

องค์กรด้านการพลังงานไฟฟ้าในประเทศไทย

ความเป็นมาของกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

1. กิจการไฟฟ้านครหลวง

การใช้ไฟฟ้าเพื่อแสงสว่างนั้น¹ เริ่มมีใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2427 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโรด) ซึ่งในครั้งนั้นท่านมีบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าหมื่นไวยวรนาถดำริว่า การจุดไฟระย้าแกวซึ่งใช้น้ำมันก๊าดที่ห้องพระโรงกลางบนพระที่นั่งจักรีมหาปราสาทนั้นยุ่งยากมาก คือ ถ้าระยะของไส้หรือการแต่งไส้ไม่ดี ไฟจะลุกโชนและอาจเกิดอัคคีภัยได้ง่าย จึงได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อขอให้เปลี่ยนเป็นใช้ไฟฟ้า โดยจะเป็นผู้ลงทุนเอง ท่านได้ขายที่ดินอันได้รับมรดกจากบิดาที่ตำบลวัดละมุด บางอ้อ เป็นมูลค่า 180 ชั่ง (14,400 บาท) และให้นายมาโยลา (Mr. Mayola) ชาวอิตาลี ซึ่งมารับราชการเป็นผู้ฝึกทหารเดินทางไปซื้อเครื่องจักรเครื่องไฟฟ้าที่ประเทศอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2427 เจ้าหมื่นไวยวรนาถได้สั่งการอย่างรอบคอบยิ่ง กล่าวคือ ให้มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสองเครื่อง เพื่อจะได้ผลัดเปลี่ยนกันได้ และสายไฟฟ้าที่จะใช้ข้ามถนนนั้นก็ให้ทำเป็นเคเบิลฝังใต้ดิน และได้เตรียมซื้อสายเคเบิลสำหรับฝังสายใต้ดินจากโรงทหารหน้า คือ กระทรวงกลาโหมในปัจจุบันถึงพระบรมมหาราชวัง และ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, อดีตไฟฟ้าไทย, (กรุงเทพมหานคร : หน้า 2-4.

เตรียมซื้อโคมไฟต่าง ๆ และหลอดไฟสำหรับจะใช้กับโคมกึ่งระย้าแก้วานพระที่นั่งจักรีมหาปราสาท เพราะคาดการณ์เอาไว้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะต้องทรงโปรดให้ใช้ไฟฟ้าในพระบรมมหาราชวังอย่างแน่นอน ซึ่งก็ปรากฏว่าเป็นจริงดังความคาดหมายไว้ ส่วนค่าใช้จ่ายที่ได้ทรงออกไปในการติดตั้งไฟฟ้านั้นได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เบิกคืนมาได้ภายหลัง ต่อจากนั้นผู้คนในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็เริ่มนิยมใช้ไฟฟ้ากันมากขึ้นเป็นลำดับ เจ้าหมื่นไวยวรนาถจึงได้วางแผนการที่จะสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่เพื่อให้บริการประชาชนในกรุงเทพฯ ได้ใช้ไฟฟ้าโดยจะจัดเป็นรูปบริษัทร่วมมือกับชาวต่างประเทศต่อไป แต่เป็นที่น่าเสียดายที่แผนการนั้นต้องล้มเลิกไป โดยมีสงครามฮ่อเกิดขึ้น เจ้าหมื่นไวยวรนาถจึงต้องไปราชการทัณฑ์เนินการปราบปรามพวกฮ่ออยู่เป็นเวลานาน

ในเดือนพฤษภาคม 2430 รัฐบาลได้ให้สัมปทานในการเดินรถรางเทียมม้าจากบางคอแหลมถึงพระบรมมหาราชวังแก่นายจอห์น ลอฟตัส (Mr. John Loftus) และนาย เอ ดูเพลซี เดอ ริเชอลีเออ (Mr. A Du Plesis de Richelieu) ต่อมามีการโอนสัมปทานให้บริษัทชาวอังกฤษชื่อ บริษัทรางรางกรุงเทพ จำกัด (Bangkok Tramways Co., Ltd) ซึ่งได้ดำเนินการต่อมาระยะหนึ่ง แต่ประสบการขาดทุน ต่อมาได้เลิกกิจการและโอนสัมปทานให้บริษัทชาวเดนมาร์คในปี พ.ศ. 2435 บริษัทนี้ได้เปลี่ยนจากรถรางเทียมม้าเป็นรถรางใช้กำลังไฟฟ้าเป็นผลสำเร็จ เมื่อปี พ.ศ. 2437 ซึ่งเป็นเวลาที่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปส่วนมากยังไม่มีรถรางไฟฟ้าใช้กัน

ทางราชการได้รับดำเนินการเรื่องไฟฟ้าต่อมาตั้งแต่ พ.ศ. 2437 จนถึง พ.ศ. 2440 จึงได้รอนกิจการให้บริษัทอเมริกัน ชื่อ Bangkok Electric Light Dyndicate ส่วนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องแรกในประเทศไทยของเจ้าหมื่นไวยวรนาถนั้นได้มอบให้กรมทหารเรือใช้ต่อไป บริษัทอเมริกันได้ทำสัญญายอมจ่ายแสงไฟจุดโคมตามถนนหลวงและที่ทำการราชการต่าง ๆ ด้วย ต่อมาได้มีการแก้ไขสัญญาหลายครั้งหลายคราว ได้ดำเนินการอยู่พักหนึ่งก็ขาดทุน จึงได้รอนกิจการให้แก่บริษัทไฟฟ้าสยามจำกัด (Siam Electricity Co., Ltd.) ซึ่งชาวเดนมาร์คชื่อว่า นายอ็อก เวสเตินโฮลส์ (Mr. Aage Westenholz)

เป็นผู้ดำเนินการจดทะเบียนบริษัท ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2441 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะรวบรวมสัมปทานสัญญาเดินรถรางและสิทธิต่าง ๆ ของบริษัทก่อน และได้สำเร็จตามความประสงค์เมื่อ พ.ศ. 2444 บริษัทไฟฟ้าสยาม จำกัดจึงได้รับสัมปทานเดินรถราง ซึ่งในขณะนั้นมีอยู่สองสาย ได้แก่ สายบางคอแหลมและสายสามเสน และได้สัมปทานจากนายกระแสไฟฟ้าในกรุงเทพฯ บริษัทไฟฟ้าสยามจำกัดได้ตั้งสถานที่ทำการและโรงจักรที่ข้างวัดราชบูรณราชวรวิหาร (วัดเลียบ) อันเป็นสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของการไฟฟ้านครหลวงในปัจจุบัน

ต่อมาเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2482 บริษัทไฟฟ้าสยามจำกัดได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด (Thai Electric Corporation Co., Ltd.) และเมื่อหมดสัมปทานแล้ว รัฐบาลจึงได้เข้าดำเนินการเสียเอง เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2493 โดยเปลี่ยนชื่อเป็นการไฟฟ้ากรุงเทพ (Bangkok Electric Works) ซึ่งเป็นองค์การกิจการขึ้นกับกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่จ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในจังหวัดพระนครและธนบุรีทางด้านใต้ โดยถือคลองบางลำพูและคลองบางกอกน้อยเป็นเส้นแบ่ง ส่วนทางด้านเหนือนั้น การไฟฟ้าหลวงสามเสนเป็นผู้จำหน่าย การไฟฟ้าหลวงสามเสนนี้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงนครบาลและผู้บังคับบัญชากรมสุขาภิบาล ในสมัยนั้นเป็นผู้ดำเนินการโดยให้จัดเป็นรัฐวิสาหกิจ การก่อสร้างได้เริ่มเมื่อ พ.ศ. 2455 ได้ทำการทดลองเดินเครื่องเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2456 และเริ่มจำหน่ายกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ พ.ศ. 2457 เป็นต้นมา

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง กิจการไฟฟ้าได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก ทั้งในระยะต่อมาปริมาณความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าได้ทวียิ่งขึ้นตามความ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ขาดแคลนพลังงานไฟฟ้าและเพื่อปรับปรุงขยายบริการไฟฟ้าให้กว้างขวางสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และความต้องการในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม รัฐบาลจึงได้พิจารณารวมการไฟฟ้ากรุงเทพฯ และการไฟฟ้าหลวงสามเสนเข้าด้วยกันเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2501 ใช้ชื่อว่า

การไฟฟ้านครหลวง โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 โดยรับผิดชอบกิจการไฟฟ้าในเขตกรุงเทพ ธนบุรี นนทบุรี สมุทรปราการ

อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้านครหลวง

การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจหน้าที่จัดทำห้าด้มา จากนายพลังงานไฟฟ้าและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจเกี่ยวเนื่อง หรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้านครหลวงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งรวมเรียกว่าเขตจำหน่ายของการไฟฟ้านครหลวง มีเนื้อที่รวมกันทั้งสิ้นประมาณ 3,106 ตารางกิโลเมตร ²

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการสร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ปล่อยให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ปล่อยให้ยืม ดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของการไฟฟ้านครหลวง การซื้อ จัดหา เช่า ปล่อยให้เช่า ปล่อยให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ สืบราคาและวางแผนงานที่จะทำใหม่หรือขยายเพิ่มเติม กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการและความสะดวกต่าง ๆ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีการชำระราคาและค่าบริการ จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของการไฟฟ้านครหลวง และกู้ยืมเงิน หรือลงทุน รวมทั้งจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่กิจการของการไฟฟ้านครหลวง หรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการของการไฟฟ้านครหลวง ³

² พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 6

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13.

2. กิจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ไฟฟ้าเริ่มต้นนำมาใช้ประโยชน์ในกรุงเทพมหานคร เป็นแห่งแรกในหมู่เจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก่อน และเมื่อกิจการไฟฟ้าได้รับการก่อตั้ง จนกระทั่งสามารถจำหน่ายกระแสไฟฟ้าไปยังประชาชนทั่วไปแล้ว ความนิยมใช้ไฟฟ้าก็ค่อย ๆ แพร่จากนครหลวงไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ต่อมาได้มีการประกาศพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ปรากฏว่าท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลผ่านทางข้าหลวงเทศาภิบาล (ต่อมาเรียกสมุหเทศาภิบาล) ซึ่งหน้าที่หนึ่งของกิจการสุขาภิบาล คือการจุดโคมไฟส่องสว่างตามถนนในเวลาค่ำคืน โดยแต่เดิมใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง ภายหลังได้มีเอกชนขออนุญาตจากสมุหเทศาภิบาล ตั้งโรงจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในเขตสุขาภิบาลที่เจริญและมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นชอบด้วย นอกจากในเขตสุขาภิบาลแล้ว เอกชนหลายรายก็ได้ขออนุญาตตั้งโรงจำหน่ายกระแสไฟฟ้าตามตำบล อำเภอ และจังหวัดต่าง ๆ ในช่วงปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6⁴

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงเล็งเห็นว่าเท่าที่ผ่านมากการจัดตั้งโรงไฟฟ้าในภูมิภาคต่าง ๆ ยังไม่มีแบบแผนที่แน่นอนจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเจ้าหน้าที่จากกระทรวงต่าง ๆ เป็นกรรมการเพื่อประชุมปรึกษา ร่างหนังสืออนุญาตขึ้นไว้เป็นแบบอย่างไว้ทั่ว⁵ ผลการประชุมของคณะกรรมการชุดดังกล่าว

⁴ สงวน อึ้งคง, สิ่งแรกในเมืองไทย ชุด 3 (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2503), หน้า 151.

⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 พ.10/7 เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 7 กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เรื่องหม่อมเจ้านิตยากรขอตั้งโรงไฟฟ้าและเรื่องรอนการควบคุมอนุญาตตั้งโรงไฟฟ้า (26 พฤษภาคม 2471 - 27 มิถุนายน 2471).

เห็นสมควรให้กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ซึ่งมีเจ้าหน้าที่แผนกช่างไฟฟ้ารับใบคำเนินการ เรื่องการควบคุมการอนุญาตทำไฟฟ้า ทั้งที่ได้ก่อตั้งขึ้นก่อนแล้วและที่อยู่ในระหว่างขออนุญาต ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงเห็นชอบและโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพาณิชย์ และคมนาคมเป็นเจ้าหน้าที่รับใบควบคุมและให้กระทรวงมหาดไทย ส่งสมุหเทศาภิบาลมอบการ นี้ให้กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม หากมีผู้ขออนุญาตก่อตั้งจำหน่ายไฟฟ้าให้สมุหเทศาภิบาล คำเนินการตรงต่อกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2471 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471⁶ ซึ่ง กิจการที่อยู่ในข่ายควบคุมพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ กิจการรถไฟ, รถราง, ขุดคลอง, เดิน อากาศ, ประปา, ชลประทาน, โรงไฟฟ้าและบรรดากิจการอื่นอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือ ผาสุกแห่งสาธารณชนตามแต่จะได้ออกพระราชกฤษฎีการะบุไว้ จึงมีผลให้ผู้ที่จะขอตั้งโรงไฟฟ้า รวมทั้งผู้ที่ได้ตั้งโรงไฟฟ้าอยู่เดิมก่อนที่จะมีการประกาศพระราชบัญญัตินี้ ต้องยื่นเรื่อง รวขออนุญาตต่อกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เพื่อขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือ สัมปทานในการตั้งโรงไฟฟ้า แต่เนื่องจากมีผู้ขออนุญาตตั้งโรงไฟฟ้าในท้องที่เดียวกันหลายราย และส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดเป็นของเอกชน จึงทำให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องการ ขออนุญาตว่าจะให้รายใดเป็นผู้ได้รับสัมปทานเพียงรายเดียวในแต่ละท้องที่ ด้วยเหตุนี้พระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชดำริสืบรักษาในการประชุมเสนาบดีสภา เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2471 และที่ประชุมเสนาบดีสภาได้ตกลงร่วมกันว่าเรื่องเกี่ยวกับการไฟฟ้ามีข้อควร คาใจ 3 ประการ คือ⁷

6 "พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่ง สาธารณชน พุทธศักราช 2471," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45 ตอน 54 วันที่ 13 ตุลาคม 2471.

7 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 พ.10/13 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เรื่องผู้มีชื่อขอตั้งโรงไฟฟ้าในชนบทต่าง ๆ (9 มกราคม 2471 - 27 กันยายน 2472).

1. การไฟฟ้าควรอยู่ในมือรัฐบาล
2. ตามหัวเมือง การไฟฟ้าควรมอบให้สุขาภิบาลในท้องที่จัดการตัวเอง ถ้าสามารถจะทำได้ แต่ถ้ามีผู้ทำอยู่แล้วหรือสุขาภิบาลไม่สามารถจะทำได้จะต้องอนุญาตให้เอกชนทำก็ควรมีข้อไว้ให้เอากลับคืนมาได้ตามโอกาส
3. ตามบัญชีที่มีผู้ขออนุญาตนั้น ที่ได้รับอนุญาตไปแล้วควรยอมไม่ขัดข้อง แต่ให้จัดทำเสียให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ส่วนที่ขอใหม่ควรให้โอกาสแก่สุขาภิบาลเสียก่อน ต่อเมื่อสุขาภิบาลไม่สามารถจะทำได้จึงจัดให้เอกชนทำ ถ้ามีคำขอมหาหลายรายควรคำนึงถึงผู้ที่มีหลักฐานดีและผู้ที่เป็น local man.

จากแนวทาง 3 ประการดังกล่าว กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม จึงได้ทำการคัดเลือกผู้สมควรได้รับสัมปทานตั้งโรงไฟฟ้าท้องที่ละ 1 ราย และขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตลงนามให้สัมปทานเป็นราย ๆ ไป

กิจการไฟฟ้าสุขาภิบาลและเทศบาล

แม้ว่าสุขาภิบาลตามหัวเมือง จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 หรือตั้งแต่ พ.ศ. 2451 แล้ว แต่กิจการไฟฟ้าของสุขาภิบาลเพิ่งเริ่มขึ้นอย่างจริงจังภายหลังที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริส ในการประชุมเสนาบดีสภา เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2471 ให้ถือตามข้อตกลงของที่ประชุมเสนาบดีสภาเกี่ยวกับข้อควรคำนึง 3 ประการ ในการพิจารณาอนุญาตตั้งโรงไฟฟ้างดงกล่าวมาแล้ว ซึ่งได้ระบุไว้ชัดเจนว่าให้สุขาภิบาลจัดการไฟฟ้าตามหัวเมือง ถ้าสามารถทำได้ แต่ถ้ามีผู้ทำอยู่แล้วหรือสุขาภิบาลไม่สามารถทำได้ก็อนุญาตให้เอกชนทำ แต่มีข้อแม้ว่าทางการอาจขอกลับคืนมาดำเนินการเองในภายหลัง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2472 ซึ่งเป็นปีถัดมา จึงได้มีการจัดตั้งแผนกไฟฟ้าขึ้นในกองบุรีภิบาล กรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย เพื่อทำหน้าที่สำรวจและจัดสร้างการ

ไฟฟ้าตามสุขาภิบาลต่าง ๆ ทั่วพระราชอาณาจักรเท่าที่ได้พิจารณาเห็นสมควร⁸ และได้มีการพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้งโรงจำหน่ายไฟฟ้าในเขตสุขาภิบาลเมื่อครบปฐมขึ้นเป็นแห่งแรกในปีเดียวกันนั้น โดยได้เริ่มก่อสร้างในปี พ.ศ. 2473 หลังจากนั้นก็ได้ดำเนินการจัดสร้างการไฟฟ้าให้กับสุขาภิบาลในหัวเมืองต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่นั้นมา

ต่อมาเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และในปีต่อมาคือปี พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ทำให้สุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นเปลี่ยนสภาพเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามฐานะแห่งชุมชนและสภาพที่ตั้งแห่งสุขาภิบาลนั้น ดังนั้นการไฟฟ้าสุขาภิบาลจึงได้เปลี่ยนมาเป็นการไฟฟ้าเทศบาลตามสภาพ ส่วนแผนกไฟฟ้า ได้รับการปรับปรุงมาเป็นกองไฟฟ้าสังกัดกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2477 และภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นกองไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในปี พ.ศ. 2496

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดภาวะขาดแคลนในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งน้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องกำเนิดไฟฟ้าของเทศบาลต่าง ๆ ต้องชำรุดทรุดโทรมลงมาก เนื่องจากการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงจำเป็นต้องใช้น้ำมันอันปะปนกันหลายชนิด ทำให้เครื่องยนต์ที่เป็นกำลังจุดเครื่องกำเนิดไฟฟ้าต้องชำรุดเสียหาย เครื่องอะไหล่ขาดแคลนเพราะหาซื้อจากต่างประเทศไม่ได้ การไฟฟ้าเทศบาลบางแห่งถูกระเบิดชำรุดเสียหายจนเกือบใช้การไม่ได้ เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2488 และหลังจากนั้น 2-3 ปี รัฐจึงให้กรมโยธาเทศบาลเร่งรีบบูรณะกิจการไฟฟ้าของเทศบาลที่ชำรุดทรุดโทรมและพิจารณาจัดตั้งเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากเป็นภาวะ

