

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จากรัฐวิสาหกิจในการกำกับดูแลของรัฐ ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยเปลี่ยนทุนที่เป็นสินทรัพย์ของ กฟผ. แปลงเป็นทุนเรือนหุ้นและโอนหุ้นทั้งหมดไปให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2548 กฟผ. ได้จดทะเบียนเป็นบริษัท มหาชน จำกัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบริษัท มหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 เปลี่ยนสถานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้ชื่อบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พร้อมกันนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 เพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้ง กฟผ. คือ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 อันเป็นกฎหมายจัดตั้ง กฟผ. สิ้นสภาพบังคับและให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 ขึ้นมาใช้แทน พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ทั้งนี้เนื่องจากในระยะแรก บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับอำนาจ สิทธิและประโยชน์บางกรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและตามกฎหมายอื่น

พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทั้งสองฉบับนำมาซึ่งการศึกษาวิเคราะห์ถึงความชอบธรรมของหลักการทางกฎหมายในเรื่องทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีมาช้านานแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามหลักวิชาการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการตราพระราชบัญญัติโดยองค์กรทางฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา และทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยองค์กรทางฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีและโดยที่พระราชบัญญัติมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตามนัยมาตรา 28 ที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 และตามนัยมาตรา

26 ที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 จึงเป็นการมอบอำนาจมหาชนในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไปให้แก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงเป็นการไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

จากกระบวนการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายในเรื่องต่างๆ ในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

1. สิทธิพลและหนี้สิน
2. อำนาจมหาชนในการปกเสापาดสายไฟฟ้า
3. สถานะของพนักงานและลูกจ้าง
4. สถานะขององค์กร
5. ผลกระทบต่อผู้บริโภค

นอกจากนี้ยังมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดระหว่างมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกทั้ง 11 คน ผู้ฟ้องคดี นายกรัฐมนตรีกับพวกทั้ง 5 คน ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 ตาม คดีหมายเลขดำที่ ฟ.14/2548 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย 2 ประเด็น ดังนี้ คือ

1. เห็นว่ายังไม่ควรที่จะสั่งทุเลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี
2. มีคำสั่งห้ามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสนอขายหุ้นหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.5/2549 ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2549 พิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว

จากผลของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2549 มอบหมายให้กระทรวงพลังงาน หรือคณะกรรมการกฤษฎีกา และ กระทรวงพลังงานได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ พน 0201(กม.)/1024 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2549 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตของคำพิพากษา
2. สถานะขององค์กร
3. คณะกรรมการและผู้บริหาร
4. กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์
5. พนักงาน สภาพการจ้าง และสิทธิประโยชน์ของพนักงาน
6. มาตรการสัญญาและธุรกรรม
7. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ
8. คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า
9. การทบทวนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) มีความเห็นสรุปดังนี้คือ กรณีถือได้ว่าไม่เคยมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และถือว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ไม่เคยถูกยกเลิกไปตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงยังคงมีสถานะเช่นเดิมตลอดมา และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตั้งแต่ต้น โดยให้ถือว่านิติกรรมสัญญาและธุรกรรมต่าง ๆ ที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้กระทำไปแล้ว เป็นการกระทำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะกรรมการและผู้บริหารกฟผ.ที่ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้แทนและกลไกส่วนหนึ่งของกฟผ.จึงมีสถานะและอำนาจหน้าที่ต่อไปเหมือนเดิม บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของกฟผ.ที่โอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) หรือที่ตกเป็นของกระทรวงการคลังให้กลับคืนมาเป็นของกฟผ. สถานะของพนักงาน สภาพการจ้าง และสิทธิประโยชน์ของพนักงานยังคงมีสภาพการจ้างและได้รับสิทธิประโยชน์ดังเดิม รวมถึงการดำเนินการใดๆของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เกี่ยวกับการจ้างและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน ย่อมถือได้ว่าเป็นการดำเนินการของกฟผ. การกำหนดสภาพการจ้างกฟผ.ไม่สามารถกำหนดได้เองเหมือนการเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) การทำสัญญาว่าจ้างผู้บริหารและที่ปรึกษาบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ถือว่าเป็นการกระทำของ กฟผ.บรรดานิติกรรมสัญญาและธุรกรรมต่างๆที่ บริษัท

กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้กระทำไปถือว่าเป็นการกระทำของ กฟผ. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆเป็นภาระหน้าที่ของกฟผ. และการดำเนินการใดๆของคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เดิมของกฟผ. จึงผูกพันกฟผ. เช่นเดิม ที่ดินและเสาส่งไฟฟ้าของ กฟผ. ซึ่งติดอยู่กับที่ดินอันถือได้ว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคสอง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2535 ส่วนสายส่งไฟฟ้าเนื่องจากเป็นสังหาริมทรัพย์จึงไม่อยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุ

7.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางของกระบวนการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

