

บทที่ 5

ขั้นตอนการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จากรัฐวิสาหกิจไปสู่บริษัท มหาชน จำกัด

5.1 กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูป

5.1.1 การเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542¹

มาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้ให้คำนิยามของบริษัทในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็จะเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเดิมมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากมาตรา 4 ของกฎหมายดังกล่าวที่กล่าวว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทก็สามารถทำได้แล้ว จะเห็นได้ว่า ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ

1. กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมิได้บังคับให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัท แต่เป็นช่องทางที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐบาลไปเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ได้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทได้ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว

2. การนำทุนของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นสามารถทำทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งจะส่งผลทำให้รัฐวิสาหกิจหนึ่งที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นสามารถจัดตั้งเป็นบริษัทหลายบริษัทก็ได้

การทำให้รัฐวิสาหกิจหลุดพ้นไปจากความเป็นองค์กรในภาคเศรษฐกิจมหาชน โดยการขายความเป็นเจ้าของกิจการสามารถกระทำได้โดยการขายหุ้นแก่ภาคเอกชน แต่การดังกล่าวไม่สามารถกระทำทันทีในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูปนั้นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา) หรือกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.

โดยมติคณะรัฐมนตรี เพราะรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังไม่มีลักษณะทุนที่อยู่ในสภาพที่พร้อมจะโอนไปเป็นของภาคเอกชนได้ การที่จะสามารถโอนกิจการรัฐวิสาหกิจจำต้องทำให้ทุนของรัฐวิสาหกิจได้รับการบัญชีรับรองโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์สร้างกระบวนการแปลงสภาพทุนรัฐวิสาหกิจบางประเภทเป็นทุนเรือนหุ้น และทำให้รัฐวิสาหกิจบางประเภทเปลี่ยนลักษณะการดำเนินการกิจไปอยู่ในรูปบริษัทหรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่รัฐโดยกระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นในกิจการนั้นอยู่ทั้งหมด ซึ่งกระบวนการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อนุมัติการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น

2) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นในหลักการและแนวทางการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น

3) คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นองค์กรดำเนินการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน ประเมินราคาหุ้น จำนวนหุ้น เป็นต้น โดยกระบวนการแปลงสภาพกิจการรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจที่ประสงค์จะเปลี่ยนทุนบางส่วนหรือทั้งหมดเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัท ให้ทำเรื่องเสนอกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบก่อนเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบในแนวทาง ให้เสนอรายละเอียดแก่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

(2) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พิจารณาในรายละเอียดแล้วเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ

(3) หลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการฯ ให้ส่งรายละเอียดไปยังคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ เพื่อกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นนอกจากนี้ยังต้องเตรียมการในส่วนของการจัดตั้งบริษัททั่วไป เช่น การกำหนดโครงสร้างการบริหาร การจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิ เป็นต้น

(4) เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการต่าง ๆ เรียบร้อยให้เสนอรายละเอียดต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

(5) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ต้องเสนอความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการแปลงสภาพกิจการ

(6) เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการแปลงสภาพกิจการแล้วให้นำรัฐวิสาหกิจที่ทำการแปลงสภาพแล้วไปจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนต่อนายทะเบียนแล้วแต่กรณี

เมื่อมีการกระทำครบขั้นตอนดังกล่าว กิจการ สิทธิ นี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจก็โอนไปเป็นของบริษัทโดยผลของกฎหมายนับแต่วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปลงสภาพกิจการแล้วและภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นสิ้นผลบังคับใช้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และเมื่อรัฐวิสาหกิจถูกแปลงสภาพให้อยู่ในรูปบริษัทแล้ว กระบวนการที่ตามมาที่ทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสมบูรณ์ ก็คือ การดำเนินการโอนกิจการภาครัฐไปเป็นของภาคเอกชน

5.1.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท

กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้องค์กร 3 องค์การ มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น องค์การเหล่านั้น ได้แก่ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ดังนี้

1) คณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการอนุมัติให้มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น กล่าวคือ เมื่อรัฐวิสาหกิจใดต้องการที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของตนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ก็จะต้องทำเรื่องเสนอไปที่กระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อขอความเห็นชอบก่อน จากนั้นก็ต้องเสนอเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไปเมื่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทาง ให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท จากนั้นจึงค่อยดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

คณะรัฐมนตรีจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นอีกครั้งหนึ่งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ก็จะมีการตั้ง “คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท” ขึ้นมาเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นเมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทปฏิบัติการกิจเสร็จแล้ว ก็จะต้องเสนอรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อ

พิจารณา เมื่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ต้องเสนอไปยัง คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

2) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดให้ จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 คือ นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธาน รัฐมนตรีที่ นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 15 คน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการ โดยมีปลัด กระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 13 ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท
- (2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา 21
- (3) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลใน ด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (2)
- (4) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 ให้สอดคล้อง กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจประเภทนั้น
- (5) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19
- (6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การจัดทำระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(7) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ ในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ยังได้ กำหนด “ข้อจำกัด” ของผู้เป็นกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจไว้ว่า ภายในระยะเวลาสามปีนับ แต่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการผู้มีอำนาจใน การจัดการที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานตามปกติของนิติ บุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็น

หุ้นของบริษัทนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

5.1.3 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนับได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น กล่าวคือ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะดำเนินการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยจะทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน ประเมินราคาหุ้น จำนวนหุ้น กำหนดชื่อบริษัท และโครงสร้างของบริษัท พร้อมกันนี้ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทก็มีอำนาจที่จะชี้ว่าทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในความครอบครองของรัฐควรจะไปกับบริษัทหรือส่งกลับคืนกระทรวงการคลัง

องค์ประกอบของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 คือ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการ หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตำแหน่งดังกล่าว ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้น 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมาแล้วแต่งตั้งโดยประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทและกรรมการ โดยตำแหน่ง โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อย 1 คน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 คือ มีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

3) กำหนดทุนเรื่องหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

4) กำหนดชื่อของบริษัท

5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (3) และ (8)

10) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

กล่าวโดยสรุป บทบาทขององค์กรทั้ง 3 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น เป็นดังนี้ คือ เมื่อรัฐวิสาหกิจใดต้องการที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของตนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทก็สามารถทำได้โดยการเสนอเรื่องไปยังกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วก็ต้องเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่าสมควรที่จะให้มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นหรือไม่ จากนั้นคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็จะเสนอความเห็นของตนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้หลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ก็จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วจะต้องรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทกลับไปยังคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา จากนั้นก็จะต้องเสนอละเอียดเกี่ยวกับพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

5.1.4 ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท

กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้บัญญัติขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของ บริษัทไว้ดังนี้ คือ²

1) เมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของตนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้ทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบก่อน จากนั้นจะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณาโยบายนั้นในเบื้องต้นว่าเห็นด้วยกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นหรือไม่ หากคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเห็นชอบด้วย ก็จะต้องนำเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13

2) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ส่งรายละเอียดทั้งหมดไปยังคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เพื่อ

(1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(3) กำหนดทุนเรือนหุ้น หรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(4) กำหนดชื่อของบริษัท

(5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(6) จัดทำหนังสือปริกณฑ์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

(8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ใน/กรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปเป็นของบริษัททั้งหมด

(9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (8) และ (9)

² สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. หนังสือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ. คำวนที่สุด ที่ กค 0808/980 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2547.