⁸ เจิม สายัณห์พล, "การก่อสร้างและบูรณะการไฟฟ้าในต่างจังหวัด," คำบรรยายทางวิทยุกระจายเสียง (กรมโยธาเทศบาล, พ.ศ. 2496), หน้า 1. (อัดสำเนา)

หลังสงครามรัฐบาลจึงมีภาระต้องบูรณปฏิสังขรณ์บ้านเมืองหลายด้าน ประกอบกับการที่กรมโยธาเทศบาลต้องรับผิดชอบงานบูรณะและก่อสร้างการไฟฟ้าเทศบาลควบคู่กันไปกับงานโยธาอื่น ๆ จึงทำให้ไม่สามารถพัฒนากิจการไฟฟ้าเทศบาลให้ก้าวหน้าทันการได้ และสิ่งสำคัญที่สุดคือ รากฐานกิจการเทศบาลของประเทศไทยยังไม่มั่นคงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ จึงทำให้การขยายตัวของกิจการไฟฟ้าเทศบาลเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น

การจัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การที่กิจการไฟฟ้าเทศบาลไม่สามารถขยายตัวเพื่อให้บริการกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนในส่วนภูมิภาคได้อย่างเพียงพอ จึงมีเอกชนขอสัมปทานเพื่อดำเนินกิจการจำหน่ายไฟฟ้าในช่วงปี พ.ศ. 2490-2497 หลายราย กล่าวคือ ประเภทขอสัมปทาน 25 ปี มี 35 แห่ง และประเภทขอสัมปทาน 5 ปี มี 32 แห่ง แม้ว่าจำนวนกิจการไฟฟ้าสัมปทานของเอกชนจะมีเป็นจำนวนมากกว่าของรัฐบาล แต่ส่วนใหญ่เป็นกิจการไฟฟ้าขนาดเล็ก ลงทุนต่ำ และยังคงได้รับการประคับประคองจากทางราชการ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการไฟฟ้าต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคให้ดีขึ้น จึงได้จัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขึ้นเป็นองค์การเอกเทศ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน¹⁰

องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2497 มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ

⁹ เสนาะ เอี่ยมโรภาส, "การบริหารงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค,"

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), หน้า 28.

¹⁰ "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2497," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 18 วันที่ 11 มีนาคม 2497.

- อำนวยบริการแก่รัฐบาลและประชาชนในกิจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- ประกอบธุรกิจอันเกี่ยวเนื่องกับการผลิตกระแสไฟฟ้าและธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับกิจการไฟฟ้า ตลอดจนการถ่ายทำภาพยนตร์และโฆษณา

การดำเนินการอาศัยงบประมาณของรัฐบาล โดยกำหนดทุนขององค์การเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 150 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจ่ายทุนประเดิมให้ 5 ล้านบาท จากงบประมาณรายจ่ายวิสามัญลงทุนประจำปี พ.ศ. 2497 ประเภทบูรณะกิจการไฟฟ้า การบริหารงานขององค์การอยู่ภายใต้การควบคุมของราชการ กรมโยธาเทศบาลและรัฐบาล โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การ ตลอดจนมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ซึ่งรายละเอียดในการดำเนินงานตลอดจนปัญหาขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีดังต่อไปนี้ 11

1. การดำเนินงานในระยะแรก

ในการดำเนินงานในระยะแรก คณะกรรมการองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคชุดแรกได้กำหนดโครงการและวางแผนงานไว้ ดังนี้

- 1.1 ให้ตั้งสำนักงานชั่วคราวที่ตึกกรมโยธาเทศบาล เชียงสะพานผ่านฟ้าลีลาศ
- 1.2 ให้ก่อสร้างการไฟฟ้าทุกอำเภอที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ ซึ่งขณะนั้นมีอยู่ 227 อำเภอในชั้นแรกให้ก่อสร้างเฉพาะอำเภอที่ดำเนินการแล้วไม่ขาดทุน รวม 87 แห่ง ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี และให้ดำเนินการเป็นรูปบริษัทเรียกว่าบริษัทไฟฟ้าอำเภอแต่ละอำเภอ องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถือหุ้นร้อยละ 51 อีกร้อยละ 49 ขายให้เอกชนกำหนดมูลค่ายุทธและ 100 บาท ชำระครั้งแรกหุ้นละ 25 บาท

11 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, หนังสือที่ระลึกวันเปิดสำนักงานกลาง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 28 กันยายน 2514 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514) หน้า

1.3 ให้ซื้อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอุปกรณ์ติดตั้งช่วยการไฟฟ้าของเอกชนที่ไม่
มีทุนทรัพย์จะขยายกิจการได้ อดยาคัดเป็นราคาหุ้นที่ร่วมลงทุน

1.4 ให้ซื้อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอุปกรณ์เพื่อติดตั้งและบูรณะการไฟฟ้าของ
เทศบาลที่ไม่มีงบประมาณเพียงพออดยาคัดเทศบาลผ่อนชำระและให้คิดค่าส่วนแบ่งเป็นรายหน่วยที่
ผลิตได้ในระหว่างที่ยังชำระไม่หมด

1.5 ให้รับซื้อกิจการไฟฟ้าของเอกชนที่ไม่อาจดำเนินการได้มาดำเนินการต่อ
ไปเป็นรูปบริษัทเพื่อระงับความเดือดร้อนของประชาชน ถ้าเป็นการไฟฟ้าจังหวัดให้เรียกว่า
บริษัทไฟฟ้าจังหวัด

1.6 พนักงานที่จะดำเนินการในองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคระยะแรกถ้าไม่
จำเป็นให้ยืมตัวจากกรมโยธาเทศบาลก่อน อดยาคัดเงินพิเศษให้ซึ่งรวมทั้งตัวผู้ดำเนินการด้วย

2. การดำเนินงานในระยะต่อมา สรุปสาระสำคัญดังนี้

2.1 ก่อสร้างอาคารสำนักงานในบริเวณทวดพิศดู กองก่อสร้างของกรมโยธา
เทศบาลริมคลองประปาสามเสน ถนนพระราม 6

2.2 ดำเนินกิจการไฟฟ้าแต่ละแห่งเป็นรูปบริษัทตามแผนงานของคณะกรรมการ
การ แต่เนื่องจากการขายหุ้นทำได้ยาก เพราะฐานะของการไฟฟ้าแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน ซึ่ง
ส่วนมากขาดทุน ดังนั้นในปี 2498 จึงมีการเสนอขออนุมัติยุบองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และจัดตั้ง
เป็นบริษัทรวมเพียงแห่งเดียว แต่การยุบองค์การมิอาจกระทำได้ทันที จึงต้องจัดตั้งบริษัทขึ้นก่อน
แล้วให้องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคร่วมถือหุ้นด้วยและโอนหนี้สินให้แก่บริษัท เมื่อเรียบร้อยแล้วให้
ยุบองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ดังนั้น คณะกรรมการองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงได้ดำเนินการ
จดทะเบียนเป็นบริษัท ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำกัด แต่ปรากฏการขายหุ้นให้เอกชนไม่เป็นผล
ประชาชนไม่นิยม มีผู้ซื้อหุ้นเพียง 27,000 หุ้นเศษ และชำระค่าหุ้นแล้วเพียง 500,000 บาท
เศษ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเงินที่องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ลงทุนไปแล้วถึงประมาณ 150 ล้านบาท
จึงได้ยกเลิกการดำเนินการในรูปบริษัทเมื่อปี พ.ศ. 2500

2.3 ดำเนินกิจการไฟฟ้าต่าง ๆ ตามสถิติเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2501 องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีการไฟฟ้า ซึ่งเปิดดำเนินการแล้วอยู่ในความควบคุม 104 แห่ง เป็นการไฟฟ้าจังหวัด 8 แห่งและการไฟฟ้าอำเภอและตำบล 96 แห่ง

2.4 ท้าการก่อสร้างการไฟฟ้าตามแผนงานที่วางไว้ โดยการไฟฟ้านครหลวงรับเป็นผู้ทำการก่อสร้างเนื่องจากองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังไม่มีพนักงานและเครื่องมือเพียงพอ ต่อมาในปี พ.ศ. 2500 องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงทำการก่อสร้างเองเพื่อตัดปัญหาความยุ่งยากด้านการเบิกจ่ายค่าอุปกรณ์ไฟฟ้า

2.5 ช่วยเหลือกิจการไฟฟ้าของเอกชนตามแผนงานด้วยการซื้อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอุปกรณ์ติดตั้งโดยคิดเป็นเงินค่าหุ้นที่ลงทุนร่วมกัน แต่กิจการไฟฟ้าของเอกชนไม่สามารถดำเนินการต่อไปเองได้ ปรากฏว่ามีการขายกิจการกลับมาให้องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอีก ยังคงเหลือเอกชนที่ร่วมลงทุนต่อเพียง 2 รายเท่านั้น คือ บริษัทไฟฟ้าสะพานหิน จังหวัดพิจิตร และบริษัทไฟฟ้าศรีราชา จังหวัดชลบุรี