ตามที่ผู้วิจัยได้รวบรวมศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการแปรรูปกฟผ. มาจะเห็นได้ว่ามีเหตุผลที่สำคัญอยู่หลายประการที่จะนำมาสนับสนุนแนวคิดที่ว่ากฟผ. ยังไม่พร้อมที่จะแปรรูป ดังนี้

1. กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อ ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า ดำเนินงานต่างๆเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า ผลิต และขายปลีกในท่ อันเป็นองค์กรที่มีการดำเนินการ โดยเฉพาะตามกฎหมายจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

2. การดำเนินการของกฟผ. เป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของมหาชนโดยส่วนรวม

3. ทรัพย์สินต่างๆที่ กฟผ. ได้มาจากการดำเนินการเป็นเงินของงบประมาณแผ่นดิน และรายได้จากการดำเนินการ โดยการอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติการ ไฟฟ้าแห่งประเทศไทย.พ.ศ. 2511 รวมถึงสิทธิพิเศษตามกฎหมายอื่นที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับมา

4. กฟผ. ถือได้ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญในด้านการจัดหาและสำรองพลังงานไฟฟ้าให้มีความเพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงของประเทศเพราะพลังงานไฟฟ้าถือได้ว่าเป็นความจำเป็นสำหรับภาครัฐและเอกชนโดยรวม

5. ในการดำเนินการของกฟผ. ที่ผ่านมามาจนถึงในปัจจุบันนี้ถือได้ว่ามีศักยภาพเพียงพอที่สามารถจะการดำเนินการต่อไปได้โดยยังไม่ต้องมีการแปรรูป โดยการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

และหากจะมีการแปรรูปกฟผ. ในโอกาสต่อไป ควรมีการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ศึกษามาข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการ ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กล่าวคือ การที่คณะรัฐมนตรีใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ โดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการ ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ตามนัยมาตรา 28 และการ

ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ตามนัย มาตรา 26 ไม่น่าจะดำเนินการได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเพียง เครื่องมือในการดำเนินการเปลี่ยนสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจเป็นทุนเรือนหุ้นเพื่อเตรียมความพร้อม ในจัดตั้งเป็นบริษัท และในขั้นต่อไปจะต้องมีการออกกฎหมายมารองรับวิธีการแปรรูป รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรมีวิธีการ ดังนี้

1. จัดให้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นเฉพาะ เป็นรายสาขา เช่น สาขาไฟฟ้า สาขาประปา เป็นต้น โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้ มีการตรวจสอบและมี การถ่วงดุลอำนาจ ก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย

2. การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ นั้น เห็นควรใช้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ เกี่ยวกับการจัดตั้งมาใช้ในการดำเนินการยกเลิกรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือตามประกาศคณะปฏิวัติให้ดำเนินการ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ

2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ให้ดำเนินการยกเลิกโดยพระราช กฤษฎีกา

2.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ดำเนินการ โดยการ โอนหุ้น

2.4 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการยกเลิกโดยมติ คณะรัฐมนตรี

3. ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเพื่อแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้นมา โดยเฉพาะ พร้อมทั้งมีการกำหนดรายละเอียด ดังนี้

3.1 กำหนดจำนวนหุ้นที่จะนำออกมาระดมทุนในสัดส่วนที่เปอร์เซ็นต์ของสินทรัพย์ ทั้งหมด

3.2 กำหนดจำนวนเงินที่ได้มาจากการขายหุ้นจะไปใช้ในกิจการของบริษัทเท่านั้น

3.3 กำหนดจำนวนหุ้นที่จะขายให้แก่คนไทยที่เปอร์เซ็นต์ และขายให้คนต่างชาติที่ เปอร์เซ็นต์ และคงไว้เป็นของรัฐที่เปอร์เซ็นต์

3.4 จัดตั้งองค์กรอิสระในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า(Regulator) เพื่อ กำหนดวิธีการ ควบคุมคุณภาพ การให้บริการและมีมาตรการในการควบคุมราคาไฟฟ้าอย่างเป็นธรรมไม่ให้มี ราคาสูง จนประชาชนผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน

4. ในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยควรแยกทรัพย์สินต่างๆกันให้ กระทั่งการคลัง ดังนี้คือ

4.1 ที่ดินส่วนที่ได้มาจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535

4.2 ที่ดินในส่วนของที่ราชพัสดุ

4.3 สิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมถึงสายส่งไฟฟ้าและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ที่ดินของโรงไฟฟ้า ที่ดินของสถานีไฟฟ้าแรงสูง เป็นต้น

5. ในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยควรมีการแยกกิจการในการดำเนินการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ภาคการผลิตไฟฟ้า (Generation) ภาคระบบส่ง (Transmission) และภาคการจัดจำหน่าย (Distribution) เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่นๆต่อไปในอนาคต ควรจะได้มีการศึกษาถึงผลดีและผลเสียของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นๆโดยละเอียดรอบคอบเสียก่อน รวมถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการในการแปรรูปเพื่อให้มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแต่ละขั้นตอนในการดำเนินการได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและของประเทศชาติโดยรวมเป็นสำคัญ