3) ในการดำเนินการตามมาตรา 19 นี้ มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เปิดโอกาสให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะหนึ่ง หรือหลายคณะเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ เพราะหน้าที่ของ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีอยู่มากมายหลายประการ บางภารกิจจึงต้องอาศัย คณะอนุกรรมการซึ่งมีความคล่องตัวกว่าหรือบางภารกิจก็ต้องทำควบคู่กันไป คณะอนุกรรมการจึง มีส่วนช่วยให้การดำเนินงานรวดเร็วยิ่งขึ้น

4) เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการตามมาตรา 19 เสร็จ เรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องรายงานรายละเอียดต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อ พิจารณาในการนี้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร หลังจากนั้น คณะกรรมการนโยบายทุน รัฐวิสาหกิจต้องเสนอเรื่องดังกล่าวทั้งหมดต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของ รัฐวิสาหกิจนั้น เป็นหุ้นเพื่อจัดตั้งบริษัท เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วก็ให้นำกิจการของรัฐวิสาหกิจ นั้น ๆ บางส่วนหรือทั้งหมดแล้วแต่กรณีไปจดทะเบียนเป็นบริษัทต่อไป

5) มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้นายทะเบียน หุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท มหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยให้ ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเกี่ยวกับการจดทะเบียนบริษัท และมีให้นำบทบัญญัติตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพ และการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ พร้อมกับกำหนดให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนดังกล่าวเป็นหุ้นที่ มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้วและให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด และในระหว่าง ที่กระทรวงการคลังยังมีได้โอนหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดไว้ว่า มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้น เป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

อนึ่ง ความเห็นของกระทรวงการคลังที่ให้แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดนั้น มาตรา 23 วรรคท้าย ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากเมื่อแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทแล้ว กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นรายเดียวทั้งหมด การประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นตามที่กำหนดไว้ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดจึงไม่จำเป็นต้อง

ดำเนินการตามกฎหมายนี้ โดยให้ถือว่าความคิดเห็นของกระทรวงการคลังคือมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น นอกจากนี้มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยัง นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชน จำกัด เป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น บัญชีผู้ถือหุ้น รายงานประจำปี เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงการดำเนินการของบริษัทนั้น ๆ

6) ในวันที่มีการจดทะเบียนบริษัทนั้น มาตรา 24 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของการทรงการคลัง แล้วแต่กรณี

(1) ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 24 วรรคสามและวรรคสี่ ได้กำหนดไว้ว่า หมายรวมถึง สิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้น ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั่นต่อไปตามเงื่อนไขเดิมแต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

(2) ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้ของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 24 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

ประเด็นเกี่ยวกับการให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสภาพไปเป็นบริษัทนี้เป็นปัญหาที่มีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่นอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 50/2542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ว่าไม่เป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 โดยมีเหตุผลว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว มาตรา 22 วรรคสาม บัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด บริษัทนั้นจึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจใน

รูปของบริษัทซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่ และมาตรา 24 ให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ของบริษัทใหม่ เมื่อหนี้ที่กระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไปนั้นเป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ การที่มาตรา 24 บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไปนั้น ก็เป็นการปฏิบัติตามการค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจ และยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

5.1.5 อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

โดยปกติแล้วรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นต้องมีการใช้อำนาจรัฐบางส่วนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเดิมมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้กำหนดถึงการดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นไว้ ดังนี้

1) เมื่อมีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต่อไปนี้

(1) มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล

(2) มีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด

(3) มีบทบัญญัติให้ได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด

(4) มีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ

(5) มีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

กรณีดังกล่าวทั้ง 5 กรณีนั้น กฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจได้บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ให้ถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวทั้ง 5 กรณีมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวที่อาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา หรืออาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของ

คณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องมีสาระที่ให้บริการที่มีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จะเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องและการรักษาผลประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย ทั้งนี้ อาจกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการดังกล่าวมาแล้วในวรรคก่อนก็ได้ โดย กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนี้ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 26 วรรค 2 ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่จะเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

บทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคแรกและวรรคสองดังกล่าวมาแล้ว จึงเป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อรองรับสถานะของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท ให้ยังคงมีอำนาจรัฐบางประการอยู่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวก็มีขอบเขตซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และหากเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็มีอำนาจที่จะเสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นได้

2) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินการใด มาตรา 26 วรรคสาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แต่ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

3) อำนาจและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ใน 1 และ 2 ดังกล่าวมาแล้วนั้นจะสิ้นสุดลงได้ในสองกรณี คือ

(1) เมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการที่บริษัทตาม 1 หรือคู่สัญญาตาม 2 ดำเนินการอยู่โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าวต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานหรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทาน หรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะ

ยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชดเชยค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

(2) เมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ คือ รัฐมีส่วนความเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบ

5.1.6 พนักงานและลูกจ้าง

มาตรา 25 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้ให้หลักประกันแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทโดยกำหนดว่า ในวันจดทะเบียนบริษัทให้พนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทและให้พนักงานเหล่านั้น รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่ามีการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจะยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณีและโดยที่สถานภาพของบริษัทนั้นยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม พนักงานที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทยังคงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เช่นเดิม

5.1.7 การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 28 วรรคแรกของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทไว้ว่า ในกรณีที่มิมติคณะรัฐมนตรี ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อการนั้น

บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทางนิติศาสตร์เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเห็นว่า มาตรา 28 บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นมีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภาเพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้ถ้อยแถลงการใช้อำนาจของ

ฝ่ายบริหาร กรณีตามมาตรา 28 ที่บัญญัติให้ضمมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหาดังกล่าวได้มีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามาตราดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 50/2542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ว่า บทบัญญัติมาตรา 28 วรรคแรกของร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 28 วรรคแรกเป็นบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเหตุผลในการตรา เนื่องจากเห็นว่าเป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต โดยมาตรา 22 กำหนดให้กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด ซึ่งหมายถึงบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดนั้นยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ไม่ใช่ในรูปแบบขององค์การของรัฐ จะเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบการเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบขององค์การของรัฐสิ้นสภาพไป การที่มาตรา 28 บัญญัติให้ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ซึ่งเป็นเงื่อนไข และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขครบทั้งสองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.... มาตรา 28 นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศของคณะปฏิวัติได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของ

กฎหมายเดียวกัน หนึ่ง การที่มาตรา 28 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิก รัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขและพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไข เพื่อให้มาตรา 28 มีผล เป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ..... ดังกล่าวมี วัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป โดยให้อำนาจในส่วนที่เป็น เงื่อนไขและเงื่อนไขของการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับยกเลิกเมื่อใดไปให้ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไป ตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาพิจารณาในคดีในเรื่องนี้ เมื่อเห็นว่าได้มีการดำเนินการ ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ..... และไม่มีกรณีใดที่ รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ..... จึงเห็นว่าข้อความใน มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

5.1.8 ลำดับความเป็นมาของการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

1) ลำดับการดำเนินการ

พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการผลิตไฟฟ้า โดยเห็นชอบ ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าย่อยเล็ก (เอสพีพี) และรายใหญ่ (ไอพีพี)

4 พฤศจิกายน 2542 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 50/2542 เห็นว่า ร่าง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ..... ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

17 ธันวาคม 2542 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับ

31 สิงหาคม 2543 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้ออกระเบียบ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2543 มีผล บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2543

25 กรกฎาคม 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงาน แห่งชาติให้ และ 3 ตุลาคม 2543 ปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า และ ส่งเสริมนโยบายซื้อขายไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าย่อยเล็ก

15 สิงหาคม 2546 คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีมติเห็นชอบ การแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัด

31 ตุลาคม 2543 คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการ พลังงาน พ.ศ..... ตามที่สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ

20 สิงหาคม 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนเตรียมความพร้อมเพื่อนำรัฐวิสาหกิจจำนวน 18 แห่ง ให้จดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ รวมถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยด้วย

9 กันยายน 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2543 และวันที่ 3 ตุลาคม 2543 เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางรับซื้อไฟฟ้าและมีมติเห็นชอบในหลักการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแปลงสภาพเป็นบริษัททึ่งองค์กร โดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

14 กันยายน 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการแนวทางการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทึ่งองค์กร

14 ตุลาคม 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแนวทางการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเสนอให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

24 ตุลาคม 2546 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท กฟผ.มีการประชุมเป็นครั้งแรก

3 พฤศจิกายน 2546 ปลัดกระทรวงพลังงานในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงานในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

26 พฤศจิกายน 2546 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีมติเห็นชอบข้อเสนอการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในรูปแบบผู้รับซื้อเพียงรายเดียว (Enhanced Single Buyer (ESB) และการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ

9 ธันวาคม 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า (Board to Commission) รวมทั้งเห็นชอบให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติทำหน้าที่กำกับดูแลในช่วงเปลี่ยนผ่าน

22 ธันวาคม 2546 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

6 มกราคม 2547 ช่วงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (6 ม.ค. ที่กรุงเทพฯ, 11 ม.ค. ที่ จ.ลำปาง, 18 ม.ค. ที่ จ.กระบี่ และ 1 ก.พ. ที่ จ.ขอนแก่น)

6 กุมภาพันธ์ 2547 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีมติเห็นชอบรายละเอียดข้อเสนอการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้น และรายละเอียดการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ตามข้อเสนอของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

13 กุมภาพันธ์ 2547 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีมติเห็นชอบการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้น และจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

17 กุมภาพันธ์ 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติการซื้อขายหุ้นบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) และบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) ตามมติคณะกรรมการนโยบาย ทุนรัฐวิสาหกิจ

23 กุมภาพันธ์ 2547 พนักงาน กฟผ. และรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เช่น การประปา การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง ตลอดจนแนวร่วมต่าง ๆ ร่วมชุมนุมคัดค้านการแปรรูป ทำให้การดำเนินการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหยุดชะงักลง

5 เมษายน 2547 กระทรวงพลังงานได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับการรักษาสาธารณสมบัติ และทรัพย์สินของชาติต่อคณะรัฐมนตรีให้กำหนดเป็นหลักการในการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ได้มาโดยใช้อำนาจซึ่งเดิมอยู่ในการครอบครองของรัฐวิสาหกิจนั้นให้กลับมาเป็นของแผ่นดิน

7 เมษายน 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยนำ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มาใช้ และคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้อนุมัติ ให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยให้อำนาจรัฐไปเป็นของกระทรวงการคลังหรือของบริษัทได้ตามความ จำเป็นแล้วแต่กรณี ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมี อยู่ให้บริษัทยังคงมีอยู่ต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่ กระทรวงการคลังกำหนด

24 สิงหาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงาน แห่งชาติ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

7 มีนาคม 2548 นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบ สำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ.2548

11 มีนาคม 2548 คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีมติให้ ดำเนินการเปลี่ยนสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทตามขั้นตอนของ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 และแจ้งมติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเพื่อ ดำเนินการต่อไป

17 มีนาคม 2548 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีมติเห็นชอบการเปลี่ยน

ทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้น ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ โดยยื่นยื่นรายละเอียดตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2547 โดยคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการโอนกิจการ สิทธิ หนี้สิน ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ส่วนที่จะโอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งใหม่ และส่วนที่จะตกให้กระทรวงการคลัง

31 มีนาคม 2548 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีหนังสือที่ กค 0808/1618 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2548 เสนอต่อประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พร้อมเอกสารเตรียมการแปลงทุนเป็นหุ้นและการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.....

21 เมษายน 2548 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประชุมพิจารณาครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2548 แล้ว เห็นชอบโดยมีความเห็นเพิ่มเติมในบางประเด็น และให้เพิ่มคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อรับโอนอำนาจบางส่วนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ในร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ..... แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามหนังสือด่วนที่สุดที่ กค 0808/856 ลงวันที่ 29 เมษายน 2548

10 พฤษภาคม 2548 คณะรัฐมนตรีประชุมปรึกษาแล้วมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ ไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0503/ว (ล) 6092 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2548

23 มิถุนายน 2548 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีหนังสือที่ กฟผ. 11140/26118 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ถึงปลัดกระทรวงการคลังแจ้งรายการทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังตามมติคณะรัฐมนตรีได้แก่ (1) โครงการสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำ 21 รายการ โดยไม่รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ (2) ที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และพื้นที่ห้วยงานจำนวน 14 รายการ (รวมค่าทดแทนที่ดิน) (3) สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เขื่อนสิริกิติ์ ซึ่งเป็นการโอนให้มูลค่าทางบัญชี ณ วันที่ 30 กันยายน 2547

8 พฤศจิกายน 2548 มุฉินิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกรวม 11 คน ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีกับพวกรวม 5 คน ต่อศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.14/2548 กรณีความชอบด้วย

กฎหมายของพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548

15 พฤศจิกายน 2548 ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสนอขายหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ส่วนคำขอให้ทุเลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 นั้นให้ยก

22 พฤศจิกายน 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า จำนวน 7 ราย ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ.2548

23 มีนาคม 2549 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ พ 5/2548 พิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ

2) ขั้นตอนการดำเนินการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การแปลงสภาพ กฟผ. โดยการแปลงทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีรายละเอียด ดังนี้

(1) มาตรา 19 (1) กิจการ สิทธิ หนี้สิน ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของ กฟผ. ส่วนที่จะโอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

ให้โอนกิจการ สิทธิ หนี้สิน ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของ กฟผ. ส่วนที่จะโอนไปยังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) (“ บมจ. กฟผ.”) และส่วนที่จะตกเป็นของกระทรวงการคลังตามมูลค่าทางบัญชีของหนี้สินและสินทรัพย์ที่ปรากฏในงบการเงินของ กฟผ. ณ จันจตุระเบี่ยน

³สำนักงานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ, หนังสือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ, คำวนที่สุด ที่ กค 0808/1856 ลงวันที่ 29 เมษายน 2548.

จัดตั้งบริษัท เพื่อให้ บมจ. กฟผ. สามารถดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) กิจการที่จะโอนไปยัง บมจ. กฟผ.

เนื่องด้วย กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตรมพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 เพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวกับการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการดังกล่าวที่ กฟผ. ดำเนินอยู่ โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 กำหนดโครงสร้างกิจการไฟฟ้า (Electricity Supply Industry : ESI) ในอนาคตในรูปแบบของผู้รับซื้อเพียงรายเดียว (Enhanced Single Buyer Model) ซึ่งส่งผลให้ บมจ. กฟผ. มีหน้าที่ในการรับผิดชอบระบบผลิตไฟฟ้า (Generation) และ ระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) ในการผลิตและส่งไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศเพื่อจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อจัดจำหน่ายต่อให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดย กฟผ. ยังคงมีสิทธิจำหน่ายไฟฟ้าโดยตรงให้แก่ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและผู้ใช้พลังงานไฟฟ้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตลอดจนประเทศไทยใกล้เคียง ดังนั้นที่ประชุมจึงเห็นชอบให้โอนกิจการที่ กฟผ. ดำเนินการทั้งหมดให้แก่ บมจ. กฟผ.

นอกจากนี้ แม้ว่า กฟผ. จะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ใน 1) โครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำ โดยไม่รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และ 2) ที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อนอ่างเก็บน้ำและห้วงงาน ให้แก่กระทรวงการคลัง โดยมีรายละเอียดตามที่กำหนดในข้อ (4) ข. แต่ บมจ. กฟผ. จะยังคงมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ใช้สินทรัพย์ดังกล่าวเช่นเดียวกันกับสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น บมจ. กฟผ. ควรจะรับโอนกิจการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนและอ่างเก็บน้ำจาก กฟผ. เช่นเดียวกัน

(ข) อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่จะโอนไปยัง บมจ. กฟผ.

เนื่องด้วย บมจ. กฟผ. จะรับโอนกิจการทั้งหมดที่ กฟผ. ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อให้ บมจ. กฟผ. สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง จึงควรให้ กฟผ. รับโอนอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่มีอยู่ให้แก่ บมจ. กฟผ. ตามที่กำหนดในมาตรา 19 ประกอบกับมาตรา 24 แห่ง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เช่น สิทธิต่าง ๆ ของ กฟผ. ที่เกี่ยวกับการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง จำหน่าย พลังงานไฟฟ้าและการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. กฟผ. หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิในการใช้ประโยชน์บนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการสำรวจ สร้าง และบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า เขตเดินสายไฟฟ้า โดย กฟผ. ได้ชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว

เรียบร้อยแล้ว (สิทธิตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. กฟผ.) สิทธิในประธานบัตรที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ลิกไนท์ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และอำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ สิทธิต่าง ๆ ตามที่กำหนดในสัญญาหรือข้อตกลงระหว่าง กฟผ. กับบุคคลภายนอก

(ค) หนี้สินและความรับผิดชอบต่าง ๆ

ให้ออนสิทธิและความรับผิดชอบทั้งหมดของ กฟผ. ให้แก่ บมจ. กฟผ. ทั้งนี้ความรับผิดชอบของ กฟผ. ที่โอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้หมายความรวมถึง (1) ข้อพิพาททางกฎหมายที่ กฟผ. มีฐานะเป็นโจทก์ และมีฐานะเป็นจำเลย ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาในชั้นศาลหรืออนุญาโตตุลาการ (2) ความรับผิดชอบตามสัญญาต่าง ๆ ที่ กฟผ. มีฐานะเป็นคู่สัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย และ (3) ความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนด อาทิเช่น ความรับผิดชอบในการชำระภาษีอากร เป็นต้น

(ง) สินทรัพย์ที่จะโอนไปยัง บมจ. กฟผ. และสินทรัพย์ที่จะโอนให้กระทรวงการคลัง

ในวันที่จดทะเบียนจัดตั้ง บมจ. กฟผ. ให้ บมจ. กฟผ. รับโอนสินทรัพย์ทั้งหมดของ กฟผ. (ยกเว้นทรัพย์สินที่โอนให้แก่กระทรวงการคลังตามรายละเอียดข้อ ข) ไปยัง บมจ. กฟผ. ในราคาตามมูลค่าทางบัญชี (Book Value) ให้ กฟผ. โอนกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ดังต่อไปนี้ให้แก่กระทรวงการคลังในราคาตามมูลค่าทางบัญชี (Book Value) โดยหักออกจากส่วนของทุนของ กฟผ. ดังนี้ (1) โครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำ จำนวน 21 เขื่อนของ กฟผ. ซึ่งเป็นการโอนตามผลของ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยไม่รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ และ (2) ที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อนอ่างเก็บน้ำและห้วยงาน ข้อมูลตัวเลขสินทรัพย์หนี้สินของ กฟผ. ณ วันที่ 30 กันยายน 2547 ทั้งนี้ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ที่จะโอนไปยัง บมจ. กฟผ. ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท อาจมีรายละเอียดที่เปลี่ยนแปลงไปจากข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2547 เนื่องจากระยะเวลาที่ต่างไป และให้ กฟผ. คำนึงพื้นที่หรือสิทธิในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์คืนให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ

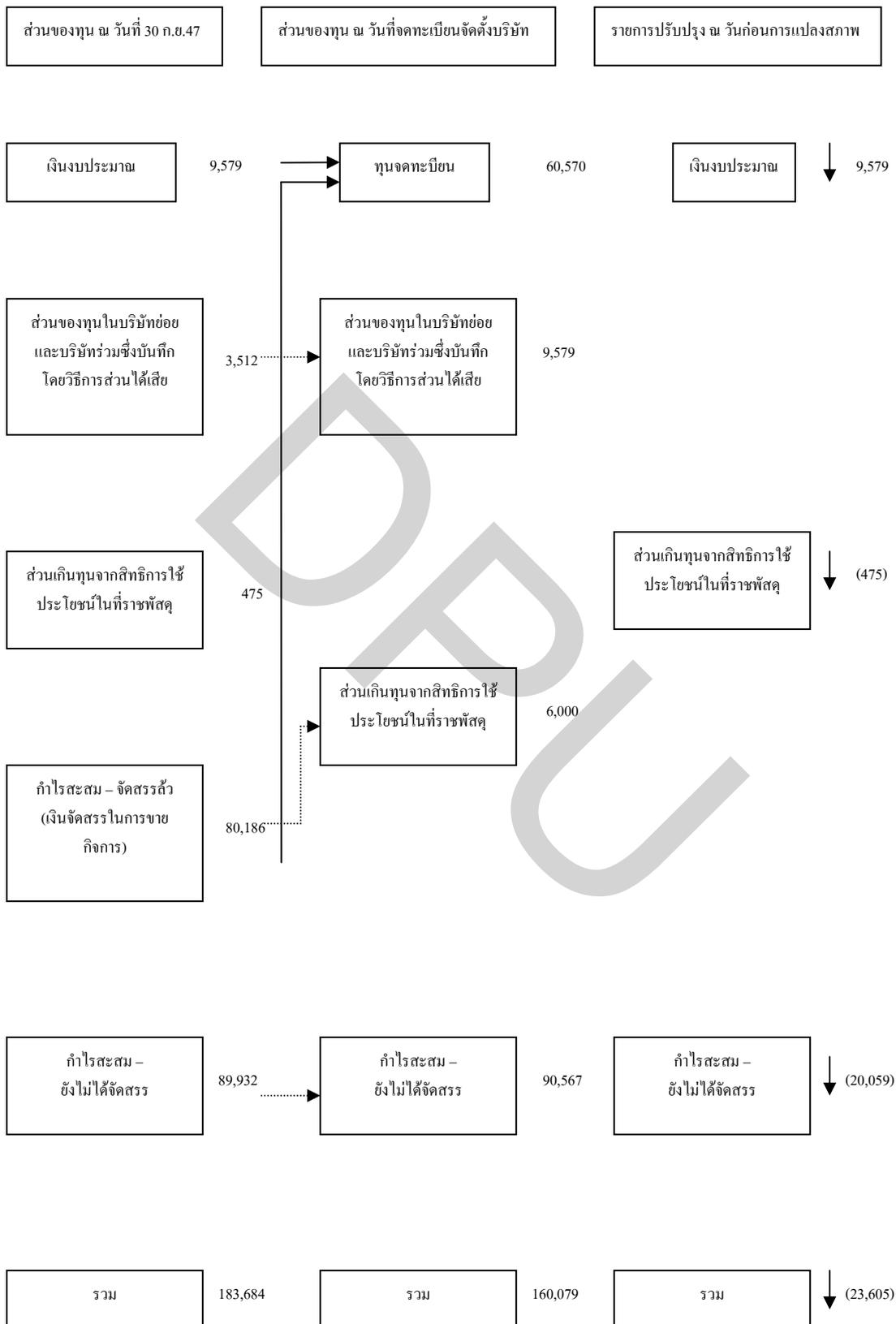
(2) มาตรา 19 (2) พนักงานที่จะโอนไปยัง บมจ. กฟผ.

ให้ กฟผ. โอนพนักงานทั้งหมด ซึ่งรวมถึงผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (ผู้ว่าการ ผู้รับจ้าง ลูกจ้างทดลองงาน ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างแบบมีกำหนดเวลา ไปเป็นลูกจ้างของ บมจ. กฟผ. ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวใน กฟผ. เป็นเวลาการทำงานใน บมจ. กฟผ. และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากพนักงานของ กฟผ. ไปเป็นลูกจ้างของ บมจ. กฟผ. มีลักษณะเป็นการเลิกจ้าง ตลอดจนกำหนดให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงาน กฟผ. ซึ่งจดทะเบียนแล้ว และกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

เดิมที่มีอยู่ก่อนการแปลงสภาพให้ยังอยู่ต่อไป โดยให้ บมจ. กฟผ. มีฐานะเป็นนายจ้างแทน กฟผ. นอกจากนี้ให้โอนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. (สร.กฟผ.) และสมาชิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. ไปยัง บมจ. กฟผ. ด้วย

(3) มาตรา 19 (3) ทูลเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น มูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

ให้กำหนดทุนจดทะเบียนของ บมจ. กฟผ. ณ วันที่จดทะเบียนจัดตั้งโดยมีรายละเอียด ดังนี้ ให้นำทุนจำนวน 60,000 ล้านบาท จากเงินงบประมาณจำนวน ประมาณ 6,508 ล้านบาท และจากกำไรสะสมจำนวน 53,492 ล้านบาท ตามที่ปรากฏในงบดุล ณ วันที่ 30 กันยายน 2547 ไปชำระเป็นทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วของบริษัท กฟผ. จำกัด มหาชน) จำนวน 60,000 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยหุ้นจำนวน 6,000 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น โดยเงินงบประมาณส่วนที่เหลือเป็นเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขซึ่งจะต้องโอนให้แก่กระทรวงการคลัง ณ วันแปลงสภาพบริษัท สำหรับรายการอื่น ๆ ในส่วนของทุนของ กฟผ. ให้ กฟผ. ดำเนินการหารือกับ ผู้สอบบัญชีของบริษัทในการจัดรูปแบบของรายการให้สอดคล้องกับหลักการบัญชี โดยเบื้องต้นได้เสนอให้มีการจัดรูปแบบของส่วนของทุนที่เหลือ เป็นดังนี้



(ก) ให้คงรายการส่วนของทุนในบริษัทย่อยและบริษัทร่วมซึ่งบันทึกโดยวิธีส่วนได้เสียเอาไว้ในส่วนของทุนของ บมจ. กฟผ.

(ข) ส่วนเกินทุนจากสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งมียอดคงค้าง ณ วันที่ 30 กันยายน 2547 จำนวน 475 ล้านบาทนั้น ให้ตัดจำหน่ายออกจากบัญชีเป็นจำนวนเท่ากับทรัพย์สินในส่วนของสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เมื่อ กฟผ. มีการโอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนและอ่างเก็บน้ำของ กฟผ. ให้แก่กระทรวงการคลัง ตามรายละเอียดในมาตรา 19 (1) ทั้งนี้ หากมีส่วนเกินทุนจากสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่เหลือจากการโอนข้างต้น ให้ กฟผ. ดำเนินการตัดบัญชีดังกล่าวเข้าบัญชีกำไรสะสม

(ค) กำไรสะสมจัดสรรแล้วให้นำเงินจัดสรรในการขยายกิจการจำนวน 6,000 ล้านบาทจัดสรรเป็นเงินสำรองตามกฎหมายหรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้วสำหรับเงินจัดสรรในการขยายกิจการส่วนที่เหลือจำนวน 74,186 ล้านบาท ให้รวมเข้ากับกำไรสะสมยังไม่ได้จัดสรร (เป็นยอดคงค้าง ณ วันที่ 30 กันยายน 2547)

(ง) กำไรสะสมยังไม่ได้จัดสรรให้นำส่วนของทุนที่เหลือจากการจัดสรรทุนจดทะเบียนและการจัดสรรตามข้อ (1) ถึง (3) รวมเข้าเป็นกำไรสะสมที่ยังไม่ได้จัดสรร อย่างไรก็ตามเนื่องจากมูลค่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่โอนออกจากงบดุลของ กฟผ. ให้แก่กระทรวงการคลังตามข้อ 2.1.1 (4) ข. นั้น เมื่อหักกลับกับเงินงบประมาณและส่วนที่เกินทุนจากสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุแล้ว ส่วนที่เหลือจะเป็นการโอนโดยการหักกลับออกจากกำไรสะสมยังไม่ได้จัดสรร

อย่างไรก็ตาม การกำหนดทุนจดทะเบียนให้เป็นทุนจดทะเบียนขั้นต่ำในตอนจัดตั้งบริษัท เป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดราคาหุ้นที่จะเสนอขายในอนาคต หากสถานการณ์ตลาดทุนในขณะนั้นได้รับความสนใจจากนักลงทุนสูงมาก มีผลทำให้ราคาหุ้นที่เสนอขายต่อหน่วยมีมูลค่าสูงเกินไป ซึ่งอาจทำให้นักลงทุนรายย่อยไม่สามารถเข้าร่วมลงทุนได้ ทางกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นทั้งหมดของ กฟผ. สามารถดำเนินการเพิ่มทุนจดทะเบียนชำระแล้ว ซึ่งเป็นการเพิ่มฐานของจำนวนหุ้นให้สูงขึ้น โดยการนำกำไรสะสมมาจ่ายเงินปันผลในรูปของหุ้นสามัญ (Stock dividend) ให้แก่กระทรวงการคลังได้

(4) มาตรา 19 (4) ชื่อของบริษัท

ให้กำหนดชื่อของบริษัท ดังต่อไปนี้

ชื่อภาษาไทย : “บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)”

ชื่อภาษาอังกฤษ : “EGAT Public Company Limited”

(5) มาตรา 19 (5) โครงสร้างการบริหารงาน รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชี
ในวาระเริ่มแรก ให้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานและรายชื่อกรรมการของ บมจ. กฟผ.
ดังต่อไปนี้

(ก) ให้โครงสร้างการบริหารงานของ บมจ. กฟผ. มีรายละเอียดตามที่ คณะกรรมการ
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยพิจารณาและมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2548

DRAFT

คณะกรรมการ				
ตำแหน่งปัจจุบัน			ตำแหน่งภายหลังการแปลงสภาพ	
ลำดับที่	ภาษาไทย	ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย	ภาษาอังกฤษ
1	ประธานกรรมการ	Chairman	ประธานกรรมการ	Chairman
2	กรรมการ	Director	กรรมการ	Director
3	เลขานุการ	Secretary	เลขานุการ	Secretary

ตำแหน่งฝ่ายบริหาร						
ตำแหน่งปัจจุบัน			ตำแหน่งภายหลังการแปลงสภาพ			
1	ผู้ว่าการ	Governor	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่		Director and Chief Executive Officer	
ตำแหน่งปัจจุบัน			กลุ่มบริหารองค์การ		กลุ่มธุรกิจ	
2	รองผู้ว่าการอาวุโส	Senior Deputy Governor	รองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่	Chief Officer	ผู้จัดการใหญ่	President
3	รองผู้ว่าการ	Deputy Governor			รองผู้จัดการใหญ่	Senior Executive Vice President
4	ผู้ช่วยผู้ว่าการ	Assistant Governor	ผู้ช่วยกรรมการผู้อำนวยการใหญ่	Assistant Chief Executive Officer	ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่	Executive Vice President
5	ผู้อำนวยการฝ่าย	Director	ผู้อำนวยการฝ่าย	General Manager	ผู้จัดการฝ่าย	Vice President
6	ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่าย	Assistant Director	ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่าย	Assistant General Manager	ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่าย	Assistant Vice President

(ข) ให้เสนอรายชื่อของคณะกรรมการ กฟผ. ก่อนวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เป็นคณะกรรมการ บมจ. กฟผ. โดยคณะกรรมการ กฟผ. ในปัจจุบันมีรายชื่อ ดังต่อไปนี้

นายชยอนันต์ สมุทวณิช	ประธานคณะกรรมการ
นายณอคุณ สิทธิพงศ์	กรรมการ
พลตำรวจโทดำรงศักดิ์ นิลอุหา	กรรมการ
นายบุญศักดิ์ เจียมปรีชา	กรรมการ
นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์	กรรมการ
นายพลละ สุขเวช	กรรมการ
นายพิชัย ชุณหวิชัย	กรรมการ
นายสุจริต ปัจฉิมนันท์	กรรมการ
นางวณิ สัมพันธ์ราษฎร์	กรรมการ
รศ. แล คิลกวิทย์รัตน์	กรรมการ
นายไกรสิทธิ์ วรรณสูต	กรรมการ

(ค) สำหรับผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก ได้แก่ พนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(6) มาตรา 19 (6) ข้อบังคับและหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท

สำหรับข้อบังคับและหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทของ บมจ. กฟผ. นั้น ให้มีการแก้ไขคำผิดในข้อ 18 (2) ของร่างข้อบังคับบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จากเดิม “ผู้ถือหุ้นแต่ละรายจะใช้คะแนนเสียงที่มีอยู่ทั้งหมดตาม (1) เลือกตั้งบุคคลคนเดียวหรือหลายคนเป็นกรรมการก็ได้” ในกรณีที่เลือกบุคคลหลายคนเป็นกรรมการจะแบ่งคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดอย่างน้อยเพียงใดก็ได้” เป็น “ผู้ถือหุ้นแต่ละรายจะใช้คะแนนเสียงที่มีอยู่ทั้งหมดตาม (1) เลือกตั้งบุคคลคนเดียวหรือหลายคนเป็นกรรมการก็ได้ ในกรณีที่เลือกบุคคลหลายคนเป็นกรรมการจะแบ่งคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดอย่างน้อยเพียงใดไม่ได้”

(7) มาตรา 19 (7) ร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

เห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่ออกตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับ สิทธิและอำนาจของ กฟผ. ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. กฟผ. และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะโอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่

(8) มาตรา 19 (8) ร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28

เห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. ทุนเพื่อขุบเล็ก กฟผ. ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(9) มาตรา 19 (9) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2543 กำหนด

คณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำนวน 4 ครั้ง โดยมีประเด็นและความคิดเห็นที่รวบรวมได้จากการรับฟังความเห็น สรุปได้ดังนี้

(ก) การให้ภาครัฐถือครองหุ้นใน บมจ. กฟผ. ในระดับที่จะทำให้ บมจ. กฟผ. ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป ภายหลังกการแปลงสภาพ

(ข) สัดส่วนการกระจายหุ้นให้นักลงทุนกลุ่มต่าง ๆ ต้องทั่วถึง โดยให้น้เน้นการขายหุ้นให้กับนักลงทุนรายย่อยในประเทศให้มากที่สุด

(ค) การขึ้นราคาค่าไฟฟ้าเมื่อมีการแปลงสภาพเป็นบริษัท และหลักประกันที่จะไม่ให้ประชาชนต้องรับภาระค่าไฟฟ้าที่แพงขึ้น

(ง) สิทธิประโยชน์ที่ กฟผ. จะโอนให้แก่กระทรวงการคลัง และการให้ บมจ. กฟผ. สามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิประโยชน์เหล่านั้นต่อไปได้

(จ) มาตรการในการป้องกันต่างชาติเข้าครอบครองกิจการ

(ฉ) นโยบายทางสังคมและการดูแลกิจการที่ไม่คุ้มทุนเมื่อมีการแปลงสภาพแล้ว

(ช) การแปลงสภาพ กฟผ. โดยใช้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยไม่รอให้กฎหมายใหม่ (พ.ร.บ.) พัฒนาและปรับปรุงรัฐวิสาหกิจฯ ออกมามีผลใช้บังคับก่อน

(ซ) ยังไม่ควรมีการแปลงสภาพ เนื่องจากได้มีการถวายฎีกาเพื่อขอให้ระงับการแปลงสภาพ กฟผ. และอยู่ระหว่างการรอพระราชวินิจฉัย

ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 ที่เห็นชอบกรอบหลักเกณฑ์การกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจให้ประชาชนทั่วไป หลักเกณฑ์การจัดสรรหุ้นให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และหลักการดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติประชาชน ผู้บริโภคและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจแล้ว ได้ครอบคลุมประเด็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพของ กฟผ. แล้ว

(10) มาตรา 19 (10) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมได้พิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ดังนี้

(ก) การปรับขึ้นเงินเดือนพนักงาน

ในกรณีที่มีการปรับเพิ่มชั่วโมงการทำงานจากเดิม 7 ชั่วโมง เป็น 8 ชั่วโมง ให้ปรับเพิ่มเงินเดือนพนักงานขึ้นร้อยละ 15 เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาการทำงานที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การปรับ

เพิ่มชั่วโมงการทำงานดังกล่าวให้คณะกรรมการ บมจ. กฟผ. เป็นผู้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

(ข) การรับภาระภาษีเงินได้ทอดแรกแทนพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปลงสภาพให้ บมจ. กฟผ. รับภาระภาษีเงินได้ทอดแรกแทนพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปลงสภาพ จากกรณีที่เคยได้รับสวัสดิการค่าเช่าบ้าน ทั้งนี้ จะพิจารณาให้เฉพาะพนักงานที่เคยได้รับสวัสดิการค่าเช่าบ้าน หรือสิทธิในการอยู่อาศัยในบ้านพักโดยไม่เสียค่าตอบแทนของพนักงานที่เคยได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

(ค) การจัดสรรผลประโยชน์พนักงาน

หลักเกณฑ์การจัดสรรผลประโยชน์พนักงานและผู้บริหารสูงสุดของ กฟผ. ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 เรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรรหุ้นให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยให้พนักงาน กฟผ. ที่ครบกำหนดเกษียณอายุในวันที่ 30 กันยายน 2548 ได้รับการจัดสรรหุ้นด้วยภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน

5.2 พระราชกฤษฎีกาเพื่อการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ตามมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้นย่อมแสดงว่าพระราชกฤษฎีกาไม่ใช่กฎหมายในความหมายรัฐธรรมนูญแต่เป็นกฎข้อบังคับ ความหมายมาตรา 6 และมาตรา 29 พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับให้คนต้องทำตามเพราะออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ⁴

พระราชกฤษฎีกาจึงเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และในการใช้พระราชอำนาจนี้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดไม่ได้ ตามประเพณีการปกครองปัจจุบันถือว่าพระราชกฤษฎีกาอาจตราขึ้นได้ใน 4 กรณี ดังนี้⁵

1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาในกิจการสำคัญเกี่ยวกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกาเปิดหรือปิดสมัยประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอื่น ๆ

⁴ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง. (2548). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 89.

⁵ สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. (2547). คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. หน้า 63-65.

2) เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราโดยอาศัยอำนาจที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดให้ไว้ เพื่อกำหนดรายละเอียดสำคัญของกฎหมาย เช่น กำหนดท้องที่ที่กฎหมายใช้บังคับ ประกาศประเภทกิจการที่จะใช้กฎหมายแม่บทบังคับ

3) เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในราชการฝ่ายบริหารสำหรับเรื่องสำคัญบางเรื่อง โดยไม่มีบทมาตราใดโดยเฉพาะของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตั้งกรณีแรกหรือกรณีที่ 2 แต่เป็นการใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นในฝ่ายบริหาร ไม่มีผลถึงประชาชนโดยตรงและไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบประชุมกรรมการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ เป็นต้น

4) เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 230 ได้เพิ่มเติมให้การรวมการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาแทนที่จะเป็นพระราชบัญญัติดั้งเดิม และตามวรรค 5 ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติได้

พระราชกฤษฎีกาจึงเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหารจึงมีศักดิ์หรือค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และในการตราจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ นอกจากนี้หากเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติมาตราใดมาตราหนึ่งของกฎหมายก็จะออกเกินอำนาจของกฎหมายแม่บทไม่ได้

การดำเนินการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งในการดำเนินการคณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตราพระราชกฤษฎีกาจำนวนสองฉบับ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 โดยมีการดำเนินการดังนี้

5.2.1 พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548

ตามบทบัญญัติ มาตรา 26 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย ว่าด้วยการใดหรือได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้น เป็นกรณีเฉพาะหรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ อำนาจ สิทธิ

หรือประโยชน์ที่ว่ำนั้น อาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยถือหลักว่า บริษัทจะมีอำนาจ สิทธิหรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ ต่อส่วนรวม และอาจกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดก็ได้ ทั้งนี้ อำนาจ สิทธิหรือประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นสิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 โดยบริษัทมี ฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น แม้รัฐวิสาหกิจจะได้รับการแปรสภาพไป เป็นบริษัท มหาชน จำกัด แต่ก็ยังคงได้รับสิทธิพิเศษเหมือนกับการเป็นรัฐวิสาหกิจในสถานะเดิม

อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 อันเป็น พระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งตาม มาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้การทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ตราพระ ราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 ให้ไว้ ณ วันที่ 12 มิถุนายน 2548 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ ตามที่ได้ จัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็น หุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจและโอนกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไป ให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมดแล้วนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ประกอบด้วยแล้ว ในการดำเนินงานของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ระยะแรก บริษัทยังมีความ จำเป็นที่จะต้องได้รับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ บางกรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการ ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและตามกฎหมายอื่น รวมถึงการจำกัดสิทธิในบางกรณีเพื่อ ประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิหรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว อาจจำกัดหรืองดได้ตามที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

5.2.2 พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548

ตามบทบัญญัติมาตรา 28 วรรคแรก พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ให้ อำนาจคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกา ในกรณีที่มิมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ที่ออกเพื่อการนั้น และวรรคสองในกรณีที่บริษัทได้มีอำนาจได้รับยกเว้นมีสิทธิพิเศษหรือได้รับ

ความคุ้มครองตามมาตรา 26 ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 ซึ่งตามมาตรานี้ได้กำหนดขั้นตอนยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และขั้นตอนที่สอง ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกกฎหมาย ซึ่งกฎหมายจัดตั้งจะถูกยกเลิกตามเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้อำนาจการได้รับยกเว้นมีสิทธิพิเศษได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 26 ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของบริษัทที่แปลงสภาพมาจากองค์การของรัฐยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง

สำหรับพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2542 อาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายในการตราพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกันกับ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือเนื่องจากได้มีการจัดตั้ง บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัททั้งหมด ซึ่งตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 บัญญัติว่า ในกรณีดังกล่าวให้ตรา พระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขยกเลิกรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ดังนั้น จึงสมควรกำหนดเงื่อนไขไว้เพื่อให้ทราบว่า กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นอันยกเลิกเมื่อใด จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

5.2.3 ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

กฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป กฎหมายต่างประเภทกันก็มีศักดิ์ไม่เท่าเทียมกัน⁶ ลำดับศักดิ์ขององค์กรผู้สร้างกฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมายเป็นผู้ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ ในกรณีระบบการเมืองการปกครองถือว่าองค์กรใดสูงสุด ดังนั้น กฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่สูงที่สุดนั้นก็ย่อมจะมีลักษณะตามองค์กรนั้น และองค์กรใดที่สำคัญเป็นลำดับรองลงมา กฎหมายที่ออกมา ก็จะมีลำดับรองลงมาตามสถานะขององค์กร ดังนั้น ศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchic de droit) ก็เป็นเพียงศักดิ์ขององค์กร (Hierarchic de organes) ดังนั้น เมื่อพิจารณาด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมตราขึ้นโดยวิธีการพิเศษในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีสถานะสูงสุดตามฐานะของประชาชนหรือประเทศชาติ กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

⁶ สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. หน้า 3-5.

ผลที่เกิดตามมาของทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายคือการผลิตถึงการควบคุมมิให้กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า หากกฎหมายที่ออกมามีความขัดแย้งกัน กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าก็จะสิ้นผลไป และต้องบังคับตามกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า

กฎหมายลายลักษณ์อักษรสามารถจัดลำดับจากศักดิ์สูงสุดเรียงลงไปยังลำดับศักดิ์รองหรือต่ำกว่าดังนี้

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา เช่น พระราชบัญญัติ

- สนธิสัญญาข้อตกลงระหว่างประเทศ
- กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ประเภทต่าง ๆ ได้แก่
- พระราชกำหนด
- พระราชกฤษฎีกา
- กฎกระทรวง กฎทบวง ประกาศกระทรวง ประกาศทบวง
- กฎและประกาศขององค์กรอื่น ๆ
- ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดต่าง ๆ
- กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรกระจายอำนาจ
- มติคณะรัฐมนตรี
- หนังสือเวียนและแนวทางที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาในฝ่ายปกครอง

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายจากลำดับศักดิ์สูงกว่าไปยังลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่านั้น จะเห็นว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติย่อมจะต้องมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชกฤษฎีกา⁷ ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ประกอบกับบทบัญญัติที่ว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำของรัฐสภา” ตามมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ดังนั้น ความหมายของคำว่าพระราชบัญญัติในทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ดังนั้น เมื่อนำทฤษฎีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายมาใช้พิเคราะห์จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยทางรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชกฤษฎีกาที่

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง. เล่มเดิม. หน้า 45-46.

ออกโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 92 บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายก็ได้ ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 92 แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รูปแบบ 2 รูปแบบนี้รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายและตามมาตรา 221 บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย พระราชกฤษฎีกาจึงเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารตราขึ้น โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และในการใช้พระราชอำนาจนี้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ได้ สำหรับพระราชกฤษฎีกานี้เป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหาร จึงมีลำดับศักดิ์หรือค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายทั้งหลาย

สรุป ความเห็นของผู้วิจัยในเรื่องทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมายจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติคือ รัฐสภาซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติจะมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายที่ตราโดยองค์กรฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ในการที่มีการตรากฎหมายฉบับหนึ่งเพื่อจะไปยกเลิกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกันหรือลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าเท่านั้น จะใช้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ามายกเลิกกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ การที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ตามมาตรา 28 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปลงสภาพไปเป็นบริษัท มหาชน จำกัด จึงเป็นการขัดต่อหลักของทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมายที่ว่าใช้ลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต่ำกว่าไปยกเลิกลำดับศักดิ์กฎหมายที่สูงกว่า กล่าวคือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 จะไปยกเลิกกฎหมายจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ไม่ได้ ดังนั้น จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักการของทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกฎหมายที่ลำดับศักดิ์ต่ำกว่าไปยกเลิกกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าได้

5.2.4 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

ตามบทบัญญัติมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช.2540 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ⁸

(1) อำนาจนิตินิติบัญญัติ คือ อำนาจในการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

⁸วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2537). ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. หน้า 42-54.

(2) อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการบริหารประเทศ เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีโดยมีกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นเป็นหน่วยราชการที่รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายและอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี

(3) อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณา พิพากษา อรรถคดี ให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วย ศาล 3 ลำดับชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และ ศาลฎีกา

พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 องค์ครดังกล่าวเป็นอิสระต่อกัน มีลักษณะของการถ่วงดุลและการคานอำนาจซึ่งกันและกันของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้จะกล่าวถึงหลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา โดยการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติและหลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางคณะรัฐมนตรีโดยการออกกฎหมาย ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น เมื่อนำทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งออกตามองค์กรผู้สร้างกฎเกณฑ์กล่าวคือ พระราชบัญญัติออกโดยรัฐสภา และพระราชกฤษฎีกาออกโดยคณะรัฐมนตรี มาใช้เป็นหลักในการแบ่งแยกอำนาจของการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีอิสระแก่กันในแต่ละองค์กร แต่ลักษณะที่นำมาใช้เมื่อ ออกเป็นกฎหมายแล้วนั้น พระราชบัญญัติซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยทางรัฐสภาจะถูกนำไปใช้โดยฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี ผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการต่างๆ สำหรับพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีจะถูกนำไปใช้โดยฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

สรุปความเห็นของผู้วิจัย ในเรื่องทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นเห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในทางรัฐสภา คือ อำนาจทางนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย และทรงใช้อำนาจอธิปไตยในทางบริหาร คือ อำนาจบริหารโดยทางคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรให้มีอิสระแก่กัน ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและในการออกบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรที่มีลักษณะของการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 เพื่อนำมาใช้แทนพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่าย

ผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ดังนั้น จึงเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งจะโยงไปถึงทฤษฎีหลักการมอบอำนาจมหาชน

5.2.5 ทฤษฎีการมอบอำนาจมหาชน

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 92 รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้ความเห็นชอบในการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยใช้อำนาจมหาชน ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 26 ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และตามมาตรา 28 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 จึงเป็นการที่องค์กรทางฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้มอบอำนาจมหาชนให้แก่ฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 มาใช้แทนกฎหมายจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 เพื่อใช้ในการยกเลิกกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

สรุป ความเห็นของผู้วิจัยเรื่องทฤษฎีการมอบอำนาจมหาชน จะเห็นได้ว่าเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ตามบทบัญญัติตามมาตรา 26 และ 28 ที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ตามหลักวิชาการ ดังนี้

1. ตามมาตรา 26 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และให้นำมาใช้แทนพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 เป็นการมอบอำนาจมหาชนในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยทางรัฐสภาไปให้ฝ่ายบริหารโดยให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวและนำมาใช้แทนพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยมีผลให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) คงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์

ตามบทบัญญัติของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่น เพียงเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งนี้ อำนาจ สิทธิ และประโยชน์จะสิ้นสุดลงเมื่อ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) สิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ทั้งนี้ รวมถึงรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่จะทำการแปรรูป

2. ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายรัฐวิสาหกิจใด และให้ถือว่ารัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก เป็นการที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี เลือกที่จะทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ ทั้งนี้ โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ว่าจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจใด ระยะเวลาใด ก่อนหรือหลัง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 จึงมีผลทำให้พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นอันยกเลิก

ดังนั้น ตามบทบัญญัติมาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ จึงเป็นการมอบอำนาจมหาชนในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไปให้ฝ่ายบริหารในการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายแทนกันได้ทั้งๆที่มีหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายของแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันและย่อมมีผลถึงความแตกต่างในเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมายด้วย จึงเป็นการไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