2.6 ช่วยเหลือกิจการไฟฟ้าของเทศบาลตามแผนงานด้วยการซื้อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอุปกรณ์ ติดตั้งและบูรณะการไฟฟ้าของเทศบาล ทั้งนี้ให้เทศบาลผ่อนชำระและคิดค่าส่วนแบ่งจากเทศบาลเป็นรายหน่วยที่ผลิตได้ในระหว่างที่ผ่อนชำระยังไม่หมด จำนวนกิจการไฟฟ้าเทศบาลให้องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ช่วยเหลือติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้ามีจำนวน 36 แห่ง แต่ปรากฏว่าเทศบาลเหล่านั้นมิได้ส่งเงินผ่อนชำระตามที่ตกลงกันและค่าส่วนแบ่งก็มิได้จ่ายให้องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาด้านเงินทุนหมุนเวียนขององค์การ

3. ปัญหาด้านสถานะการเงินและการแก้ไข

การที่องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีเงินทุนประเดิมเพื่อดำเนินการตามกฎหมายเพียง 5 ล้านบาท แต่มีหน้าที่ดำเนินการไฟฟ้าอย่างกว้างขวางดังกล่าวมาแล้ว จำเป็นต้องกู้เงินจากกระทรวงการคลังและธนาคาร เพื่อจัดซื้อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้า องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีภาระต้องชำระดอกเบี้ยหลายล้านบาท ขณะที่เงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอ เพราะเทศบาลส่วนใหญ่มิชำระเงินตามข้อตกลง เป็นเหตุให้ฐานะการเงินต้องทรุดหนักและมี

ผลกระทบต่องานก่อสร้างใหม่ ๆ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านสถานการณ์เงินขององค์กร ซึ่งดำเนินการดังต่อไปนี้

3.1 เปลี่ยนแปลงการบริหารด้วยการปรับปรุงคณะผู้บริหารระหว่างปี พ.ศ. 2502-2503 และให้การไฟฟ้าต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แทนการขึ้นต่อกองไฟฟ้าภูมิภาค กรมโยธาเทศบาล

3.2 เพิ่มรายได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ยกเลิกการรั่วไหลไฟฟ้าเหมารายดวง ปรับปรุงการขยายเขตและ เชื่อมโยงจำกัดเงินหมุนเวียนของสำนักงานการไฟฟ้าภาค เร่งรัดเก็บเงินลูกหนี้ภายใน 2 เดือน เปลี่ยนสายเมนการไฟฟ้าที่ใช้หมากาก้าใหญ่ขึ้น ขอรับโอนการไฟฟ้าของกรมโยธาเทศบาลที่มีอยู่เดิม 5 แห่ง มาเป็นขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

3.3 ลดรายจ่ายด้วยการจัดซื้อน้ำมันจากองค์การเชื้อเพลิงโดยตรง ห้ามบรรจุพนักงานเพิ่ม ยกเลิกวิธีการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางแบบเหมาจ่าย เลิกเช่าสำนักงานโดยย้ายมาอยู่กับห้องเก็บพัสดุ

3.4 ควบคุมการบัญชี การเงิน และพัสดุ

3.5 ท้าแผนขอรับโอนกิจการไฟฟ้าของเทศบาลดำเนินการเอง โดยให้เทศบาลได้รับผลประโยชน์เป็นค่าบริการ เพื่อตัดปัญหาการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพของเทศบาลจนไม่อาจชำระเงินแก่องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งในระยะแรกได้รับการคัดค้านจากเทศบาลต่าง ๆ มาก ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงมีนโยบายให้เทศบาลรอนเฉพาะการผลิตกระแสไฟฟ้า ให้องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับไปดำเนินการแทนก่อน และภายหลังได้ขอรับโอนการจำหน่ายกระแสไฟฟ้ารวมทั้งการเก็บเงินมาดำเนินการเองทั้งสิ้น โดยมีการชดเชยเงินบำรุงท้องถิ่น และดำเนินการด้านไฟฟ้าสาธารณะ

จากภาระหน้าที่ที่ได้รับโอนกิจการไฟฟ้าเทศบาลมาดำเนินการแทนนั้น ท้าให้กิจการขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องขยายตัวเพิ่มขึ้นประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคแต่ผู้เดียว รวมทั้งเตรียมปรับปรุงระบบจำหน่ายเพื่อรับกระแสไฟฟ้าจากองค์การผู้ผลิตขนาดใหญ่ เช่น การไฟฟ้ายันฮี และการลิกันท์ เป็นต้น ซึ่งการปรับปรุงระบบจำหน่ายดังกล่าวจะอาศัยเพียงงบประมาณช่วย

เหลือจากรัฐบาลหรือรายได้ขององค์การย่อมไม่เพียงพอ จะต้องมีการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือธนาคารโลกมาดำเนินการ ดังนั้นรัฐบาลจึงพิจารณาให้เปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการบริหาร ตลอดจนสถานะของหน่วยงานเสียใหม่ โดยยกฐานะองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในปี พ.ศ. 2503

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค สังกัดกระทรวงมหาดไทย ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ณ วันที่ 28 กันยายน 2503 12 โดยรับโอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน และความรับผิดชอบขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในขณะนั้น มาดำเนินการ

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีทุนประเดิมเมื่อแรกสถาปนา จำนวน 87 ล้านบาทเศษ มีการไฟฟ้าอยู่ในความควบคุม 200 แห่ง มีผู้ใช้ไฟจำนวน 137,377 ราย มีพนักงาน 2,119 คน กำลังไฟฟ้าสูงสุดในปี 2503 มีเพียง 15,000 กิโลวัตต์ ซึ่งผลิตด้วยเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เครื่องยนต์ดีเซลทั้งสิ้น สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้า 26.4 ล้านหน่วย (กิโลวัตต์ - ชั่วโมง) ต่อปี มีประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากไฟฟ้าประมาณ 1 ล้านคน หรือร้อยละ 5 ของประชาชน ที่มีอยู่ทั่วประเทศในขณะนั้นประมาณ 23 ล้านคน

อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ผลิต จัดจำหน่าย จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

12 "พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 77 ตอนที่ 78 วันที่ 27 กันยายน 2503.

ไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการ รวมทั้งในประเทศ
ใกล้เคียง 13

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึง การสร้าง ชื่อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าชื่อ
ให้เช่าชื่อ ยืม หรือให้ยืม ดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ
ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การซื้อ การจัดหา เช่า ให้เช่า ให้เช่าชื่อ แลกเปลี่ยน ถือกรรม
สิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ สืบสวนและวางแผนงานที่จะ
ทำใหม่ หรือขยายเพิ่มเติม รวมทั้งกำหนดอัตราาราคายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการ และความ
สะดวกต่าง ๆ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ จัดระเบียบเกี่ยวกับ
ความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 14

พ.ศ. 2494 จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสร้างโรงไฟฟ้าทั่วราชอาณาจักร ปีต่อมา
เปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการไฟฟ้าและพลังงานแห่งประเทศไทย อีกปีต่อมาก็เป็น การพลังงาน
แห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันมีฐานะเป็นกรม คือ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน (พพ.)

จัดตั้งองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนต์ เมื่อ พ.ศ. 2497 ต่อมาเมื่อปลายปี พ.ศ.
2503 ได้ยกฐานะเป็นการลิกไนต์ (กลน.)

กรมชลประทานในสมัยที่ ม.ล.ชูชาติ กาญ เป็นอธิบดี และจอมพล ป. พิบูลสงคราม
เป็นนายกรัฐมนตรี สามารถผลักดันพระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี่ผ่านรัฐสภาได้สำเร็จในระยะแรก
เพื่อที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำ เขื่อนภูมิพล

การไฟฟ้าอันฮี่ (กพย.) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2500 รับผิดชอบการผลิตไฟฟ้าให้
ภาคกลางกับภาคเหนือ

13 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 6.

14 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13.

ในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลได้จัดตั้งการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ (กฟ.อน.) ขึ้น เพื่อผลิตไฟฟ้าป้อนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ในระยะแรก กฟ.อน. ทำการก่อสร้าง เขื่อนอุบลรัตน์ และเขื่อนน้ำพุง

ในระยะนี้การขยายตัวของกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว ได้มีการก่อสร้างแหล่งผลิตไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า สถานีไฟฟ้าแรงสูง สถานีไฟฟ้าย่อย ระบบจ่ายไฟฟ้า ไปสู่แหล่งอุตสาหกรรม และบ้านเรือนของชุมชนต่าง ๆ

เพื่อให้การพัฒนาไฟฟ้าของประเทศไทยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยรัฐจึงได้รวมรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบในการจัดหาไฟฟ้ามาเป็นหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งได้แก่ กสท. (ภาคใต้) กพข. (ภาคกลางและภาคเหนือ) และ กฟ.อน. (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) รวมกันกัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรียกชื่อย่อว่า กฟผ. เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2512 สำหรับฝ่ายจำหน่ายยังเป็นไปตามเดิม คือ กพท. ในเขตนครหลวง และ กพท. ทั่วประเทศ (นอกเหนือจากเขตที่ กพท. รับผิดชอบอยู่) นอกจากนี้ยังมี สำนักงานพลังงานแห่งชาติ คอยช่วยสนับสนุนอยู่ในขณะนั้น ซึ่งอยู่ในช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514)

นับตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการนำไฟฟ้าเข้ามาสู่ประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลา กว่า 112 ปี ที่ไฟฟ้าได้อำนวยความสะดวกอย่างอนันต์ให้กับผู้ใช้ทั่วประเทศ การพัฒนาทุกด้าน ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและยั่งยืน บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายและแนวทางที่วางไว้ทุกประการ

อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์

กฟผ. มีอำนาจหน้าที่ในการผลิต จัดหาให้ได้มา จัดส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และ ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้ารายอื่น (ลูกค้าตรง) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งประเทศ

ใกล้เคียง และดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทางด้านพลังงานไฟฟ้า ตลอดจนงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กพผ. 15

เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้างต้น กพผ. จึงมีหน้าที่รวมไปถึงการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ โรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ตลอดจนสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ประกอบต่าง ๆ รวมทั้งการวางแผนควบคุมการผลิต การส่ง การจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การผลิตลิแกนด์ และวัตถุเคมีจากลิแกนด์ 16

นอกจากนั้น กพผ. สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กพผ. รวมทั้งเข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด หรือกระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กพผ. 17

บทบาทเอกชนในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในประเทศไทย

ในปัจจุบันการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในประเทศไทยเป็นหน้าที่ของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กพผ.) ซึ่งมีหน้าที่ผลิตกระแสไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดย กฟน. มีหน้าที่ในการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ และ

15 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6.

