มนำแผนนโยบายที่จะเข้ามาแปรรูป กฟผ. บางส่วน โดยเริ่มจากรองไฟฟ้าน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งในขณะนั้น โรงไฟฟ้าดังกล่าวมีการพัฒนาไปตามแผนพัฒนาไฟฟ้าของ กฟผ. อยู่แล้ว ดังนั้น ทางรัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งมีนายประมวล สภาวสุ เป็น รมว.การคลัง ได้รับความช่วยเหลือจาก ADB (Asian Development Bank) เข้ามาร่วมดำเนินการศึกษา และทาง ADB ได้ว่าจ้างบริษัท J. Henry Schroder Wagg & Co. Ltd.) มาศึกษาการแปรรูปโรงไฟฟ้าน้ำพอง โดยใช้วิธีการศึกษาที่เรียกว่า JP/PPC (Joint Private/Public Power Company) ซึ่งใช้โรงไฟฟ้าน้ำพองเป็นตัวอย่างในการหาทางให้เอกชนเข้าร่วมทุนในการก่อสร้าง และดำเนินการในโรงไฟฟ้าดังกล่าว

พร้อมกันนี้ก็มีแนวคิดที่จะเอาโรงไฟฟ้าใหม่ ๆ ที่เรียกกันว่า Green Field Project ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน (Joint Venture) โดยยังต้องพิจารณาถึงข้อดี และข้อเสียของการร่วมลงทุนซึ่งในกรณีโรงไฟฟ้าน้ำพองนี้ หากให้คนหรือกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้าร่วมลงทุน หลังจากที่ กฟผ. ได้สร้างโรงไฟฟ้าเสร็จสิ้นแล้ว อาจมีการได้เปรียบเสียเปรียบเกิดขึ้น โดยทาง กฟผ. เสนอว่า โดยอาจเป็นการนำผลประโยชน์ของชาติไปแบ่งปันให้กับกลุ่ม

บุคคลหนึ่งเท่านั้น ซึ่งหลังจากที่ กพพ. เสนอแนวคิดไปสู่กระทรวงการคลัง เรื่องดังกล่าวไว้
 เที่ยงไป และทางบริษัท J. Henry Schroder Wagg ก็มิได้ดำเนินการศึกษาเรื่องนี้ต่อแต่อย่างใด

ต้น พ.ศ. 2534 เป็นช่วงที่ กพพ. กำลังเร่งพัฒนาแหล่งผลิต และระบบส่งเพิ่มขึ้น
 ได้เริ่มมีการพัฒนาโครงการไฟฟ้าขอม และโรงไฟฟ้าอ่าวไผ่ โดยมีแนวทางการดำเนินการ
 กับโรงไฟฟ้าทั้ง 2 แห่งนี้ คือ เสนอให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งวิธีการนี้ทางคณะกรรมการ
 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งชาติจะเสนอรูปแบบที่เรียกว่า BOO (Build-Own-Operates)
 แต่ทาง กพพ. เห็นว่าวิธีการดังกล่าวจะทำให้ภาคเอกชนเป็นผู้ออกข้อกำหนดสร้างโรงไฟฟ้า
 และเป็นผู้ดำเนินการผลิตไฟฟ้า กพพ. เข้าไปควบคุมไม่ได้ จึงอาจทำให้เกิดความไม่มั่นคง
 ของระบบขึ้น ทาง กพพ. จึงได้เสนอรูปแบบ BOS (Build Own Sell) คือ ภาคเอกชนเป็น
 ผู้ลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าตามข้อกำหนดของ กพพ. ซึ่งทำให้ กพพ. สามารถเข้าไปดูแลงานก่อสร้าง
 ได้ รวมทั้งหาซื้อเพลิงส่งให้แก่โรงไฟฟ้า และเข้าไปควบคุมดำเนินการผลิตไฟฟ้าได้ด้วย
 ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ กพพ. ได้ว่า ระบบไฟฟ้าของประเทศจะมี
 ความมั่นคง นอกจากนี้หากดำเนินการโดยวิธี BOO จะต้องใช้เวลาในการจัดทำเอกสารการ
 เชิญชวน และประกวดราคาอีกหลายเดือน ทำให้การดำเนินการกับโรงไฟฟ้าทั้ง 2 แห่งนี้ล่า
 ช้าไปอีก และอาจทำให้ขาดแคลนไฟฟ้าในอนาคตได้

หลังเหตุการณ์ รสช. พ.ศ. 2534 เมื่อนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้น
 มาบริหารประเทศ มีความเห็นว่า การพัฒนาไฟฟ้าเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องดำเนินการไป
 อย่างต่อเนื่อง จึงได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการฯ หามาตรการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่ง
 ทาง กพพ. ได้ว่าจ้างศูนย์ศึกษารัฐวิสาหกิจของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เข้ามาดำเนินการศึกษา
 แนวทางที่จะดำเนินการต่อไป ผลการศึกษานี้เรื่องแนวทางสำหรับการหาเงินทุนพัฒนาแหล่ง
 ผลิต เสนอไว้เป็นทางเลือก 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 แปลง กพพ. เป็นบริษัทจำกัด นำหุ้นของบริษัทจำกัดจดทะเบียนกับ
 ตลาดหลักทรัพย์ แล้วระดมเงินทุนโดยทยอยนำหุ้นออกขายผ่านตลาดหลักทรัพย์ ตามความเหมาะสม

แนวทางที่ 2 กพผ. จัดตั้งบริษัทในเครือขึ้นมาเป็นบริษัทจำกัด ส่วนบริษัทดังกล่าวไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ระดมเงินทุนโดยการขายหุ้นผ่านตลาดหลักทรัพย์ พร้อมทั้งกู้เงินอีกจำนวนหนึ่งมาซื้อโรงไฟฟ้าจาก กพผ. ไปดำเนินการผลิตไฟฟ้าขายให้ กพผ. ต่อไป

หลังจากพิจารณาข้อดี และข้อเสียของทั้ง 2 แนวทาง สรุปได้ว่า น่าจะเลือกแนวทางที่ 2 เนื่องจาก กพผ. สามารถดำเนินการได้โดยเร็ว เพียงแก้ไขพระราชบัญญัติ กพผ. อนุญาตให้ กพผ. สามารถร่วมทุนกับเอกชน หากดำเนินการตามแนวทางที่ 1 จะต้องคิดมูลค่าทรัพย์สิน กพผ. ใหม่อีกทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก และต้องใช้เวลา ดังนั้นแนวทางที่ 2 จึงเหมาะสมกว่า ซึ่งแนวทางที่ 2 นี้ยังมีอีก 2 รูปแบบคือ

รูปแบบที่ 1 ให้ กพผ. เป็นผู้ถือหุ้นในสัดส่วนที่แน่นอน ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งบริษัท ซึ่งการตั้งบริษัทนั้น กพผ. ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจจะต้องถือหุ้นท้ายที่สุดต่ำกว่า 50 % จึงจะถือเป็นบริษัทที่มีอิสระเสรีมีความคล่องตัว ดังนั้นสัดส่วนที่ชัดเจนของบริษัทคือ กพผ. ถือหุ้น 49 % เอกชนถือหุ้น 49 % และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้น 2 %

รูปแบบที่ 2 กพผ. ถือหุ้น 100 % ตั้งแต่เริ่มตั้งบริษัท และค่อย ๆ ทบอขายหุ้นออกกระจายในตลาดหลักทรัพย์โดย กพผ. จะถือหุ้นอยู่ไม่เกิน 50 % และในที่สุดจะเป็นบริษัทจำกัด ที่มีรูปแบบเหมือนบริษัททั่ว ๆ ไป

หลังจากที่ กพผ. ได้เสนอแนวทางและรูปแบบดังกล่าวมาแล้ว พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นว่า รูปแบบที่ 2 ของแนวทางที่ 2 น่าจะเหมาะสมซึ่งเมื่อเสนอถึงคณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบให้ กพผ. จัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมา รวมทั้งอนุมัติให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อเอื้ออำนวยให้ กพผ. สามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องได้สะดวกยิ่งขึ้น

2. แนวทางการดำเนินการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ภายหลังจาก กฟผ. มีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจและจัดตั้งบริษัทจำกัดในเครือ นั้นได้มีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา พร้อมทั้งว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเอกชน เพื่อทำการศึกษาหาแนวทางการจัดตั้งบริษัท ซึ่งมีขั้นตอนการศึกษา ดังนี้

1. การศึกษาและการเตรียมการในด้านต่าง ๆ คือ

1.1 ประสิทธิภาพทางการผลิตพลังงานไฟฟ้าของ กฟผ. ได้ว่าจ้างบริษัท Swed Power จากประเทศสวีเดนเป็นที่ปรึกษา และวิจัย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 วัตถุประสงค์

- เพื่อประเมินประสิทธิภาพทางการผลิตพลังงานไฟฟ้าของ กฟผ.
- เพื่อประเมินความสามารถทางการผลิตพลังงานไฟฟ้า ของบริษัทในเครือและเพื่อพิจารณาความสมเหตุของค่าใช้จ่ายในการผลิตของบริษัทในเครือ
- เพื่อศึกษาพัฒนาการในด้านต่าง ๆ

ผลจากการศึกษา คือ สมควรให้ กฟผ. ดำเนินการพัฒนาในด้านต่าง ๆ คือ การกระจายอำนาจองค์กร, การพัฒนาแผนกลยุทธ์, การพัฒนาแนวทางวิเคราะห์วิจัยด้านเศรษฐกิจ, การพัฒนาด้านการบริหารบุคคล, ความสามารถของบุคลากร และการนำประสบการณ์ที่ผ่านมาของ กฟผ. ในด้านการผลิตพลังงานไฟฟ้ามาใช้ประโยชน์

