

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ความร้อนธรรมชาติ ลม แสงแดด แร่ธาตุหรือเชื้อเพลิง ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 6 พ.ร.บ. กฟผ. พ.ศ.2511) กฟผ. เป็นหน่วยงานที่มีอัตราการขยายตัวของการผลิตกระแสไฟฟ้าที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ทั้งนี้เนื่องจากการใช้กระแสไฟฟ้าที่เพิ่มมากขึ้นทั้งจากภาครัฐและเอกชน ดังนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ได้อย่างเพียงพอและสม่ำเสมอ กฟผ. จึงต้องเพิ่มกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าให้มากขึ้นตามแผนงานที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งผลจากการดำเนินงานทำให้ กฟผ. มีทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มมากขึ้น กฟผ.จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนสถานะเพื่อพัฒนาองค์กรไปในเชิงธุรกิจ โดยมีการแปรสภาพบางส่วนให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานเพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐบาล

ปัจจุบันภารกิจหลักของ กฟผ. ได้แก่ การผลิตพลังงานไฟฟ้า และการสำรองพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอกับปริมาณการใช้พลังงานไฟฟ้าทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจากปัจจัยหลายด้าน ทั้งจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี การแข่งขันกันเป็นผู้นำในภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอกประเทศอย่างรวดเร็ว รวมถึงการรณรงค์ประหยัดพลังงาน ตลอดจนกระแสต่อต้านจากประชาชนในการใช้ทรัพยากรเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าที่จำกัด กฟผ. ในฐานะองค์กรขนาดใหญ่ย่อมได้รับผลกระทบตามไปด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะตามสถานการณ์

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาองค์กรเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าให้ปรับเปลี่ยนไปเป็นองค์กรธุรกิจ ซึ่งนโยบายในการพัฒนาประสิทธิภาพของกิจการไฟฟ้าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและเศรษฐกิจโดยรวมของชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 พ.ศ.2545- 2549 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ การพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนานวัตกรรมที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกัน สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม มีความสำคัญลำดับสูงสุด เน้นการปฏิรูปให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่ดี ทั้งในภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชนและ ภาคประชาชน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ให้มีความรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญและเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีให้สังคมไทยพร้อมรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งจะช่วยป้องกันและขจัดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการผลักดันให้ทุกยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนไปได้ โดยให้ความสำคัญกับการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส โดยปรับโครงสร้าง ลดขนาด และปรับบทบาทให้สอดคล้องกับระบบราชการแนวใหม่ มีระบบข้อมูลที่น่าเชื่อถือ มีเอกภาพ และเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกัน มีระบบการทำงานที่ลดความซ้ำซ้อน ระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งเสริมการใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธิประชาชน และสนับสนุนให้สื่อและประชาชนมีบทบาทตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม และเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพ โครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านระบบการขนส่ง สื่อสาร โทรคมนาคม พลังงาน และสาธารณสุขูปโภคเพื่อสนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะภาคการผลิตและบริการ โดยใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้พัฒนาขึ้นแล้วให้คุ้มค่าโดยให้ความสำคัญกับการจัดการดูแลบำรุงรักษาที่มีประสิทธิภาพ และการเพิ่มมาตรฐานความปลอดภัย มีราคาที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของระบบเศรษฐกิจโดยรวมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะโครงข่ายโทรคมนาคม ทำอากาศยานและท่าเรือหลัก รวมทั้งกิจการพาณิชย์นาวี ให้มีคุณภาพอยู่ในระดับมาตรฐาน สะดวกรวดเร็วเพื่อสนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะของภาคการผลิตและบริการของประเทศจัดหาพลังงานให้มีเพียงพอกับความต้องการอย่างมีคุณภาพ มีความมั่นคงในระดับราคาที่เหมาะสม และพัฒนาการผลิตพลังงานหมุนเวียนเพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ปรับปรุงกระบวนการจัดเตรียมโครงการให้มีความสมบูรณ์ โดยคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจ ภาระหนี้ของประเทศ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของชุมชน และสนับสนุนให้มีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งมีการดำเนินการตามขั้นตอนและระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเกิดการ

ยอมรับจากประชาชนดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นขั้นตอน โดยให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมทั้งด้านการปรับองค์กรและการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี สนับสนุนบทบาทการลงทุนของภาคเอกชนที่คำนึงถึงประสิทธิภาพการให้บริการเพื่อลดการลงทุนภาครัฐ และเป็นทางเลือกให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีมีคุณภาพดีขึ้น ขณะเดียวกันมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล โครงสร้างพื้นฐานรายสาขาให้ได้มาตรฐาน ทั้งในด้านคุณภาพและอัตราค่าบริการ เพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ให้และผู้ให้บริการ และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

ทั้งนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนำโดยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่ได้มีการแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 สรุปความว่า ในภาวะปัจจุบันที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกยังคงสูงและมีความผันผวน รัฐบาลจะดำเนินนโยบายพลังงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของระบบ การผลิต การขนส่ง และการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการนำเข้าพลังงานและพัฒนาพลังงานทางเลือกที่ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น รวมทั้งพัฒนาก๊าซธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด สร้างความมั่นคงด้านพลังงานในภูมิภาคและเพิ่มมูลค่าในประเทศโดยการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมต่อเนื่องและอุตสาหกรรมผลิตพลังงานชีวภาพ ส่งเสริมการใช้เอทานอลและไบโอดีเซล ที่เป็นผลผลิตการเกษตรเพื่อทดแทนน้ำมันเพื่อให้การลงทุนและการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจะเพิ่มศักยภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยการปรับปรุงการบริหารและแปรสภาพเป็นบริษัท จัดกลุ่มเพื่อการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลไกการกำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลจะกำกับดูแลการบริหารจัดการและพัฒนาธุรกิจโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนผู้บริโภคในฐานะผู้รับบริการ

ในการบริหารจัดการความยากจน การพัฒนาและสังคมที่มีคุณภาพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น มีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก รัฐบาลจะพิจารณาแหล่งเงินทุนที่เหมาะสม โดยยึดหลักการให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด โดยจัดทำงบประมาณที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ คู่และระดับเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับเหมาะสม รักษาทุนสำรองระหว่างประเทศและดุลบัญชีเดินสะพัดให้อยู่ในระดับที่เพียงพอและสามารถคงสถานภาพของประเทศให้ดีที่สุด

จากความสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันที่มุ่งเน้น เพื่อให้การลงทุนและการให้บริการ โครงสร้างพื้นฐานมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจะเพิ่มศักยภาพของ

รัฐวิสาหกิจโดยการปรับปรุงการบริหารและแปรสภาพเป็นบริษัท จัดกลุ่มเพื่อการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ จึงเป็นเหตุผลสำคัญให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ กฟผ.

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ กฟผ. ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจและโอนกิจการของ กฟผ. ไปให้แก่บริษัททั้งหมด ซึ่งตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” และได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 และดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 ขึ้นมาใช้แทนพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 จนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติกิจการไฟฟ้าขึ้นมาใช้แทน ต่อมาเมื่อบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะทำการขายหุ้นให้แก่ประชาชนปรากฏว่ามูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.14/2548 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ และเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาห้ามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสนอขายหรือดำเนินการใดๆเกี่ยวกับการขายหุ้นไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นและ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ ฟ. 5/2549 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2549 ให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ จึงมีผลเสมือนว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ไม่เคยถูกยกเลิก จึงนำมาสู่การศึกษาทบทวนกระบวนการที่เกิดขึ้นทั้งหมดในการแปรรูปว่าได้กระทำไปโดยถูกต้องตามหลักทฤษฎีกฎหมาย และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ดังนั้น เพื่อเป็นการเข้าใจถึงสภาพปัญหา และวิธีการแก้ไข จึงเห็นควรทำการศึกษาวิจัยโดยละเอียดต่อไป

## 1.2 สมมุติฐานของปัญหา

กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการแปรรูปไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ที่ให้อำนาจรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารสามารถมีอำนาจในการไปยกเลิกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่

ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งการที่ให้กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองสามารถที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ.2511 ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า จะเห็นว่ากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการแปรรูปร่างจะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และในการแปรรูป กฟผ. ทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ 1. ทรัพย์สินและหนี้สิน 2. อำนาจมหาชนในการปักเสาพาดสายไฟฟ้า 3. สถานะของพนักงานและลูกจ้าง 4. สถานะขององค์กร 5. ผลกระทบของผู้บริโภค รวมถึงมีการฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ดังนั้นจึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญน่าสนใจที่จะต้องมีการศึกษาในเรื่องดังกล่าวและมีการวิเคราะห์ปัญหาตามหลักวิชาการที่ถูกต้องต่อไป

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 ศึกษาความเป็นมาในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไปเป็น บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

1.3.2 ศึกษากระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้องตามหลักทฤษฎีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1.3.3 วิเคราะห์สภาพปัญหาของกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

1.3.4 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ให้เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมาย และตามหลักทฤษฎีที่ถูกต้องต่อไป

1.3.5 เพื่อเป็นแบบอย่างในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่นตามกระบวนการที่ถูกต้องต่อไป

### 1.4 ขอบเขตของวิทยานิพนธ์

ศึกษาถึงขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และกฎหมายในการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยศึกษาถึง กระบวนการ ขั้นตอนตามกฎหมายในการแปรรูปและศึกษาถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา และวิธีแก้ไขให้ถูกต้องตามหลักทฤษฎี

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

จากการนำข้อมูลของเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ นำมาวิเคราะห์ ทั้งนี้ โดยมีการนำทฤษฎีและหลักกฎหมาย แนวคิดของต่างประเทศนำมาวิเคราะห์ว่าถูกต้องตรงตามทฤษฎีหรือไม่

การวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นให้ได้แนวทางที่เหมาะสม นำไปสู่การให้คำตอบตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ รวมทั้งมีการสรุปผลวิเคราะห์วิจัยและการเสนอแนะแนวทางแก้ไข

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงกฎหมายและขั้นตอนในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป

1.6.3 ทำให้ทราบถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2542

1.6.4 เพื่อได้ทราบกระบวนการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2549

1.6.5 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ในปัจจุบัน