16 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9.

17 เรื่องเดียวกัน.

จังหวัดนนทบุรี ส่วนที่เหลืออยู่ในเขตความรับผิดชอบของ กฟผ. ในช่วงที่ผ่านมาความต้องการไฟฟ้าทั้งในเขตของ กฟผ. และกฟผ. ได้เพิ่มขึ้นมา ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยที่อยู่ในระดับค่อนข้างสูง การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจโดยภาคอุตสาหกรรมและบริการทันสมัยมีความสำคัญมากขึ้นและการขยายไฟฟ้าไปสู่ชนบท ซึ่งทำให้เกือบทุกหมู่บ้านในปัจจุบันมีไฟฟ้าใช้ การลงทุนในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งจึงพลอยสูงตามไปด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-34) แผนการลงทุนของการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งรวมกันคาดว่าจะมีมูลค่ากว่า 100,000 ล้านบาท ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลในการจำกัดการกู้ยืมของภาครัฐบาลจากต่างประเทศให้อยู่ในระดับไม่เกิน \$ 1,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี ขนาดการลงทุนที่สูงมากดังกล่าวจึงประสบอุปสรรคพอสมควรในการดำเนินการ ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดว่าควรที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการลงทุนในสาขาพลังงานเพื่อแบ่งเบาภาระการลงทุนของภาครัฐบาล¹⁸

การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าโดยการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ เรื่องใหม่ โดยเฉพาะในปัจจุบันได้มีประเทศหลาย ๆ ประเทศ มีนโยบายให้เอกชนเข้ามาก่อสร้างโรงไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้าเข้าระบบของการไฟฟ้า เช่น ประเทศตุรกี ฮังการี และอังกฤษ เป็นต้น และอีกหลาย ๆ ประเทศกำลังพิจารณาการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ เนื่องจากการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้ามีลักษณะที่สำคัญคือ ผู้ที่ได้รับสัมปทานอาจต้องรับภาระทางด้านสังคมควบคู่ไปกับการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้ระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงและเสถียรภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น รัฐอาจกำหนดให้มีการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้บางกลุ่มในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุน ดังนั้นรูปแบบของการให้เอกชนผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าที่กำลังมีการดำเนินการในประเทศต่าง ๆ ส่วนแต่จะอยู่ในรูปของการผลิตและจำหน่ายเข้าระบบของการไฟฟ้า แลมีระบบสัมปทานซึ่งผู้ผลิตสามารถจำหน่ายได้โดยตรงแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า เช่นที่เคยปฏิบัติในประเทศไทย เมื่อหลายปีก่อน

18 แนวนโยบายให้เอกชนผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า, วารสารนโยบายพลังงาน

นอกจากนี้ในปัจจุบันเทคโนโลยีทางการผลิตกระแสไฟฟ้าจากต้นพลังงานที่เหลือจากกระบวนการผลิต (Residue Fuel) ในโรงงานอุตสาหกรรมหรือในกิจการอื่น เช่น ชานอ้อย หรือขยะ และการผลิตไฟฟ้าร่วมกับการผลิตพลังงานรูปอื่น ๆ เช่น ใช้น้ำ (Cogeneration) ได้พัฒนาไปมาก จึงมีความเป็นไปได้ที่โรงงานอุตสาหกรรมจะมีการผลิตไฟฟ้าเองและมีกำลังผลิตไฟฟ้าเหลือ ซึ่งหากสามารถจำหน่ายไฟฟ้าที่เหลือเข้าระบบของการไฟฟ้าได้ก็จะทำให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในบางประเทศได้มีการส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรมจำหน่ายไฟฟ้าที่เหลือเข้าระบบไฟฟ้าของชาติอย่างจริงจัง เช่น ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกมาตรา 201 และ 210 ของกฎหมาย Public Utility Regulatory Policies Act (PURPA) ในปี พ.ศ. 2521 (1978) เพื่อสนับสนุนเรื่องนี้ โดยเฉพาะและปรากฏว่า นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จมาก

วัตถุประสงค์ในการให้เอกชนผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า

1. เพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐบาล
2. เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ต้นพลังงานพลอยได้ในประเทศในการผลิตไฟฟ้าและการใช้ต้นพลังงานในการผลิตไฟฟ้าให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1. รูปแบบของเอกชนผู้ผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

1. เอกชนที่มีการใช้ต้นพลังงานที่เหลือจากกระบวนการผลิต (Residue Fuel) ในโรงงานหรือในกิจการอื่น ๆ มาใช้ในการผลิตไฟฟ้า
2. เอกชนที่มีการผลิตไฟฟ้าร่วมกับการผลิตพลังงานรูปอื่น ๆ เช่น ใช้น้ำ (Cogeneration) ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในระบบการผลิตของโรงงานในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีพลังงานไฟฟ้าเหลือไว้ที่จะจ่ายเข้าระบบการไฟฟ้า
3. เอกชนเข้าแข่งขันในการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ด้วยวิธีการประกวดราคาเฉพาะโครงการที่ กพผ. เห็นเหมาะสมตามรูปแบบ BOOT (Build, Own, Operate

and Transfer) หรือ BT (Build and Transfer) หรือ BOO (Build, Own and Operate) หรือ BOL (Build, Own and Leasing)

4. การให้สัมปทานแก่เอกชนในการผลิต และจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง ไม่ควรสนับสนุนเพราะจะเปิดโอกาสให้เอกชนเลือกผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในบริเวณท้องที่ที่มีกำไรสูงเท่านั้นไม่เป็นธรรมต่อการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งที่จะต้องรับภาระในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในบริเวณท้องที่ที่ต้นทุนสูงหรือรายได้ต่ำ (เช่น การจำหน่ายให้แก่ที่อยู่อาศัยในชนบท เป็นต้น)

2. ประเภทของเอกชนที่ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า

1. ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer) เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงประเภทเศษวัสดุ กาก วัสดุเหลือใช้ หรือการผลิตไฟฟ้าด้วยกระบวนการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำร่วม (Cogeneration) โดยขายให้แก่ กฟผ. ในจำนวนไม่เกิน 60 เมกกะวัตต์ อย่างไรก็ตาม หากมีเอกชนรายใดผลิตไฟฟ้ามากกว่าที่กำหนดแต่ไม่เกิน 90 เมกกะวัตต์ ก็สามารถเจรจาตกลงกับ กฟผ. ได้

ในการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจะแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

- สัญญาซื้อขายไฟฟ้า Non-Firm Contract เป็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้าไม่เกิน 5 ปี
- สัญญาซื้อขายไฟฟ้า Firm Contract เป็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้าตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

2. ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer) ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทนี้จะยื่นเสนอโครงการผลิตที่แตกต่างกันออกไป เพื่อให้มีการแข่งขันกันทางด้านเทคโนโลยี สถานที่ตั้ง แหล่งชนิดของเชื้อเพลิงที่ใช้ และราคาซื้อขายไฟฟ้า

ในการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจะเป็นแบบ Firm Contract ซึ่งจะคล้ายกับการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตขนาดเล็ก แต่แตกต่างกันที่ขนาดเท่านั้น

3. ผู้ผลิตไฟฟ้าประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากที่ กฟผ. จะรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าในประเทศแล้ว กฟผ. ยังได้ซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ ประเทศ

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทย และรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่ทำไว้เมื่อเดือนมิถุนายน 2536 และรับซื้อจากประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือตามข้อเสนอของสภาธุรกิจภายใต้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย ในเดือนมิถุนายน 2537 ซึ่งการรับซื้อไฟฟ้าตามโครงการดังกล่าว ผู้ผลิตยื่นข้อเสนอได้ตามประกาศรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนในรูปของ Independent Power Producer (IPP)

สถานะภาพของการผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชน 19

1. ประเด็นทางด้านเทคนิค, เศรษฐศาสตร์/การเงิน และองค์กร

1.1 การผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชนหรือ "ผู้ผลิตอิสระ" ในรูปของการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตไฟฟ้าโดยเฉพาะ หรือในรูปของ Cogeneration (คือการผลิตไฟฟ้าร่วมกับพลังงานชนิดอื่น เช่น ใช้น้ำ) เป็นสิ่งที่ได้มีการดำเนินการมาเป็นเวลานานในประเทศสหรัฐอเมริกาและประสบความสำเร็จพอสมควร แต่เป็นเรื่องที่มีได้รับความสนใจมากนักในประเทศกลุ่มอาเซียน จนเมื่อไม่นานมานี้ซึ่งหลาย ๆ ประเทศได้เริ่มให้ความสนใจกับนโยบายนี้มากขึ้นทั้งนี้เพราะ