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและโปรแกรมกิจกรรมต่าง ๆ

1.2 แนวทางส่งเสริมการแข่งขันเชิงธุรกิจ แนวทางการดำเนินงานในอนาคตของ กฟผ. แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 การแข่งขันทางการตลาด มีข้อสรุป คือ

- ระยะสั้น มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปแบบของหุ้นส่วน (Partial Privatization) จัดตั้งบริษัทในเครือขึ้น เพื่อระดมเงินทุนจาก The Securities Exchange of Thailand (SET) หรือตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อลดการลงทุนจากภาครัฐบาลลง
- ระยะกลาง การรวมตัวเข้าเป็นบริษัท (Corporatization) โดยแปรรูป กฟผ. 1 ให้อยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัด ซึ่งมีรัฐบาลเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งหมด มีการโอนย้ายบุคลากร ทรัพย์สิน และหนี้สินให้แก่บริษัทใหม่
- ระยะยาว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มีการกระจายหุ้น และส่งหุ้นของบริษัทเข้าสู่ภาคเอกชนโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์ฯ

ส่วนที่ 2 แผนส่งเสริมในการรวมตัวเป็นบริษัทและเอกชน

2. การดำเนินการแปรรูป กฟผ.

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2534 ให้ กฟผ. ระดมทุนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พร้อมทั้งได้แก้ไขพระราชบัญญัติ กฟผ. เรียบร้อยแล้ว กฟผ. 1 ได้จดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิ กับสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2535 เพื่อขอจัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัด หรือ Electricity Generation Company Limited (EGCO) โดยมีทุนจดทะเบียน 100 ล้านบาท แบ่งออกเป็น 10 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 10 บาท และในระยะแรก กฟผ. จะเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด หลังจากนั้นจึงลดสัดส่วนการถือหุ้นเอง โดยกระจายหุ้นเพิ่มทุนผ่านตลาดหลักทรัพย์ฯ และจะลดจำนวนการถือหุ้นไว้เหลือ 49 % และ EGCO จะทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเอกชน และนำไปจดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์แล้ว และได้ดำเนินการแปรรูปบริษัทเอกชนเป็นบริษัทมหาชน

เมื่อ กฟผ. จัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัดขึ้นแล้ว และบริษัทได้ซื้อโครงการโรงไฟฟ้าระยอง ของ กฟผ. ไปดำเนินการ กฟผ. จะได้เงินจากการขายโรงไฟฟ้าไปใช้ในการลงทุน

โครงการใหม่ต่อไป หลังจากนั้นบริษัทจะซื้อโครงการโรงไฟฟ้าหลังความรื้อร่วมขอม และโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อยอ่าวฝี่ มาดำเนินการและระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในลักษณะเดียวกันกับโรงไฟฟ้าระยองต่อไป

จากการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ดังกล่าว ทางฝ่ายบริหารของ กฟผ. ได้เห็นชอบต่อแนวทางการดำเนินงานในอนาคตของ กฟผ. ตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนที่ 1 ปี 2535/2536
 - 1.1 แปลง กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดี
 - 1.2 ปรับปรุงสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง กฟผ. กับ กฟน. แะ กฟภ.
 - 1.3 จัดทำสัญญาซื้อขายเชื้อเพลิงในเชิงธุรกิจ
 - 1.4 ดำเนินการเพื่อให้มาตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง
 - 1.5 จัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัด และกระจายหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์
 - 1.6 ยกเลิกนโยบายการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าเท่ากันทั่วประเทศ
2. ขั้นตอนที่ 2 ปี 2536/2537
 - 2.1 บริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัด เจรจากับ กฟผ. เพื่อรับซื้อโรงไฟฟ้าขอม
 - 2.2 ออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน
 - 2.3 กำหนดสัดส่วนและโครงการในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าระยะยาวที่จะให้เอกชนลงทุน และดำเนินการในรูปแบบ Independent Power Producer (IPP)
 - 2.4 เริ่มดำเนินการในการจัดเตรียมการออกประกาศเชิญชวนเอกชนลงทุนตามข้อ 2.3
 - 2.5 ปรับโครงสร้าง กฟผ. เป็นหน่วยธุรกิจ

3. ขั้นตอนที่ 3 ปี 2537/2538

3.1 เปลี่ยนแปลง กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติ

3.2 เปลี่ยนแปลง กฟผ. เป็นบริษัทมหาชน และดำเนินการเตรียมการเพื่อนำเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

3.3 ออกประกาศเชิญชวนเอกชนลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าที่จะก่อสร้างในช่วงปี 2538-2544 ในรูปของ IPP

4. ขั้นตอนที่ 4 ปี 2538/2539

4.1 เพิ่มทุน และกระจายหุ้นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เข้าตลาดหลักทรัพย์โดยรัฐบาลถือหุ้นใหญ่

แนวทางการแปรรูปดังกล่าวมีความเหมาะสมเนื่องจาก

- เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป
- เป็นการสนับสนุนนโยบายทางด้านตลาดทุนของรัฐ
- เป็นการนำหุ้นเพิ่มทุนใหม่ออกเสนอขายผู้ลงทุนทั่วไป
- เป็นการลดภาระการกู้ยืมเงินของ กฟผ.

สรุปขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนของโรงไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

โดยการจัดตั้งบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด

ขั้นตอนการดำเนินการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นตอนการขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งแบ่งออกเป็น การขออนุมัติหลักการ และการขออนุมัติขั้นสุดท้าย โดยขั้นตอนการขออนุมัติแต่ละครั้งต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการ และคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะอนุกรรมการประสานการค้าในงานในอนาคตของโรงไฟฟ้า คณะกรรมการพิจารณาแผนพลังงาน และคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ตามลำดับก่อน

2. ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง บผพ. จากบริษัทจำกัดเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เป็นขั้นตอนปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดย บผพ. จะต้องยื่นขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงพาณิชย์

3. ขั้นตอนการระดมเงินทุน หลังจากได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะกรรมการแล้ว จะออกหนังสือเสนอขายไปยังผู้ถือหุ้นเป้าหมาย และเจรจาได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะกรรมการแล้วจะออกหนังสือเสนอขายไปยังผู้ถือหุ้นเป้าหมาย และเจรจากับผู้ถือหุ้นเพื่อสรุปรายละเอียดและเงื่อนไขการกู้ ซึ่งผู้ถือหุ้นจะสามารถออกหนังสือยืนยันการเข้าร่วมสนับสนุนการกู้ได้หลังจากคณะกรรมการอนุมัติในขั้นสุดท้ายแล้ว จากนั้นจะเป็นการร่างสัญญาเงินทุนเพื่อใช้ในการลงทุน ซึ่งขั้นตอนนี้จะมีขึ้นหลังจากที่ บผพ. ได้แปรสภาพเป็นบริษัทเอกชนโดยสมบูรณ์ภายหลังจากกระจายหุ้นให้กับผู้ลงทุนทั่วไปเรียบร้อยแล้ว

4. ขั้นตอนการระดมเงินทุนหลังจาก บผพ. ได้รับหนังสือยืนยันการเข้าร่วมสนับสนุนการกู้และได้รับการอนุมัติในขั้นสุดท้ายจากคณะกรรมการแล้ว ก็ดำเนินการขออนุมัติจาก กสท. เพื่อขายหุ้นให้แก่ผู้ลงทุนทั่วไปตามกฎหมาย และนำหุ้นเข้าจดทะเบียนที่กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งจะทำให้ บผพ. มีสภาพเป็นบริษัทเอกชนอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากสัดส่วนการถือหุ้นใน บผพ. ของ กผพ. ได้ลดลงเป็นร้อยละ 49 และเมื่อได้รับอนุมัติจากตลาดหลักทรัพย์ฯ แล้ว การซื้อขายหุ้นของ บผพ. ในตลาดหลักทรัพย์ก็จะสามารถกระทำได้

5. ขั้นตอนการขายทรัพย์สินโรงไฟฟ้าระยอง กผพ. และ บผพ. จะลงนามในหนังสือสัญญาจะซื้อขายทรัพย์สินและสัญญาซื้อขายไฟฟ้า หลังจากได้รับอนุมัติขั้นสุดท้ายจากคณะกรรมการ และจะทำการโอนกรรมสิทธิ์โรงไฟฟ้าระยองให้กับ บผพ. หรือบริษัทानเครีหลังจากนำหุ้นเพิ่มทุนเข้าจดทะเบียนที่กระทรวงพาณิชย์เรียบร้อยแล้ว

การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการ และเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2537 กรม. ได้มีมติอนุมัติการดำเนินการแปรรูป กผพ. บางส่วนโดยการจัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (บผพ.) 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : การขออนุมัติและขอรับการสนับสนุนในหลักการจากคณะกรรมการ

เพื่อให้สามารถดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นได้ครบถ้วนดังนี้ คือ

- (1) อนุมัติให้ กพผ. ดำเนินการแปรรูปโรงจัดตั้ง บพพ. ขึ้นมาตามแนวทางการดำเนินการและขั้นตอนการแปรรูป
- (2) อนุมัติในหลักการให้ กพผ. ขายโรงงานระยองให้ บพพ. หรือบริษัทในเครือของ บพพ. ตามร่างสัญญาจะซื้อขายทรัพย์สินและอนุมัติในหลักการร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโดยให้ กพผ. และ บพพ. รับผิดชอบเจรจาเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับราคาซื้อขายไฟฟ้าต่อไป ทั้งนี้ให้มีการประสานงานกับคณะกรรมการประสานการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้าอย่างใกล้ชิด
- (3) ตามที่ ครม. ได้เคยมีมติให้ บพพ. มี option ซื้อโรงไฟฟ้าขนอมทั้งโรงเดิมและโรงใหม่ในทางกลับกันก็อนุมัติให้ กพผ. ให้ option ซื้อโรงไฟฟ้าขนอม ดังกล่าวแก่ บพพ. หรือบริษัทในเครือของ บพพ. ได้ด้วยโดยให้ระบุไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญาจะซื้อขายทรัพย์สินโรงไฟฟ้าระยอง
- (4) อนุมัติให้สัญญาจะซื้อขายทรัพย์สินและสัญญาซื้อขายไฟฟ้า รวมทั้งสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายโรงไฟฟ้าระยองและโรงไฟฟ้าขนอมทั้งโรงเดิมและโรงใหม่ จัดทำเป็นภาษาอังกฤษได้
- (5) กำหนดเป็นนโยบายให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุนแก่ บพพ. หรือบริษัทในเครือผู้รับโอนโรงไฟฟ้าระยองโดยให้ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปี
- (6) ให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 ในการตีราคาโรงไฟฟ้าระยองโดยให้แต่งตั้งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และ กพผ. เป็นกรรมการตามระเบียบฯด้วย แล้วนำผลการตีราคาเสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ในการตีราคานี้ให้ใช้วิธี ราคาทางบัญชีสุทธิบวกต้นทุนเงินลงทุน ของ กพผ. (Original Cost Less Depreciation Plus Interest From Fixed Deposit)

7. อนุมัติให้ บคพ. เพิ่มทุนจดทะเบียนเพื่อนำหุ้นเพิ่มทุนส่วนหนึ่งไปเสนอขายแก่ผู้ลงทุนทั่วไป ซึ่งเมื่อรวมกับหุ้นในส่วนที่ กพพ. ซื้อแล้วจะได้เงินทุนมาประมาณ 5,000 ล้านบาท และเมื่อกำหนดราคาขายหุ้นเพิ่มทุนแล้วให้นำเสนอ กพพ. ให้ความเห็นชอบก่อนจึงดำเนินการขายหุ้นเพิ่มทุนแก่ผู้ลงทุนทั่วไปในราคาที่กำหนดได้

8. ขอให้หน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้ความอนุเคราะห์ทำให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกในการขอรับการอนุมัติและใบอนุญาตต่าง ๆ ที่จำเป็นในการระดมเงินทุนและเงินกู้ของ บคพ. ซึ่งได้แก่ การอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปใช้ประกอบการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในโรงไฟฟ้าระยองทั้ง 4 ชุด จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม การออกใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุมจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน โดย กพพ. เป็นผู้ขออนุญาต และรออนุญาตจาก บคพ. หรือบริษัทในเครือพร้อมกับการรออนุญาตโรงไฟฟ้า และการออกสัมปทานในการประกอบกิจการไฟฟ้าจากกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ตามระยะเวลาของสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (โดย บคพ. ขอสัมปทานและสามารถรออนสัมปทานกับบริษัทในเครือ) การซื้อขายน้ำดิบระยะยาว เพื่อใช้สำหรับโรงไฟฟ้าระยองตลอดอายุโรงไฟฟ้าจากหน่วยงาน หรือนิติบุคคลที่รับผิดชอบโดย กพพ. เข้าทำสัญญาและสามารถรออนสิทธิการซื้อให้ บคพ. หรือบริษัทในเครือได้

ขั้นตอนที่ 2 การขออนุมัติในขั้นสุดท้ายจากคณะรัฐมนตรี

เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 แล้ว ให้ กพพ. และ บคพ. ขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในขั้นสุดท้ายก่อนที่ บคพ. จะทำการเพิ่มทุนและเสนอขายหุ้นเพิ่มทุนแก่ผู้ลงทุนทั่วไปต่อไป ดังนี้

1. ขออนุมัติราคาทรัพย์สินที่ กพพ. จะขายโอนให้ บคพ. หรือบริษัทในเครือตามสัญญาจะซื้อจะขายทรัพย์สิน และขออนุมัติอัตราค่าไฟฟ้าที่กำหนดในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า โดยการนำเสนอผ่านคณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน และคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ตามลำดับ



2. ขอบุญดำที่ กพผ. ขายโรงไฟฟ้าระยองให้ บผพ. หรือบริษัทในเครือได้ตามร่างสัญญาจะซื้อขายทรัพย์สินและให้ซื้อไฟฟ้าจาก บผพ. หรือบริษัทในเครือที่รับโอนโรงไฟฟ้าระยองได้ตามร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว

การจัดโครงสร้างของบริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัด (มหาชน)

บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน โดยการจัดตั้งบริษัทในเครือของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และนายบริษัทฯ เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โดยกระจายหุ้นเพิ่มทุนให้แก่ประชาชนทั่วไป และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยลดสัดส่วนการถือหุ้นลง และบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ได้จัดตั้งบริษัทในเครือ คือ บริษัท ผลิตไฟฟ้า ระยอง จำกัด (บพร.) เพื่อให้ บพร. เข้าซื้อโรงไฟฟ้าระยองจาก กพผ. และในอนาคตหาก บผพ. จะเข้าซื้อโรงไฟฟ้าจาก กพผ. อีก บผพ. ก็จะตั้งบริษัทย่อยบริษัทใหม่ขึ้น เพื่อให้บริษัทย่อยนั้นซื้อโรงไฟฟ้ามาดำเนินงาน

การจัดโครงสร้างแบบบริษัทโฮลดิ้งในลักษณะนี้ มีสาเหตุมาจากการที่การลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าแต่ละโครงการต้องการเงินทุนที่มากจากการกู้เงินเป็นแหล่งเงินหลัก ทั้งนี้ผู้ถือหุ้นจะดูสถานะของโครงการแต่ละโครงการเป็นสำคัญ และให้ผู้โดยพิจารณาจากพื้นฐานข้อมูลของโครงการนั้น ผู้ถือหุ้นไม่ต้องการเสี่ยงต่อการไม่ได้รับชำระหนี้คืนอันเนื่องมาจากโครงการอื่นที่อยู่บริษัทเดียวกันเกิดปัญหาในการดำเนินงาน ฉะนั้นการจัดโครงสร้างบริษัทในรูปโฮลดิ้งนี้จะทำให้ความเสี่ยงในการให้สินเชื่อของเจ้าหนี้ต่อโครงการลดลง โดยจำกัดความเสี่ยงเฉพาะในโครงการหนึ่ง ๆ เท่านั้น นอกจากนั้นการจัดโครงสร้างบริษัทในลักษณะนี้ยังส่งผลให้ บผพ. ได้รับความสะดวกในการขยายกิจการ ตัวอย่างเช่น หากโรงไฟฟ้าระยอง และโรงไฟฟ้าขอนแก่น เป็นเจ้าของโดย บผพ. บริษัทเดียว เมื่อใดก็ตามที่ บผพ. จะกู้เงินเพื่อซื้อโรงไฟฟ้าขอนแก่น บผพ. จะต้องขออนุญาตจากเจ้าหนี้เดิม ซึ่งทำให้ผู้สำหรับการซื้อโรงไฟฟ้าระยองเสียก่อน ซึ่งจะทำให้การขยายงานของบริษัทล่าช้าและยุ่งยาก แต่หากเป็นการดำเนินงานในลักษณะบริษัทโฮลดิ้ง บผพ. จะสามารถตั้งบริษัทย่อยอีกบริษัทหนึ่งขึ้นเพื่อซื้อโรงไฟฟ้าขอนแก่น และระดมเงินกู้ได้ทันที เพราะการระดมเงินกู้สำหรับผู้ประกอบการใหม่ จะไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อโครงการเก่าเลย และ

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การบริหารโครงการของบริษัทย่อยที่แยกจากกัน จะทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของบริษัทแต่ละโรงไฟฟ้าแต่ละโรงดีขึ้น การบริหารเงิน และการรายงานผลการดำเนินงานก็จะชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

สรุปสาระสำคัญของบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด ได้ดังนี้

(1) บพพ. มีโครงสร้างผู้ถือหุ้นประกอบด้วย

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ร้อยละ 48 ของหุ้นทั้งหมด
- ผู้ลงทุนทั่วไป " 50 "
- สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ " 2 "

สัดส่วนการถือหุ้นดังกล่าวทำให้ บพพ. หลุดพ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานลักษณะของเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม กพผ. ก็ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุด และเมื่อเกิดสัดส่วนการถือหุ้นของ กพผ. ร่วมกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แล้วจะมีสัดส่วนการถือหุ้นทั้งสิ้นร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมด ซึ่งทำให้ บพพ. ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่ใหม่ตกอยู่ภายใต้การบริหารของเอกชนเกินกว่าร้อยละ 50

(2) บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) เป็น Holding Company เพราะไม่มี operation อยู่เลย ในการระดมทุนของบริษัทนี้ เป็นตัวระดมทุนผ่านตลาดหลักทรัพย์ แล้วจึงนำเงินที่ได้จัดสรรให้กับบริษัทในเครือเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของบริษัทในเครืออีกต่อหนึ่ง

(3) ในการดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดจะอยู่ในบริษัทลูกของบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) เช่น บริษัท ผลิตไฟฟ้าระยอง (บริษัทลูกของ บพพ.) จะทำหน้าที่ดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าระยอง การระดมเงินกู้จะทำในระดับบริษัทลูก เพื่อไม่ให้เกิดข้อจำกัดในการระดมทุนเงินของบริษัทแม่ (บพพ.) และบริษัทลูกอื่น ๆ

(4) กพผ. ไม่ต้องใช้เงินในการบริหารโรงไฟฟ้าเองทั้งหมด และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสามารถนำเงินที่ได้จากการขายโรงไฟฟ้าไปลงทุนโรงไฟฟ้าอื่นๆโดยไม่ต้องกู้เงินทั้งหมดและนอกจากนี้ กพผ. ยังมีทรัพย์สินในส่วนของผู้ถือหุ้นใน บพพ. เพิ่มขึ้นโดยที่ลงทุนในหุ้นเพียงหุ้นละ 10 บาท ในขณะที่ผู้ลงทุนอื่นซื้อหุ้นเพิ่มทุนในตลาดแรกกันราคาหุ้นละ 20 บาท

ตามกรณีศึกษาในการที่บริษัท ผลิตไฟฟ้าระยอง จำกัด (บริษัทลูกของ บพข.) ดำเนินการซื้อโรงไฟฟ้าจาก กฟผ. นั้น บริษัทมีความต้องการใช้เงิน 18,888 บาท จำนวนนี้

- โรงไฟฟ้าระยองและเชื้อเพลิงสำรอง	17,181	ล้านบาท
- ค่าใช้จ่ายทางธุรกรรมและพัฒนาโครงการ	660	"
- ค่าใช้จ่ายการโอนโรงไฟฟ้าและภาษีธุรกิจ	94	"
- บัญชีสำรองสำหรับเจ้าหนี้	953	"

ในการระดมเงินทุนเพื่อใช้ในการซื้อโรงไฟฟ้าระยอง บพข. จะระดมเงินทุนจากผู้ถือหุ้น (บพข.) และเงินกู้จากสถาบันการเงินและนักลงทุน จำนวนนี้

- เงินกู้ยืม แบ่งเป็น 5 ส่วนใหญ่ดังนี้		
ส่วนที่ 1 เงินกู้ระยะยาว 10 ปี จากสถาบันการเงินต่างประเทศ สกอตอลแลนด์	3,525	ล้านบาท
ส่วนที่ 2 เงินกู้ระยะยาว 12 ปี จากสถาบันการเงินในประเทศ	3,550	"
ส่วนที่ 3 เงินกู้สำหรับเงินทุนหมุนเวียนจากสถาบันการเงินในประเทศ	650	"
ส่วนที่ 4 เงินกู้ระยะยาว 15 ปี จากสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกา	3,525	"
ส่วนที่ 5 เงินกู้มีประกันมีระยะเวลาผ่อนชำระระหว่าง 1-12 ปี	3,500	"
- เงินทุน จากผู้ถือหุ้น	4,681	"
รวมเงินกู้และเงินทุน	19,431	"

ปัญหาข้อกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในกรณีการจัดตั้งบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)

ในกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย กฎหมายและระเบียบที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้น พ.ศ. 2504

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทในเครือ แล้วนำหุ้นเพิ่มทุนเข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในระหว่างที่ บพพ.ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เป็นรูปแบบที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน จึงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความหมายในการตีความว่า ในการดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ บพพ. จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และระเบียบดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในการตีความข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

1. ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ประเด็นที่หนึ่ง การซื้อขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมระหว่าง กพพ. กับ บพพ. จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/349 มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ประกอบกับบทนิยามคำว่า "ร่วมงานหรือดำเนินการ" ในมาตรา 5 นั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้จะใช้ได้เฉพาะการให้เอกชนมาดำเนินการโดยจะทำงานร่วมกันในต่อไปในอนาคต หรือเป็นการมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวในกิจการของรัฐ โดยการอนุญาต การให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดๆ ในเรื่องที่รัฐบาลจัดทำอยู่แล้ว หรือเป็นการใช้ทรัพยากร หรือทรัพย์สินของรัฐ แต่ไม่รวมถึงการซื้อมาหรือขายไปอันเป็นเรื่องที่ต้องกระทำเป็นปกติทางธุรกิจ กรณีจะเห็นว่าเราเป็นไปไม่ได้ที่จะถือว่าการซื้อขายต่างๆ ในธุรกิจจะต้องมาเสนอโครงการและมีการคัดเลือกโดยวิธีการประมูลตามพระราชบัญญัตินี้กรณีจึงไม่ตกอยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ตามความคิดเห็นและคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นด้วยในเหตุผลคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พิจารณาว่าในการซื้อขายโรงไฟฟ้าพลังงานร่วมระยะยงเป็นการซื้อขายไปอันเป็นเรื่องที่กระทำในทางปกติในทางธุรกิจการค้า ซึ่งเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของ กพพ. ที่มีอำนาจทำได้ และถ้าที่เรื่องที่กระทำในทางปกติในทางธุรกิจทุกเรื่องจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ก็จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดความล่าช้า

ประเด็นที่สอง เรื่องการที่ บพพ. ใช้สิทธิตามสัญญาซื้อขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมระยะยง เลือกที่จะซื้อ (Option) โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมขนอม และทำสัญญาซื้อขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมขนอม

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/349 มีความเห็นว่า การที่ บพพ. ใช้สิทธิเลือกที่จะซื้อโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมขนอมนั้น มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเลือกที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อผูกพันที่ตกลงกันไว้ในสัญญาซื้อขายเดิมว่าจะมีการซื้อขายโรงไฟฟ้าแห่งใหม่ต่อไปหรือไม่ อย่างไร ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงการปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายกันโดยปกติในทางธุรกิจ มิใช่การ "ร่วมงานหรือดำเนินการ" ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 แต่อย่างใด ดังนั้น ไม่ว่าในขณะที่ บพพ. เลือกที่จะซื้อโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมขนอม หรือทำสัญญาซื้อขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมขนอม บพพ. จะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ก็ตาม ย่อมไม่มีผลทำให้การเลือกหรือการทำสัญญาซื้อขายดังกล่าว เป็นกรณีที่อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยในเหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว

ประเด็นที่สาม เรื่องการลงมติเพิ่มทุน ในที่ประชุมผู้ถือหุ้นที่มีผลทำให้ บพพ. เสนอขายหุ้นเพิ่มเติมเฉพาะส่วนจำกัด กพพ.

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/349 มีความเห็นว่า โดยที่ ตามมาตรา 6 (2 ทวิ) ประกอบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีอำนาจกระทำการภายในกรอบวัตถุประสงค์ ซึ่งการลงมตินั้นถือว่าเป็นการ คำนึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ. อันเป็นเรื่องที่อยู่ภายในกรอบแห่งวัตถุประสงค์ของ กฟผ. นอกจากนั้น ในการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่ามีข้อจำกัดที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ของ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรณีดังกล่าว กฟผ. จึงมีอำนาจในการลงมติได้ ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ คำนึงการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยในเหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังกล่าว

ประเด็นที่สี่ เรื่องการที่ บพผ. จะดำเนินการกระจายหุ้นเพิ่มทุนให้แก่ประชาชนทั่วไป

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/349 มีความเห็นว่า โดย ที่การจำหน่ายหุ้นในครั้งนี้เป็นการจำหน่ายหุ้นเพิ่มทุน ซึ่งมีลักษณะเป็นการเพิ่มทุนขึ้นมาใหม่โดย ที่ยังมีได้มีผู้ใดเป็นเจ้าของหุ้นดังกล่าวนั้นอยู่ก่อน ไม่ว่าจะ เป็น บพผ. หรือ กฟผ. หรือผู้ใดก็ตาม ซึ่งเป็นกรณีกันกับการนำหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของอยู่แล้วออกขาย อันจะ อยู่บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 ดังนั้นกรณีนี้เป็นการจำหน่ายหุ้นที่มีได้เป็นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจึงไม่ ต้องดำเนินการตามระเบียบนี้

ผู้มีความคิดเห็นว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วน ราชการเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 ข้อ 5 ที่ระบุว่าการจำหน่ายหุ้นเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพความ เป็นรัฐวิสาหกิจจะต้องตกอยู่ภายใต้ระเบียบฉบับนี้ ซึ่งความนัยสำคัญของข้อกำหนดของระเบียบ ดังกล่าวน่าจะอยู่ที่ว่า "การจำหน่ายหุ้นเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ" ซึ่งการ จำหน่ายหุ้นดังกล่าว อาจจะกล่าวได้ว่ายังมีผู้ใดเป็นเจ้าของหุ้นดังกล่าวก็ตาม แต่การ จำหน่ายหุ้นดังกล่าวเป็นเหตุให้บพผ. พ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจการกระทำดังกล่าว จึงนำ

จะตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

ประเด็นที่สี่ เรื่องการกระจายหุ้นเพิ่มทุนให้แก่ประชาชนทั่วไปมีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่นร 0601/349 มีความเห็นว่าการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ให้เป็นไปโดยมีกฎเกณฑ์แน่นอน เพื่อป้องกันมิให้มีการทำให้ประโยชน์กับเอกชนรายใดโดยเฉพาะโดยไม่เป็นธรรม จึงต้องใช้วิธีการคัดเลือกโดยการประมูล และมีคณะกรรมการควบคุมดูแลมิให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว แต่การเสนอขายหุ้นต่อประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์นั้น เป็นการขายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งมูลค่าการซื้อขายก็จะขึ้นไปตามกลไกของตลาดหลักทรัพย์ มิใช่ให้เอกชนคนใดจะได้ไปเป็นประโยชน์แต่เฉพาะตนจนไม่เป็นธรรมแก่ส่วนรวม ดังนั้นจึงไม่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ในความคิดเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า กลไกของตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทยยังไม่สามารถประกันได้อย่างแท้จริงว่าจะป้องกันมิให้เอกชนคนใดซื้อขายหุ้นไปเป็นประโยชน์แต่เฉพาะตนได้ และในบางกรณีที่มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ก็ตาม แต่มีการกำหนดกลุ่มผู้ลงทุน ก็อาจจะทำให้เกิดความเป็นธรรมได้

นอกจากนี้ผู้วิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมว่าอาจจะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 เนื่องจากการกระจายหุ้นเพิ่มทุนเป็นเหตุให้ บพพ. พ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 ข้อ 5 ที่ระบุให้การ

จากนายทุนเป็นเหตุที่พ้นจากสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจจะต้องตกอยู่ภายใต้ระเบียบฉบับนี้ ซึ่งความนัยสำคัญของข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวน่าจะอยู่ที่ว่า "การจากนายทุนเป็นเหตุที่พ้นจากสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ" ซึ่งการจากนายทุนดังกล่าว อาจจะกล่าวได้ว่ายังมีผู้ใดเป็นเจ้าของหุ้นดังกล่าวก็ตาม แต่การจากนายทุนดังกล่าวเป็นเหตุที่ บพพ. พ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจการกระทำดังกล่าว จึงน่าจะตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจากนายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

วิเคราะห์ทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่า ขอบเขตการวิเคราะห์ของเอกสารเชิงวิจัยนี้ จะจำกัดกรอบไว้เพียงแต่การวิเคราะห์ในเชิงแนวคิด (Conceptual Analysis) เท่านั้น วิชาเป็นการวิเคราะห์ในลักษณะของการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ไว้ โดยเริ่มจากการนำแนวทางและวิธีการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาศึกษาเพื่อหาเงื่อนไข จากนั้นก็นำข้อกำหนดของนโยบายรัฐบาลและเอกทมาวิเคราะห์ถึงโอกาส-อุปสรรค ในการเลือกรูปแบบของการแปรรูปฯ ในแต่ละวิธี และท้ายที่สุดก็วิเคราะห์ผลกระทบทั้งหมดต่อ กพพ. ในลักษณะของผลดี-โอกาส และผลเสีย-อุปสรรค เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเลือกแนวทางหรือวิธีการแปรรูปฯ ที่เหมาะสม เป็นไปได้ และอำนวยความสะดวกต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ กพพ. ประสบอยู่

ผลการวิเคราะห์ทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ กพพ.

ได้แยกพิจารณาทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ กพพ. โดยยึดรูปแบบที่ได้กำหนดไว้ในบทที่ 2 และวิเคราะห์ผลในแต่ละวิธี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การขายทรัพย์สินหรือขายกิจการ

การขายทรัพย์สินหรือกิจการทั้งหมดของ กฟผ. เป็นไปไม่ได้ เพราะ กฟผ. เป็นกิจการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูงถึง 280,367.384 ล้านบาท ภาคเอกชนในประเทศไทยไม่มีเงินทุนมากพอที่จะรับซื้อกิจการได้ นอกจากการลงทุนจากต่างชาติเท่านั้น อีกทั้ง กฟผ. เป็นกิจการสาธารณูปโภค ที่รัฐบาลกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสังคม โดยมีได้มุ่งแสวงหากำไร ดังนั้น การขายกิจการรายี่เอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินการที่อยู่บนพื้นฐานของกำไรสูงสุด ซึ่งนอกจากจะเป็นไปได้ยากจากข้อจำกัดเบื้องต้นแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณประโยชน์ในท้ายที่สุดด้วย

แต่อย่างไรก็ดี การขายทรัพย์สินหรือกิจการบางส่วนที่หมดความเป็นและไม่ใช่กิจกรรมหลักก็มีความเป็นไปได้ เพราะภาคเอกชนก็มีเงินทุนเพียงพอที่จะรับซื้อกิจการบางประการของ กฟผ. ได้ นอกจากนั้นยังช่วยลดภาระของ กฟผ. ลงไปได้บางส่วนอีกด้วย แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเน้นหนักด้านวิชาชีพเครื่องจักรกลมากกว่าวิชาชีพด้านงานการประกอบการ

(2) การนำหุ้นออกขายสู่ภาคเอกชน

ทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ กฟผ. ด้วยวิธีการขายหุ้นนั้น ในปัจจุบันกล่าวได้ว่า ไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากกิจการที่จะดำเนินการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์นั้นตามพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องเป็นกิจการที่มีฐานะเป็นบริษัทจำกัดเท่านั้น ดังนั้น กฟผ. ซึ่งอยู่ในฐานะของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการขายหุ้นของกิจการ กฟผ. ได้

อย่างไรก็ตาม ถ้า กฟผ. ประสงค์ที่จะขายหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ จะต้องดำเนินการโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยการแปรสภาพให้เป็นบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์เสียก่อน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน แต่ กพผ. สามารถชักลากอื่น ๆ ได้ เช่น การออกพันธบัตรเงินกู้หรือพันธบัตรลงทุน เป็นต้น โดยที่ปัจจุบัน กพผ. เองได้ดำเนินการในรูปแบบของการขายพันธบัตรเงินกู้ไปแล้ว

สิ่งที่ควรคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้า กพผ. จะเลือกใช้วิธีการขายหุ้นจะต้องคำนึงถึงการเข้าแทรกแซงจากเอกชน หรือบริษัทข้ามชาติ ซึ่งมีความสามารถเพียงพอด้านเงินทุนมากกว่าเอกชนภายในประเทศ ซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อประเทศโดยรวมก็ได้ นอกจากนี้ปัญหาทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานเอง ก็จะต้องให้ความระมัดระวังค่อนข้างมาก เพราะฝ่ายผู้ปฏิบัติงานจะเกิดความรู้สึกว่าสูญเสียความมั่นคงในสภาพการจ้าง ซึ่งจะต้องสร้างหลักประกันว่า จะไม่เกิดผลดังกล่าวขึ้น อาจเป็นในรูปแบบของการให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในการถือหุ้น โดยให้เงื่อนไขและสิทธิพิเศษบางประการก็เป็นได้ ดังตัวอย่างของบริษัท British Airways ของประเทศสหราชอาณาจักร

(3) การร่วมทุนหรือร่วมค้า

กพผ. สามารถเลือกใช้วิธีการร่วมทุนหรือร่วมค้าในกิจกรรมที่เป็นงานด้านการสนับสนุนและบริการ ซึ่งนอกจากจะช่วยลดภาระในการลงทุนและค่าใช้จ่ายลงได้ส่วนหนึ่งแล้วยังช่วยให้ กพผ. สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เช่น บุคลากร เครื่องจักรกล อุปกรณ์ เป็นต้นอย่างเต็มที่ก็ได้ และถ้ากิจการดำเนินการด้วยดีมีผลกำไร ก็จะทำให้รายได้และมูลค่าทรัพย์สินของ กพผ. เพิ่มขึ้นด้วย แต่ทั้งนี้ กพผ. ต้องพึงระวังอุปสรรค 3 ประการคือ

(3.1) กพผ. ไม่สามารถควบคุมนโยบายและการบริหารงานของบริษัทร่วมค้าได้

(3.2) กพผ. จะสูญเสียสิทธิพิเศษจากรัฐบาล และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(3.3) การจะขอแก้ไข-ปรับปรุงพระราชบัญญัติ เพื่อเปิดโอกาสให้ดำเนินการร่วมทุนหรือร่วมค้าในกิจการนอกเหนือจากการผลิตกระแสไฟฟ้า และการผลิตลิแกนด์หรือวัตถุดิบจากลิแกนด์ เป็นสิ่งที่ยากและต้องใช้เวลา

(4) การจัดตั้งบริษัทในเครือ

ในการพิจารณาจะขอแยกประเด็นออกเป็น 3 ด้าน คือ

(4.1) ในลักษณะของกิจกรรมหลัก ได้แก่ การผลิต การก่อสร้าง เป็นต้น การเลือกใช้วิธีการแปรรูปฯ วิธีนี้ จะเหมาะสมว่าวิธีการร่วมทุนหรือร่วมค้า เพราะ เนื่องจาก กฟผ. ซึ่งมีฐานะเป็นบริษัทแม่ (Parent Company) สามารถควบคุมบริษัทในเครือ ได้ในด้านนโยบายและการบริหาร เพราะกิจการหลักนี้มีความสำคัญมากต่อการบรรลุภารกิจของ กฟผ. จึงมีความจำเป็นต้องควบคุมให้ได้ วิธีแปรรูปฯ นี้จะช่วยให้ กฟผ. ลดภาระในการลงทุน ลงได้ส่วนหนึ่งโดยที่ยังคงปฏิบัติการได้ตามที่ได้รับมอบหมาย

(4.2) ในลักษณะของกิจกรรมสนับสนุน ซึ่งได้แก่ คอมพิวเตอร์ งาน คำนวณวิจัยต่าง ๆ เป็นต้น จะช่วยให้การปฏิบัติงานเหล่านี้เป็นไปอย่างคล่องตัว และเป็นอิสระ จากกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับของระบบราชการ ถ้าบริษัทในเครือที่ตั้งขึ้นไม่อยู่ในสถานภาพ ของรัฐวิสาหกิจ ทำให้สามารถสนับสนุนงานของ กฟผ. ได้คล่องตัวได้อย่างรวดเร็ว และมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(4.3) ในลักษณะของกิจกรรมการบริการ จะช่วยให้บริษัทในเครือที่ตั้ง ขึ้นสามารถบริหารงานโดยอิสระทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด เพราะนอกจากจะให้บริการแก่ กฟผ. แล้ว ยังสามารถรับบริการภายนอกได้อีกด้วย

ข้อควรระวังของการแปรรูปฯ ด้วยวิธีการจัดตั้งบริษัทในเครือก็คือ อำนาจในการควบคุมกิจการในระยะยาว จะต้องสร้างเงื่อนไขและข้อกำหนดในเรื่องนี้อย่างมั่นคงและชัดเจน

(5) การให้สัมปทาน

การให้สัมปทานในการผลิตพลังงานไฟฟ้าแก่เอกชน ปัจจุบันมีความเป็น ไปได้ เนื่องจากเอกชนมีความพร้อมในการลงทุนและเทคโนโลยีในการผลิตระดับหนึ่ง โดย

พิจารณาจากที่เอกชนมีการผลิตพลังงานไฟฟ้าของตัวเองในอุตสาหกรรมบางประเภท ซึ่งบางแห่งมีพลังงานไฟฟ้าเหลือ และเสนอที่จะขายได้จำนวนหนึ่ง แต่เงื่อนไขในการดำเนินการที่ กฟผ. กำหนดเกี่ยวกับคุณภาพของพลังงานไฟฟ้า ความมั่นคงของระบบ และปริมาณที่เพียงพอ จะทำให้เอกชนมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูงเพิ่มขึ้นและในขณะเดียวกัน กฟผ. ก็จำเป็นต้องลงทุนเพิ่มในด้าน การป้องกันและการสำรองของระบบใหม่เพิ่มขึ้นเช่นกัน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อ การพัฒนาเศรษฐกิจในสวนรวม

กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ดำเนินการกิจการไฟฟ้า โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบางส่วน และมีสิทธิพิเศษในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้มากกว่าเอกชน รวมทั้งนดยบายการกำหนดราคาไฟฟ้าของรัฐที่มุ่งเน้นให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้ราคาค่าไฟฟ้าต่ำกว่าที่เป็นจริง จึงทำให้เอกชนขาดความสนใจที่จะเข้ามาดำเนินงานแทน กฟผ.

นอกจากนี้ กฟผ. ยังดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตและขายลิกไนต์ แต่วัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการคือ นาลิกไนต์มาใช้ในการผลิตไฟฟ้าเท่านั้น ปัจจุบันแหล่งถ่านหินที่ กฟผ. ดำเนินการเป็นถ่านหินที่มีคุณภาพต่ำและมีปริมาณมาก รวมทั้งความต้องการใช้ลิกไนต์ใน อุตสาหกรรมอื่น ๆ ยังมีน้อย และถ้าให้สัมปทานเอกชนในการผลิต และขายลิกไนต์ให้ กฟผ. จะ ต้องมีการกำหนดราคาและเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์แก่ กฟผ. ทำให้เอกชนขอความสนใจที่จะเข้า รับสัมปทาน

โดยสรุป กฟผ. สามารถให้สัมปทานแก่เอกชนในการดำเนินการแทน กฟผ. ได้ บางส่วน หรือบางระดับที่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของ กฟผ. โดยสวนรวม ทั้งนี้ต้องประกอบกับการกำหนดนโยบายของรัฐที่จะสนับสนุนให้เอกชนสามารถ ดำเนินการได้มาน้อยเพียงใด เพื่อจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ

(6) การทำให้เช่าทรัพย์สิน

เป็นวิธีการที่เหมาะสมช่วยลดภาระและค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาทรัพย์สิน นอกจากนั้นยังทำให้ กฟผ. ได้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า ทั้งยังรักษากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ได้ แต่ กฎ-ระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินงานของ กฟผ. อาจทำให้ไม่สอดคล้องตัวต่อความต้องการของเอกชน

(7) การจ้างเหมาเฉพาะเรื่อง

วิธีนี้เหมาะกับภาวการณ์ของ กฟผ. ในปัจจุบัน เพราะช่วยให้ กฟผ. ลดภาระและค่าใช้จ่ายลงได้ แต่ กฟผ. ควรเลือกจ้างเหมาสำหรับกิจกรรมที่ กฟผ. สามารถควบคุมผลความเสียหายได้ และควรมีการระบุเงื่อนไขและคุณภาพของงานไว้ พร้อมมาตรการลงโทษในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดของสัญญาไว้ด้วย

(8) การส่งเสริมให้มีการแข่งขัน

วิธีการนี้เป็นแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐจะต้องเป็นผู้กำหนดว่า จะเข้าเป็นการดำเนินงานที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการเอง ตัวอย่างเช่น การยินยอมให้เอกชนเข้ามาขายกระแสไฟฟ้าแข่งกับ กฟผ. การลดการอุดหนุนของรัฐบาลในลักษณะของการกำกับประกันเงินทุน การยกเว้นหรือจะลดหย่อนภาษี เป็นต้น ดังนั้น กฟผ. จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ วิธีที่ได้ อย่างไรก็ตาม ประชญาหรือแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังจากการแปรรูปฯ วิธีนี้อยู่ที่ประสิทธิภาพอันเกิดจากการแข่งขัน ซึ่งทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขประกอบอื่น ๆ เช่น ผลประโยชน์ของสาธารณชนวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กิจการรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เหล่านี้ด้วย จึงจะทำให้วิธีการแปรรูปฯ วิธีนี้น่ามาซึ่งประโยชน์ของสังคมและประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สอดคล้องกัน

อย่างไรก็ดี ยังมีแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกแนวทางหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันยังเป็นข้อขัดแย้งกันระหว่างผู้รู้ว่าจะถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปฯ หรือไม่ ซึ่งในที่นี้จะขอแสดงความเห็นไว้โดยสรุปดังนี้ ได้แก่ การบริหารงานเชิงธุรกิจ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่ได้วางแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ในส่วนของ กพผ. ทั้งที่ผ่านมาในอดีต และในปัจจุบัน โดยภาพรวมขององค์การแล้ว กพผ. มีการบริหารงานเชิงธุรกิจอยู่แล้ว ทั้งช่วงก่อนที่ กพผ. จัดทำแผนวิสาหกิจ และในช่วงของการทำแผนวิสาหกิจ ทำให้การดำเนินงานของ กพผ. มีความมั่นคงอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ การพัฒนาการบริหารงานภายใน กพผ. ก็มีแนวโน้มเข้าสู่รูปแบบของการบริหารงานเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้น มีการปรับวิธีการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งโครงสร้างในการบริหารงานของ กพผ. ก็จัดไว้แนวทางที่มุ่งเน้นไปทางการบริหารงานเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้น

ความเหมาะสมในทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการแปรรูปวิสาหกิจบางส่วน ได้แก่

1. มาตรา 6 (2 ทวิ) ที่กำหนดให้ กพผ. ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กพผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว
2. มาตรา 9 (8) (9) และ (10) ทำให้ กพผ. สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดได้
3. มาตรา 15 (1) เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลบริษัทในเครือ จึงให้ประธานกรรมการหรือกรรมการในคณะกรรมการ กพผ. สามารถเป็นประธานกรรมการ กรรมการในบริษัท หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่ กพผ. ถือหุ้นอยู่ได้
4. มาตรา 20 (1) เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลบริษัทในเครือ จึงให้ผู้ว่า กพผ. เป็นประธานกรรมการ กรรมการในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่ กพผ. ถือหุ้นได้
5. มาตรา 43 (1)-(6) ทำให้ กพผ. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ข้อพิจารณาในทางกฎหมายในการเลือกรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1. กฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

กิจการรัฐวิสาหกิจไทยแต่ละแห่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่ต่างกันไป เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2

และเนื่องจากการที่รัฐวิสาหกิจไทยได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงไม่สามารถที่จะทำการแปรรูปได้ทันทีโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น

รัฐวิสาหกิจบางแห่งทั้งหมดความจำเป็นในการดำเนินงานและสมควรให้ภาคเอกชนเข้าดำเนินการอย่างเต็มที่ มีบางแห่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้นทุนของรัฐวิสาหกิจจึงมิได้แบ่งเป็นหุ้นก่อนที่จะทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในการให้เอกชนเข้าดำเนินการในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ รัฐบาลจะต้องทำการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งเพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งวิธีการเหล่านี้เป็นวิธีการที่ยุ่งยากซับซ้อนและต้องใช้เวลาในการดำเนินงานมาก ดังนั้น ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จะทำได้ในรูปแบบที่ไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างความเป็นเจ้าของ เช่น การให้สัมปทาน การให้เช่าทรัพย์สิน เฉพาะในส่วนที่เป็นของรัฐวิสาหกิจเอง การจ้างเหมาเฉพาะเรื่อง

2. รัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายในการดำเนินการสาธารณะ

กล่าวคือ กิจการบางอย่างเป็นกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนนโยบายของรัฐที่จะส่งเสริมให้บริการปัจจัยพื้นฐานที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ซึ่งถ้าให้เอกชนเข้าดำเนินการเต็มที่แล้ว เอกชนอาจจะละเลยวัตถุประสงค์ในเชิงสาธารณะ ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของเอกชนย่อมอยู่บนพื้นฐานและเป้าหมายทางธุรกิจ มุ่ง

ผลตอบแทนในรูปแบบของตัวเงินมากกว่าในรูปแบบของบริการ ซึ่งหากจะให้เอกชนเข้าร่วมทุนกับรัฐแล้ว ภาวะการดำเนินงานเช่นนี้รัฐจะต้องมีมาตรการอันเหมาะสมรองรับ เช่น มาตรการกำกับ ควบคุม และ/หรือ การสร้างกลไกอย่างอื่นเข้ามาทดแทน

ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ในระหว่างที่ยังไม่มีมาตรการอย่างอื่นเข้ามากำกับดูแล จะทำให้เอกชนมีบทบาทในการดำเนินงานกิจการได้โดย การให้สัมปทาน การให้เช่าทรัพย์สิน การจ้างเหมาเฉพาะเรื่อง การจัดตั้งบริษัทในเครือ

3. สิทธิของรัฐวิสาหกิจเหนือทรัพย์สิน

รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้ว จะมีลักษณะเป็นรัฐพาณิชย์ มีการดำเนินงานต่าง ๆ ทำให้ได้มีสิ่งสิทธิเหนือทรัพย์สินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ ซึ่งสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น มีส่วนในการกำหนดรูปแบบอันเหมาะสมในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างเช่น กิจการรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นที่ดินที่ไม่สามารถจำหน่ายโอนให้แก่เอกชน นอกจากยังมีข้อจำกัดว่า เรื่องอายุการเช่าว่า ตามกฎหมายไทยสัญญาเช่ามีอายุได้ไม่เกิน 30 ปี ซึ่งเมื่อครบสัญญาแล้ว รัฐอาจพิจารณาให้เอกชนเช่าต่อหรือไม่ก็ได้ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุจึงไม่ดึงดูดใจนักลงทุนเข้ามาสนใจดำเนินการได้

ในเรื่องของทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ จะขอแบ่งประเภทการได้มาซึ่งทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. ทรัพย์สินที่ได้มาจากการซื้อขาย โดยทั่วไปในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะระบุว่าให้รัฐวิสาหกิจสามารถซื้อ จัดหา แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ได้ ตัวอย่าง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 9 (2)

2. ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์บางแห่ง ในกฎหมายจัดตั้งจะระบุอำนาจให้มีการเวนคืนทรัพย์สินได้ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มาตรา 27

3. ทรัพย์สินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เข้ามาจากกรรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐวิสาหกิจสามารถเข้าได้โดยไม่ต้องประมูล ตามข้อ 17 (3) แห่งกฎกระทรวง (2519) แก้ไขโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2521)

4. ทรัพย์สินที่เข้ามาจากเอกชน ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะระบุว่า ให้รัฐวิสาหกิจสามารถเข้าที่ดินได้ ตัวอย่าง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 9 (2)

5. สิทธิเหนือพื้นดินหรือสิทธิในการใช้สอยที่ดิน สิทธิดังกล่าวจะแตกต่างกันไปตามประเภทกิจการของรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีสิทธิในการปักเสาไฟฟ้า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีสิทธิในการวางท่อ ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจมหาชนซึ่งจะต้องมีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าทำได้ โดยระบุไว้ในพระราชบัญญัติตั้งรัฐวิสาหกิจ

ในการพิจารณาประเด็นของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาโดยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้โดยจัดกลุ่มการพิจารณาได้ดังนี้

1. ทรัพย์สินที่เป็นของรัฐวิสาหกิจ (ไม่ว่าจะมาจากการเวนคืนหรือไม่ก็ตาม)
2. ทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจเข้ามา (ไม่ว่าจะเข้ามาจากเอกชน หรือกรรมชนารักษ์)
3. สิทธิเหนือพื้นดินหรือสิทธิการใช้สอยพื้นดิน

ในการจะพิจารณารูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ

1.1 ทรัพย์สินที่มาจาก การซื้อ รัฐวิสาหกิจเป็น เจ้าของกรรมสิทธิ ย่อมมีสิทธิเหนือทรัพย์สินดังกล่าว ที่ดินดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ในการที่จะจำหน่าย จ่าย โอน หรือ ให้เช่า

ถ้ารัฐวิสาหกิจจะทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยขายทรัพย์สิน หรือขายกิจการ การ ให้เช่า การร่วมทุนกับเอกชนได้

1.2 ทรัพย์สินที่มาจาก การเวนคืน ทรัพย์สินนั้นย่อมตกเป็นกรรมสิทธิของ รัฐวิสาหกิจไม่เข้าข่ายเป็นที่ราชพัสดุ

ในการเวนคืนที่ดินใดถ้าหากมีการเอาไปใช้ไม่ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน เจ้าของทรัพย์สินเดิมสามารถดำเนินการขอคืนทรัพย์สินนั้นได้

ดังนั้นรัฐวิสาหกิจไม่สามารถทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการขายทรัพย์สินหรือขายกิจการได้ แต่อาจจะสามารถให้เช่าที่ดิน หรือกิจการได้ หากการให้เช่ายังคงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินนั้น

2. ทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจเข้ามา

2.1 ทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจที่เข้ามาจากประชาชน

หากรัฐวิสาหกิจทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็สามารถให้เอกชนเช่าที่ดินต่อไปโดยดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา 344 ที่กำหนดว่า "ทรัพย์สินซึ่งเช่นนั้น ผู้เช่าจะให้เช่าช่วงหรือโดยสิทธิของตนอันมีในทรัพย์สินนั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่บุคคลภายนอก ท่านว่าอาจทำได้ไม่ เว้นแต่จะได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่า"

ซึ่งงานการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และจะนำที่ดินดังกล่าวไปให้เช่าช่วงจะต้องดูในสัญญาเช่าก่อนว่ามีข้อตกลงให้เช่าช่วงหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ควรจะดำเนินการเจรจากับผู้เช่าในสามารถทำได้

2.2 ททรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจที่เข้ามาจากกรรมชนารักษ์

รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลจะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุจะทำได้โดยการเช่าเท่านั้น (ตามข้อ 16 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2519) ซึ่งรัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะที่ถือว่าเอกชนตรงที่เอกชนจะเข้าใช้ที่ราชพัสดุได้โดยต้องมีการประมูล (ตามข้อ 17 (3) แห่งกฎกระทรวง (2519) แก้ไขโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2521)

ซึ่งงานการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยจัดตั้งบริษัทในเครือโดยบริษัทในเครือยังมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ รัฐวิสาหกิจสามารถทำความตกลงการเช่ากับกรรมชนารักษ์ได้โดยไม่ต้องประมูล แต่ถ้าบริษัทในเครือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนแล้ว ต้องทำการประมูลที่ดินที่จะเข้าทำประโยชน์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลการประมูลว่าจะประมูลได้หรือไม่

แต่บริษัทถูกอาจทำเรื่องเสนอกรรมชนารักษ์ ให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุพิจารณาว่าเป็นที่ใหม่เหมาะสมกับการประมูลได้ (ตามกฎกระทรวง ข้อ 17 พ.ศ. 2519 แก้ไขโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2521)

3. สิทธิเหนือพื้นดิน หรือสิทธิการเช่าสอยพื้นดิน

สิทธิดังกล่าวเป็นการเช่าอานาจมหาชน ซึ่งอาจจะทำการมอบอานาจให้รัฐวิสาหกิจ บริษัทเอกชนทำได้ โดยมีการตรากฎหมายให้อานาจที่จะใช้สิทธิดังกล่าว

ดังนั้น งานการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยให้มีสิทธิดังกล่าวติดไปด้วยต้องมีการออกกฎหมายรองรับ ซึ่งงานทางปฏิบัติแล้วจะมีความล่าช้ามาก หรืออาจจะทำไม่ได้เลยก็ได้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจทำได้โดยให้รัฐใช้สิทธิดังกล่าวแล้ว เอกชนเป็นผู้เช่าต่อจากรัฐอีกที

งานกรณีศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

สรุปย่อ ดังนี้

1. การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้รับอนุมัติให้เป็น "รัฐวิสาหกิจที่ดี" มีผลทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับบางข้อที่ซ้ำซ้อนกับรัฐวิสาหกิจทั่วไป ทว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีการบริหารงาน ในองค์กรที่โปร่งใสมากขึ้น ซึ่งการผ่อนคลายกฎระเบียบข้อบังคับที่ซ้ำซ้อนกับรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีการบริหารงานที่ซิงโครนิสกันขึ้น ถือได้ว่าเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างหนึ่ง ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจงานลักษณะนี้มาได้มีผลกระทบถึงสิทธิต่าง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่เหนือทรัพย์สิน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจงานลักษณะนี้จึง เป็นทางเลือกที่ดีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยขายทรัพย์สินหรือขายกิจการ ที่พิจารณาได้ดังนี้

2.1 ถ้า เป็นแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีทรัพย์สินซึ่งรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ การแปรรูปงานลักษณะนี้ก็สามารถทำได้ ซึ่งจะต้องควรระวังงานส่วนของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมอาจจะโต้แย้งและขอคืนกรรมสิทธิ์

ดังนั้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอาจขายทรัพย์สินในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเอง ดังเช่น ที่กฟผ. ๑ ได้ขายโรงไฟฟ้าระยองให้แก่บริษัทผลิตไฟฟ้าจำกัด (มหาชน)

2.2 ถ้า เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยที่ทรัพย์สินอยู่บนที่ดินที่เช่ามาจากเอกชน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ทว่าความตกลงให้ผู้เช่าโดยสิทธิการเช่าได้ แต่ได้ เป็นที่ดินที่เช่ามาจากกรมธนารักษ์ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจงานลักษณะนี้อาจไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้เช่าสมบัติการเช่าเป็นเอกชน ซึ่งจะต้องดำเนินการประมูล ซึ่งไม่จูงใจเอกชนอยากซื้อทรัพย์สินหรือกิจการ เนื่องจากมีความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนเกิดขึ้น

ดังนั้น การขายไฟฟ้าฝ่ายผลิตควรทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้โดยการขายทรัพย์สินหรือกิจการเพียงบางส่วนเท่านั้น

3. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้น

เนื่องจาก กทข. เป็นรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภค ซึ่งมีความจำเป็นในการซื้อขายตามมหาชนอยู่ จึงมีความจำเป็นในการดำรงอยู่ของความเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป และมีความชัดเจนเรื่องพระราชบัญญัติจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่มีโครงสร้างทุนใหม่เป็นทุนเรือนหุ้น จึงทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่สามารถทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นได้

ในความคิดเห็นของผู้วิจัย ถึงแม้ว่ากรณีที่ทำการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ทำการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้น และขายหุ้นให้แก่เอกชนไม่เกิน 50 % เพื่อให้มีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารที่ยังคงเป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตอยู่ก็ตาม ถึงแม้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะยังคงมีความเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและไม่ใช่อำนาจมหาชน ซึ่งถ้าหากจะทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นให้อำนาจมหาชน ก็จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายรองรับไว้ด้วย ซึ่งการที่จะนำเอกชนมาถือหุ้นอำนาจเหนือเอกชนด้วยกัน ถือได้ว่าขัดกับหลักความเป็นธรรม

ดังนั้นกรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีความจำเป็นที่จะต้องระดมทุนจากเอกชน รัฐวิสาหกิจอาจจะมีการออกหลักทรัพย์สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นส่วนเท่า ๆ กัน คล้ายกับหุ้นสามัญ แล้วออกขายให้ประชาชนทั่วไปโดยมีการออกกฎหมายและขออนุมัติจาก กต. ให้เป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนแล้ว หาระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งการออกกฎหมายในลักษณะนี้จะทำได้ง่ายกว่า และรัฐวิสาหกิจก็ยังคงมีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งจะยังคงมีอำนาจมหาชนในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อไปได้ ตัวอย่างหลักทรัพย์จะมีลักษณะอย่าง

Perpetual Certificate ที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจไปฝรั่งเศส มีลักษณะเป็นตราสารทางการเงิน ซึ่งออกโดยรัฐวิสาหกิจ ผู้ถือตราสารชนิดนี้ จะไม่มีสิทธิออกเสียงเหมือนหุ้นสามัญ แต่จะได้รับผลตอบแทนทุก ๆ ปี ซึ่งจะกำหนดเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 จะกำหนดไว้ว่าอัตราที่คงที่ ส่วนที่ 2 จะเป็นส่วนที่ผันแปร ตามกำไรหรือรายได้ที่องค์กรนั้นหาได้ ตราสารนี้จึงเป็นตราสารที่มีลักษณะกึ่งหนี้กึ่งทุน เป็นตราสารที่นำมาใช้สิทธิเสียงในการดำเนินงาน เป็นลักษณะของตราสารหนี้ แต่จะมีการนำสิ่งตอบแทนลักษณะคล้ายการปันผลจะเป็นประเภทที่มี ระยะเวลาที่กำหนดของตราสารหรือไม่ก็ได้ ไม่มีการกำหนดจำนวนเงินต้นสำหรับจ่ายคืน ตราสารประเภทนี้จะมิใช่ข้อดีคือรัฐสามารถคงสิทธิในการบริหารงานไว้ตามเดิมได้ เมื่อเปรียบเทียบกับ การออกหุ้นกู้ ซึ่งจะมีการกำหนดดอกเบี้ย การไถ่ถอนไว้และไม่มีความเสี่ยงในการดำเนินงาน และการคืนเงินต้นซึ่งหากมองด้านผู้ออกตราสาร จะทราบว่ากิจการมีการจ่ายดอกเบี้ยและคืนเงินต้นเมื่อครบกำหนดไถ่ถอนและด้านผู้ลงทุนจะได้รับผลตอบแทนจากอัตราดอกเบี้ย ส่วนการออก Perpetual Certificate ผู้ลงทุนจะได้รับผลตอบแทนที่แน่นอนส่วนหนึ่ง และผันแปรตามกำไรหรือรายได้ ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ผู้ลงทุนมากกว่าหุ้นกู้ และทำให้ผู้ออกตราสาร สามารถคงสิทธิในการบริหารได้ แต่จะมีภาระในการจ่ายผลตอบแทนในส่วนที่ผันแปรตามกำไร ซึ่งอาจสูงกว่าการจ่ายดอกเบี้ยในหุ้นกู้ หากกิจการมีกำไรมาก อย่างไรก็ตาม การที่ กสท. จะประกาศตราสารใดเป็นหลักทรัพย์ขึ้นกับความเห็นที่รู้จักของลักษณะตราสารต่อประชาชนด้วย สำหรับตราสารประเภทนี้ยังไม่เป็นที่รู้จักต่อผู้ลงทุน ซึ่งอาจมีผลต่อการซื้อตราสารประเภทนี้ได้ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับ ผู้ที่จะระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ จะเลือกออกตราสารประเภทใดด้วย แต่หากมีการประกาศเปิดกว้างไว้ ก็จะเป็นผลดีกับผู้ที่ต้องการระดมทุน ที่จะเลือกออกตราสารมาระดมทุน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

สำหรับข้อเสนอที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะทำการแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน แล้วเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ในขณะนี้ข้าพเจ้าจึงยังไม่เห็นด้วย เนื่องจาก การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ยังต้องดำรงความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอยู่ อันเนื่องมาจากยังไม่มียกกฎหมายของไทย ในการควบคุมกำกับดูแล กิจการสาธารณูปโภคที่ดำเนินการโดยเอกชน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะขาดอำนาจมหาชนในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์



4. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการตั้งบริษัทในเครือ ซึ่งจะพิจารณาได้ว่า

- 4.1 บริษัทในเครือยังคงมีความเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่
- 4.2 บริษัทในเครือ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

ในกรณี 4.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตสามารถทำได้ แต่เนื่องจากบริษัทในเครือยังมีความเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ กฎระเบียบที่บังคับกับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมีผลบังคับกับรัฐวิสาหกิจนี้ด้วย จึงเป็นการแปรรูปที่ไม่เหมาะสมนัก

ในกรณี 4.2 จะทำให้บริษัทในเครือมีความคล่องตัวในการบริหารธุรกิจไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบที่บังคับกับรัฐวิสาหกิจ แต่อาจมีปัญหาในการโอนทรัพย์สินบางประเภทให้กับบริษัทในเครือ คือ ถ้าเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สามารถโอนทรัพย์สินนั้นให้กับบริษัทในเครือได้

ในส่วนที่เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการเช่า จากเอกชน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะสามารถโดยสิทธิการเช่าได้ตามข้อตกลงในสัญญาเช่า แต่ถ้าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการเช่าจากกรมธนารักษ์ บริษัทในเครือ จะต้องดำเนินการประมูล แต่บริษัทในเครืออาจหาเรื่องขอเช่าโดยอ้างว่าเป็นที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการประมูล

5. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการให้สัมปทาน

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสามารถให้สัมปทานโดยให้เอกชนที่รับสัมปทานเช่าที่ดินจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ ตัวอย่างเช่น ในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) ซึ่งจะมีการกำหนดพื้นที่ให้สัมปทานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อาจให้เอกชนเช่าที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ ซึ่งตราบดที่ยังได้รับสัมปทานอยู่ ผู้ได้รับสัมปทานก็มีความมั่นใจว่า ควรจะไม่มีใครยกเลิกสัญญาเช่าที่ดินของรัฐวิสาหกิจนั้น แต่ถ้าเอกชน

ต้องเช่าที่ดินจากเอกชนในการดำเนินการดำเนินงานได้กิจการไฟฟ้าซึ่งตามกฎหมายไทยระบุว่า จะทำสัญญาเช่าที่ดินไม่เกิน 30 ปี ซึ่งเมื่อสัญญาหมดอายุลง เอกชนจะไว้มั่นใจจะสามารถต่ออายุสัญญาเช่าที่ดินอีกหรือว่า

งานกรณีทำให้เอกชนเช่าที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน รัฐวิสาหกิจก็สามารถให้เช่าที่ดินนั้นได้ ถ้าเป็นการเช่าก่อนเอกชนที่ได้ดำเนินการซึ่งมีวัตถุประสงค์เดียวกับการเวนคืนที่ดิน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย