

บทที่ 2

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย : กรณีศึกษาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

2.1 แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นผลสะท้อนแนวโน้มนโยบายสาธารณะของรัฐบาลแต่ละประเทศที่มีต่อสถานะและสภาพการณ์และสภาพแวดล้อมของรัฐในช่วงเวลาหนึ่ง ช่วงเวลาที่เป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นช่วงเวลาหลังจากที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก บอบช้ำและได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์สงครามโลกครั้งที่หนึ่งที่ ประเทศต่าง ๆ ต้องบูรณะฟื้นฟูประเทศอย่างขนานใหญ่ โดยที่ในช่วงเวลาดังกล่าวภาคเอกชนได้รับความเสียหายจากผลกระทบจากสงคราม ไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นกิจกรรมที่พัฒนาโครงสร้างหลักขนาดใหญ่ที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและความต้องการ ฟื้นฟูประเทศอย่างรวดเร็ว บทบาทของรัฐซึ่งดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจผ่านทางรัฐวิสาหกิจจึง ได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเร่งระดมทรัพยากรเพื่อบูรณะฟื้นฟูประเทศมาระยะหนึ่ง เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว ภาคเอกชนเริ่มฟื้นตัวและเข้มแข็งขึ้นและเข้ามามีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ ของประเทศ มีการร่วมทุน มีการจัดตั้งบริษัทข้ามชาติ มีการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการ จัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน ในขณะที่ภาครัฐได้ใช้เงินทุน ไปเป็นจำนวนมากในการฟื้นฟูประเทศ โดยเงินทุนดังกล่าวได้มาจากการกู้เงินผ่านสถาบันการ เงินระหว่างประเทศที่สำคัญคือ ธนาคารโลก และองค์การการเงินระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาล ประเทศต่าง ๆ เริ่มมีปัญหาระทบทางการเงินเนื่องจากยังต้องมีภาระใช้จ่ายเงินเพื่อการพัฒนา ประเทศด้านอื่น ๆ อีกนอกเหนือจากทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ที่ผ่านมามีหลายประเทศมีปัญหาในเรื่องของประสิทธิภาพในการดำเนินงานและความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป จึงเริ่มมีแนวคิดในเรื่องของการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น การกู้เงินของประเทศต่าง ๆ จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศเพื่อพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้มีการเพิ่มเงื่อนไขในการให้ กู้ยืม โดยให้เพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นนับแต่ปี ค.ศ.1950 เป็นต้น มา และได้พัฒนามาเป็นแนวคิดที่ชัดเจนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เริ่มชัดเจนขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 จวบจนปัจจุบัน

2.2 ความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การเกิดการคงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ เป็นนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่ปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์และสภาพแวดล้อมเช่นเดียวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการปรับนโยบายสาธารณะของรัฐบาลต่าง ๆ ทั่วโลกอีกครั้งด้วยเหตุผลและความจำเป็น ดังนี้⁴

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางแนวคิดที่เคยยึดมั่นในหลักการและบทบาทของรัฐต่อสภาวะเศรษฐกิจสังคมหรือหลักสังคมนิยมมาเป็นหลักเสรีนิยมหรือทุนนิยม การเปลี่ยนแปลงลักษณะเหล่านี้ก็เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว

2. การแปรรูปในประเทศกำลังพัฒนาเกิดจากความไม่มั่นใจในการวางแผนและการควบคุมการทำงานของรัฐบาลและฐานะการคลังของประเทศ รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องทบทวนบทบาทในเชิงเศรษฐกิจและการปรับปรุงประสิทธิภาพของกิจการภาครัฐเสียใหม่

3. ประเทศกำลังพัฒนามีภาระหนี้ต่อสถาบันการเงินระหว่างประเทศในขั้นนำเป็นห่วงสถาบันการเงินระหว่างประเทศในฐานะผู้ให้กู้จึงผลักดันการปรับโครงสร้างรายจ่ายและลดภาระทางการเงิน การคลัง ในกิจการภาครัฐลง ทั้งนี้รวมถึงมาตรการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย

4. การแปรรูปเป็นผลจากการพลาดพลั้งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ในอดีตซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารการเงินการคลังของประเทศ รัฐบาลมีรายรับไม่พอต่อรายจ่ายและไม่สามารถปรับตัวกิจการของรัฐให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี จึงใช้มาตรการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาแก้ปัญหา

5. ความต้องการสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและความรวดเร็วในการให้บริการของผู้บริโภค ทำให้องค์กรของรัฐไม่สามารถตอบสนองได้ทัน จึงจำเป็นต้องหารูปแบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานที่เหมาะสม และหาแหล่งที่มาของเงินทุนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

6. ภารกิจของรัฐบาลด้านต่าง ๆ ขยายตัวมากขึ้น ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่กระทบต่อฐานะการเงินการคลังของรัฐบาล รัฐไม่อาจรับภาระอื่นเพิ่มขึ้นในขณะเดียวกันต้องหาวิธีการปลดเปลื้องภาระที่มีมาแต่เดิม ซึ่งเอกชนสามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการแปรรูปหรือขายกิจการของรัฐ

7. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินทุนจากภาครัฐบาลมาเป็นการระดมทุนจากภาคธุรกิจเอกชน โดยอาศัยกลไกของตลาดเงินและตลาดทุน สถาบันการเงินและการระดมเงินออมเข้ามาช่วย

⁴ พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531 หน้า 79-81.

2.3 ลักษณะสำคัญของการแปรรูป

จากความจำเป็นที่รัฐจะต้องแปรรูปกิจการของรัฐดังกล่าวทำให้เกิดคุณลักษณะสำคัญ 2 ประการในการแปรรูปคือ⁵

1. การลดหย่อนผ่อนเกณฑ์ (Deregulation / Liberalization) หรือข้อบังคับที่มีมาแต่เดิมที่กำหนดให้กิจการเหล่านั้นดำเนินกิจการโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว มาเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการได้ด้วย

2. การไม่ประสงค์ให้กิจการนั้น ๆ เป็นของรัฐบาลอีกต่อไป (Denationalization) โดยมีจุดประสงค์จะมุ่งเน้นการแข่งขันในตลาด และ/หรือการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของและไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลอีกต่อไป

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 ลักษณะ กระทรวงการคลังได้รวบรวมรูปแบบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ จำนวน 7 รูปแบบคือ⁶

รูปแบบที่ 1 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (Contract-Out)

การดำเนินการในรูปแบบนี้จะกำหนดระยะเวลาที่เอกชนสามารถดำเนินการและจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือเหมาจ่าย โดยเอกชนเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานขณะที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สิน อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารและรับภาระด้านการลงทุนโดยรัฐจะเลือกจ้างเหมาบริการที่มีราคาต่ำที่สุด รูปแบบนี้ถือเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้กับรัฐ ลดค่าใช้จ่ายผูกพันในการจ้างลูกจ้างประจำ ลดการขยายตัวของราชการและการเพิ่มขึ้นของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยสัญญาจ้างในรูปแบบนี้แบ่งออกได้เป็น 2 วิธี

วิธีที่ 1 การทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานเฉพาะกิจกรรม (Contract Out) ในกิจกรรมที่ไม่มีความสลับซับซ้อน เช่น การจ้างเอกชนให้มาทำความสะอาด การจ้างเอกชนให้เข้ามาในงานการซ่อมบำรุง เช่น การทำอากาศยานได้ให้มีการจัดระบบการเดินรถรับจ้างโดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

วิธีที่ 2 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้มาบริหารงาน (Management Contract) โดยที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการจ้างเอกชนมาเป็นผู้บริหาร และรัฐวิสาหกิจจะทำหน้าที่ในการเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหาร โดยวิธีการนี้จะดำเนินการคัดเลือกให้เป็นไปตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

⁶ www.mof.go.th/spec/spec91.html

รูปแบบที่ 2 การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (Lease Contract)

การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการโดยส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาประมาณ 5 – 20 ปี โดยเอกชนเป็นผู้เช่าดำเนินการในโครงการของรัฐ และจ่ายเงินให้รัฐบาลตามสัดส่วนที่ทำสัญญาระหว่างกัน โดยรัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินและกำหนดอัตราค่าบริการและค่าค่าประกันการลงทุน และกำหนดบทลงโทษสำหรับเอกชน ส่วนเอกชนมีหน้าที่ด้านการจัดการดำเนินงาน และการลงทุน ดังนั้น รายได้และกำไรของเอกชนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานทางการตลาดของเอกชนเอง

รูปแบบที่ 3 การให้สัมปทานภาคเอกชน (Concession)

เป็นการดำเนินการที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุนการจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทานเต็มที่ แต่พอหมดอายุสัมปทานต้องโอนทรัพย์สินเหล่านั้นโอนกลับเป็นทรัพย์สินของรัฐทันที แต่เอกชนยังคงได้รับสิทธิในการบริหารงานโครงการนั้นต่อไป โดยจะมีการกำหนดระยะเวลาประมาณ 20-30 ปี

ทั้งนี้เอกชนจะได้รับค่าตอบแทนการให้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากคุณภาพการบริการไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ รัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้ รูปแบบการให้สัมปทานนี้รวมถึงวิธีการ BOOT (Build Operate Own Transfer) BOT (Build Operate Transfer) และ BTO (Build Transfer Operate)

รูปแบบที่ 4 การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture)

แบ่งเป็น 3 วิธีการได้แก่

วิธีที่ 1 ลดสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐลงบางส่วนแต่ไม่เกินร้อยละ 50 วิธีการนี้เป็นการนำหุ้นเพิ่มทุนหรือแบ่งขายหุ้นสามัญบางส่วนของรัฐวิสาหกิจออกขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งมีผลทำให้กิจการรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่

วิธีที่ 2 การลดสัดส่วนของผู้ถือหุ้นของภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

วิธีที่ 3 การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินกิจกรรมแทน (Subsidiary Company) วิธีนี้เป็นรูปแบบซึ่งรัฐวิสาหกิจจะต้องตั้งบริษัทย่อยขึ้นใหม่เพื่อดำเนินงานแทน แล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทย่อยหรือกระจายหุ้นเดิมด้วยการนำเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 โดยที่บริษัทย่อยนี้จะมีการดำเนินงานในรูปแบบเอกชนเต็มที่ภายหลังจากเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ

• **รูปแบบที่ 5 การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint-Venture)**

วิธีที่ 1 รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนกับภาคเอกชนโดยจะมีการจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการ บางกิจกรรมที่เคยทำอยู่และบริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจการนั้น วิธีนี้จะเป็นวิธีการที่รัฐวิสาหกิจสามารถลดการก่อกวนนี้และยังสามารถจะได้ประโยชน์จากทางด้านเทคโนโลยี การตลาด การจัดการมาจากภาคเอกชน วิธีนี้บริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่จะต้องให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ความคล่องตัวในการบริหารงานไม่ติดอยู่กฎระเบียบของทางราชการ

วิธีที่ 2 รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกิจการในรูปแบบจะมีเหตุผลว่าเป็นกิจการที่ภาคเอกชนทำได้ดีอยู่แล้ว หรือมีการแข่งขันสูงและหลังจากนั้น การถือหุ้นของภาครัฐจะไม่เกินร้อยละ 49 โดยจะมีผลทำให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจและสามารถดำเนินการในขบวนการต่าง ๆ ให้ความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ

รูปแบบที่ 6 การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต หรือวิธีการ Build-Own Operate (BOO)

โดยเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรูปแบบนี้รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในกิจกรรมนั้น โดยรัฐจะไม่ดำเนินกิจกรรมนั้นเพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ และเมื่อเอกชนดำเนินการแล้ว รัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น

รูปแบบที่ 7 การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ (Trade Sale and Liquidation)

กิจการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นในการดำเนินการ และภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่า รัฐจะเลือกวิธีการยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนซึ่งรัฐ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะจำหน่ายจ่ายโอนกิจการได้หลังจากที่ได้ดำเนินการชำระบัญชี เพื่อให้ภาคเอกชนมาซื้อกิจการนั้นแล้วทำการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

2.4 แนวคิดและความเป็นมาในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

รัฐบาลไทยมีแนวคิดในการสนับสนุนให้เอกชนดำเนินธุรกิจและลดบทบาทในการประกอบธุรกิจของหน่วยงานของรัฐลงนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504 – 2509) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 – 2514) ได้มีเนื้อหาสำคัญที่กล่าวถึงแนวคิด แนวนโยบายของรัฐต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐไว้ว่ารัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่เพื่อแข่งขันกับเอกชน นอกจากนี้ยังได้ระบุลักษณะของกิจการที่แผนพัฒนาฯ ในช่วงนี้กำหนดไว้ซึ่งอยู่ในขอบข่ายนโยบาย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือ กิจกรรมประเภทอุตสาหกรรมและกิจการประเภทพาณิชย์กรรม โดยมีหลักการว่าจะไม่ขยายการลงทุนไปในทางที่จะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ดังนั้นหากเป็นกิจการอุตสาหกรรมแล้วก็จะเปิดโอกาสให้มีการร่วมทุนหรือขายให้กับเอกชนไป ส่วนในกรณีที่เป็นกิจการด้านการพาณิชย์ก็จะยึดหลักการค้าแบบเสรีให้เอกชนดำเนินการได้

แนวคิดในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้สะท้อนผ่านทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับอย่างต่อเนื่อง และเริ่มมีความชัดเจนขึ้น โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – 2529) ได้ระบุถึงความจำเป็นที่รัฐจะสนับสนุนโครงการทางเศรษฐกิจที่ใช้เงินลงทุนมากในช่วงแรก และเมื่อมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจดีขึ้นแล้ว จะแปรสภาพให้แก่เอกชนต่อไป มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้กำหนดกรอบนโยบายในการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนไว้ด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 – 2534) มีการกล่าวถึงแนวคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจในเรื่อง การลดการกักขังเงินจากต่างประเทศ การลดการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ การลดเงินอุดหนุนจากภาครัฐ การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐวิสาหกิจและการสนับสนุนตลาดทุนให้แข็งแกร่ง

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539) ได้เน้นการปรับปรุงระบบการบริหารและโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจให้องค์กรคล่องตัวและบริหารงานเชิงธุรกิจมากขึ้น และในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้ต้องลดค่าเงินบาทในเดือนกรกฎาคม 2540 รัฐบาลไทยมีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยิ่งเพิ่มความสำคัญและความจำเป็นมากยิ่งขึ้น

รัฐบาลไทยได้แสดงจุดยืนและทำที่ที่ชัดเจนในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 1 กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่ารัฐบาลมีเป้าหมายในระยะปานกลางที่จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญ และยังคงพิจารณาทบทวนปรับปรุงกรอบกฎหมายที่จะอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน รวมทั้งการเตรียมการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแปรรูป ทั้งนี้ข้อตกลงที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นเจตจำนงของรัฐบาลที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งได้แสดงไว้ในหนังสือเจตจำนงฉบับต่อ ๆ มาด้วย

วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่แสดงต่อ IMF คือ⁷

1. เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ
2. ลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ
3. ลดภาระหนี้สาธารณะ
4. ส่งเสริมศักยภาพการแข่งขัน
5. สนับสนุนให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
6. ให้ความมั่นใจเกี่ยวกับสวัสดิภาพที่ดีแก่พนักงาน

นอกจากนี้รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) เพื่อกำหนดทิศทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีแผนงานการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เป็นระบบและครอบคลุมรัฐวิสาหกิจทุกสาขา ซึ่งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ซึ่งมีนายศุภชัย พานิชภักดิ์ เป็นประธาน ได้กล่าวถึงแนวคิดในการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจว่าเป็นแผนงานในระดับแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ ในทุกสาขาอย่างเป็นระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบการปฏิรูปในระยะยาว เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชน⁸

คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจยังเชื่อว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและสามารถแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องดังต่อไปนี้ได้คือ⁹

- ความสามารถในการให้เงินสนับสนุนรัฐวิสาหกิจต่อไป
- ความสามารถในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ
- ความสามารถในการดึงดูดเงินลงทุน ความรู้ด้านการจัดการและเทคโนโลยีจากภาคเอกชนหรือนักลงทุนต่างประเทศ
- ความสามารถในการลดภาระหนี้สินของรัฐบาล
- สร้างความเชื่อมั่นสำหรับประเทศไทย ตลาดทุนไทยและบริษัทเอกชนไทย

⁷ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ, แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, 2541 หน้า 7.

⁸ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ, บันทึกจากประธานคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, 25 สิงหาคม 2541.

⁹ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ, แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 6

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจของประเทศที่รับผิดชอบในด้านการพลังงาน ก็ได้รับการระบุไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงใน ส่วนต่อ ๆ ไป

2.5 การดำเนินการของ กฟผ. ในเรื่องการแปรรูป

สำนักงานแผนวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้สรุปการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ที่ผ่านมาไว้ดังนี้¹⁰

คณะรัฐมนตรีได้มติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานเป็น 4 ขั้นตอน คือ ปรับ กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี ปรับโครงสร้างหน่วยธุรกิจ เปลี่ยนแปลง กฟผ. เป็นบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชน และเพิ่มทุนกระจายหุ้นกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ โดยใช้เวลาดำเนินการ 5 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 ถึงปีงบประมาณ 2539 ซึ่งการดำเนินงานตามขั้นตอนดังกล่าวล่าช้ากว่ากำหนด กอปรกับ กฟผ. ต้องใช้เวลาเตรียมความพร้อมในการเป็นธุรกิจ จึงได้ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเลื่อนระยะเวลาในการเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) จดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ จากปีงบประมาณ 2539 เป็นปีงบประมาณ 2541 โดยขอจัดตั้งบริษัทย่อยที่จำเป็นต้องระดมทุนหรือขยายงานเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ทemporaryจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ เมื่อมีความพร้อมหรือก่อนปีงบประมาณ 2541 แทนการจัดตั้ง กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด (มหาชน)

เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2539 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติแนวทางในการปรับโครงสร้างและการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของประเทศ โดยการดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ โครงสร้างกิจการไฟฟ้าระยะยาว (2543 – 2548 เป็นต้นไป) และโครงสร้างกิจการไฟฟ้าระยะปานกลาง (2539 – 2542) รวมทั้งได้มีมติอนุมัติขั้นตอนการดำเนินงานของ กฟผ. 3 ระยะ คือ การปรับโครงสร้างเพื่อการบริหารแบบธุรกิจ การจัดตั้งบริษัทจำกัด และการจัดตั้งบริษัทจำกัด (มหาชน) จดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ

ในการนี้ กฟผ. ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาศึกษาวิธีการจัดตั้งบริษัทย่อยและกำหนดแนวทางการระดมทุน โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ศึกษาเบื้องต้นในการจัดโครงสร้างหน่วยธุรกิจผลิตไฟฟ้าเป็นบริษัทจำกัด ว่าควรจะเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัท รวมทั้งการจัดโครงสร้างหน่วยธุรกิจอื่น ๆ และระยะที่ 2 เพื่อศึกษารายละเอียดของผลการศึกษา

¹⁰ สำนักงานแผนวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, สรุปผลการดำเนินงานเรื่อง การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, กันยายน 2541.

ระยะที่ 1 รวมทั้งการจัดตั้งบริษัทย่อยและแนวทางการระดมทุน ผลการศึกษาปรากฏว่าบริษัทที่ปรึกษาเสนอจัดตั้งบริษัทย่อยของ กฟผ. 10 บริษัทคือ บริษัทผลิตไฟฟ้า 3 บริษัท บริษัทบำรุงรักษา บริษัทวิศวกรรมและบริหารงานก่อสร้าง และบริษัทบริการส่วนกลาง 5 บริษัท

เพื่อเตรียมความพร้อมในการปรับเปลี่ยนไปสู่โครงสร้างกิจการไฟฟ้าระยะปานกลาง กฟผ. ได้ปรับโครงสร้างการบริหารภายในองค์กร โดยแบ่งเป็นหน่วยธุรกิจ 6 หน่วย และหน่วยปฏิบัติการ 5 หน่วย และได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรอีก เมื่อเดือนตุลาคม 2540 โดยแบ่งเป็นหน่วยธุรกิจ 6 หน่วยคือ ธุรกิจผลิตไฟฟ้า 1 ธุรกิจผลิตไฟฟ้า 2 ธุรกิจวิศวกรรม ธุรกิจบำรุงรักษา ธุรกิจเหมือง และธุรกิจระบบส่ง และหน่วยปฏิบัติการ 6 หน่วย คือ นโยบายและแผน บัญชีและการเงิน บริหาร โรงไฟฟ้าพลังน้ำ ก่อสร้าง และสำนักงานการจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า

เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ โดยจำแนก กฟผ. อยู่ในกลุ่มที่ให้คงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากยังมีความจำเป็นที่ต้องเป็นเครื่องมือในการสนองนโยบายของรัฐ แต่ให้เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและการให้บริการโดยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และกำหนดแนวทางให้ กฟผ. แบ่งจัดตั้งบริษัทย่อยโดยแยกโรงงานผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ออกเป็น 3-4 บริษัท และเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ท้ายจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมทั้งเพิ่มบทบาทในการลงทุนโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ๆ ในรูปแบบ BOO/BOOT และให้จัดทำแผนปฏิบัติการการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรายละเอียดให้แล้วเสร็จ เสนอคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

ในระหว่างการดำเนินการดังกล่าว ได้มีบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล กฟผ. (นายรักเกียรติ สุขธนะ) ในฐานะผู้แทนฝ่ายรัฐบาล และผู้แทนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (สพร.กฟผ.) เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2540 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล และผู้แทนฝ่าย สพร.กฟผ. เพื่อดำเนินการศึกษาแนวทางการแปรรูป กฟผ. โดยวิธีอื่นให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ซึ่งในการประชุมครั้งสุดท้าย ที่ประชุมให้มอบหมายให้ฝ่ายบริหาร กฟผ. และ ฝ่าย สพร.กฟผ.หารือร่วมกันเป็นการภายในเพื่อให้ได้ข้อยุติก่อนแล้วจึงนำเสนอคณะกรรมการศึกษาต่อไป แต่เนื่องจากมีการเปลี่ยนรัฐบาลเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540 มีผลให้สถานภาพของคณะกรรมการฯ ล้มสลายลง กฟผ. จึงได้จัดทำหนังสือขอคง

สภาพของคณะกรรมการต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล กฟผ. (นายสาวิตรี โพรวิฑิต) ซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณา

ฝ่ายบริหาร กฟผ. ในระดับผู้ช่วยผู้ว่าการขึ้นไปได้จัดสัมมนาเมื่อวันที่ 9-10 ธันวาคม 2540 เพื่อพิจารณาแนวทางการแปรรูปได้ข้อสรุปว่า ระยะที่ 1 จัดตั้ง กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด โดยกระทรวงการคลังถือหุ้น 100 % และระดมทุนตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 30 % ระยะที่ 2 นำโรงไฟฟ้าใหม่ไปจัดตั้งเป็นบริษัทและระดมทุนโดย กฟผ. ถือหุ้นบริษัทใหม่ต่ำกว่า 50 % และระยะที่ 3 ทอยยจัดตั้งบริษัทย่อยและระดมทุนตามความจำเป็น

ต่อมาคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ได้มีมติเห็นชอบหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ กฟผ. คือ กฟผ. จะขายหุ้นในบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) และ Power Gen II ในปี 2541 สำหรับในระยะยาว แยกการดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็น 2 ส่วน คือบริษัทผลิตไฟฟ้าและบริษัทสายส่งไฟฟ้า ซึ่งทั้งสองส่วนนี้ จะได้รับการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนในที่สุด รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

ในส่วนของการขายหุ้นในบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) นั้น กฟผ. ได้ลดสัดส่วนการถือหุ้นจากที่ถืออยู่ร้อยละ 39.96 ของจำนวนหุ้นที่ออกจำหน่ายแล้วทั้งหมด รวมทั้งหุ้นที่สำรองเพื่อการใช้สิทธิของใบสำคัญแสดงสิทธิ (Warrants) ของบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ลงเหลือร้อยละ 25.24 โดยขายให้กับบริษัท CLP Power Projects (Thailand) Limited สำหรับเงินที่ได้จากการจำหน่ายหุ้นนั้น ร้อยละ 90 ของรายได้สุทธิจะนำไปใช้ในการลงทุนของ กฟผ. ในอนาคตแทนการใช้เงินกู้ และร้อยละ 10 ของรายได้สุทธิใช้สำหรับจัดตั้งกองทุนบริหารทรัพยากรบุคคล แล้วนำไปใช้ในโครงการพนักงานลาออกจางานด้วยความยินดีทั้งสองฝ่าย

เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2541 ฝ่ายบริหารได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาแนวทางการแปรรูปใหม่ให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งเพื่อแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินของ กฟผ. อันเนื่องมาจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ผลการสัมมนาสรุปได้ว่า ขั้นตอนที่ 1 แปรสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด โดยกระทรวงการคลังถือหุ้น 100 % เมื่อ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจมีผลใช้บังคับ จัดตั้งบริษัทย่อยผลิตไฟฟ้าของโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะดำเนินการตามแผน เพื่อระดมทุนจากภาคเอกชน ขั้นตอนที่ 3 จัดตั้งหน่วยธุรกิจที่อยู่ในโครงสร้าง กฟผ. ปัจจุบันเป็นบริษัทย่อยภายใต้บริษัท กฟผ. จำกัด โดยบริษัท กฟผ. จำกัดถือหุ้น 100 % และระดมทุนในส่วนของบริษัทย่อยจากภาคเอกชน เมื่อถึงเวลาอันสมควร (แนวทางนี้ได้

นำเสนอคณะกรรมการการประสานการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้า ซึ่งมีเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นประธาน และได้รับความเห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2541) และเพื่อให้แนวทางการแปรรูปเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่าย จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้น 1 คณะประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายบริหารและผู้แทน สพร.กฟผ. ฝ่ายละ 10 คน เพื่อพิจารณาหาแนวทางการแปรรูปที่เหมาะสมร่วมกัน

เพื่อให้สามารถที่จะระดมเงินทุนได้มากพอที่จะแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินของ กฟผ. ได้ในระยะ 2 ปี หรือมากกว่า จึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการแปรรูปใหม่ แนวทางใหม่จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : กฟผ. ยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยจัดตั้งบริษัทย่อยโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมราชบุรี ชุดที่ 1-3 แล้วระดมทุนจากภาคเอกชน

ขั้นตอนที่ 2 : แปรสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด โดยกระทรวงการคลังถือหุ้น 100 % เมื่อ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจมีผลใช้บังคับ โดยอาจจะมีการจัดตั้งโรงไฟฟ้าใหม่เป็นบริษัทย่อย แล้วระดมทุนจากภาคเอกชน

ขั้นตอนที่ 3 : แปรสภาพหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยให้เป็นบริษัทย่อยของบริษัท กฟผ. จำกัด โดยบริษัท กฟผ. จำกัดถือหุ้น 100 % แล้วระดมทุนจากภาคเอกชนในเวลาที่เหมาะสม

อนึ่ง แนวทางนี้ยังคงอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้เกี่ยวข้อง

แนวทางการแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรี

กฟผ. ได้ว่าจ้างบริษัท Dresdner Kleinwort Benson จำกัด บริษัท Lehman Brothers จำกัด และบริษัท SCB Security จำกัด ศึกษาแนวทางการแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรี

ในเบื้องต้นบริษัทที่ปรึกษาเสนอให้จัดตั้งบริษัทไฟฟ้า 2 (Holding Company) 1 บริษัท และบริษัทในเครือ (Operating Company) 2 บริษัทคือ บริษัทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมราชบุรี (CCGT1-3) และบริษัทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนราชบุรี (Thermal 1-2) โดยจะระดมทุนจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมก่อน

ในการระดมทุนของบริษัทผลิตไฟฟ้า 2 จะมีการนำบริษัทฯ เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยระยะแรก กฟผ. ถือหุ้นร้อยละ 100 หลังจากนั้น ททยอดสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทฯ ลงเหลือไม่เกินร้อยละ 49 แต่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 โดยการเพิ่มทุนและกระจายหุ้นสำหรับโครงสร้างผู้ถือหุ้นในบริษัท Operating Company แต่ละบริษัทนั้น บริษัทผลิตไฟฟ้า 2 จะ

ถือหุ้นร้อยละ 75 กฟผ. ถือหุ้นร้อยละ 25 (ในระยะแรก) หลังจากนั้น กฟผ. จะดำเนินการขายหุ้นให้กับนักลงทุนเฉพาะราย

อย่างไรก็ตามต่อมารัฐบาลได้อนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดหลักในการปฏิรูปหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ รวมทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ด้วย การดำเนินการแปรรูป กฟผ. จึงต้องดำเนินการตามกรอบแนวทางของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าว โดยมีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ในฐานะเลขานุการ กพช. เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน

2.6 แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจแนวทางหลักของรัฐบาลในการแปรรูป กฟผ.

2.6.1 เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แม้ว่ารัฐบาลจะเรียกชื่อว่าแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดเป้าหมายไว้ว่าเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้บริษัทของไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล และเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสมก็ตามแต่ภายในรายละเอียดของแผนแม่บทฯ ได้มีการกล่าวถึงและให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ต่อจากหัวข้อเป้าหมายของแผนแม่บทฯ โดยได้กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหมายถึง มาตรการต่าง ๆ ในการเพิ่มบทบาทของเอกชนที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหมายถึงรวมถึงการลดสัดส่วนภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจหรือสินทรัพย์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (การโอนความเป็นเจ้าของ) การให้สัมปทาน การร่วมทุน การทำสัญญาว่าจ้างบริหาร การให้เช่า การว่าจ้างบุคคลภายนอกดำเนินการแทน การทำสัญญากับภาคเอกชนในการให้บริการ การผ่อนคลายนโยบายระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขัน การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลและการส่งเสริมให้มีการแข่งขันจากคู่แข่งรายใหม่¹¹

ทั้งนี้ ได้แจงรายละเอียดวัตถุประสงค์ ผลตอบแทนที่จะได้รับและวิธีการดำเนินการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของแผนแม่บทไว้ดังนี้¹²

¹¹ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ, แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 10.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12

ตารางที่ 2.1 วัตถุประสงค์ ผลตอบแทนและวิธีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของโครงการ	ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ	วิธีดำเนินการ
วัตถุประสงค์เฉพาะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ :	รัฐจะทำการกำกับดูแลกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มั่นใจว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะก่อให้เกิดประโยชน์และได้รับผลตอบแทนตามที่คาดหวังไว้ดังต่อไปนี้	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นและเป็นพื้นฐานเพื่อรองรับการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งในโครงการนี้มีประเด็นหลักสำคัญทั้งสิ้น 6 ประการ
วัตถุประสงค์ด้านโครงสร้าง	ผลตอบแทนด้านโครงสร้าง	1. การปฏิรูปกฎหมาย : การทบทวนกฎหมายเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันในสาขาธุรกิจที่ผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ การออกกฎหมายใหม่เพื่อจัดโครงสร้างกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพ
1. กระตุ้นและจัดเตรียมพื้นฐานสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการดึงดูดการลงทุนและความรู้เทคโนโลยีจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ	1. การปรับปรุงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละสาขาธุรกิจ ซึ่งสามารถวัดผลได้โดยการลดลงของต้นทุนการผลิตกับ/หรือ ราคาของการบริการ	2. การปฏิรูปองค์กรกำกับดูแล : การจัดตั้งองค์กรอิสระสำหรับกำกับดูแลขึ้นใหม่ สามารถช่วยให้เกิดการแข่งขันที่มีความยุติธรรม และเสรีในแต่ละสาขาธุรกิจ ลดการผูกขาดและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส ในการตั้งราคาและการประกอบ การ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคม
2. ปรับปรุงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละสาขาธุรกิจ	2. การปรับปรุงด้านคุณภาพของการบริการ รวมถึงทางเลือกของการบริการสำหรับผู้บริโภค	
3. ปรับปรุงการบริการให้มีความเพียงพอและมีคุณภาพ ในราคาที่เหมาะสมแก่ประชาชน	3. การขยายการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ให้เสร็จสมบูรณ์	
	4. การนำมาซึ่งการบริการที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นและสามารถนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ รวมถึงระบบการบริหารการจัดการที่ดีมาสู่ประเทศได้	

ตารางที่ 2.1 (ต่อ) วัตถุประสงค์ ผลตอบแทนและวิธีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของโครงการ	ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ	วิธีดำเนินการ
<p>2. วัตถุประสงค์ด้านการเงิน มีดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ลดภาระด้านการเงินของรัฐ (การให้เงินอุดหนุน การกู้ การค้าประกันเงินกู้ ฯลฯ) 2. จัดหาเงินทุนสำหรับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น 3. กระตุ้นและพัฒนาตลาดทุนของประเทศไทย 	<p>ผลตอบแทนด้านการเงิน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ลดการให้เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ 2. ลดการค้าประกันนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ 3. ใช้เงินทุนจากภาคเอกชนสำหรับการลงทุนในบริการโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่จำเป็น 4. นำรายได้จากการขายรัฐวิสาหกิจไปใช้ในการลงทุนเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 5. เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ตลาดทุนของประเทศ 6. เสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อภาคเศรษฐกิจการเงินและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ 	<p>3. การลดบทบาทของรัฐ : โดยการโอน การขาย การให้เช่า ทั้งสินทรัพย์และการดำเนินการให้แก่ภาคเอกชน</p>
<p>วัตถุประสงค์ด้านสังคม มีดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> • ส่งเสริมการสร้างโอกาสในการสร้างงานใหม่และดีขึ้นแก่ประชาชน • จัดเตรียมทรัพยากรสำหรับการบริการแกสังคม การฝึกอบรม และการขยายการศึกษา • ขยายขอบเขตการบริการที่มีคุณภาพ ณ ราคาที่เหมาะสมให้แก่ประชาชน 	<p>ผลตอบแทนด้านสังคม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ปรับปรุงและขยายการให้บริการ 2. สร้างโอกาสการจ้างงาน 3. ศักยภาพในการลงทุน ในด้านบริการสังคมและสาธารณชนของรัฐบาลสูงขึ้น 	<ol style="list-style-type: none"> 4. การเข้าประกอบการของผู้ประกอบการรายใหม่ ส่งเสริมการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในสาขาที่รัฐเคยมีบทบาทสำคัญ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใส 5. การนำวิธีปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่ดีมาใช้ในรัฐวิสาหกิจที่จะคงสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ) วัตถุประสงค์ ผลตอบแทนและวิธีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของโครงการ	ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ	วิธีการดำเนินการ
		6. การกำกับและวัดผลการดำเนินงาน : สำหรับโครงการปฏิรูป และดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว ระบบการวัดผลการดำเนินงาน สำหรับรัฐวิสาหกิจจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจนให้แก่สาธารณะ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดบทบาทของผู้เกี่ยวข้องในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้¹³

ตารางที่ 2.2 บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

หน่วยงาน/บุคคล	บทบาทและความรับผิดชอบ
รัฐวิสาหกิจ	จัดทำและเสนอแผนงานในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและกลยุทธ์ของแต่ละสาขา
กระทรวงเจ้าสังกัด	1. กำหนดทิศทางของนโยบายและดูแลนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 2. ทบทวนและอนุมัติแผนการแปรรูปของแต่ละรัฐวิสาหกิจ
คณะกรรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ	1. พิจารณาทบทวนแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่กระทรวงเจ้าสังกัด เสนอเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย และวัตถุประสงค์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรวม 2. อนุมัติหรือขอแก้ไขแผนแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 3. เสนอแผนแปรรูปต่อรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14

ตารางที่ 2.2 (ต่อ) บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

หน่วยงาน/บุคคล	บทบาทและความรับผิดชอบ
สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ	1. ควบคุมปฏิบัติงานตามแผนแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 2. พิจารณารายละเอียดของแผนปฏิบัติการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง
คณะรัฐมนตรี	ทบทวน อนุมัติ และแก้ไขแผนแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ
นักลงทุน	เตรียมแผนการลงทุนในรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือในโครงการใหม่ ๆ ในสาขาต่าง ๆ และเสนอแผนนั้นให้กับรัฐวิสาหกิจ กระทรวงเจ้าสังกัด หรือคณะกรรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจพิจารณาตามความเหมาะสม

2.6.2 วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน และโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต

ในส่วนของ การแปรรูปกิจการไฟฟ้า แผนแม่บทฯ มีวัตถุประสงค์และแนวทางดังนี้ วัตถุประสงค์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน¹⁴

1. เพิ่มการแข่งขันในกิจการพลังงาน ทำให้กิจการพลังงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และผู้บริโภคมีพลังงานใช้อย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสม
2. ลดภาระการลงทุนของรัฐบาลและลดภาระหนี้สินของรัฐบาล
3. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศ เช่น ในกรณีของโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเอกชนรายย่อย ซึ่งใช้ระบบพลังงานความร้อนร่วม (Cogeneration) เป็นต้น
4. ผู้บริโภคได้รับบริการและคุณภาพไฟฟ้าที่ดีขึ้นในราคาที่เป็นธรรมและปลอดภัย
5. สนับสนุนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนาสาขาพลังงานของประเทศ
6. ช่วยพัฒนาตลาดทุน

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57

โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต

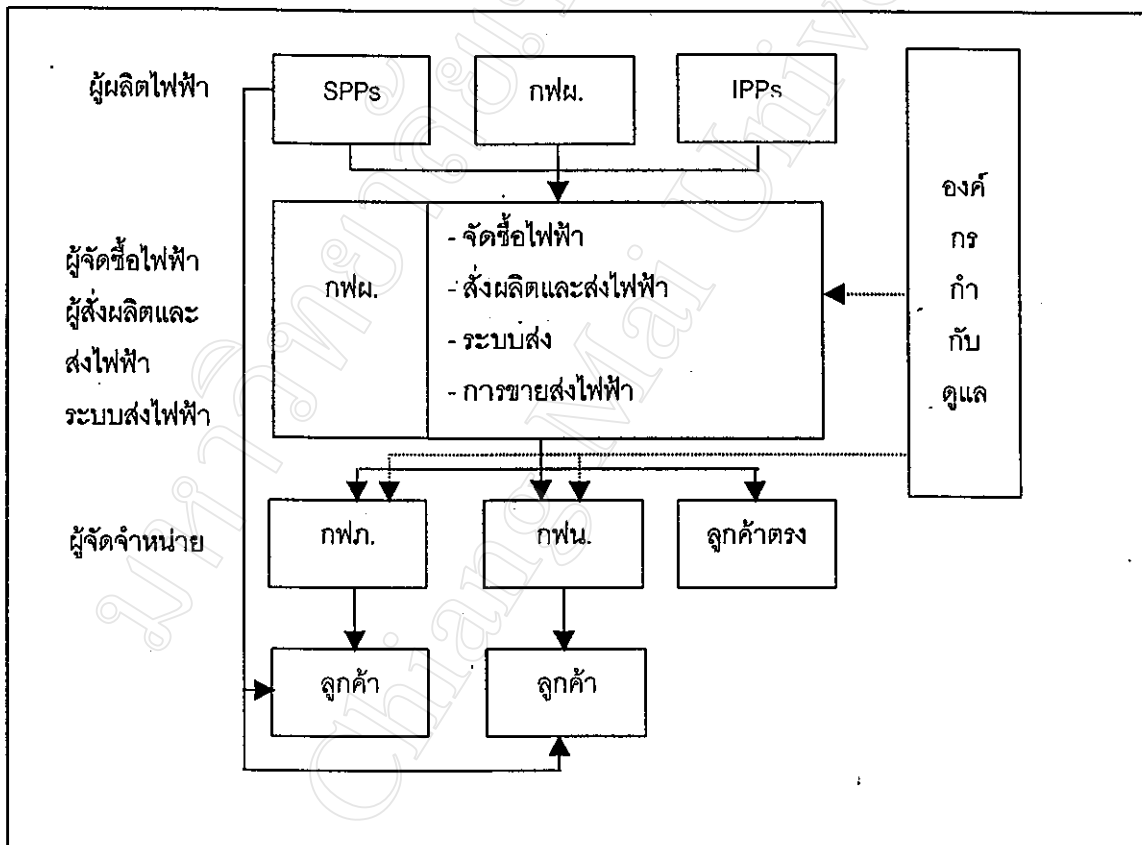
โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าและขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงไปสู่โครงสร้างในอนาคตมีดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 : กฟผ. คงสถานะของผู้ซื้อและผู้จัดหาพลังไฟฟ้าหลักของประเทศ

ระยะเวลา : ตั้งแต่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาจนถึงปี 2544

แผนภาพที่ 2.1

โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต - ขั้นที่ 1



ที่มา : แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน

แปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท จำกัด โดยหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยของ กฟผ. จะดำเนินงานในลักษณะของศูนย์กำไร พร้อมทั้งแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรีให้กับภาคเอกชน ทั้งนี้จะมีการจัดตั้ง

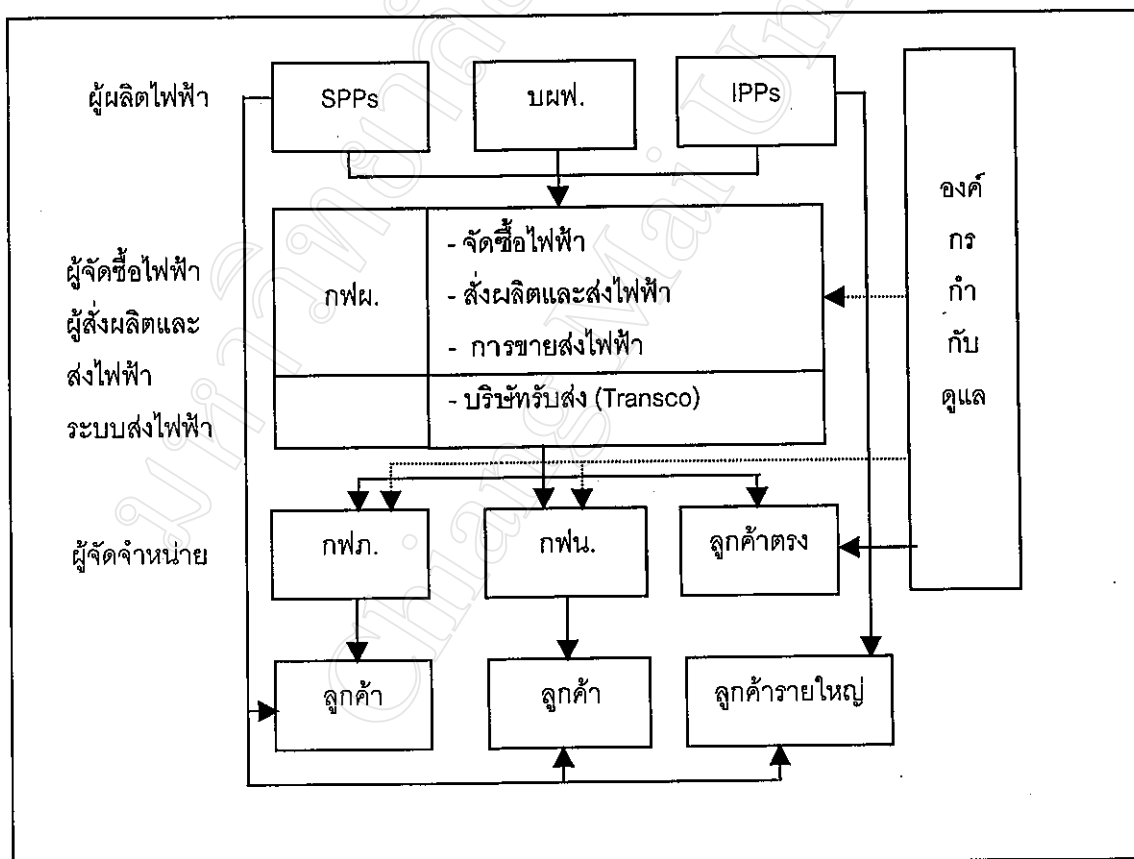
องค์กรกำกับดูแลเข้ามาดูแลเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินงานอย่างไม่เป็นธรรมของหน่วยธุรกิจระบบส่งต่อผู้ผลิตไฟฟ้า

ในขั้นตอนนี้ กฟผ. จะยังคงดำรงสถานะเป็นผู้ซื้อและผู้จัดหาไฟฟ้าหลักของประเทศ กฟน. และ กฟภ. ยังคงมีหน้าที่ในการจัดจำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชน ภายใต้ความรับผิดชอบเช่นเดิม (ยกเว้น ในกรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้าขอซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเอกชนรายย่อย)

ขั้นที่ 2 : บริษัท กฟผ. ยังคงสถานะศูนย์กลางในการซื้อไฟฟ้า แต่เปิดโอกาสให้บุคคลที่สามสามารถเข้าสู่ระบบส่งหรือระบบจำหน่ายได้

ระยะเวลา : ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2546

แผนภาพที่ 2.2
โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต - ขั้นที่ 2

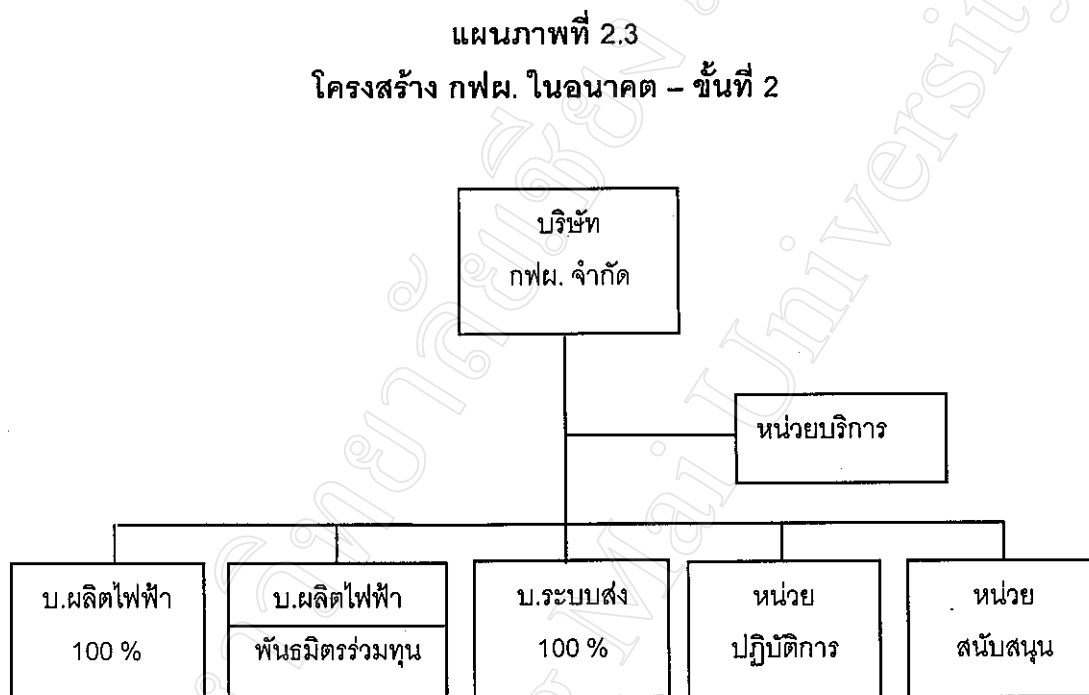


ที่มา : แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน

หมายเหตุ บผฟ. หมายถึง บริษัทผลิตไฟฟ้า

บริษัท กฟผ. ยังคงดำรงสถานะศูนย์กลางในการซื้อไฟฟ้า โดยจะมีการแปรสภาพหน่วยธุรกิจระบบส่งและหน่วยธุรกิจอื่น ๆ เป็นบริษัทลูกภายใต้บริษัท กฟผ. ซึ่งจะมีสถานะเป็นบริษัทร่วมทุน (Holding Company) นอกจากนี้ จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามารถเข้าสู่ระบบส่งไฟฟ้าได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าสามารถขายไฟฟ้าโดยตรงให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าโดยผ่านสายส่งของบริษัทระบบส่งและสายจำหน่ายไฟฟ้าของ กฟน. หรือ กฟภ.

โครงสร้างบริษัท กฟผ. ในขั้นที่ 2 แสดงดังแผนภาพที่ 2.3



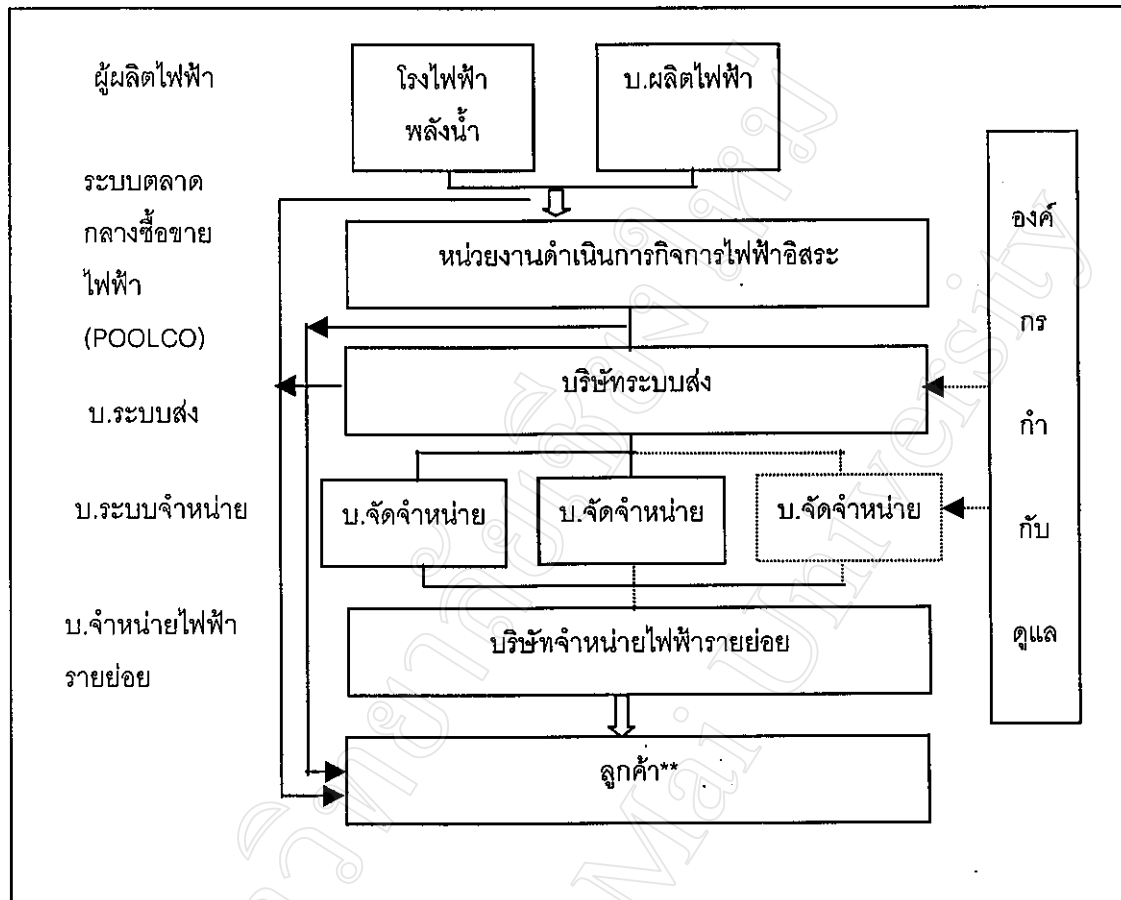
ที่มา : แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน

- หน่วยธุรกิจทั้งหมดจะถูกแปรสภาพเป็นบริษัท โดย กฟผ. ถือหุ้น 100 %
- เพิ่มการลงทุนของภาคเอกชนในโรงไฟฟ้าใหม่

ขั้นที่ 3 : การแข่งขันอย่างเสรีในการขายส่งไฟฟ้า (Power Pool) และการเปิดให้มีการแข่งขันในระดับลูกค้ารายย่อย (Retail Competition)

ระยะเวลา : ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป

แผนภาพที่ 2.4
โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต - ชั้นที่ 3



ที่มา : แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน

หมายเหตุ

* จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อกำหนดจำนวนบริษัทจัดจำหน่าย (DISCOs) ที่เหมาะสม

** ผู้บริโภคที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้ามากในระดับหนึ่งจะสามารถซื้อไฟฟ้าได้โดยตรงจากบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้า (GENCOs) หรือจากระบบไฟฟ้าส่วนกลาง (Power Pool) ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริโภสดังกล่าว

โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในระยะยาวของประเทศไทย จะเป็นโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในอุตสาหกรรม ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวเป็นโครงสร้างที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โครงสร้างที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันจะสร้างการแข่งขันในระดับของ

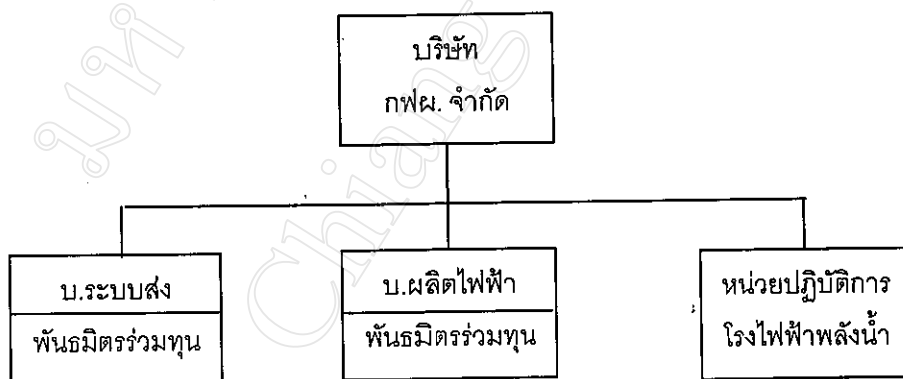
ผู้ผลิตไฟฟ้า (Generating Companies – GENCOs) ทั้งในแง่ของการแข่งขันในการขายไฟฟ้าผ่านระบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) และในแง่ของการขายตรงให้กับลูกค้ารายใหญ่

ภายใต้ระบบนี้ หน่วยงานดำเนินการกิจการไฟฟ้าอิสระ (Independent System Operator – ISO) ทำหน้าที่เสมือนตลาดซื้อขายไฟฟ้า โดยมีการจัดตั้งระบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) ทั้งนี้ผู้ดำเนินงานควบคุมระบบอิสระจะไม่มีหน่วยผลิตไฟฟ้าเป็นของตัวเอง เพื่อสร้างความเป็นอิสระในการดำเนินงาน บริษัทระบบส่ง (Transmission Company – TRANSCO) จะเป็นบริษัทอิสระที่แยกจากผู้ดำเนินงานควบคุมระบบอิสระ องค์การกำกับดูแลของประเทศจะเป็นผู้กำกับดูแลบริษัทระบบส่ง เพื่อสร้างความมั่นใจว่าบุคคลที่สามารถเข้าสู่ระบบไฟฟ้าของประเทศได้ในราคาที่เหมาะสม

บริษัทระบบจำหน่าย (Distribution Companies – DISCOs) จะเป็นผู้รับผิดชอบในระบบจำหน่ายไฟฟ้าภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของบริษัทระบบจำหน่ายจะเป็นระบบผูกขาด องค์การกำกับดูแลจะเข้ามาดูแลในด้านหลักเกณฑ์และระดับราคาในการเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า ในการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับลูกค้ารายย่อยนั้น อาจจะเป็นหน้าที่ของบริษัทระบบจำหน่าย (DISCOs) หรือบริษัทจำหน่ายไฟฟ้ารายย่อยอิสระอื่น ๆ ก็ได้

โครงสร้างบริษัท กฟผ. ในขั้นที่ 3 แสดงดังแผนภาพที่ 2.5

แผนภาพที่ 2.5
โครงสร้าง กฟผ. ในอนาคต - ขั้นที่ 3



- บริษัทระบบส่ง (TRANSCO) จะอยู่ในขั้นตอนแปรรูปเป็นเอกชนเต็มตัว
- บริษัทผลิตไฟฟ้า จะอยู่ในขั้นตอนแปรรูปเป็นเอกชนเต็มตัว

ที่มา : แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน

หมายเหตุ : ในชั้นที่ 3 นั้น ทาง Arthur Anderson ได้เคยเสนอให้โรงไฟฟ้าพลังน้ำและหน่วยปฏิบัติการอื่น ๆ ยังคงอยู่เป็นบริษัทลูกภายใต้บริษัท กฟผ. แต่อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปสำหรับโรงไฟฟ้าพลังน้ำยังต้องมีการศึกษาต่อไป

ประเด็นสำคัญสำหรับสาขาไฟฟ้า

ประเด็นสำคัญในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าไปสู่โครงสร้างที่เปิดให้มีการแข่งขันระหว่างภาคเอกชนมี 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การปรับโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ความสำเร็จในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม มีปัจจัยขึ้นอยู่กับการณ์หน่วยงานกลางเป็นผู้ดูแลและประสานงาน และความชัดเจนระหว่างการทำหนดนโยบายและการกำกับดูแลซึ่งในขณะนี้ สพข. อยู่ระหว่างจัดตั้งองค์การกำกับดูแลสาขาพลังงานขึ้น

สปข. จะรับผิดชอบในการปรับโครงสร้างสาขาพลังงานต่อไป อย่างไรก็ตามในการดำเนินการดังกล่าว สปข. จะประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. อัตราค่าไฟฟ้าในตลาดแข่งขันเสรี

ในปัจจุบันอัตราค่าไฟฟ้าขายส่งที่ กฟผ. ขายให้กับ กฟน. มีอัตราสูงกว่าราคาที่ กฟผ. ขายให้กับ กฟภ. (เก็บเงินเพิ่มสำหรับค่าไฟฟ้าของ กฟน. ในขณะที่ให้เงินชดเชยในส่วนของค่าไฟฟ้าของ กฟภ.) เพื่อให้ กฟภ. สามารถขายไฟฟ้าให้กับลูกค้าได้ในอัตราเดียวกับ กฟน.

ดังนั้น ในการที่จะรักษาอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศให้อยู่ในระดับเดียวกันในตลาดแข่งขันเสรี มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาแนวทางในการกำหนดเงินชดเชยขึ้นมา เพื่อเป็นการสนับสนุนการแข่งขันอย่างเสมอภาคสำหรับผู้แข่งขันในตลาดที่มีความแตกต่างกัน

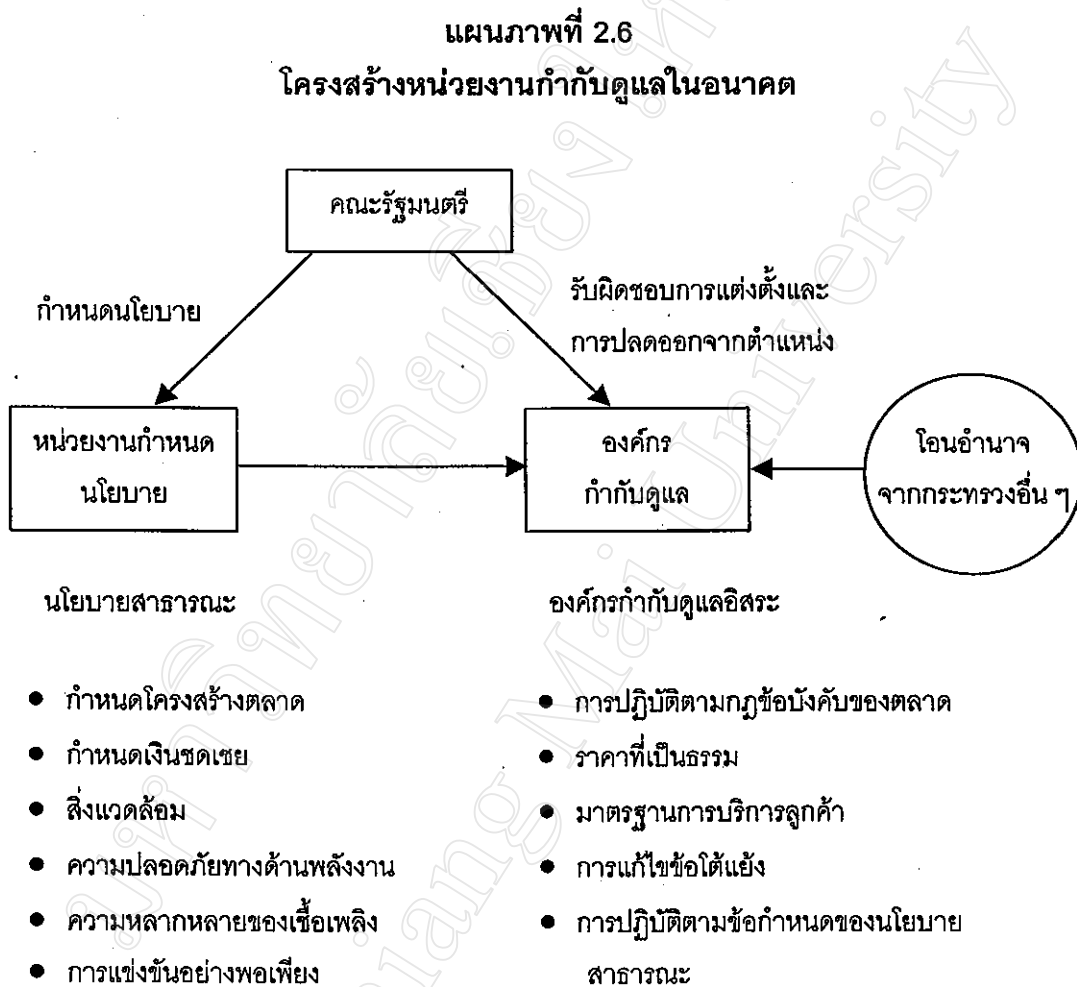
3. สัญญาซื้อขายไฟฟ้าในตลาดแข่งขันเสรี

สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง กฟผ. กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ณ ปัจจุบัน อยู่บนพื้นฐานที่ กฟผ. เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการซื้อและจัดหาไฟฟ้า เมื่อโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าพัฒนาไปสู่โครงสร้างที่เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีทั้งในส่วนของการผลิตไฟฟ้าและการจำหน่ายไฟฟ้ารายย่อย จึงต้องมีการปรับปรุงสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวจะอยู่บนพื้นฐานที่เป็นที่ตกลงกันของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

ในการปฏิรูปโครงสร้างสาขาพลังงานนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องวางกรอบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเพื่อสร้างความเสมอภาคในการแข่งขัน

การแข่งขัน ระหว่างรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชน โดยจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระแยกออกมาจาก สพข. เพื่อเข้ามารับผิดชอบในเรื่องของการกำกับดูแลในสาขาไฟฟ้าและก๊าซ

โครงสร้างหน่วยงานกำกับดูแล



ที่มา : แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน

ในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงานให้ไปสู่โครงสร้างที่มีการแข่งขันเสรีในอนาคตนั้น สพข. และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องจะต้องทำการศึกษาถึงแผนงานและระยะเวลาในการปรับตัวเพื่อไปสู่โครงสร้างดังกล่าว แผนงานและระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติมีดังต่อไปนี้

การปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรม

- สาขาไฟฟ้า
- ศึกษาเพื่อกำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันภายในปี 2542
- จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อใช้ในการดำเนินงานในเรื่องของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมภายในสิ้นปี 2543
- กำหนดแนวทางในการให้บุคคลที่สามเข้าสู่ระบบไฟฟ้าภายในปี 2544
- เริ่มอนุญาตให้บุคคลที่สามเข้าสู่ระบบไฟฟ้าภายในปี 2545
- เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในการซื้อไฟฟ้าในระบบส่งภายในปี 2546
- จัดตั้งศูนย์กลางในการซื้อไฟฟ้าระบบส่ง (Power Pool) ภายในปี 2546
- จัดตั้งผู้ดำเนินงานควบคุมระบบอิสระภายในปี 2546
- เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในระบบจำหน่ายไฟฟ้าตั้งแต่ปี 2546

การปฏิรูปงานทางด้านกฎหมายและงานกำกับดูแล

เสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขออนุมัติกฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลสำหรับสาขาพลังงาน ภายในปี 2542

เสนอกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติกฎหมายในการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมภายในปี 2543

จัดเตรียมแผนงานในการดำเนินงานเพื่อจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2542 ถึงปี 2543

2.7 ความเห็นและท่าทีของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. (สพร.กฟผ.)

สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (สพร.กฟผ.) ซึ่งเป็นองค์การแรงงานที่จัดตั้งขึ้นตาม พรบ.รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งถือเป็นองค์กรตัวแทนตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. แม้จะไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนในรายละเอียดของโครงสร้างองค์กร กฟผ. ภายหลังจากแปรรูปตามนโยบายของรัฐบาล แต่ สพร.กฟผ. ก็ได้ประกาศจุดยืนอย่างชัดเจนต่อการแปรรูป กฟผ. คือ การแปรรูปเป็นสิ่งจำเป็น สพร.กฟผ. ไม่ได้คัดค้านการแปรรูป ยกเว้นการขายโรงไฟฟ้า ซึ่งการแปรรูปใด ๆ จะต้องมีการหารือและทำความเข้าใจให้เป็นที่ยอมรับของฝ่ายบริหารและพนักงาน กฟผ. ก่อน เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ ประชาชน และ กฟผ. ร่วม

กัน ทั้งนี้การเคลื่อนไหวของ สพร.กฟผ. ได้ดำเนินการตามแนวทางนี้มาโดยตลอด ซึ่งการเคลื่อนไหวของ สพร.กฟผ. ในประเด็นการแปรรูป กฟผ. ที่ผ่านมามีดังนี้

2.7.1 การเคลื่อนไหวคัดค้านการขายโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ครั้งที่ 1¹⁵ (พฤษภาคม 2540) ส่งผลให้มีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกำกับดูแล กฟผ. ในขณะนั้น กับผู้แทน สพร.กฟผ. เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2540 ให้ฝ่ายบริหาร กฟผ. ยุติการดำเนินการใด ๆ ในด้านการแปรรูปโดยวิธีการขายโรงไฟฟ้า เหมือง และโครงการก่อสร้าง รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ของ กฟผ. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนให้จัดตั้งคณะกรรมการหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล และผู้แทน สพร.กฟผ. ฝ่ายละเท่า ๆ กัน เพื่อศึกษาการแปรรูปโดยวิธีอื่น ๆ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี รวมทั้งให้ กฟผ. สามารถสร้างหรือขยายกำลังผลิตโดยการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ๆ เพิ่มเติมได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ผลจากข้อตกลงในครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 211/2540 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล ผู้บริหาร กฟผ. และผู้แทน สพร.กฟผ. ร่วมเป็นคณะกรรมการ และในคราวประชุมร่วมกันครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2540 ที่ประชุมมอบหมายให้ฝ่ายบริหาร กฟผ. และ สพร.กฟผ.หารือร่วมกันเป็นการภายในก่อน แล้วจึงเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540 กฟผ. จึงทำหนังสือขอคงสภาพคณะกรรมการชุดนี้ แต่ไม่ได้รับคำตอบจากรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล กฟผ. การดำเนินการของคณะกรรมการชุดนี้จึงยุติลงไปโดยปริยาย¹⁶

2.7.2 การเคลื่อนไหวคัดค้านการขายโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ครั้งที่ 2 (เมษายน 2541) ซึ่งนำไปสู่การลงนามในข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล กฟผ. ผู้ว่าการ กฟผ. และผู้แทน สพร.กฟผ. ว่า สพร.กฟผ. ไม่คัดค้านการแปรรูป ยกเว้นการขายโรงไฟฟ้า เช่น Power Gen II ของ กฟผ. การแปรรูปใด ๆ จะต้องมีการหารือทำความเข้าใจให้เป็นที่ยอมรับของฝ่ายบริหารและพนักงาน กฟผ. ก่อน เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ ประชาชน และ กฟผ. ร่วมกัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายบริหารและ สพร.กฟผ. ขึ้นเพื่อพิจารณารายละเอียดการแปรรูป กฟผ. ซึ่งคณะกรรมการร่วมได้ประชุมหารือร่วมกันมาเป็น

¹⁵ สماعมนักงานรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, เอกสารประกอบการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2541, 27 พฤศจิกายน 2542, หน้า 12

¹⁶ สำนักงานแผนวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, สรุปผลการดำเนินงานเรื่อง การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, พฤษภาคม 2542 หน้า 7

ลำดับ โดยผลการประชุมครั้งที่ 2/2541 เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2541 ที่ประชุมได้พิจารณาแนวทางการแปรรูป กฟผ. ตามที่ Anderson Consulting ได้ปรับปรุงแก้ไขร่วมกันไป ผลการประชุมที่ประชุมรับทราบให้มีการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาทางการเงินของ กฟผ. โดยระดมทุนจากโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมราชบุรีตามที่ฝ่ายบริหารเสนอ¹⁷

2.7.3 การเคลื่อนไหวค้ำค้ำนโรงไฟฟ้าราชบุรี¹⁸

ได้มีการขุมนุมค้ำค้ำนการขายโรงไฟฟ้าราชบุรี 1 ครั้ง (เมษายน - พฤษภาคม 2542) ส่งผลให้มีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างผู้ว่าการ กฟผ. และ สพร.กฟผ. ให้มีการทำประชามติในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. ก่อน ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกการทำประชามติ โดยฝ่ายบริหาร กฟผ.

จัดสัมมนาในประเด็นการขายโรงไฟฟ้าราชบุรี ที่ กฟผ. 1 ครั้ง กรุงเทพฯ 1 ครั้ง และที่ จ.ราชบุรี 1 ครั้ง

2.7.4 การเคลื่อนไหวค้ำค้ำน พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจ¹⁹

สพร.กฟผ. ได้จัดสัมมนาผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. ทั่วประเทศ โดยให้ความรู้เกี่ยวกับ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจในช่วงปลายปี 2541 ถึงต้นปี 2542 จำนวนทั้งสิ้น 8 ครั้ง และยังเข้าร่วมกิจกรรมกับแนวร่วมรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่มีกิจกรรมค้ำค้ำน พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจด้วย

จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้นำแรงงานของ กฟผ. แม้จะมีได้นำเสนอรูปแบบการแปรรูปที่เด่นชัด ครอบคลุมตามแนวทางของกลุ่มแก้ทิศทางการเคลื่อนไหวและจุดยืนของ สพร.กฟผ. นั้นมีทิศทางการที่ชัดเจน การกำหนดท่าทีไว้กว้าง ๆ ไม่เจาะลึกลงไปในรายละเอียดมีทั้งผลบวกและผลลบต่อการแปรรูป กฟผ. ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไป

¹⁷ เรื่องเดียวกัน

¹⁸ สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, เอกสารประกอบการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2541, หน้า 17-18.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.