¹⁹ สรุปจากบทความ "The Status and Environment for Cogeneration and Private Power in Asean Countries" โดยศาสตราจารย์ W.K. Foell, Asian Institute of Technology, บทความเสนอที่การประชุม ASEAN/AIT/USAID Senior Executive Seminar on Cogeneration and Private Power, หัวหิน 9-11 พฤศจิกายน 2531)

ก) การนำไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความจำเป็นในการดำเนินนโยบายอนุรักษ์และประหยัดพลังงานอย่างจริงจัง การผลิตไฟฟ้าในระบบ Cogeneration จะทำให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้รับความสนใจกันมาก

ข) ความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นมาก ได้ทำให้ขนาดของการลงทุนในการขยายกำลังผลิตและระบบจำหน่ายไฟฟ้าสูงมากและมีผลให้ภาระหนี้สินของประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะบางประเทศในกลุ่มอาเซียนมีปัญหาภาระหนี้สินต่างประเทศค่อนข้างมากอยู่แล้ว การส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้ามากขึ้นจะช่วยแบ่งเบาภาระดังกล่าวได้มาก

ค) ในหลาย ๆ ประเทศมีความเชื่อกันว่าการให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทมากขึ้นในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าจะทำให้ประสิทธิภาพของการผลิตไฟฟ้าสูงขึ้น เช่น ประเทศมาเลเซีย

1.2 ประเด็นปัญหาหลักของการพัฒนาระบบ Cogeneration และการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทมากขึ้นในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า มี 3 ประเด็น

ก) ปัญหาทางด้านเทคนิค แม้ว่าอุตสาหกรรมบางประเภทได้มีการใช้ระบบ Cogeneration มาเป็นเวลานานแล้ว เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาล โรงกลั่นน้ำมัน และอุตสาหกรรมกระดาษ แต่โดยทั่วไปกลุ่มนักธุรกิจ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ผลิตไฟฟ้า ยังไม่มีความรู้เพียงพอเกี่ยวกับระบบ Cogeneration ในหลาย ๆ ประเทศยังมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาทางด้านเทคนิคในการต่อระบบไฟฟ้าของเอกชนเข้ากับระบบของชาติ และผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบ อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการดำเนินการทางด้านนี้มาเป็นเวลานานและมีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาทางด้านเทคนิคเหล่านี้เป็นอย่างดี หากได้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้ในประเทศไทยก็น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาและความวิตกกังวลในเรื่องเทคนิคได้ทั้งหมด

ข) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ/การเงิน ประเด็นหลักทางด้านเศรษฐกิจและการเงินก็คือ ในเรื่องของราคาไฟฟ้าที่ผู้ผลิตเอกชนจะจำหน่ายได้ และนโยบายของรัฐในเรื่องราคาซื้อเพลิงที่เข้าในการผลิตไฟฟ้า เพราะในประเทศไทยส่วนใหญ่ราคาซื้อเพลิงถูกกำหนดโดยรัฐ (ซึ่งแตกต่างกับในประเทศอุตสาหกรรมซึ่งราคาเปลี่ยนแปลงตามกลไกของตลาดและราคาตลาดโลก)

ค) ปัญหาทางด้านองค์กร ปัญหาและอุปสรรคหลักของการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการผลิตไฟฟ้า น่าจะได้แก่ นโยบายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐนั่นเอง ที่มักจะทำให้การไฟฟ้ามีอำนาจผูกขาดในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า ประเด็นปัญหาหลักสำคัญที่จะต้องได้รับการพิจารณาหากจะมีการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ได้แก่

- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตเอกชน/อิสระ กับการไฟฟ้า
- ราคาซื้อขายและสัญญาระยะยาว
- แหล่งเงินทุนสำหรับการลงทุนในโครงการ

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการไฟฟ้า

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นหน่วยงานที่ดำเนินการไฟฟ้าในประเทศไทยสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มผู้ดำเนินการไฟฟ้าที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

2) กลุ่มผู้ดำเนินการไฟฟ้าที่เป็นเอกชน

1) กลุ่มผู้ดำเนินการไฟฟ้าที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

- ผู้ผลิตไฟฟ้า คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มาตรา 6 บัญญัติว่า

มาตรา 6 ให้อำนาจการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า "การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย" เรียกโดยย่อว่า "กฟผ." และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

(ก) ผลิต จัดหาได้มา จัดส่ง หรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า ให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

- ผู้จำหน่ายไฟฟ้า ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2515²⁰ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503²¹

การไฟฟ้านครหลวง รับผิดชอบในการจำหน่ายไฟฟ้าในจังหวัดกรุงเทพมหานคร และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับผิดชอบจำหน่ายไฟฟ้านอกเขตที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการ

2) กลุ่มผู้ดำเนินการที่เป็นเอกชน

ตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ข้อ 4 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรี

โดยทั่วไปแล้วเอกชนไม่สามารถดำเนินการไฟฟ้าได้ เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

แต่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 37 บัญญัติว่า

²⁰ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 6, มาตรา 8

²¹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 6 และมาตรา 7

มาตรา 37 ผู้ใดสร้างโรงไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่ายี่สิบเมกกะวัตต์เพื่อใช้เอง หรือที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่าหกเมกกะวัตต์เพื่อขายพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชน ประสงค์จะเชื่อมโยงแบบไฟฟ้าของตนเข้ากับแบบไฟฟ้าของ กพพ. การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ต้องยื่นคำขอและได้รับความเห็นชอบจาก กพพ. ก่อน

ในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งให้ กพพ. กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าเพื่อการเชื่อมโยงระบบไว้ได้

ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะขายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพียงรายเดียวเท่านั้น ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีกรเอกชนดำเนินการขายไฟฟ้าโดยตรงให้แก่เอกชนด้วยกันเอง

และเนื่องจากการดำเนินการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า เป็นการดำเนินการทางด้านพลังงาน ดังนั้นจึงมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านไฟฟ้าโดยเฉพาะอีกด้วย โดยแบ่งกฎหมายให้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพลังงานทั่วไป ซึ่งมักจะเป็นกฎหมายในลักษณะของการวางนโยบายและพัฒนาพลังงานต่าง ๆ

2. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจไฟฟ้าโดยเฉพาะ

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพลังงานทั่วไป

1.1 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เพื่อกำหนดนโยบายและ

มาตรการต่าง ๆ ทางด้านพลังงาน (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จะได้กล่าวถึงในหัวข้อ
องค์การกำกับ ทั่วแลกิจการไฟฟ้า)

1.2 คำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ฉบับลงวันที่ 26 มกราคม 2515

มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือ
ผาสึกของสาธารณชน

ข้อ 4 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่ได้รับ
อนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรี

ดังนั้น การที่บุคคลใดจะดำเนินกิจการไฟฟ้าได้จะต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจาก
รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ยกเว้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และ
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดอำนาจและวัตถุประสงค์ให้สามารถ
ดำเนินกิจการการไฟฟ้าได้

1.3 พระราชบัญญัติการพัฒนาและการส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นคว้าพัฒนาเกี่ยวกับดูแลและปฏิบัติตามเกี่ยวกับการผลิต
การส่ง และการจำหน่ายพลังงาน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพลังงานพลังงานแห่งชาติ

มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตหรือขยายการผลิตพลังงานควบคุม เว้นแต่จะได้รับ
ใบอนุญาตจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด
ในกฎกระทรวง

การผลิตพลังงานควบคุมซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายอื่นจะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายนั้นด้วย

ดังนั้นในการที่รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะดำเนินกิจการด้านไฟฟ้า ซึ่งขนาดการผลิตรวมของแต่ละแหล่งผลิตตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์แอมแปร์ขึ้นไป 22 จะต้องได้รับใบอนุญาตจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ซึ่งการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่เป็นเอกชนที่ดำเนินกิจการด้านไฟฟ้า จะต้องได้รับอนุญาตตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ด้วย

แต่ทั้งรัฐวิสาหกิจและเอกชนจะต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ด้วย

2. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจไฟฟ้าโดยเฉพาะ

2.1 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

มาตรา 37 ผู้ใดสร้างโรงไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่ายี่สิบเมกกะวัตต์เพื่อใช้เอง หรือที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่าหกเมกกะวัตต์เพื่อขายพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชน ประสงค์จะเชื่อมโยงแบบไฟฟ้าของตนเข้ากับแบบไฟฟ้าของ กฟผ. การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ต้องยื่นคำขอและได้รับความเห็นชอบจาก กฟผ. ก่อน

22 พระราชกฤษฎีกากำหนดพลังงานควบคุม พ.ศ. 2536 มาตรา 3 บัญญัติว่า "ให้พลังงานไฟฟ้าซึ่งขนาดการผลิตรวมของแต่ละแหล่งผลิตตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์แอมแปร์ขึ้นไปเป็นพลังงานควบคุม"

ในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งให้ กพพ. กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าเพื่อการเชื่อมโยงระบบได้

ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะขายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพียงรายเดียวเท่านั้น ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มี การเอกชนดำเนินการขายไฟฟ้าโดยตรงให้แก่เอกชนด้วยกันเอง

บทบัญญัติเป็นการกำหนดให้เอกชนจะดำเนินการไฟฟ้าได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก กพพ. ก่อน ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ได้

2.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ในการดำเนินการกิจการด้านไฟฟ้า อันได้แก่ โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายไฟฟ้าถือได้ว่าเป็นโรงงานจำพวกที่สามตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนั้นในการดำเนินการด้านไฟฟ้า จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้

- 1) การจัดตั้งโรงงานด้านไฟฟ้ารวมทั้งการย้ายโรงงาน จะต้องได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมก่อน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 4, 7, 8 และ 12 และสามารถขอต่ออายุใบอนุญาตได้ตามพระราชบัญญัติฯ มาตรา 14 และ 15
- 2) การกำหนดจำนวน ประเภท และขนาดของโรงงาน ชนิดหรือคุณภาพของวัตถุดิบ รวมทั้งการนำผลผลิตของโรงงานไปใช้หรือส่งออกนอกประเทศ รัฐมนตรีจะเป็นผู้ประกาศกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติฯ มาตรา 32
- 3) การตรวจสอบสภาพของโรงงาน คุณภาพของผลิตภัณฑ์ พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจกระทำได้ ตามพระราชบัญญัติฯ มาตรา 35, 36 และ 37



4) การชำระค่าธรรมเนียม ผู้ดำเนินการไฟฟ้า ซึ่งเป็นโรงงานจ่ายพวกที่ 3 จะต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติฯ มาตรา 43

2.3 ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก

ตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้กำหนดแนวนโยบายด้านไฟฟ้าให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า จึงได้จัดทำระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตขนาดเล็กขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ

- เพื่อส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า
- เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้กากหรือเศษวัสดุเหลือใช้ในการเกษตรหรือการผลิตผลิตภัณฑ์ เช่น แกลบ ชานอ้อย ก๊าซชีวภาพ ขยะ ไม้จากการปลูกป่า เป็นต้น มาเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า รวมทั้งส่งเสริมให้มีการนำพลังงานนอกูปแบบ เช่น พลังลม พลังแสงอาทิตย์ พลังน้ำขนาดเล็ก เป็นต้น มาผลิตไฟฟ้า
- เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ระบบการผลิตพลังงานความร้อน และระบบการผลิตไฟฟ้าร่วมกับ (Co-generation) ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์มากขึ้น และเป็นการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- เพื่อช่วยชะลอการลงทุนของรัฐบาลในการผลิตและระบบจ่ายไฟฟ้า

ระบียบดังกล่าวได้มีการกำหนดถึงกระบวนการผลิตว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าจะต้องใช้เศษวัสดุ กากวัสดุเหลือใช้ หรือการผลิตไฟฟ้าด้านกระบวนการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำร่วม (Co-generation) โดยขายให้แก่ กพพ. ในจำนวนไม่เกิน 60 เมกกะวัตต์ อย่างไรก็ตาม หากมีเอกชนรายใดผลิตไฟฟ้ามากกว่าที่กำหนดแต่ไม่เกิน 90 เมกกะวัตต์ ก็สามารถเจรจาตกลงกับ กพพ. ได้

2.4 ประกาศการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

ในกรณีที่ผู้ผลิตไฟฟ้าต้องการจำหน่ายไฟฟ้าต้องการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ กพผ. แต่ไม่เข้าข่ายตามระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก คณะรัฐมนตรีจึงได้มีการลงมติ เรื่องแนวนโยบายในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนในรูปของ Independence Power Producer (IPP) โดยกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ร่วมกันร่างประกาศการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ประกาศการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ขนาดกำลังผลิตระยะเวลา

กพผ. จะได้รับไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนในระยะแรกรวมกำลังผลิต 3,800 เมกะวัตต์ โดยแยกการรับซื้อตามกำหนดการดังนี้

ปีงบประมาณ 2539-2543 กำลังผลิตรวม 1,000 เมกะวัตต์ (อาจจะเป็นสองโครงการหรือมากกว่าโดยแต่ละโครงการมีขนาดจำกัดตามข้อจำกัดของระบบส่งไฟฟ้าในปัจจุบัน)

ปีงบประมาณ 2544 กำลังผลิต 1,400 เมกะวัตต์

ปีงบประมาณ 2545 กำลังผลิต 1,400 เมกะวัตต์

โดยมีรายละเอียดแต่ละโครงการ ดังนี้

1.1 เพื่อลดความเสี่ยง เอกชนที่ยื่นเสนอเพื่อขายไฟฟ้าในปีงบประมาณ 2544 และ 2545 จะเสนอโครงการละไม่เกิน 1,400 เมกะวัตต์ และขนาดกำลังผลิตของแต่ละเครื่องกำเนิดไฟฟ้าไม่เกิน 700 เมกะวัตต์

1.2 ระยะเวลาของสัญญาซื้อขายไฟฟ้าอยู่ในระดับ 15-25 ปี แต่ทั้งนี้ กพผ. มีความประสงค์จะมีสัญญาในระยะ 20-25 ปี มากกว่าสัญญาที่มีระยะต่ำกว่า 20 ปี

1.3 เป็นกำลังผลิตหลัก (Base Load Plant)

2. พลังงานที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า

ให้ผู้ผลิตเอกชนเป็นผู้เสนอราคาให้มีความสำคัญกับเชื้อเพลิงที่สะอาดเป็นที่ยอมรับของประชาชน ราคา มีเสถียรภาพ มีความแน่นอนในการจัดหาและส่งเสริมนโยบายของรัฐในการกระจายแหล่งพลังงานของประเทศ ดังนี้

2.1 พลังงานนอกแบบ (ไม่รวมนิวเคลียร์)

2.2 ก๊าซธรรมชาติ ทั้งที่ผลิตในประเทศและนำเข้า รวมทั้งก๊าซธรรมชาติเหลว (I.N.G) ไฮโดรคาร์บอนที่เป็นก๊าซและของเหลวที่เกี่ยวข้อง (Hydrocarbon Gas * Associated Liquid)

2.3 ถ่านหิน

2.4 Orimulsion

3. สถานที่ตั้ง

ให้ผู้ผลิตเอกชนเป็นผู้เสนอโดยกำหนดลำดับความสำคัญ ดังนี้

3.1 ภาคกลาง (เหนือ กรุงเทพฯ - สระบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี อัญชานนครนายก ฯลฯ)

3.2 ชายฝั่งทะเลอ่าวไทยด้านตะวันตก (ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม)

3.3 ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ปราจีนบุรี สระแก้ว)

4. โครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า

โครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้ากำหนดเป็นสองส่วน (Two Part Tariff) ประกอบด้วยค่าความพร้อมจ่าย (Availability Payment) และค่าพลังงาน (Energy Payment) โดยผู้ผลิตเอกชนจะต้องเสนอค่าความพร้อมจ่ายในแต่ละปีตลอดระยะเวลาของสัญญา (บาท/กิโลวัตต์/ปี) และค่าพลังงานไฟฟ้า ณ จุดเริ่มต้น พร้อมสูตรการปรับค่าพลังงานไฟฟ้า

โครงสร้างราคาซื้อขายดังกล่าวกำหนดจากหลักการดังนี้

4.1 ค่าความพร้อมจ่าย (Availability Payment)

ค่าความพร้อมจ่ายรายปีจะเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับความพร้อมจ่ายไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าโดยไม่คำนึงถึงว่า กพพ. จะซื้อพลังงานไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชนหรือไม่

ค่าความพร้อมจ่ายจะครอบคลุมต้นทุนการเงินของเงินลงทุนในโรงไฟฟ้า รวมถึงการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิตและบำรุงรักษา ค่าอะไหล่สำหรับการบำรุงรักษาหลัก ค่าประกันภัย และผลตอบแทนสำหรับส่วนของผู้ถือหุ้น

4.2 ค่าพลังงานไฟฟ้า (Energy Payment)

ค่าพลังงานไฟฟ้าเป็นค่าตอบแทนตามปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ส่งมอบจริง ๆ ค่าพลังงานไฟฟ้านี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายผันแปรในการผลิตและบำรุงรักษา และจะเปลี่ยนแปลงได้ตามราคาเชื้อเพลิงและปัจจัยอื่น ๆ ตามสูตรที่จะตกลงกันเป็นราย ๆ ซึ่งผู้ผลิตเอกชนต้องยื่นขอเสนอต่อการไฟฟ้า

หากมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม (แต่ไม่รวมถึงการเปลี่ยนในเรื่องภาษีเงินได้นิติบุคคล) ซึ่งทำให้ต้องมีการลงทุนเพิ่มเติมก็จะปรับค่าความพร้อมจ่ายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วย

อัตราค่าไฟฟ้าที่ผู้ลงทุนเสนอต่อ กฟผ. นี้จะไม่รวมค่าใช้จ่ายในการเชื่อมโยงเข้าระบบไฟฟ้า ทั้งนี้ กฟผ. จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำระบบการเชื่อมโยงระหว่างโรงไฟฟ้าเอกชนกับระบบไฟฟ้าของ กฟผ. และคิดเงินจากผู้ลงทุน

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้า สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

1. กฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับผู้ดำเนินการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต 2511
พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

1.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

1.3 พระราชบัญญัติการพัฒนาและการส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

2. กฎหมายและระเบียบที่มีผลบังคับใช้กับผู้ดำเนินการที่เป็นเอกชน ได้แก่

2.1 คำนั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2535

2.2 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 37

2.3 พระราชบัญญัติการพัฒนาและการส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

2.4 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

2.5 ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก

2.6 ประกาศการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

จะเห็นได้ว่า การที่เอกชนจะเข้ามาดำเนินการด้านไฟฟ้า จะมีกฎหมายและระเบียบควบคุมหลายฉบับ และมีการตั้งขออนุญาตซ้ำซ้อนหลายขั้นตอน ซึ่งทำให้การเพิ่มบทบาทเอกชนตามแนวนโยบายของรัฐบาลเป็นไปด้วยความล่าช้าและในขณะที กพผ. เป็นทั้งผู้ประกอบการผลิตและผู้ให้ใบอนุญาตในการผลิตไฟฟ้าแก่เอกชน อีกทั้งในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ อาทิเช่น การกู้เงินดอกเบี้ย กระทบการคลังค้าประกันหนี้เงินกู้ การได้รับการอุดหนุนจึงมีผลทำให้ขาดแรงจูงใจเอกชนในการที่เข้าประกอบการผลิตไฟฟ้า เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเพื่อให้เกิดสินใจในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้า และเอกชนอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน

รัฐควรจะกำหนดอัตราภาษีและสิ่งต่าง ๆ ให้เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะในเรื่องของภาษีจริงได้ ภาษีนำเข้า เครื่องจักรและอุปกรณ์และภาษีของเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ

องค์กรที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

การบริหารกิจการไฟฟ้าของรัฐปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของ 3 หน่วยงาน ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กพผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กพน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดย กพผ. มีหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานรัฐมนตรี กพน. และ กฟภ. มีหน้าที่ในการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวงในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจจะถูกหน่วยงานต่าง ๆ กำกับดูแล ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

และเนื่องจากกิจการทางด้านไฟฟ้าเป็นกิจการที่ให้บริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภค อันมีความจำเป็นสำหรับความเป็นอยู่และการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การดำเนินการไฟฟ้าทั้งรัฐวิสาหกิจและเอกชนยังมีองค์กรเฉพาะด้าน ควบคุม กำกับ ดูแล ซึ่งได้ถูกมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่

1. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่

1.1 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ 2535

1. เสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศไทยต่อคณะรัฐมนตรี

2. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศไทย

3. ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศไทย

4. ประเมินการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศไทย

5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

1.2 ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง สพช. ในฐานะองค์กรกลางซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาพลังงานซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลและประสานงานการปฏิบัติตามพระราชกำหนดดังกล่าว ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาคือ กฎหมายที่ขึ้นในการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และในการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ดังนั้น สพช. จึงมีหน้าที่

โดยตรงในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและในการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับราคาน้ำมันและกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

1.3 ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535

ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์พลังงานไว้ในกฎหมายดังกล่าว สพช. ในฐานะสำนักเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ จึงมีหน้าที่ในการเสนอแนะและประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน โดยเฉพาะการเสนอแนะนโยบายแผนงาน และมาตรการทางด้านการอนุรักษ์พลังงาน รวมทั้งการบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการให้สิ่งจูงใจ เพื่อให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือ เพื่อให้มีการผลิต เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานสูง

2. กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน

มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

- อำนาจในการค้นคว้าพัฒนา ก๊าซ ก๊าซ และปฏิบัติการเกี่ยวกับการผลิต การส่งเสริมและการจำหน่ายพลังงาน (ตามมาตรา 6)
- อำนาจในการกำหนดประเภทพลังงาน ขนาด และวิธีการผลิตหรือการใช้ ใดๆให้เป็นพลังงานควบคุมโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (ตามมาตรา 24)
- อำนาจในการออกใบอนุญาต สำหรับผู้ผลิตหรือขยายการผลิตพลังงานควบคุม (ตามมาตรา 25 วรรค 1)

3. กระทรวงมหาดไทย

มีอำนาจตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ฉบับลงวันที่ 26 มกราคม 2525

ข้อ 11 ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการรกร้าง การประปา การไฟฟ้า และการผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังองค์การต่าง ๆ

ในการดำเนินกิจการไฟฟ้า ซึ่งเป็นการประกอบกิจการค้าขายอันสาธารณูปโภค จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

4. กระทรวงอุตสาหกรรม

มีอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

- มีอำนาจออกกฎกระทรวงในการกำหนดประเภทของโรงงาน และออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานประเภทใดประเภทหนึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดรวมทั้งกำหนดวิธีการและขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาต โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่าย พลังงานไฟฟ้า ซึ่งเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่าการตั้งโรงงานประเภทนี้จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ (ตามมาตรา 7, 8 และ 12)

- มีอำนาจในการออกใบอนุญาต การดำเนินการผลิต ส่ง หรือจำหน่าย พลังงานไฟฟ้า โดยปลัดกระทรวงจะเป็นผู้ออกใบอนุญาต (ตามมาตรา 4, 12) และมีอำนาจในการต่ออายุใบอนุญาตซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 14, 15)

- มีอำนาจในการประกาศ กำหนดจำนวน ประเภท และขนาดของโรงงาน ชนิด คุณภาพ และวัตถุดิบ รวมทั้งการนำผลผลิตไปใช้ได้โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (ตามมาตรา 32)

- มีอำนาจในการตรวจสอบสภาพโรงงาน คุณภาพของผลิตภัณฑ์และการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (ตามมาตรา 35, 36, 37)

5. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

มีอำนาจตามพระราชบัญญัติไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

- มีอำนาจในการออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ตามมาตรา 8(1))
- มีอำนาจในการกำหนดราคาขายพลังงานไฟฟ้า (ตามมาตรา 8(9))
- ให้ความเห็นชอบในการที่เอกชนจะดำเนินการสร้างโรงไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่ายี่สิบเมกะวัตต์เพื่อตัวเอง หรือที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่าหกเมกะวัตต์เพื่อขายพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชน (ตามมาตรา 37)

รูปแบบองค์กรด้านการพลังงานไฟฟ้าในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ไปแล้วมากกว่า 30 กิจการ ซึ่งในการนี้รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางทั้งกิจการประปา ก๊าซเชื้อเพลิง กิจการโทรศัพท์ การคมนาคม²³ รวมทั้งกิจการไฟฟ้าด้วย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้า ได้แก่

1. National Grid Company (NGC) ประกอบด้วย ผู้จ่ายกระแสไฟฟ้าในพื้นที่ต่าง ๆ ในอังกฤษ รวม 12 เขต เป็นเจ้าของโดยผู้จ่ายกระแสไฟฟ้าในแต่ละเขตจะอยู่ในรูปของบริษัทของแต่ละเขต

²³ อำนวย วีรวรรณ, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ทางเลือกด้านการเงินและโอกาส," คานพลบาฐกถา วันอาทิตย์ที่ 30 ตุลาคม 2534.

2. Nation Power ทำหน้าที่ผลิตไฟฟ้า ในที่นี้รวมทั้งไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์รวมอยู่ในส่วนนี้ด้วย คิดเป็น 2 ใน 3 ของกำลังผลิต
3. Power Gen หน้าที่ผลิตไฟฟ้า
4. ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ 17 ราย

การดำเนินการด้านไฟฟ้า

ผู้ผลิตต่าง ๆ จะทำสัญญาการส่งกระแสไฟฟ้าจากบริษัทผู้ผลิตไปยังบริษัทผู้จ่ายกระแสไฟฟ้า ตามเขตต่าง ๆ ผ่านทางสายส่ง โดยให้ผู้ผลิตแข่งขันอย่างเสรี และบริษัทผู้จ่ายกระแสไฟฟ้าจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องความมั่นคงทางด้านไฟฟ้าต่อผู้บริโภคในเขตที่ตนเองรับผิดชอบ

และ NGG จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางจัดหากระแสไฟฟ้า เป็นเจ้าของและจัดการเรื่องระบบสายส่ง ดูแลรับผิดชอบด้านความต้องการไฟฟ้าของผู้บริโภค โดยสั่งการ (despatch) ไปยังผู้ผลิตเพื่อให้ผู้บริโภคได้ราคาที่ดีที่สุด

ผลของการจัดระบบไฟฟ้าของอังกฤษ

1. มีการแบ่งตัวของธุรกิจทำให้เกิดสถานีไฟฟ้าที่เล็กลง ซึ่งหมายถึงการสูญเสียขนาดทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) และทำให้ต้องจ่ายพื้นที่มากขึ้น
2. การมีสถานีเล็ก ๆ อาจทำให้ทุนเริ่มต้นต่อกิโลวัตต์ต่ำลง แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้น
3. การแยกกระหว่างระบบการผลิตและระบบการส่งกระแสไฟฟ้า ทำให้สามารถแก้ปัญหาที่มีภาวะเกิดขึ้นกับองค์ใหญ่ ๆ ได้ ซึ่งปัญหาขององค์ใหญ่อากเกิดขึ้นแล้วมักมีผลกระทบต่อทั้งองค์กร
4. การส่งกระแสไฟฟ้ามีความมั่นคงน้อยลง เพราะมีการคำนึงถึงกำไรมากกว่าผู้ใช้

5. ขั้นตอนในการตัดสินใจในการผลิตมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากสัญญาที่นำขึ้นระหว่างผู้ผลิตและผู้จ่ายกระแสไฟฟ้า
6. อาจมีการวิจัยและพัฒนาที่น้อยลงเมื่อลดต้นทุน ทำให้ได้กำไรมากขึ้น
7. ต้นทุนในการบริหารงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการแตกตัวของอุตสาหกรรม



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย