

**“แปรรูป กฟผ. แบบของไทย....  
มีอะไรน่าเป็นห่วง ?”**

วันที่ 22 ธันวาคม 2548 เวลา 9.30-12.00 น.  
ห้องประชุมชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

คณะทำงานสัมมนาและการเผยแพร่  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**“แปรรูป กฟผ. แบบของไทย....  
มีอะไรน่าเป็นห่วง ?”**

วันที่ 22 ธันวาคม 2548 เวลา 9.30-12.00 น.  
ห้องประชุมชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

คณะทำงานสัมมนาและการเผยแพร่  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## คำนำ

ด้วยความเชื่อมั่นว่าหน้าที่หลักของสถาบันการศึกษาคือการให้บริการทางวิชาการแก่สังคมส่วนรวม โดยไม่คิดมูลค่า คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงได้จัดตั้ง 'คณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่' ขึ้น เพื่อปฏิบัติภารกิจในการเผยแพร่องค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์สู่สังคม

ในการนี้ คณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่ได้จัดการเสวนาเรื่อง “แปรรูป กฟผ. แบบของไทย...มีอะไร น่าเป็นห่วง?” เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2548 ณ ห้องประชุมชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์ การสัมมนาครั้งนี้ได้รับเกียรติจาก อ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อ.ดร.ภูรี สิริสุนทร ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคุณชื่นชม สว่างราศรี กรีเชน ร่วมนำการอภิปราย และได้รับเกียรติจาก ศ.ดร.ปราณี ทินกร ดำเนินการอภิปราย

รายงานการสัมมนาฉบับนี้เป็นผลิตผลจากการจัดการเสวนาดังกล่าว คณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่ ขอขอบคุณหนังสือพิมพ์ Open ที่อนุญาตให้นำข่าวการสัมมนามาเสนออีกครั้ง เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาและ วิชาการ

อนึ่ง บทความนี้ ท่านผู้สนใจสามารถดาวน์โหลดได้ที่เว็บไซต์ <http://www.onopen.com/2006/editor-spaces/214>

คณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่

เมษายน 2551

**รายนามคณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

ผศ.ดร.วัชรียา ไตสงวน	ที่ปรึกษาคณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่
รศ.ดร.ธาทวี จันทร์โคติกา	ที่ปรึกษาคณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่
อ.ปกป้อง จันวิทย์	ผู้อำนวยการคณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่
ผศ.ดร.ภูรี สิริสุนทร	คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่
อ.วศิน ศิวสฤษดิ์	คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่
อ.สิทธิกร นิพภยะ	คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่
คุณदारาวรรณ รัชส์สันติสกุล	ผู้ประสานงานคณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่
คุณเบญญาภา วิศาลเจริญยิ่ง	เจ้าหน้าที่คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่

## กำหนดการสัมมนา

เรื่อง “แปรรูป กฟผ. แบบของไทย...มีอะไรน่าเป็นห่วง?”

วันพฤหัสบดีที่ 22 ธันวาคม 2548 เวลา 09.30-12.00 น.

ณ ห้องประชุม ชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์



### ผู้ร่วมนำการอภิปราย

อ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อ.ดร.ภูรี สิริสุนทร	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดร.เด็อนเด่น นิคมบริรักษ์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
คุณชื่นชม สง่าราศรี กรีเซน	นักวิจัยอิสระด้านพลังงาน

### ผู้ดำเนินรายการ

ศ.ดร.ปราณี ทินกร	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
------------------	--------------------------------------

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
รายนามคณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่	(2)
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
กำหนดการสัมมนา	(3)
สารบัญ	(4)
สรุปการสัมมนาเรื่อง “แปรรูป กฟผ. แบบของไทย....มีอะไรน่าเป็นห่วง ?”	1
รายชื่อเอกสารสรุปการสัมมนา	26

## ล่อมวงคยเรื่อง แปรรูป กฟผ. : **Pseudo Privatization?**



เหตุใด นักวิชาการจำนวนหนึ่ง ถึงสรุปว่า การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยคือ Pseudo Privatization ?

open online นำทุกท่านย้อนกลับไปห้องประชุม

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นงจิภาพรสขม พึ่งนักนิติศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์

และนักวิชาการด้านพลังงาน ตั้งวงถกเถียงกัน

เรื่อง “แปรรูป กฟผ. แบบของไทย มีอะไรน่าเป็นห่วง?”

**ศ.ดร.ปราณี ทินกร** : การแปรรูปโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีประเด็นหลายแง่มุมที่สาธารณชนควรรับทราบ และควรนำไปใช้เป็นวิจารณ์ญาณในการตัดสินใจว่าจะให้มีการแปรรูปแบบที่เป็นอยู่ต่อไปหรือควรจะคัดค้าน เนื่องจากว่าในที่ประชุมนี้มีนักศึกษาฟังอยู่ด้วย จึงอยากให้มีหลังหรือ Background ของคำว่าแปรรูปว่าหมายถึงอะไร แปรรูปมาจากคำภาษาอังกฤษว่า Privatization ที่หมายถึงการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน ตรงนี้ถ้าทำถูกต้องเหมาะสมกับสภาพแล้วมันก็มีประโยชน์ แต่เรามักพบว่า การแปรรูปอาจกลายเป็นการถ่ายโอนการผลิตที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติจากรัฐไปสู่เอกชน ดังนั้นมันจึงเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา และคนที่ทำให้การแปรรูปแพร่หลายไปในประเทศต่างๆ คือ นางมาร์กาเรต แทตเชอร์ โดยเริ่มทำในประเทศอังกฤษในช่วงประมาณต้น ค.ศ. 1980 และหลังจากที่ประเทศอังกฤษดำเนินการ ประเทศต่างๆ ในยุโรปก็เริ่มทำตาม ประเทศด้อยพัฒนาก็เริ่มดำเนินการตามเช่นกัน และการแปรรูปของประเทศกำลังพัฒนาส่วนหนึ่งเกิดจากเงื่อนไขของการกู้เงินจากไอเอ็มเอฟ หรือธนาคารโลก ซึ่งทั้งสององค์กรมักจะผูกการแปรรูปและการปรับโครงสร้างมาเป็นเงื่อนไขการกู้เงินด้วย

สำหรับกรณีประเทศไทยถามว่า เคยมีความพยายามจะแปรรูปการไฟฟ้ามาก่อนไหม ก็เคยมีในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งตอนนั้นไทยมีความจำเป็นต้องไปกู้เงินฉุกเฉินจากไอเอ็มเอฟ แต่ว่ากระแสการต่อต้านตอนนั้นค่อนข้างแรงและสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็มีความเข้มแข็ง ดังนั้นก็เลยไม่สำเร็จ ในปัจจุบันกระแสการแปรรูปก็กลับมาค่อนข้างแรงอีกหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 และเรามีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินกู้ฉุกเฉินจากไอเอ็มเอฟ และเงื่อนไขการแปรรูปก็ผูกมากับเงินกู้ ทำให้รัฐบาลประชาธิปไตยในสมัยนั้นออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งรวมถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตด้วย

เมื่อประมาณต้นปี 2547 กระแสการคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสูงมาก เข้าใจว่ารัฐบาลต้องการลดกระแสการคัดค้าน รัฐบาลก็เลยหยุดการแปรรูปไว้ชั่วคราวและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในคณะกรรมการชุดนั้น (ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน) ก็มีข้าราชการประจำ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4-5 ท่าน นั่งอยู่ในที่นี้ 3 ท่าน คือ อ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ ดิฉัน (อีกท่านคือ อ.สุธีร์ ศุภนิตย จากคณะนิติศาสตร์ มธ.) เราก็คิดว่า เราจะช่วยรัฐบาลทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติฯ โดยเข้าไปดูหลักเกณฑ์ต่างๆ และมีการพูดถึงว่า กิจกรรมใดเป็นกิจการที่รัฐควรแปรรูป หรือว่าจำเป็นต้องคงไว้ และถ้าจะแปรรูปควรจะเป็นอย่างไร กรณีใดควรที่จะมีองค์กำกับดูแล ทำอย่างไรจึงจะส่งเสริมให้มีการแข่งขัน เหล่านี้เป็นต้น รัฐบาลตั้งคณะกรรมการชุดนี้เดือนเมษายน 2547 และมีการประชุมไปได้ 4 ครั้ง ก็มีการตั้งอนุกรรมการเพื่อไปยกร่างกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กรรมการได้มีมติเห็นชอบไว้ อ.เดือนเด่นก็เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ไปนั่งอยู่ในคณะอนุกรรมการ และมีการประชุมอนุกรรมการเพียงครั้งเดียว หลังจากนั้นเขาก็ไม่เรียกประชุมอีก และระหว่างที่ไม่มีการเรียกประชุมอีกนั้นมีการดำเนินการเพื่อแปรรูปมาโดยตลอด จนกระทั่งวันที่ 24 มิถุนายน 2548 ก็มีการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้เป็น บมจ. กฟผ. เมื่อพวกเราเห็นว่าสิ่งที่เขาเชิญให้เราไปช่วยปรับปรุง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ แต่ระหว่างนั้นเขากลับดำเนินการโดยไม่ได้ใช้ความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ดังนั้น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 4 คนจึงยื่นหนังสือลาออก ในวันที่ 27 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นการประท้วงไปในตัวด้วย



มาถึงจุดนี้ก็ใกล้กับเรื่องปัจจุบันค่อนข้างมากแล้ว คือว่า เมื่อเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมา มีแผนการขายหุ้น บมจ. กฟผ. ในตลาดหลักทรัพย์ กำหนดไว้คือ 16-17 พฤศจิกายน แต่ว่าประชาชนก็คงต้องขอบคุณคุณธรรณา และกลุ่มองค์กรผู้บริโภคที่เคลื่อนไหวไปยื่นฟ้องศาลปกครองให้พิจารณาเรื่องนี้ และศาลปกครองได้มีคำสั่งระงับการขายหุ้น กฟผ. เอาไว้ก่อน ดังนั้นวันนี้ คณะนิติศาสตร์และคณะเศรษฐศาสตร์ก็คิดว่า เป็นโอกาสอันดีที่เราจะแสดงความเห็นในแง่วิชาการให้กับคณาจารย์ นักศึกษา และสื่อมวลชน รวมทั้งผู้สนใจทั้งหลายไม่ว่าท่านจะมาจากองค์กรใด ให้เห็นประเด็นที่สำคัญต่างๆ เกี่ยวกับการแปรรูป กฟผ.

การวิเคราะห์ในวันนี้จะเริ่มด้วย การอภิปรายจาก อ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ท่านเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปัจจุบันท่านเป็นรองคณบดีฝ่ายวิชาการคณะนิติศาสตร์ ท่านสำเร็จปริญญาตรีและโทจากคณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ และจบปริญญาเอกนิติศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชน จากมหาวิทยาลัยตุลูล ประเทศฝรั่งเศส ท่านจะมาอภิปรายแสดงความเป็นห่วงในมุมมองของนักนิติศาสตร์ว่า กฎหมายที่มีอยู่มันเป็นอย่างไร ใครควรมีอำนาจในการแปรรูป และวิธีการควรเป็นอย่างไร

ท่านผู้อภิปรายคนที่สองคือ อ.ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ท่านเป็นผู้อำนวยการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ท่านสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและโททางเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยควีนส์ ยูนิเวอร์ซิตี ปริญญาเอกเศรษฐศาสตร์ จาก McGill University ประเทศแคนาดา ท่านจะมาแสดงความเป็นห่วงในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ว่า การแปรรูป กฟผ. อย่างที่เป็นอยู่มันจะเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ เป็นการรักษาสถิติประโยชน์ของรัฐหรือไม่ และสร้างความเป็นธรรมในการดำเนินกิจการอย่างไรต่อไปหรือไม่

ท่านผู้อภิปรายคนที่สามคือ อ.ดร.ภูรี สิริสุนทร ท่านเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จบปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปริญญาโทจากคณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ และจบโทและเอกจาก Australian National University ท่านทำวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกทางด้านการแปรรูปกิจการไฟฟ้าโดยเฉพาะ วันนี้ท่านจะมาให้ข้อมูลแก่เราเกี่ยวกับการประเมินมูลค่า กฟผ. ว่า สิ่งที่รัฐบาลทำไปในการตีมูลค่า บมจ. กฟผ. เพื่อนำไปขายในตลาดหลักทรัพย์มันถูกต้องตามที่ควรไหม

และท่านผู้อภิปรายคนสุดท้าย คือคุณชื่นชม สง่าราศรี กริเชน ท่านเป็นนักวิชาการอิสระ ท่านได้ทุนเล่าเรียนหลวงไปเรียนปริญญาตรีที่ Dartmouth College ด้านวิศวกรรมศาสตร์และสิ่งแวดล้อม จบปริญญาโทด้านพลังงานจาก University of California, Berkeley ท่านจะมาแสดงความคิดเห็นว่า การแปรรูปแบบไทยเรานี้ทำไปเพื่อใคร มีใครได้ ใครเสีย และจะชี้ให้เห็นประเด็นการแปรรูปว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างไร

ขอเรียนเชิญ อ.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ค่ะ

**อ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา:** ดิฉันต้องขอแสดงความชื่นชมท่านทั้งหลายในที่นี้ได้มาช่วยกัน เพราะนี่ไม่ใช่การอภิปรายโดยทั่วไป แต่มีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนที่จะทำอะไรสักอย่าง เพื่อเก็บสมบัติของชาติที่สะสมกันมาหลายรุ่นเอาไว้ให้ได้ ดิฉันจะปูพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจปี 2542 ในประเด็นหลักๆ

เมื่อวานนี้มีการสัมมนา พระราชบัญญัติฉบับหนึ่งไปแล้ว ถ้าเรามีโอกาสจะใช้พระราชบัญญัติฉบับนั้นก็คงจะดี พระราชบัญญัติฉบับนั้นพูดถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่เข้าใจว่า จะไปโฟกัสอยู่ที่รัฐวิสาหกิจประเภทที่เรากำลังเป็นห่วงอยู่ตอนนี้คือ กฟผ. หรือรัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติ และเป็นวัตถุประสงค์ที่ดิฉันจะพูดในวันนี้เป็นด้านหลัก

ขอเริ่มอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันก่อนคือ ระบบกฎหมายไทยมีพระราชบัญญัติที่สำคัญฉบับหนึ่งที่เรารู้จักกันดีคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ปี พ.ศ.2502 พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติที่วางแนวคิด ความหมาย นิยาม เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจให้กับระบบกฎหมายไทย จนทุกวันนี้เวลาเราพูดถึงรัฐวิสาหกิจเราก็จะอ้างอิงไปถึงพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณนี้แบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ประเภทที่ตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในทางกฎหมายเราเรียกว่า เป็นนิติบุคคลเอกชน เวลาเราตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบนิติบุคคลเอกชนเป็นบริษัท (และต่อมามีพระราชบัญญัติอีกฉบับคือ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน ซึ่งเรามักเข้าใจว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน ความจริงไม่ใช่ แม้ว่าออกมาในรูปแบบพระราชบัญญัติก็ยังเป็นนิติบุคคลเอกชนอยู่ เพราะตั้งในรูปแบบบริษัทเพียงแต่ว่าเป็นบริษัทมหาชน เพราะเขาเอาหุ้นไปขายในตลาดหลักทรัพย์ได้เท่านั้นเอง) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยบริษัทเหล่านี้ เรามุ่งหมายที่จะให้ทำกิจการที่เหมือนกับที่เอกชนเขาทำ เช่น บริษัทการบินไทย บริษัทขนส่ง หรือแม้แต่ธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นธนาคารที่ตั้งในรูปแบบบริษัท เราคิดว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ทำเหมือนกับที่เอกชนทำ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีอำนาจอะไรที่พิเศษผิดแผกไปจากบริษัททั้งหลาย

ทีนี้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณ ก็มีรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่ง เป็นรัฐวิสาหกิจที่บอกว่าจะต้องมีกฎหมายจัดตั้ง ยกตัวอย่างคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ก็มีพระราชบัญญัติจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ปตท. ก็มีพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมฯ จัดตั้งขึ้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้เวลาคนตั้ง เขาตั้งขึ้นมาเขามุ่งหมายที่จะให้ประกอบกิจการบางอย่าง ซึ่งเราเรียกว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการพวก Infrastructuresทั้งหลาย และในการประกอบกิจการเหล่านี้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะต้องมีตาบอาญาสิทธิ์ ซึ่งในทางกฎหมายเราเรียกว่า มีอำนาจมหาชน สามารถที่จะเข้าไปในที่ดินของคนอื่นได้ในเวลาที่มีเหตุฉุกเฉิน เช่น เวลาที่ท่อแก๊สรั่ว เจ้าหน้าที่ของปตท.จะต้องเข้าไปในที่ดินของชาวบ้านได้ เจ้าหน้าที่ที่กระทำในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามกฎหมาย ปตท. และ กฟผ. เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเวนคืนได้ อำนาจอย่างนี้บริษัทเอกชนทั่วไปไม่มี เพราะที่ต้องมีอำนาจเหล่านี้ก็เพื่อสนองตอบวัตถุประสงค์ที่ตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ขึ้นมา เราเรียกรัฐวิสาหกิจกลุ่มหลังนี้ว่า องค์การของรัฐ คือมีลักษณะนิติบุคคลมหาชน

ประเด็นต่อมาที่อยากทำความเข้าใจร่วมกันก่อนคือ คำว่า “แปรรูป” ในทางกฎหมาย เรามีรัฐวิสาหกิจสองประเภท คือ ประเภทที่เป็นบริษัทอยู่แล้ว ทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นบริษัท มันแตกต่างจากทุนเป็นหุ้นเป็นส่วนๆ สามารถขายแยกส่วนได้ ที่เราเรียกว่าหุ้น มันมีสภาพพร้อมที่จะเปลี่ยนมือจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนอยู่แล้ว ในกรณีอย่างนี้ทางกฎหมายเราเรียกว่าแปรรูป

แต่รัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ มันเป็นก้อนไม่อยู่ในสภาพที่เหมาะสมที่จะเปลี่ยนมือจากภาครัฐไปให้เอกชนได้ ดังนั้นการที่จะแปรรูปหรือถ่ายโอนจากภาครัฐไปสู่เอกชน มันต้องกระทำโดยกระบวนการสองขั้นตอน คือ “แปลงสภาพ” ของตัวนิติบุคคลเสียก่อน เปลี่ยนจากนิติบุคคลมหาชนมาเป็นนิติบุคคลเอกชน อันนี้เราเรียกว่าเป็นการ “แปลงสภาพ” เมื่อแปลงสภาพเรียบร้อยแล้วจึงจะทำการแปรรูปได้ คือ เอาหุ้นซึ่งเดิมที่มันเป็นก้อนต่อมาแตกเป็นหุ้น ตั้งขึ้นมาเป็นบริษัท แล้วเอาหุ้นเหล่านั้นจำนวนหนึ่งหรือทั้งหมดไปขายในตลาดหลักทรัพย์ ถ้ารัฐขายจนต่ำกว่า 50% ก็จะทำให้ตัวองค์กรนั้นแปรจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นวิสาหกิจของเอกชน

จะขอเน้นไปที่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งเรียกว่าเป็น “องค์การของรัฐ” ในหลักกฎหมายทั่วไปของประเทศต่างๆ รัฐวิสาหกิจซึ่งมีสภาพที่แตกต่างกัน วิธีการถ่ายโอนไปเป็นภาคเอกชนก็จะแตกต่างกันด้วย ขอยกประเทศฝรั่งเศสเป็นแม่แบบ ซึ่งดิฉันคิดว่า ใช้ได้ในกรณีที่เอามาเป็นต้นแบบในการศึกษา ฝรั่งเศสเขาจะมีการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นหนึ่งกับรัฐวิสาหกิจระดับรองลงมา รัฐวิสาหกิจชั้นหนึ่งก็จะสอดคล้องกับรัฐวิสาหกิจประเภทขององค์การของรัฐตามกฎหมายของเรา ถ้าตั้งโดยพระราชบัญญัติ ฝรั่งเศสเขาถือว่า คนที่จะมีอำนาจไปแปลงสภาพมันคือ “รัฐสภา” วิธีการที่ฝรั่งเศสเอาเข้าสภา เนื่องจากดิฉันเข้าใจว่าประเด็นความร้อใจของประเทศไทยในช่วงปี 2540 คือ เรารู้สึกว่าเราต้องแปรรูปแล้ว และแปรทีละแห่งมันไม่ทัน ดังนั้นจึงออกกฎหมายอย่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจออกมา แล้วทำการแปรรูปแบบเหมาเข่ง ฝรั่งเศสเขาก็มีความจำเป็นในลักษณะเดียวกันในปี 1980 แต่วิธีการคือ รัฐบาลจะทำการศึกษาเสียก่อน โดยเลือกรัฐวิสาหกิจที่เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องแปรสภาพขึ้นมา แล้วก็ทำการเสนอให้กับรัฐสภา เขาจะใช้วิธีเสนอพระราชบัญญัติหนึ่งฉบับแล้วใส่รายชื่อของรัฐวิสาหกิจที่คิดว่า จะแปลงสภาพเป็นบัญชีแนบท้ายเข้าไปในพระราชบัญญัติที่เสนอกับสภา

เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนั้นผ่านสภา รัฐบาลฝรั่งเศสมีอำนาจที่จะเลือกแปรรูปจากจำนวนรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในบัญชีรายชื่อ จะไปแปรรูปรัฐวิสาหกิจนอกบัญชีรายชื่อไม่ได้ อันนี้เป็นประเด็นที่ดิฉันคิดว่า ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเราไม่ได้ทำในลักษณะนั้น มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติทุน<sup>1</sup> บอกว่า รัฐบาลจะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาแปรสภาพก็ได้ ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทแรกที่อยู่ในรูปบริษัทอยู่แล้ว บัญชีรายชื่อจะน้อยน้อยเพราะตอนที่เขาจัดตั้งก็จัดตั้งโดยสภาพที่พร้อมจะให้แปรรูป แต่ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติดิฉันคิดว่า พระราชบัญญัติทุนฯ ทำการแบบก้าวกระโดด คือ ขาดประเด็นในเรื่องการจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจขาดประเด็นในเรื่องการทำตามกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรจะเป็นใคร ดิฉันขอพูดในประเด็นนี้คิดหนึ่ง ถ้าสมมติพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ไปเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ดิฉันคิดว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ควรจะได้มีโอกาสใช้ เพราะเหตุว่าในตัวพระราชบัญญัตินั้นเอง นักเศรษฐศาสตร์พูดว่าเป็นการเซ็นเช็คเปล่า ฝ่ายนิติบัญญัติเซ็นเช็คเปล่าให้กับฝ่ายบริหารไปทำการเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูป คือ ในตัวพระราชบัญญัตินั้นไม่กำหนดกรอบ หลักเกณฑ์ วิธีการที่จะให้รัฐบาลไปทำงานต่อเลย

<sup>1</sup> มาตรา ๔ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้

นี่คือประเด็นปัญหาของพระราชบัญญัติทุนฯ ซึ่งในทางกฎหมายมีคำวิชาการอยู่คำหนึ่ง คือ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายซึ่งมันกลวงมากไม่มีเนื้อหา ไม่มีรายละเอียดที่จำเป็นตามสมควรที่จะมอบให้ฝ่ายบริหารไปทำงานได้ ทั้งๆ ที่เรื่องนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายอย่างนั้นจะถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะ “กระทำโดยปราศจากอำนาจเชิงลบ” หมายความว่า อำนาจนั้นเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กลับปล่อยมือไปให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำ ไม่ใช่อำนาจที่ตัวเองควรจะใช้ และถ้ากฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจไปอยู่ในประเทศฝรั่งเศส ดิฉันคิดว่า ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจะวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัตินี้กระทำโดยปราศจากอำนาจเชิงลบ

อีกประเด็นหนึ่งคือรัฐบาลแปรรูปโดยไม่เคารพต่อ “หลักการคู่ขนานเชิงรูปแบบ” หมายความว่า ถ้ารัฐสภาเป็นผู้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งโดยทั่วไปก็จะต้องรากกฎหมายออกมา เช่น กฟผ. ปตท. เวลาที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพ เวลาที่จะยกเลิก หรือถ่ายโอนทรัพย์สินจะต้องกระทำโดยกระบวนการเดียวกัน คือ ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ ถ้าไปทำโดยพระราชกฤษฎีกา ดิฉันคิดว่า ถ้าเป็นอย่างนี้ ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสคงไม่อนุญาต

ดิฉันคิดว่า ประเด็นปัญหานี้ที่ทำให้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจมีประเด็นที่ถูกต้องแย้งในเวลาต่อมาว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดิฉันเข้าใจว่ามาตรา 28<sup>2</sup> ที่พูดถึงว่า ให้มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจ หรือประเด็นที่ว่า พระราชกฤษฎีกาที่ยุบเลิกกฎหมายเดิมและตั้งรัฐวิสาหกิจรูปแบบใหม่ที่ตั้งในรูปแบบบริษัท แต่ยังคงให้อำนาจบริษัทนั้นไปทำกิจการงานที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ สองประเด็นนี้เป็นตัวแทนของแนวคิดของคนกลุ่มสมาชิกสภาที่ไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในเวลานั้นคงจะรู้สึกเช่นเดียวกับที่ดิฉันได้พูดมาเมื่อสักครู่ คือ การกระทำอย่างนั้นเป็นการกระทำที่ไปละเมิดต่ออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คือละเมิดทั้งอำนาจของรัฐสภาและจารีตประเพณีที่เรามีมาในระบบกฎหมายของเรา เพราะกฎหมายลำดับรองไม่อาจไปละเมิดกฎหมายลำดับหลักได้ พระราชกฤษฎีกาไม่อาจไปยกเลิกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้ ประเด็นสองประเด็นนี้เป็นตัวแทนของความรู้สึกรู้สึกที่ว่า รัฐสภากำลังกระทำการโดยปราศจากอำนาจเชิงลบ

นอกจากนั้นเรายังรู้สึกได้ว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจนั้นขาดกลไกหรือขาดองค์การควบคุมการคัดเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะนำมาแปลงสภาพ ในฝรั่งเศสนั้น ก่อนที่รัฐบาลจะเสนอรัฐวิสาหกิจเข้าไปในบัญชีรายชื่อแนบท้ายพระราชบัญญัติ จะต้องมีการตั้งกรรมการเพื่อศึกษาประเมินความเป็นไปได้เสียก่อน แต่ของเราคณะรัฐมนตรีภายใต้ชื่อว่า “คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ” เป็นคนดำเนินการเอง อันนี้แหละที่ทำให้ถูกโจมตีมากกว่าพระราชบัญญัติทุนฯ นี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ คณะกรรมการนโยบายทุนฯ ประกอบด้วย 26 คน มีฝ่ายการเมือง 16 คน ข้าราชการประจำ 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 6 คน จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบอย่างนี้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าไปครอบงำได้

<sup>2</sup> มาตรา ๒๘ ในกรณีที่ไม่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดๆ ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

นอกจากนั้นแล้ว “คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท” ก็ยังเป็นฝ่ายข้าราชการประจำทั้งสิ้น ในกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจบอกว่ามี 11 คน มีข้าราชการประจำถึง 6 คน มีพนักงานรัฐวิสาหกิจ 2 คน และมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งฝ่ายบริหารขึ้นไว้ได้อีก 3 คน เพราะฉะนั้นจะเห็นว่า กระบวนการกลั่นกรองเพื่อเลือกรัฐวิสาหกิจ ขึ้นมาเพื่อแปรรูปนั้นมันไม่มีการกระทำอย่างมืออาชีพ ไม่มีการกระทำอย่างเป็นกลาง ไม่มีการเสนอรายงาน ผลกระทบว่า ถ้าจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจหน่วยนั้นหน่วยนี้จะมีผลต่อสังคมอย่างไรต่อผู้บริโภคอย่างไร ต่อรัฐอย่างไร อันนี้เป็นปัญหาเรื่องกระบวนการที่ไม่โปร่งใส

นอกจากนั้น เราจะพบว่า พระราชบัญญัติทุนฯ ขาดการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เดี่ยวอาจารย์ ภูรีท่านจะพูดต่อเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ดิฉันคิดว่า ประเด็นนี้จะปรากฏให้เห็นชัดขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต นอกจากนั้นแล้ว เรายังพบว่า ไม่มีการแบ่งแยกทรัพย์สินที่มีลักษณะ ผูกขาดโดยสภาพ เช่น สายส่งฯ หรือเขื่อน ซึ่งไม่มีใครสามารถมาสร้างแข่งได้ กับทรัพย์สินที่ควรจะแปรรูปออกไป ให้มีการแข่งขันให้ขายได้ นอกจากนั้น ยังไม่มีการวางระบบเพื่อควบคุมการบริหารกิจการที่ให้สอดคล้องกับ นโยบายของรัฐในเรื่องการบริการสาธารณะด้วย

ดิฉันขอพูดอีกประเด็นหนึ่ง คือ เรื่องความไม่เสมอภาคในทางกฎหมาย รัฐวิสาหกิจของเราที่แปลงสภาพจากองค์การของรัฐมาเป็นบริษัท ไม่ว่าจะบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน เราจะพบว่า มีการให้อำนาจมหาชนบางอย่างของรัฐตามมา กลไกของกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจฯ นั้นตลกมาก ด้านหนึ่งบอกว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจรูปแบบใหม่ขึ้นแล้ว เช่น จาก กฟผ. ก็มาเป็น บมจ. กฟผ. ณ วันนั้น กฎหมายเก่าคือ กฎหมายจัดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ให้ยกเลิกไป แต่ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ก็อนุญาตให้ บริษัทใหม่ที่แปลงสภาพมาแล้วยังสามารถได้รับสิทธิพิเศษ ได้ประโยชน์ ได้รับการคุ้มครอง ได้อำนาจบางอย่าง จากกฎหมายเก่าที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ประเด็นอย่างนี้ นักกฎหมายรู้สึกว่าเป็นการทำลายระบบประสิทธิภาพของ กฎหมายไทยอย่างสำคัญ เพราะทำให้ระบบกฎหมายสับสน เราไม่รู้ว่ากฎหมายที่ถูกยกเลิกไปแล้วยังคงมีสภาพ บังคับอยู่อย่างไร พนักงาน กฟผ. ซึ่งบัดนี้ได้เป็นพนักงานบริษัทไปแล้วยังคงมีอำนาจบางอย่างที่ได้รับความ คุ้มครองตามกฎหมายเดิม

และสิ่งที่สำคัญก็คือพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจสิทธิประโยชน์ของบมจ. กฟผ. ได้กำหนดให้ บริษัทที่มีอำนาจบางอย่างซึ่งเราเรียกว่า อำนาจมหาชน เจียนอยู่ในพระราชกฤษฎีกา อำนาจมหาชนนี้กระทบสิทธิ เสรีภาพประชาชนได้ ท่านไปดูมาตรา 8 ของพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้<sup>3</sup> ปกติการเขียนกฎหมายในลักษณะ

<sup>3</sup> มาตรา ๘ ในการดำเนินการก่อสร้างระบบไฟฟ้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ให้บริษัทที่มีอำนาจกระทำการ ได้ดังต่อไปนี้

(๑) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้าโดยต้องกำหนดให้มีการประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้น ตามสมควร

(๒) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้า ย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรียน

(๓) รื้อถอนโรงเรียนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือ พืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

มาตรา 8 ในพระราชกฤษฎีกาฯ จะต้องไปเขียนอยู่ในพระราชบัญญัติ ดังนั้นกฤษฎีกาเขียนอย่างนี้อาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อีกประเด็นหนึ่งคือ การที่เราจะให้บริษัท กฟผ. มีอำนาจตามกฎหมายมหาชนได้ และมีเอกสิทธิ์ มีสิทธิพิเศษตามกฎหมายได้เสมือนกับว่า ยังเป็น กฟผ. ซึ่งจัดตั้งในรูปของพระราชบัญญัตินั้นก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในระหว่างประชาชนใน 2 แ่ง คือ

- 1) บริษัทกฟผ. ก็จะมีสภาพที่เหนือกว่าบริษัทเอกชนที่ผลิตไฟฟ้าอื่นๆ
- 2) ผู้ถือหุ้นของ บมจ.กฟผ. ก็จะมีเอกสิทธิ์ มีสิทธิพิเศษที่เหนือกว่าผู้ถือหุ้นของบริษัทอื่นๆด้วย

ประเด็นความเป็นห่วงของนักกฎหมายประการต่อมาคือ เราไม่พูดถึงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้ที่ทำการระบวนการแปรรูปและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการแปรรูป ดิฉันคิดว่า เป็นหลักกฎหมายสากลเลย ที่ผู้ดำเนินการผู้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยตัดสินอะไร ไม่ควรจะได้รับประโยชน์ (และไม่ควรจะต้องรับผิดชอบ ถ้าทำโดยถูกต้องตามกฎหมายในการกระทำของตัวเอง) การแปรรูปตามพระราชบัญญัติฯ นี้ เราไม่เคยห้ามที่จะให้รัฐมนตรี กรรมการในคณะกรรมการนโยบายฯ หรือแม้แต่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งฯ รับประโยชน์จากการแปรรูปบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ตัวเองทำการแปรรูป ดิฉันคิดว่า ตรงนี้ผิดปกตอย่างมากสำหรับกฎหมายของเรานับนี้

ประเด็นสุดท้ายที่ดิฉันอยากจะเรียนท่านก็คือ เรื่องกฎหมายกลาง ดิฉันไม่ได้คัดค้านการแปรรูป แต่ดิฉันคิดว่า การแปรรูปควรแปรไปให้ได้ประโยชน์กับประชาชนและประเทศชาติสูงสุด กฎหมายกลางการแปรรูปนั้นควรจะต้องออกมาเพื่อที่จะแก้ไขเยียวยาสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่ในบ้านเมือง รายชื่อของรัฐวิสาหกิจควรจะต้องรีบทำและเสนอให้สภาให้ความเห็นชอบ นอกจากนั้นแล้ว จะต้องมีการระบวนการในการแปรรูปที่ชัดเจน มีกรรมการกลั่นกรองคัดเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูป มีการทำรายงานแสดงผลกระทบต่อผู้บริโภค ต่อรัฐ และต่อสังคม มีคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สิน นอกจากนั้น จะต้องมีการแบ่งแยกทรัพย์สินที่ควรจะเป็นของรัฐ กับที่ควรจะให้ บมจ.กฟผ. ถืออยู่ต่อไป

สุดท้ายคือ ควรจะต้องมีการคุ้มครองผลประโยชน์ของมหาชนภายหลังจากที่มีการแปรรูปแล้ว ซึ่งเวลานี้ก็ยังไม่ มี ได้แก่ คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า และควรจะมีการพิจารณาประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ว่าจะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ผู้ที่ทำการแปรรูป และผู้ที่ตัดสินใจแปรรูปไม่ควรจะได้รับประโยชน์จากการแปรรูปนั้น ขอบพระคุณค่ะ

---

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๒) หรือ (๓) ให้บริษัทแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นต่อคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการต้องวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณเงินค่าทดแทน การนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือธนาคารออมสิน หรือการรับเงินค่าทดแทนสำหรับการดำเนินการของบริษัทตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

**คุณดนัย อนันตโย :** ผมดนัย อนันตโย อุปนายกฝ่ายกิจการพิเศษของสหภาพนายความ ผมมีประเด็นที่ค้างคาใจจากที่ อ.จันทจิราได้พูด คือ พอแปรรูปไปแล้ว ที่ดินที่อยู่ได้สายส่ง ที่ดินที่อยู่ในเขื่อนซึ่งน้ำท่วม ซึ่งรัฐไปเวนคืนเขา มาตาม พรบ. การไฟฟ้า เขาก็ให้เพื่อไปทำสาธารณูปโภค พอมาแปลงสภาพเป็น บมจ. แล้ว ฉะนั้นคนที่ถูกเวนคืน เขาฟ้องได้ไหมว่า ตอนนี้อยู่สิทธิได้เปลี่ยนไปแล้ว ฉะนั้นเขาขอค่าที่ดินในปัจจุบันต้องใช้ให้เขาหรือไม่ เขาก็ไม่ให้สายส่งผ่านที่ดิน เพราะที่ดินที่ กฟผ. เวนคืนไปนั้นไม่ถูกต้อง เหมือนตอนนี้ที่มีคำพิพากษาศาลฎีกา อันหนึ่งที่การทำเรื่องไปเวนคืนที่มา แล้วไม่ได้ทำตามทีบอกไว้ ศาลฎีกามีคำสั่งว่าฟ้องได้ ผมว่าตรงนี้จะมีเจ้าของที่ดินจากทั่วประเทศ ผมว่าเป็นหมิ่น ตรงนี้สหภาพนายความอาจต้องรับเรื่องมาทำ มันเป็นภาระ และก็ต้องขอขอบคุณคุณรสนาและอีกหลายๆ คนมาให้สหภาพนายทำ ตอนแรกพวกผมคุยกับอาจารย์บรรเจิดกับอีกหลายๆ ท่านว่ามันจะได้หรือ เพราะมันมีที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าใช้ได้ ยกเลิกได้ จึงไม่นึกว่าศาลปกครองสูงสุดจะตัดสินอย่างนั้น ก็เป็นที่น่าชื่นชมว่าอย่างน้อยยังเป็นที่ยัง แต่ก็แค่ชั่วคราวไม่รู้ว่าจะเป็นอย่างไรต่อไป

ขอถาม อ.จันทจิรา ว่า ผู้ที่ถูกเวนคืนไปแล้วนั้นจะฟ้องศาลยุติธรรมได้หรือไม่ เพราะเป็นเรื่องกรรมสิทธิ์ คงไม่ใช่ศาลปกครอง

**ศ.ดร. ปราณี ทินกร :** เมื่อครู้อ.จันทจิราได้บอกไว้แล้วว่า ถ้าเป็นกรณีของศาลรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสแล้ว คงไม่ตัดสินอย่างที่ตัดสินอยู่ในประเทศไทย เชิญ อ.จันทจิรา ตอบคำถามค่ะ

**อ.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา :** ดิฉันคิดว่าประเด็นเวนคืนอาจจะเข้าไปแล้ว หมายความว่า การเวนคืนที่มันเป็นไปตามระยะเวลาที่ไปตามลำดับนั้น หนึ่งเรื่องอายุความ สองเรื่องความเป็นผู้เสียหาย ดิฉันคิดว่า ยากที่จะไปตามเอาคนเป็นหลายๆ ร้อยกลับมาฟ้องใหม่ ประเด็นอย่างนี้ ถ้าเกิดในต่างประเทศ องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องได้อย่างที่คุณรสนาทำ ไม่ต้องไปเอา นาย ก. นาย ข. นาย ค. ที่เป็นเจ้าของเดิม ซึ่งไม่รู้ว่าเป็นนี้จะยังมีชีวิตอยู่หรือเปลามาฟ้อง ต้องเป็นองค์กรที่ในกฎหมายเขาถือว่าเป็นตัวแทนประชาชน ถ้าเป็นอย่างนี้น่าจะฟ้องได้

**คุณรสนา :** มีชาวบ้านจากหาดใหญ่ สตูล ตรัง และในกรุงเทพ ติดต่อมาที่พวกเราว่า เขาอยากจะฟ้องเพราะเขาพาดสายผ่านทำให้ที่ดินเขาสามร้อยไร่ขายไม่ได้เลยและให้ค่าชดเชยเขานิดเดียว เขาก็ไม่ยอม ซึ่งในกรณีอย่างนี้ถ้าเขาจะฟ้องเขาฟ้องได้ไหม และควรจะฟ้องที่ไหน

**อ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา :** เรื่องเกิดตั้งแต่เมื่อไหร่คะ

**คุณรสนา :** คนที่ติดต่อมาเขาถูกเวนคืนเมื่อปี 2538 แล้วเขาสู้กันจนรัฐบาลบังคับให้เขาไปรับเงินเมื่อประมาณปี 2541 เขาก็ต้องยอม เพราะถ้าไม่ยอมก็ต้องไปฟ้องเอาเอง ที่นี้เขาบอกว่าถ้ามีการแปลงสภาพแบบนี้แล้วเอาไปให้บริษัทให้เขาไม่ยอม จะเอาคืน เขาเลยมาปรึกษาพวกเราว่าจะฟ้องอย่างไรดี

**ศ.ดร. ปราณี ทินกร :** คงจะต้องไปคิดในรายละเอียดนะคะ แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่น่าสนใจ ในระหว่างที่ อ.เดือนเด่น นำเสนอประเด็นการอภิปราย อ.จันทจิรา ก็จะได้มีเวลาคิดว่าประเด็นนี้จะฟ้องอย่างไรดีนะคะ เชิญ อ.เดือนเด่น ค่ะ เป็นความเป็นห่วงของนักเศรษฐศาสตร์นะคะ

**ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์:** ตามที่ อ.จันทจิรา เริ่มด้วยพระราชบัญญัติทუნว่า ไม่เหมาะสมอย่างไรในแง่การใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารแทนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ดิฉันจะเริ่มจากจุดที่ว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีการตีความ แล้วว่า การใช้อำนาจบริหารล้มล้างกฎหมายซึ่งตราขึ้นมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ผิดแล้ว เราคงจะต้องลงมาถึง การเถียงว่า พระราชกฤษฎีกาที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นมาตาม มาตรา 26 – 28 ของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้น เป็นไปตามกรอบอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบให้หรือไม่

อันที่จริงแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้กรอบกว้างๆ ในการออกพระราชกฤษฎีกา ก็เลยมาคิดว่า กรอบที่ ฝ่ายนิติบัญญัติเขาให้ฝ่ายบริหารไว้นี้ ฝ่ายบริหารเอาไปใช้ตามนั้นหรือเปล่า เพราะนี่เป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดขึ้นไม่เป็นไปตามกรอบที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ ก็จะต้องถือว่าเป็นโมฆะ ใช้ไม่ได้

มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ<sup>4</sup> บอกว่า ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของ กฟผ. ให้กำหนดตามความจำเป็น เพื่อให้บริษัทมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงพอ เท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงาน เพื่อที่จะเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึง 1) ความเป็นธรรมในการแข่งขัน ทางธุรกิจ 2) การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง 3) การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ คือ

---

<sup>4</sup> มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจ รัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ททรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคลหรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับ ยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใดหรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษ แก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้น มีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้น อาจจำกัดหรือดัดได้ ตามที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการ คณะหนึ่งคณะใดตามที่ จะกำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้ บังคับแก่ คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงพอเท่าที่จำเป็นแก่ การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจ ทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือ ให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ ทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่ สัญญาได้มีสิทธิในการ ดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและ วรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการ อยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่ง ความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือ สัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งโดยเสียค่าใช้จ่ายให้ความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณ



จะเขียนพระราชกฤษฎีกาได้ แต่ต้องทำตามกรอบนี้ ทีนี้เราจะมาดูว่า อำนาจ สิทธิทั้งหมดที่ บมจ. กฟผ. ได้ไปแล้วมันทำให้เกิด 4 ข้อนี้หรือไม่

เริ่มที่ข้อ 1 ทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่ ดิฉันตีความว่า เป็นผลประโยชน์ต่อผู้บริโภค คือประชาชน ตัวหลักคือ อัตราค่าบริการมันต่ำลงหรือไม่ นี่คงไม่ได้หมายความว่า แปรรูปแล้วราคาจะต่ำลงทันที ถ้าแต่น้ำมันมันแพงขึ้นไฟฟ้าก็แพงขึ้น แต่หมายความว่าต่ำลงกว่า trend ที่มันควรจะเป็นหรือไม่ ตรงนี้เราคงไม่ทราบในกรณีประเทศไทยว่า อัตราจะเป็นอย่างไรในอนาคต ไม่มีใครทราบเพราะระบบการกำกับดูแลมันไม่มีกฎกติกาอะไรทั้งนั้น มันอาจจะขึ้นหรือลงหรืออยู่เท่าเดิมอีก 20 ปี ก็ไม่มีใครรู้ ดังนั้นสิ่งที่ดิฉันจะพูดได้คือการดูประสบการณ์ในประเทศอังกฤษ ก็กลับไปทีแทตเซอร์ เพราะเขาทำมาแล้วเกือบ 20 ปี และกรณีประเทศอังกฤษนั้นมีการบันทึกข้อมูล และมีการวิเคราะห์มากที่สุด มีหนังสือเมื่อเร็ว ๆ นี้ออกมาเรื่อง The Great Divestiture - ของสำนักพิมพ์ MIT Press<sup>5</sup> เขาไปทบทวนมาว่า แปรรูปไปทั้ง 6 สาขาของอังกฤษนั้น ไฟฟ้า ปรารถเมล์ รถไฟ ก๊าซ ไทคอมมูนาคม ดูมา 17 ปี อัตราค่าบริการมีเพียงสาขาเดียวเท่านั้นที่อัตราค่าบริการต่ำกว่าในกรณีที่ไม่แปรรูป เพราะเหตุใดที่มีเพียงกรณีเดียวจาก 6 กรณีที่อัตราค่าบริการลดลงกว่า Trend เดิม ปัญหาหลักที่เขาบอกนั้นมีสามข้อ คือ

หนึ่ง รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปยังคงอำนาจผูกขาดอยู่ อังกฤษก็มีปัญหาเหมือนเราคือ แปรไปแล้ว เช่น British Gas ก็ยังคงมีอำนาจตลาดสูง หรือมีส่วนแบ่งตลาดสูง ทำให้แปรไปแล้วก็ยังไม่มีการแข่งขัน ราคา ก็เลยยังไม่ลด นี่เป็นข้อสรุปที่เขาได้จากการวิเคราะห์ จนกระทั่งปี 1995 เป็นต้นมา อังกฤษถึงได้เริ่มเปิดเสรี คือให้รายใหม่เข้ามาแข่งด้วย พอเริ่มตรงนี้นั่น ราคาก็ลดลง ดังนั้นที่ผ่านมา 10 กว่าปีแรกนั้นไม่ได้มีผลอะไรเลย จนกระทั่งมีการเปิดเสรี (liberalization) ให้มีการแข่งขันในตลาดบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานมากขึ้น ราคา ค่าบริการจึงลดลง ประสบการณ์นี้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า เพียงการขายหุ้นรัฐวิสาหกิจให้เอกชนเข้ามาถือหุ้นแทน ภาครัฐ (privatization) ไม่ได้ส่งผลให้อัตราค่าบริการต่ำลงทำอะไรเลย ในกรณีของอังกฤษ ในช่วง 5 ปีสุดท้าย ตั้งแต่ปี 1995 คณะกรรมการป้องกันการแข่งขัน (MMC) เริ่มเข้ามาดูกิจการไฟฟ้ามากขึ้น เฉพาะตรงนั้นตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมาราคาไฟฟ้าจึงได้ลดลงมากกว่า trend ที่ผ่านมา 10 ปี

เหตุผลที่สื่อที่ราคาไม่ลด เพราะต้นทุนในการให้บริการไม่ได้ลดลงอย่างที่คาดไว้ ที่บอกกันว่า แปรรูปแล้วประสิทธิภาพจะเพิ่มขึ้น ปรากฏว่าความเป็นจริงไม่ได้เพิ่มเลยสักแห่ง สาเหตุเพราะอะไร ก่อนอื่นต้องบอกก่อนว่าในกรณีของประเทศอังกฤษนั้น เขาไม่ได้แปรแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ อย่างเรา คือ รัฐยังถือหุ้นส่วนมากอยู่ และยังเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ อังกฤษเขาแปรหมด 100% คือ เอกชนเข้ามาถือหุ้นหมด ทำให้รัฐวิสาหกิจกลายเป็นบริษัทเอกชนเต็มตัว ถึงกระนั้น ก็ไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพแต่อย่างใด ปัญหาเกิดจากวิธีการกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจให้แก่ผู้ถือหุ้นรายย่อยเท่านั้น ทำให้ไม่มีผู้ร่วมทุนที่มีความรู้ความชำนาญด้านธุรกิจเข้ามาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ การที่รัฐวิสาหกิจจะปรับปรุงประสิทธิภาพมันต้องการ strategic partner เหมือนเอกชน เช่น DTAC ก็ต้องเอา Telenor เข้ามาช่วยเขา ไม่ใช่กระจายหุ้นให้คนทั่วไป เพราะถ้ากระจายให้คนทั่วไปอำนาจการบริหารก็อยู่ที่รัฐบาลแบบเดิม มันก็ไม่ได้เปลี่ยนอะไรเลย เพียงแต่มีผู้ลงทุนรายย่อยเข้ามาถือคนละนิดละหน่อย การบริหารจัดการมันจะเหมือนเดิมทุกอย่าง โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทยยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายด้วย ยิ่งไปกันใหญ่ เพราะต้องมีการบริหารจัดการแบบราชการอยู่มาก เช่น ในส่วนของการจัดซื้อ

<sup>5</sup> Florio, Massimo (2004). *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations, 1979-1997*, United States: The MIT Press.

จัดจ้าง เงินเดือน ตลอดจนวิธีการตรวจสอบบัญชีโดย สตง. ดังนั้นรัฐก็ยังคงบริหารจัดการเหมือนเดิม โดยมีผู้ถือหุ้นรายย่อยไม่กรายเข้ามาถือหุ้น

เหตุผลข้อที่สาม ที่พบว่ารัฐวิสาหกิจราคาค่าบริการไม่ลดลงเลยเพราะ regulator อ่อน นี้พูดถึงอังกฤษ ทั้งที่เขาสร้างมาตั้งนานก็ยังไม่อ่อน เขาใช้ price cap ปรากฏว่าตัว cpi-x ของเขานั้น ตัว x มันต่ำเกินไป ราคาก็เลยสูงเกินไป ดู trend กำไรของรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจตลาดหรือผูกขาดก็สูงมาตลอด 10 ปี สูงกว่า return ของบริษัทอื่นๆ ตลอดเลย จนหลังๆ 10 ปีมาจนถึงรู้ว่าสูงเกินไป จึงกดดันลงมา จึงดีขึ้น ดังนั้นขนาดการกำกับดูแลของอังกฤษที่มีรายละเอียดปลีกย่อยเยอะแยะยังเป็นแบบนี้ ของเรายังไม่รู้จะใช้อะไรจะเป็นอย่างไร

มาดูของไทย พบว่าเหมือนของอังกฤษเมื่อ 17 ปีก่อนทุกอย่าง คือ บมจ.กฟผ. มีสิทธิผูกขาดในการซื้อไฟฟ้า ในการขายส่งไฟฟ้าให้กับ กฟภ. กับ กฟน. ภายใต้ enhanced single buyer model คณะรัฐมนตรีมีมติแล้วว่า จะเลือก model นี้ สำหรับโครงสร้างไฟฟ้าในอนาคต จาก 3 model คือ super national model คือ รวม 3 องค์กร กฟผ. กฟน. กฟภ. หรือ single model คือ กฟผ. รายเดียวที่ทั้งซื้อและขายไฟฟ้า หรือแบบ liberalization และที่รัฐบาลเลือกก็คือ single ที่มี กฟผ. แบบที่เป็นอยู่ เพียงแต่มีคำว่า enhance เพิ่มขึ้นมาก็เพราะจะมีการแยกธุรกิจสายส่งออกมาจากธุรกิจการผลิตไฟฟ้าในลักษณะของ business unit เพื่อให้การกำหนดต้นทุนและราคาค่าบริการในแต่ละส่วนมีความชัดเจนมากขึ้น แต่แม้จะมีการแยกกันในเชิงบัญชีเรียกว่าจะมี fire wall ซึ่งก็ไม่เคยเป็นผลเลยในทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นในธุรกิจใด เนื่องจากตราใบที่หน่วยธุรกิจยังคงอยู่ภายใต้นิติบุคคลเดียวกัน ก็ย่อมมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมือกันในการสร้างกำไรสูงสุดให้แก่องค์กร

สรุปว่า เราเหมือนอังกฤษคือแปรไปแล้วยังมีอำนาจตลาด จริงๆแล้วเป็นอำนาจผูกขาดตามกฎหมายด้วย ในเรื่องการกระจายหุ้นก็เหมือนอังกฤษอีก คือกระจายโดยไม่มี strategic partner และที่แยกกว่านั้นคือรัฐก็ยังถือหุ้นรายใหญ่อยู่ ดังนั้นการบริหารจัดการก็ยังเป็นระบบราชการเหมือนเดิม ส่วนเรื่องการทำกับดูแลของเราที่อังกฤษนั้น ยิ่งเทียบกันไม่ได้เลย ของเรานั้นยังไม่มีชัดเจนอะไรเลย เพราะถึงแม้รัฐบาลจะบอกเสมอว่าได้ตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้นมาแล้ว แต่คณะกรรมการนั้นไม่มีอำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ ก็เหมือนกับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาอื่นๆ เช่น คณะกรรมการ Ft ฯลฯ ซึ่งตั้งขึ้นมาตาม

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายนั้นให้รัฐบาลตั้งหน่วยงานของรัฐได้ แต่ไม่ได้ตั้ง regulator ที่ต้องไปควบคุม บังคับ หรือเรียกข้อมูลจากเอกชน ดังนั้นคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตั้งขึ้นมาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ไม่มีอำนาจอะไร สุดท้ายอำนาจก็อยู่ที่กระทรวงพลังงานเหมือนเดิม ตรงนี้ดูแล้ว regulator ก็ไม่มีอำนาจ เขียนอำนาจไว้แต่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจนั้น

ดิฉันไปดูหนังสือชี้ชวนของ กฟผ. ว่า เขาแจ้งนักลงทุนอย่างไรเกี่ยวกับ regulatory regime ของไทย เพราะเขาห้ามโกหก ต้องให้ข้อมูลที่จริงกับผู้ลงทุน ปรากฏว่า หนังสือชี้ชวนของ กฟผ. ส่วนที่สอง หน้า 6 เรื่องการปรับอัตราค่าไฟฟ้า เขาต้องบอกนักลงทุนว่าค่าไฟฟ้าในอนาคตจะเป็นอย่างไร เขาเขียนบอกว่า รัฐบาลอาจเพิ่ม ลด หรือ ให้ตรึงอัตราค่าไฟฟ้าในอนาคต เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ โดยรวม หรือ เหตุผลในอดีตที่ผ่านมา สรุปแล้วไม่รู้ทั้งนั้นว่า การกำกับดูแลจะไปในทิศทางไหน แสดงว่า กฟผ. เองก็ไม่รู้ว่าจะไปในทิศทางไหน แล้วประชาชนจะรู้ได้อย่างไร ดูแล้วโอกาสที่ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐนั้นน้อยมาก

หากพิจารณาเงื่อนไขข้อที่ 3 ของมาตรา 26 ของ พ.ร.บ. ทูน่า การแปรรูปจะต้องเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม พบว่าการแปรรูปในรูปแบบที่เป็นอยู่ไม่น่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนแต่อย่างใด โดยอิงกับประสบการณ์ของอังกฤษ ราคาจะลดลงนั้นเป็นไปได้น้อย และการกำกับดูแลของเราก็อ่อน กฟผ. ก็ผูกขาด การกระจายหุ้นก็กระจัดกระจายเหมือนอังกฤษเมื่อ 17 ปีก่อนทุกอย่าง ดังนั้นผลก็ไม่น่าจะผิดจากกัน ประเด็นที่สองคือเรื่องความเป็นธรรมทางธุรกิจ มาตรา 26 บอกไว้ว่าเวลากำหนดสิทธิและอำนาจ กฟผ. ต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมทางธุรกิจด้วย คือ รัฐวิสาหกิจต้องแข่งขันกับเอกชนได้ภายใต้พื้นฐานเดียวกัน แต่ไปดูแลมีสิทธิอำนาจ หน้าที่ หลายอย่างของ กฟผ. ที่ยังทำให้ได้เปรียบอยู่ ถึงแม้ตอนนี้ กฟผ. เป็นผู้ประกอบการรายเดียวที่รับซื้อและขายไฟฟ้า ตามนโยบายรัฐบาลหลังปี 2554 ก็จะเปิดให้มีการประมูลเวลาต้องการไฟฟ้าเพิ่มได้ ถ้าจะมีการประมูลเกิดขึ้น สิทธิและอำนาจของ กฟผ. ที่มีอยู่ในปัจจุบันจะทำให้ กฟผ. ได้เปรียบผู้ประมูลเอกชนอื่นๆ หรือไม่ ในมาตรา 6 ของ บมจ. กฟผ. ก็ยังบอกให้ กฟผ. เป็นผู้ประกอบการรายเดียวที่สามารถซื้อไฟฟ้าจากคนอื่นได้ หมายความว่า ถ้าเกิดมีการประมูล แล้วบริษัทเอกชนประมูลชนะ ก็ต้องไปเจรจากับ กฟผ. ซึ่งเป็นคู่แข่งของท่านในการประมูล เกี่ยวกับเงื่อนไขของการรับซื้อไฟฟ้า และเรื่องการเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายสายส่งของ กฟผ. อีก ถ้าเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นทำให้ต้นทุนของบริษัทเอกชนสูงมากขึ้นเกินควร ก็อาจจะต้องล้มเลิกโครงการได้ กรณีดังกล่าวมีปัญหา conflict of interest อย่างชัดเจน

มาตรา 13 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยสิทธิและอำนาจของ กฟผ.<sup>6</sup> บอกว่า ทรัพย์สินของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการผลิตไฟฟ้าเพื่อประชาชนไม่อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับคดี คือ กฎหมายเดิมบอกว่าไม่อยู่ใต้อำนาจการบังคับคดี แต่พระราชกฤษฎีกาที่ออกมากำหนดว่า เฉพาะทรัพย์สินของบริษัทที่ทำเพื่อประชาชนเท่านั้นที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับคดี ดิฉันไม่รู้จะแยกอย่างไรว่า ทรัพย์สินส่วนใดมีการใช้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และส่วนใดมีการใช้เพื่อเชิงพาณิชย์ ในทางปฏิบัติไม่รู้จะแยกทรัพย์สินสองส่วนนี้ได้อย่างไร สุดท้าย ก็คงคิดร่างแหไปหมดคือบังคับคดีไม่ได้เลย ลองคิดดูบริษัทไหนที่บังคับคดีไม่ได้ เขาเป็นหนี้คุณ คุณก็ไปยึดทรัพย์เขาไม่ได้ หมายความว่าอย่างไร ก็แน่นอนเขาก็ได้เปรียบ

ประเด็นต่อมาไม่เกี่ยวกับกฎหมาย แต่เป็นสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันคือ ตราบไต่ที่ กฟผ. เป็น รัฐวิสาหกิจ ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย ซึ่งกฎหมายปี 2540 มาตรา 4<sup>7</sup> ยกเว้น รัฐวิสาหกิจทุกประเภท หมายความว่าถ้า กฟผ. ไปแก่งคนอื่น เช่น ไม่ให้เขาเชื่อมต่อโครงข่าย หรือทำให้ต้นทุนสูง คือ เชื่อมต่อได้แต่แพงมาก ก็ทำอะไร กฟผ. ไม่ได้ เพราะกฎหมายการแข่งขันทางการค้าใช้กับ กฟผ. ไม่ได้

<sup>6</sup> มาตรา ๑๓ ให้ทรัพย์สินของบริษัทเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

<sup>7</sup> มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

- (๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (๒) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- (๓) กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ซึ่งมีกฎหมายรองรับ และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร
- (๔) ธุรกิจตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

มาตรา 8 ของ พระราชกฤษฎีกา บมจ. กฟผ. ให้อำนาจแก่ กฟผ. ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันนี้ อ.จันทจิรา อภิปรายแล้ว แต่จะมาดูว่ามันเกี่ยวกับการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมอย่างไร หมายความว่า ถ้าจะมีการประมูลโรงไฟฟ้าในอนาคต บริษัท ก. ชนะประมูล กฟผ. ก็ต้องมาใช้อำนาจ กฟผ. ในการมาเวนคืนที่ดินให้ บริษัท ก. กฟผ. จะเวนคืนแพคเกจไหนก็ต้องจ่าย ถ้า กฟผ. เป็นรัฐก็ไม่ใช่ไร เพราะคงไม่มีเจตนาจะให้ต้นทุน บริษัท ก. สูง แต่พอ กฟผ. เป็นคู่แข่ง เขาอาจมีเจตนาถั่นถั่นก็ได้ มันมี conflict of interest ทุกจุด ก็เลยเป็นปัญหา

ต่อไปเรื่องการค้ำประกันเงินกู้ ตามกฎหมายถ้ารัฐถือเกิน 70% ก็ยังค้ำประกันได้ ก็หมายความว่า ตามหลักเกณฑ์แล้ว รัฐบาลยังสามารถค้ำประกันเงินกู้ กฟผ. ได้ แต่จะทำหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ตอนนี้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจบอกว่า นี่เดิมให้ค้ำต่อไป นี่ใหม่อาจจะค้ำได้ แต่รัฐอาจเก็บค่าใช้จ่าย ในการค้ำประกัน หรืออาจไม่เก็บก็ได้ ถ้าไปดูหนังสือชี้ชวนของ กฟผ. ก็พบว่า กฟผ. ก็ไม่รู้เหมือนกันรัฐบาลจะ ค้ำหรือไม่ค้ำประกันหนี้ใหม่ และถ้าค้ำประกันแล้วจะเก็บค่าใช้จ่ายอย่างไร ในกรณีที่รัฐเข้ามาค้ำประกัน การแข่งขันมันอาจไม่เท่าเทียมกันแน่ หากค่าธรรมเนียมที่คิดทำให้ต้นทุนเงินกู้ของ กฟผ. ต่ำกว่าต้นทุนเงินกู้ของ คู่แข่งเอกชนในตลาด

สรุปคือ สิทธิ อำนาจ ของ กฟผ. ได้รับตามพระราชกฤษฎีกา มี 5-6 ประเด็นที่ทำให้การแข่งขันไม่เป็นธรรม

มาตรา 26 ข้อ 3 เรื่องการควบคุมการใช้อำนาจทางกฎหมายให้เป็นไปโดยถูกต้อง ดิฉันไม่แน่ใจว่า ดีความถูกหรือเปล่า เพราะเขียนไว้ว่า การกำหนดอำนาจ ทรัพย์สิน ต้องคำนึงถึงการควบคุมการใช้อำนาจทางกฎหมายให้เป็นไปโดยถูกต้อง ดิฉันก็ตีความว่า เป็นการใช้อำนาจของ กฟผ. ว่า กฟผ. ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ ดิฉันก็มีมุมมองเหมือน อ.จันทจิรา ว่า อำนาจบางอย่างได้มาในตอนที กฟผ. เป็นองค์การของรัฐ แต่ตอนนี้ไม่ใช่ ดังนั้นอำนาจนี้แต่ก่อนอาจไม่มีปัญหา แต่ตอนนี้อาจมีปัญหา เพราะตอนนี้ กฟผ. ประกอบ การเชิงพาณิชย์ อาจใช้อำนาจนั้นเพื่อแสวงหากำไร ซึ่งไม่เคยทำในอดีต ก็เป็นไปได้ อำนาจอะไรบ้างที่ นำมาเป็นห่วง แล้วเรามีกรอบหรือยังที่จะตีกรอบการใช้อำนาจนั้นให้แน่ใจว่า กฟผ. จะไม่ใช้อำนาจนั้นในการแสวงหากำไร

ประเด็นแรก คือ อำนาจผูกขาดในการซื้อและขายส่งไฟฟ้าแรงสูง อันนี้ได้กล่าวไปแล้วว่า เขาไปผูกขาดต่อไป ซึ่งตอนนี้เขาเป็นธุรกิจเชิงพาณิชย์ ในหนังสือชี้ชวนบอกว่า เขาต้องปฏิบัติแก่ผู้ถือหุ้นทุกรายเท่าเทียมกัน ดังนั้นถ้ารัฐบาลต้องการให้มีบริการเพื่อสังคม แต่ผู้ถือหุ้นรายย่อยอื่นๆ ไม่ต้องการ เพราะบริการสังคมทำให้ กำไรของ กฟผ. ต่ำลง กฟผ. ก็จะต้องปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกรายไม่ว่าจะรายใหญ่ที่เป็นรัฐหรือรายย่อยที่เป็น เอกชนให้เท่าเทียมกัน มิฉะนั้นแล้วจะผิดหลักธรรมาภิบาลว่าด้วยความเสมอภาค (equity) ของบริษัท ดังนั้น ตรงนี้จะเป็นปัญหาว่า กฟผ. จะใช้อำนาจผูกขาดนั้นหรือไม่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแล พ.ศ.2548 ข้อ 12<sup>8</sup> บอกว่าให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนดมาตรการส่งเสริมและป้องกันการผูกขาด การใช้อำนาจผูกขาด คือเขียนไว้ แต่คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับ

<sup>8</sup> ข้อ ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

(๑) กำกับดูแลอัตราค่าบริการของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าตามแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด

ประเด็นที่สอง คือ อำนาจในการเดินส่งไฟฟ้า หรือสายจำหน่ายไฟฟ้า ข้ามที่ดินคนอื่น คือสามารถ รื้อถอนโรงเรือน ถ้ามว่าอำนาจตรงนี้มีอะไรมากำกับควบคุมว่าจะไม่ใช้ไปในลักษณะที่เป็นการหากำไรเกินควร หรือกลับแก้งผู้ประกอบการรายอื่น “ขั้นตอนและหลักเกณฑ์เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กำหนด” มีอยู่แค่นี้เท่านั้น “ไม่ว่าขั้นตอนจะเป็นอย่างไร ดิฉันว่าแปลกมาก เพราะอำนาจตรงนี้เป็นภาระละเมิด สิทธิส่วนบุคคลอย่างร้ายแรง หากไม่มีการตีกรอบการใช้อำนาจนี้อย่างชัดเจนและรัดกุมแล้ว จะมีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมากมายในอนาคต ทั้งนี้ พรก. กำหนดไว้เพียงว่า “ขั้นตอนและหลักเกณฑ์เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากำหนด” ซึ่งคณะกรรมการไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะประกาศกำหนดด้วย ไม่มีเขียนไว้ด้วยว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะได้รับการชดเชยอย่างเป็นทางการหรือไม่

ประเด็นที่สามเป็นเรื่องลูกจ้างของ กฟผ. ซึ่งมีอำนาจเท่าเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ข้อนี้ดิฉันว่าเป็นอำนาจที่มากเกินไป และอย่าลืมว่าถ้าเขาใช้อำนาจนี้ในการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม เขาสามารถเข้าไปในที่ของคู่แข่งได้ หรือบ้านคนก็ได้เพื่อดูว่าคุณใช้ไฟฟ้าผิดกฎหมายหรือไม่ หรือใช้ของคู่แข่ง เพราะในอนาคตเขาต้องแข่งกับคนอื่น ดังนั้นอำนาจนี้อาจถูกใช้ไปในการบั่นทอนความสามารถของคู่แข่ง

ประเด็นที่สี่ การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การแปรรูปครั้งนี้รัฐบาลได้ประโยชน์หรือเปล่า จากประสบการณ์ของอังกฤษ 17 ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดคือผู้ที่สามารถซื้อหุ้น IPO ของรัฐวิสาหกิจ ได้ เพราะว่าราคาหุ้น IPO ของรัฐวิสาหกิจอังกฤษ ต่ำกว่าความเป็นจริงทุกกรณีเลย ต่ำกว่าเป็นเวลา 10 ปี คือ return ของหุ้นที่ซื้อไปจะสูงกว่า market price ประมาณ 10 ปีอย่างต่อเนื่อง และราคา under evaluation นั้นเขาพบว่า IPO ของรัฐวิสาหกิจจะมีค่า under evaluation มากกว่า IPO อื่นๆ คือ IPO อื่นๆ

(๒) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการใช้อำนาจการผูกขาด ในทางมิชอบ ตรวจสอบการดำเนินการของศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า รวมทั้งกำหนดวิธีการ และกำกับการแข่งขัน การสร้างโรงไฟฟ้าใหม่

(๓) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล การส่งเสริม และการเพิ่มประสิทธิภาพในกิจการไฟฟ้า

(๔) กำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานทางวิชาการและความปลอดภัยของการประกอบกิจการไฟฟ้า มาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ รวมทั้งมาตรการในการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าและผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องจากการประกอบกิจการไฟฟ้า รวมถึงพิจารณาการร้องเรียน การอุทธรณ์ของผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า และผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากกิจการไฟฟ้า

(๕) ให้คำแนะนำและเสนอแนะเกี่ยวกับการเชื่อมโยง การให้บริการ การปฏิบัติการ การควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า และการซื้อขายไฟฟ้า

(๖) จัดทำและเสนอแนะการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า แผนการจัดหาไฟฟ้าและทางเลือกการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งในและต่างประเทศ และแผนการขยายระบบโครงข่ายไฟฟ้า

(๗) วิเคราะห์ ตรวจสอบและสานแผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้า

(๘) ออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้า รวมทั้งดำเนินการคัดเลือกผู้ผลิตไฟฟ้าตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าหรือตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือกฎหมายอื่นที่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

กรณีใดที่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเห็นว่าเป็นเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ให้ประธานกรรมการเสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติพิจารณา

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนหรือกลั่นกรองเรื่องได้

ก็ต่ำกว่าราคาตลาด แต่ก็แค่ 13-15% แต่หุ้นรัฐวิสาหกิจนั้นต่ำกว่าถึง 20-30% อันนี้หมายความว่า ใครก็ตามที่ซื้อไปก็จะได้กำไร 20-30% ทั้งนี้ การขายหุ้นรัฐวิสาหกิจในราคาถูกทำให้การกระจายตัวของรายได้ประชากรแย่ง เพราะตอนนี้ทุกคนเป็นเจ้าของ กฟผ. แต่พอขายไปแล้วเฉพาะกลุ่มคนที่ซื้อหุ้น IPO เท่านั้นที่จะได้ประโยชน์ซึ่งคนกลุ่มนี้มักจะเป็นผู้ที่มีรายได้ค่อนข้างสูงจึงมีเงินออมที่จะลงทุนในหุ้น นอกจากนั้น ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพไปนั้นมีอำนาจผูกขาด ปัญหาดังกล่าวจะยิ่งรุนแรงขึ้น เนื่องจากบริษัทจะสามารถสร้างกำไรได้อย่างต่อเนื่องไปจนกว่าจะมีการเปิดเสรีให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถเข้ามาแข่งขันได้ส่งผลให้กำไรจากการผูกขาดลดลง

การแปรรูปของอังกฤษทั้ง 6 สาขาที่มีลักษณะอย่างนั้น ของเราเองก็คงจะเป็นเช่นเดียวกัน กฟผ. เป็นบริษัทที่มีกำไรและมีอำนาจผูกขาด ตัวเลขคร่าวๆ ปี 2545 กำไรก่อนหักดอกเบี้ยและค่าเสื่อม 34,000 ล้านบาท ปี 46 – 40,000 ล้านบาท ปี 47 – 40,000 ล้านบาท เงินตรงนี้ตอนนี้เป็นของรัฐ 100% แต่แปรรูปไปแล้วรัฐได้แค่ 75% อีก 25% เข้ากระเป๋าใครก็ไม่รู้จริงๆ แล้วมันเป็น rent เป็นกำไรจากการผูกขาด ซึ่งมันควรอยู่ที่รัฐ หลักคือถ้าธุรกิจมันผูกขาด rent ที่เกิดขึ้นควรให้รัฐ ไม่ใช่เอกชน ถ้าไปดู Thai-US FTA ถ้าเราไปเซ็นแล้ว เราจะทำสิ่งที่ทำอยู่ในวันนี้ไม่ได้ เพราะ Thai-US FTA เขียนไว้ 2 อย่าง

1. รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ในกฎหมายป้องกันการผูกขาด
2. เมื่อไหร่ที่ รัฐวิสาหกิจ แปรสภาพเป็นบริษัทจำกัด เขาถือว่าบริษัทนั้นไม่ใช่ รัฐวิสาหกิจเพื่อสังคมอีกต่อไป ถ้าแปรสภาพเมื่อไหร่ต้องเพิกถอนสิทธิทั้งหมดที่ตามมา เพราะสหรัชมองว่าถ้าปล่อยให้ภาคีของเขาแปรสภาพแบบนั้น ธุรกิจของเขาจะแข่งขันไม่ได้

สรุปคือ สิทธิอำนาจที่ กฟผ. ได้ไปตาม พระราชกฤษฎีกา ที่ยกเลิกกันอยู่นั้น มันไม่ได้ตอบสนองต่อกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้กับฝ่ายบริหาร ข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องนี้เรามีมากมาย และพูดถึงอยู่ตลอดทั้งคณะกรรมการที่ อ.ปราณี อยู่ และแม้กระทั่งสภาที่ปรึกษาที่เสนอเหมือนกัน คือ

1. ก่อนแปรรูปก็ต้องไปดูโครงสร้างตลาดว่าไม่ให้รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปผูกขาด ประสิทธิภาพของอังกฤษบอกชัดว่าถ้า market share เกิน 40% มีปัญหาแน่ ตั้งแต่แปรรูปไฟฟ้าของอังกฤษมาปีแรกมี 2 ราย ราคาสูงกว่าตลาด competitive price 30% ปีที่สอง ที่สาม เพิ่มมาเป็น 3-4 รายที่ลดลงมา 5 รายเท่านั้นที่ mark up ถึงได้ลดลงมาเหลือ 5% ถามว่าตอนนี้ กฟผ. มี market share เท่าไหร่ เขามี 60% ของกำลังการผลิต ราชบุรี 13% บริษัทผลิตไฟฟ้าประมาณ 7-8% สรุป กฟผ. + บริษัทในเครือก็เกือบ 80%

2. ที่คณะกรรมการชุดที่ท่านชัชชนันต์ เป็นประธานและที่ อ.ปราณี อ. รังสรรค์ และดิฉันเป็นกรรมการอยู่ด้วยได้เสนอให้ถอนสิทธิพิเศษที่เหนือกว่าเอกชนออกให้หมด และ

3. อำนาจการกำกับดูแลที่เป็นของรัฐไม่ควรติดตัวไปกับ บมจ. กฟผ. และต้องมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระ รวมทั้งมีกฎ กติกาในการกำกับดูแลที่ชัดเจนเพื่อเป็นประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน แต่ข้อเสนอมันก็อยู่บนนั้นไม่ได้ไปไหน

**ศ.ดร. ปราณี ทินกร:** อ.เดียนเด็น ได้ให้มุมมองในแง่ นักเศรษฐศาสตร์ ประเด็นที่ดิฉันคิดว่าสรุปได้เหมือนกัน ระหว่างนักกฎหมายกับนักเศรษฐศาสตร์ก็คือ สิ่งที่รัฐบาลทำในการแปรรูป กฟผ. ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และไม่เป็นประโยชน์ต่อรัฐด้วย อ.จันทจิรา บอกว่า มีข้อสังเกตว่าใน พระราชบัญญัติทุนฯ ไม่ได้มีกรอบให้รัฐ ในการแปรรูป ทำให้กระบวนการหรือกลไกในการคัดเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงสภาพนั้นขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร แต่ อ.เดียนเด็นอภิปรายว่ามันมีกรอบอยู่ แต่กรอบนั้นมันกว้างและการดำเนินการของรัฐบาลอาจทำให้เกิด ประโยชน์เท่าที่ควร อ.จันทจิรา อยากจะเพิ่มเติมประเด็นใดใหม่คะ

**อ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา:** ดิฉันคงไม่เต็มประเด็นนั้นเพราะเห็นด้วยกับ อ.เดียนเด็น แต่มีข้อสังเกตอันหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญฉบับเก่าของฝรั่งเศส ปี 1946 ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ใช้แล้วแต่มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันปี 1958 โยงให้ไปใช้อารัมภบทของปี 2946 ประเด็นคือ รัฐธรรมนูญปี 1946 ซึ่งเกิดขึ้นในช่วง nationalization แต่เรามีแนวคิดที่เราน่าจะหยิบขึ้นมาเป็นอุทธาหรณ์ได้คือ รัฐธรรมนูญบอกว่า ถ้ากิจการหรือ ทรัพย์สินใดที่มีไว้เพื่อบริการสาธารณะแห่งชาติ หรือมีลักษณะผูกขาดโดยสภาพจะต้องโอนมาเป็นของรัฐ แต่ถ้า มาคิดว่า แล้วถ้ามันเป็นของรัฐอยู่แล้วทำไมเราถึงจะไป privatize มันเสีย นี่เป็นข้อสังเกต

**ศ.ดร. ปราณี ทินกร:** ถ้าจะมองจากฝ่ายที่ต้องการแปรรูป เขาก็จะบอกว่าเพราะต้องการให้มันมีประสิทธิภาพ แต่ความจริงการแปรรูปอาจจะไม่เกิดประสิทธิภาพถ้าเราโอนอำนาจผูกขาดของรัฐไปเป็นของเอกชน มีนักวิชาการ เขียนเรื่องนี้มากกว่า เราต้องแยกประเด็นระหว่าง privatization กับ liberalization ซึ่งมันต่างกัน การ liberalize ไม่จำเป็นต้อง privatize แต่ว่าการทำให้เกิดการแข่งขันมันก็จะมีประสิทธิภาพเกิดขึ้นโดยไม่ต้อง privatize ก็ได้

อ.เดียนเด็น ทิ้งท้ายไว้เรื่องการเสนอขายหุ้น IPO ของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะ บมจ. กฟผ. ซึ่งผู้อภิปราย คนต่อไปคือ อ.ภูรี ที่เพิ่งกลับจากออสเตรเลีย และทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้โดยตรง และ อ.ภูรี ได้ทำการประเมิน มูลค่าของ กฟผ. ว่าควรจะเป็นเท่าไร ขอเชิญ อ.ภูรี ค่ะ

**อ.ดร. ภูรี สิริสุนทร :** บทความที่แจกไปสรุปย่อมาจากบทความวิชาการที่เสนอในการประชุมวิชาการในระดับ ชาติของนักเศรษฐศาสตร์ เดือนตุลาคม 2548 ซึ่งนำมาจากวิทยานิพนธ์ และเอามาปรับปรุงให้ทันสมัย เนื่องจาก ในช่วงเวลาที่เขียนวิทยานิพนธ์นั้นยังไม่มีหนังสือที่ชวนออกมา

ประเด็นที่ศึกษาในบทความนี้ จะศึกษาเรื่องการประเมินมูลค่าของ กฟผ. โดยใช้หลักทางเศรษฐศาสตร์ คิดว่า ถ้าเราเป็นเจ้าของอะไรสักอย่าง แล้วเราคิดจะขายมัน มูลค่าของมันควรจะเป็นเท่าไร

กฟผ. เป็นองค์กรขนาดใหญ่ ตัวเลขในหนังสือชี้ชวนบอกไว้ว่าสินทรัพย์ หนี้สิน ส่วนของทุน มีมูลค่า เท่าไร จะเห็นว่า กฟผ. มีขนาดใหญ่ที่สุด เป็นรองแต่เพียง ปตท. ในปี 2547 แต่จริงๆ แล้ว ก่อนที่จะแปรรูป ปตท. กฟผ. มีขนาดใหญ่กว่า แต่หลังการแปรรูป ปตท. ได้มีการขยายกิจการอย่างรวดเร็ว ทำให้สินทรัพย์เติบโต รวดเร็วมาก แสดงให้เห็นว่า พอมีการแปรรูปแล้ว ก็มีการขับเคลื่อนองค์กรอย่างรวดเร็ว ในปี 2547 แม้ กฟผ. จะเป็นรอง ปตท. ในแง่สินทรัพย์ แต่เงินนำส่งรัฐของ กฟผ. เป็นอันดับหนึ่ง อาจเป็นเพราะ ปตท. รัฐไม่ได้เป็น เจ้าของ 100%

มีการพูดถึงคอนเซ็ปต์การแปรรูปไปแล้วว่า อาจมีการแปรรูปอาจทำได้ในรูปของการหา strategic partner เพื่อปรับปรุงกิจการ หรืออาจเป็นอีกวิธีหนึ่งซึ่งรัฐบาลทำอยู่ ซึ่งเรียกว่า share issued privatization คือ การแปรรูปโดยการกระจายหุ้น ระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์สู่รายย่อย

คำถามต่อไปที่จะถามคือถ้าการแปรรูปเกิดขึ้นในปี 2548 รัฐจะได้หรือเสียจากการแปรรูป กฟผ. จากคอนเซ็ปต์ด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐเป็นเจ้าของ 100% ถ้าจะแปรรูปต้องวัดมูลค่าของ กฟผ. ก่อนว่ามีมูลค่าเท่าไร เมื่อจะขายต้องได้ราคาไม่ต่ำกว่ามูลค่านี้ วิธีที่จะใช้วัดของงานศึกษานี้คือ ส่วนลดกระแสเงินสด (discounted cash flow) คือ ดูว่าถ้ายังเป็นเจ้าของอยู่ในอนาคตจะสร้างกำไรให้เจ้าของได้เท่าไร พยากรณ์กำไรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แล้วใช้อัตราคิดลดกระแสกำไรตัวนี้กลับมาเป็นมูลค่าปัจจุบัน หรือที่เรียกว่า present value

อัตราคิดลดคือ discount rate ในงานศึกษาชิ้นนี้มี argument ว่า รัฐบาลเป็นเจ้าของ อัตราคิดลดควรจะเป็นอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาลในระยะยาว หรือถือว่าเป็น risk free rate หรืออัตราผลตอบแทนโดยปราศจากความเสียหาย เพราะว่ารัฐเป็นเจ้าของ ถ้าหากว่าเอกชนเป็นเจ้าของจะมีความเสี่ยงเพิ่มเติมในการดำเนินธุรกิจนอกเหนือจากที่รัฐบาลรับอยู่ เช่น ความเสี่ยงเรื่องการกำกับดูแล เช่น การกำกับค่าไฟก็ไม่มี ความแน่นอน นี่เป็นความเสี่ยงของเอกชนในการคิดว่าเขาจะลงทุนดีไหมในกิจการนั้นๆ หรืออีกอย่างคือ ความเสี่ยงที่มีอยู่ในระบบ (systematic risk) คือเมื่อดำเนินธุรกิจไปแล้ว จะมีความเสี่ยงคือ systematic ซึ่งภาคเอกชนไม่สามารถกระจายความเสี่ยงได้ ซึ่งถ้ารัฐบาลเป็นเจ้าของ ความเสี่ยงนั้นจะไม่เกิดขึ้น ดังนั้นในการศึกษานี้จะใช้ risk free rate หรืออัตราดอกเบี้ยพันธบัตรระยะยาวของรัฐบาลเป็นอัตราคิดลด

เมื่อได้วิธีคิดแล้ว ก็จะมาดูว่าเราจะประเมินมูลค่า กฟผ. ในสถานการณ์อะไรบ้าง สมมติฐานไว้ 3 สถานการณ์

1. ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการกำกับดูแลใดๆ ทั้งสิ้น ถ้ารัฐบาลเป็นเจ้าของก็คิดว่ากำไรในอนาคตเป็นเท่าไร และคิดเป็นมูลค่าปัจจุบันจะเป็นเท่าไร ที่บอกว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงคือยังมีอำนาจผูกขาดอยู่ดังเช่นปัจจุบัน

2. ขณะเดียวกันถ้ามองในอีกสถานการณ์หนึ่งที่เรียกว่า high growth situation คือ กฟผ. ยังมีอำนาจผูกขาดเหมือนเดิม มีส่วนแบ่งการตลาดเป็นอันดับหนึ่งเมื่อเทียบกับคู่แข่งรายอื่นๆ ซึ่งในปัจจุบันก็แทบไม่มีคู่แข่งอยู่แล้ว ขณะเดียวกันรัฐก็ใช้วิธีการกำกับดูแลที่เรียกว่า light handed regulatory policy หรือการกำกับดูแลแบบปล่อยปละไปเลย คืออนุญาตและให้สิทธิแก่ กฟผ. หมดแม้กระทั่งอนุญาตให้ กฟผ. กำกับดูแลค่าไฟ หรือ ค่า Ft ด้วยตัวเอง วิธีนี้ extreme มากคือให้ กฟผ. มีอำนาจผูกขาด มีอำนาจในการสร้างกำไร และให้อำนาจการกำกับดูแลที่เอื้อประโยชน์แก่ กฟผ. และ

3. มองในอีกสถานการณ์หนึ่งว่า ถ้าในอนาคต กฟผ. ไม่มีอำนาจผูกขาด คือรัฐบาลเป็นเจ้าของ แต่รัฐบาลส่งเสริมการแข่งขัน ลดส่วนแบ่งการตลาดของ กฟผ. ลง ขณะเดียวกันก็ใช้ heavy handed regulatory policy คือกำกับดูแลแบบเข้มงวด ถึงขนาดว่าสายส่งที่มีสามารถให้ใครเข้ามาใช้ก็ได้ ต้องกำหนดราคาสายส่งอย่างเป็นธรรม แม้แต่โรงไฟฟ้าของ กฟผ. ก็ต้องจ่ายในระดับราคาเดียวกัน การกำกับดูแลด้านค่าไฟ การลงทุนก็อยู่นอกเหนืออำนาจของ กฟผ. กฟผ. ไม่มีส่วนร่วมใดๆทั้งสิ้นในการกำกับดูแล ลักษณะนี้เรียกว่า low growth situation คือทำอะไรก็ได้ที่ทำให้ กฟผ. เสียประโยชน์

จาก 3 สถานการณ์ที่สมมติขึ้นมา กำหนดว่าให้อัตราการเจริญเติบโตของรายได้จากการดำเนินงานเป็น 5% ในกรณีปกติไม่มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานแต่อย่างใด เป็น 6% ถ้าเป็น high growth situation เป็น 4% ในกรณี low growth situation



จากข้อมูลทั้งหมดและวิธีคิด ก็นำมาคำนวณมูลค่าของ กฟผ. ถ้ารัฐเป็นเจ้าของ 100% ทั้ง 3 สถานการณ์ สถานการณ์ที่หนึ่ง มูลค่าของ กฟผ. จะสูงถึง 2 ล้านล้านบาท ถ้าเป็นกรณีที่สอง มูลค่าจะสูงถึง 3.8 ล้านล้านบาท ถ้าเป็นกรณีที่สาม จะได้ 3.9 แสนล้านบาท ถ้าคิด 25% ที่จะแปรรูปแล้วขายให้กับผู้ลงทุน มูลค่าหรือราคาที่ขายได้ควรจะเป็นเท่าไร จากกรณีทั้งสาม ก็จะได้ 5 แสนล้าน 9 แสนล้าน 9.7 หมื่นล้านบาท ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาราคาหุ้น เอาจริงที่สุดคือ 28 บาทตามที่ปรากฏในหนังสือชี้ชวน แล้วจาก 25% ที่ขายจาก 6 พันล้านหุ้น คิดออกมาจะได้ คือ 1,500 ล้านหุ้น หากขายได้ในราคา 28 บาท (ซึ่งจริงๆแล้วไม่ได้ เพราะอย่างน้อยที่ขายให้พนักงานก็ต่ำกว่านี้) เงินที่ได้จากการระดมทุนครั้งนี้ จะได้ 4.2 หมื่นล้านบาท นั่นคือขาดทุนสุทธิเป็นจำนวนมากทั้งสามกรณี โดยเฉพาะในกรณีที่ กฟผ. ได้รับประโยชน์ (กรณีที่สอง-high growth situation) ซึ่งขาดทุนสุทธิสูงถึง 9 แสนล้านบาท แม้แต่ในกรณี low growth situation ขาดทุนสุทธิก็ยังสูงถึง 5.5 หมื่นล้านบาท

เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะ

1. กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจ ชั้นดีมีกำไร เงินนำส่งรัฐสูงที่สุด ดังนั้นการคาดการณ์กำไรในอนาคตย่อมสูงไปด้วย และ

2. สินค้าที่กำลังพิจารณาคือ ไฟฟ้า ซึ่งเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาต่ำ ดังนั้นประชาชนไม่มีทางเลือก จะเห็นได้ว่าไม่อาจจะดูจากอุปสงค์หรืออุปทาน กฟผ. มีแต่จะได้เปรียบ ขณะเดียวกัน ถ้าดูในแผนปัจจุบัน กฟผ. ไม่ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กร ดังนั้นมูลค่าที่วัดได้จะรวมกิจการ 2 กิจการ คือ กิจการฝ่ายผลิต และกิจการสายส่ง ซึ่งรวมอยู่ใน กฟผ. ดังนั้นจึงทำให้มูลค่า กฟผ. สูง เพราะสายส่งนั้นมูลค่าไม่ใช่น้อย แม้เขาจะบอกว่าแม้ฝ่ายผลิตของเขาจะส่งเสริมการแข่งขัน มี IPP SPP ส่วนแบ่งตลาดต่ำแค่ 60% แต่สายส่งที่มีมูลค่าสูงด้วยตัวของมันเองและผ่านที่ดินเวนคืนมากมายก็รวมอยู่ด้วย ดังนั้นถ้าอะไรที่จะเกิดขึ้นในอนาคตรวมส่วนนี้เข้าไปด้วย ดังนั้นถ้าอยากให้มีมูลค่า กฟผ. ต่ำ อย่างแรกที่ต้องทำคือต้องแยกฝ่ายผลิตออกจากสายส่ง หลังจากนั้นได้ตัวเลขมาประเมินเฉพาะฝ่ายผลิต เขามาระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ สายส่งเก็บไว้เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือตั้งเป็นองค์กรมหาชนเข้ามาบริหารสายส่ง มูลค่า กฟผ. จะลดต่ำลงอย่างแน่นอน แต่ขณะนี้สิ่งที่รัฐทำอยู่คือนำเอา กฟผ. ทั้งองค์กรมาแปรรูปโดยไม่ได้แยกฝ่ายผลิตออกจากสายส่งแต่อย่างใด

ขณะเดียวกันมาดูที่ราคาหุ้นที่ตั้ง ว่าทำไมถึงได้แค่ 28 บาท นั้นเป็นเพราะกระบวนการแปลงสภาพการแปรรูปเป็นไปอย่างรวดเร็ว ขาดการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า การวางกรอบการกำกับดูแลที่ดี แน่ใจว่าทำให้นักลงทุนมองว่าธุรกิจนี้มีความเสี่ยง ทำไมเขาต้องซื้อแพง แต่ถ้ามีความพร้อม มีการแปลงสภาพอย่างชัดเจน มีการปรับโครงสร้าง มีการบอกว่าจะกำกับดูแลในอนาคตอย่างไร ถ้าดูในหนังสือชี้ชวน การกำกับดูแลถือว่าเป็นความเสี่ยงอย่างชัดเจน เมื่อมีความเสี่ยงดังกล่าวเลยทำให้ราคาหุ้นออกมาแค่ 28 บาท และมันเกิด under-pricing อย่างที่ อ.เดียนเด่นได้ยกตัวอย่าง กรณีประเทศอังกฤษที่แปรรูปครั้งเดียวเลย 100% มาระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ initial return คือหลังจากแปรรูปและหุ้นเข้าซื้อขายในตลาดแล้ววันแรก initial return ประมาณ 50-60% นี้ขนาดเขาเตรียมความพร้อมอย่างชัดเจนยังเกิด under-pricing ตรงนี้เป็นเรื่องที่ยากให้พิจารณากันให้ชัดเจนว่าเรายังจะรวม กฟผ. อยู่ไหมถ้าคิดจะระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ แล้วจะวางโครงสร้างการวางกรอบการกำกับดูแลให้ดีกว่านี้หรือเปล่า เพื่อจะทำให้มูลค่าหุ้นมันสูงมากกว่านี้

**ศ.ดร. ปราณี ทินกร:** ขอบคุณค่ะ อ.ภูรี ท่านได้ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์เกี่ยวกับมูลค่าของ กฟผ. และราคาหุ้นที่รัฐวิสาหกิจจะเสนอขายโดยพิจารณาหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดเราก็จะเห็นชัดเจนว่า ราคาหุ้นที่เสนอขายจะทำให้รัฐขาดทุน ที่ อ.ภูรี พูดว่าระบบส่งไฟฟ้าเขาไม่ได้แยกออกมา จริงๆ ในทางบัญชีเขาแยกได้ และปรากฏอยู่ในหนังสือชี้ชวนส่วนที่สอง หน้า 118 ที่เขาแยกเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ มูลค่ากว่า 2.2 หมื่นล้านบาท ระบบส่งไฟฟ้า 7.5 หมื่นล้านบาท รวมประมาณแสนล้านบาท

วิทยากรท่านสุดท้ายคือคุณชื่นชม ซึ่งท่านทำงานด้านพลังงานมานาน ในวันนี้คุณชื่นชมจะวิเคราะห์ว่าการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแบบของไทย ทำเพื่อใครมีใครได้และใครเสีย ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนค่อนข้างมาก และเท่าที่เห็นข้อมูลที่คุณชื่นชมส่งมาก็มีประสบการณ์ของ ปตท. อยู่ด้วย ขอเชิญคุณชื่นชมเสนอข้อมูลให้ที่ประชุมได้รับฟังค่ะ

**คุณชื่นชม สง่าราศรี กฤษณ :** จะขอเสนอเรื่องการแปรรูป กฟผ. ใครได้ ใครเสีย วิทยากรท่านอื่นได้พูดแล้วว่า ไฟฟ้านั้นประกอบด้วยหลายส่วนด้วยกัน เช่นเชื้อเพลิง ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ก๊าซธรรมชาติ โดยที่ ปตท.เป็นผู้ผูกขาด การสรรหา จากเชื้อเพลิงก็มาปั่นไฟ เรียกว่าการผลิตไฟฟ้า ส่งไปยังสายแรงสูง อันนี้เรียกว่าระบบส่งไฟฟ้า ซึ่งต้องใช้อำนาจเงิน เพื่อให้ได้มาซึ่งการวางสาย จากนั้นก็ส่งมายังระบบจำหน่าย ซึ่งก็คือสายตามหน้าบ้าน เข้ามาในบ้าน ซึ่งต้องมีการจัดมิเตอร์อะไรต่างๆ เหล่านี้มันแบ่งเป็นส่วนๆ ซึ่งส่วนที่ผูกขาดโดยธรรมชาติเฉพาะในส่วนระบบเครือข่าย คือ ระบบสายส่ง และระบบจำหน่าย ในปัจจุบัน กฟผ. ได้รวมสองส่วนไว้ด้วยกันคือ ส่วนที่แข่งขันได้ กับไม่ได้ คือระบบผลิตและระบบส่งไว้ด้วยกัน ใช้อำนาจผูกขาดธรรมชาติของระบบส่งในการผูกขาดผลิต และการจัดหาด้วย ตรงนี้อยากชี้ให้เห็นว่า มันมีการผูกขาดเป็นทอดๆ ตั้งแต่ ปตท. ผูกขาดการสรรหา ก๊าซส่งมายัง กฟผ. กฟผ. ส่งต่อมายัง กฟภ. และ กฟน. และส่งต่อให้ประชาชนอีกที ตรงนี้คือปัญหาที่อยู่ในระบบปัจจุบัน และจะนำเสนอว่าได้มีการจัดการหรือไม่อย่างไรในการแปรรูป

และอยากปูพื้นดินหนึ่งที่ อ.ปราณี ได้พูดในช่วงต้นแล้วว่า เรื่องของการปรับโครงสร้างหรือการแปรรูป ไม่ได้เกิดขึ้นในปีสองปีแต่มีพัฒนาการที่ยาวนาน ช่วงเริ่มต้นจะเป็นรูปแบบของการเปิดให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งแผนที่จะเปิดเสรีกิจการไฟฟ้า ซึ่งใช้ชื่อว่าแผน Power Pool ซึ่งจะจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า แผนที่ได้รับการอนุมัติโดยรัฐบาลประชาธิปไตยแล้ว พอมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็ได้มีการทบทวนแผนจนในที่สุดก็ยกเลิกแผน และชูนโยบายแปรรูปให้ยังคงมีอยู่ แต่ว่าแนวเปลี่ยนไปเลย โดยแทบไม่มีการแข่งขัน คือเป็นแนวที่คงการผูกขาดให้กับ กฟผ. พอแผนออกมาในปี 2546 ก็มีการคัดค้าน ในระหว่างนี้ได้มีชุดข้อเสนอให้มีการปฏิรูปแทนการแปรรูป สุดท้ายในปี 2548 รัฐบาลทักษิณกลับมาใหม่ก็ดำเนินการอย่างเต็มที่แต่ถูกระงับไว้ด้วยศาลปกครอง

กิจการแปรรูปการไฟฟ้าแบบไทยๆมีลักษณะเฉพาะเด่นๆ 3 อย่าง คือ

1. ผูกขาดโดยไม่มีกลไกในการถ่วงดุลที่เพียงพอ มีองค์กรกำกับดูแลแบบชั่วคราวแต่องค์กรนี้เป็นแค่เสือกระดาษ ไม่มีอำนาจ ไม่มีความเป็นกลาง ไม่มีอิสระ และยังไม่มีงบประมาณ ดังนั้นจึงคาดหวังไม่ได้ว่าจะสามารถถ่วงดุลการผูกขาดซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมาย

2. สถานะเป็นลูกครึ่ง กึ่งรัฐ กึ่งเอกชน นี่ก็เป็นลักษณะเฉพาะที่ถูกอ้างเพื่อใช้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเอื้ออำนาจของรัฐมาให้แก่บริษัทจำกัด

3. กฟผ. ได้แปลงสภาพไปเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ ที่มุ่งหวังกำไร และถือหุ้นส่วนหนึ่งโดยผู้ถือหุ้นรายย่อยซึ่งถ้าหากจะเปรียบเทียบกับประสบการณ์ในต่างประเทศจะพบว่า การแปรรูปของไทยไม่มีใครเหมือน

และไม่เหมือนใคร ยกเว้นจะเหมือน ปตท. ที่แปรรูปกิจการก๊าซไปในลักษณะนี้ คือ ผูกขาดไม่มีการถ่วงดุล และเป็นลูกครึ่ง และมุ่งหวังกำไร จึงนำมาสู่คำถามที่ว่า ทำแบบนี้เพื่ออะไร รัฐได้มีคำอธิบายหลายส่วนด้วยกันว่า สิ่งที่ทำไปเพื่อประโยชน์ต่างๆ ทั้งในด้านประสิทธิภาพ ความมั่นคง ความคล่องตัวในการขยายระบบอันนี้เข้าแล้ว ย้ำอีก ใช้งบประมาณถึง 45 ล้านบาท ในการโฆษณาให้ประชาชนได้รับรู้ว่ารัฐบาลต้องการให้มีความมั่นคง โดยการระดมทุน และต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ และอีกอย่างคือต้องการให้ กฟผ. เป็นกลไกในตลาดหลักทรัพย์ในการกอบกู้เศรษฐกิจ และทำรายได้ให้แก่ประเทศ ที่นี้ลองมาดูทีละอันว่าเป็นอย่างไรที่รัฐว่าหรือไม่

ประเด็นแรก เรื่องประสิทธิภาพ ท่าน อ.เดือนเด่น และ อ.ภูริ พุดไปแล้วว่ามันไม่น่าจะใช้ เพราะจริงๆ แล้วการเพิ่มประสิทธิภาพ แรงผลักดันหลักมาจากการแข่งขัน ที่เรียกว่า liberalization แต่กรณีของ กฟผ. โอนสิทธิผูกขาดกิจการให้กับ บมจ. กฟผ. ให้สามารถใช้อำนาจผูกขาดดำเนินธุรกิจได้โดยชอบธรรม ตามกฎหมาย ดังนั้นจึงไม่มีแรงผลักดันอะไรเลยที่จะทำให้ปรับปรุงประสิทธิภาพ และเป็นที่ชัดเจนว่าการแค่การเปลี่ยนสถานะจากรัฐเป็นเอกชน ไม่ได้ทำให้เกิดประสิทธิภาพ

มีการศึกษาชิ้นหนึ่งจากอเมริกาได้มีการสำรวจกิจการต่างๆ รวมถึงไฟฟ้า จำนวน 200 กว่าแห่งทั้งรัฐและเอกชน เพื่อดูว่ามีประสิทธิภาพต่างกันหรือไม่ พบว่าไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นสาระสำคัญ ดังนั้นค่อนข้างชัดเจนว่ารูปแบบการแปรรูปไม่ได้ทำเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ

ตัวอย่างที่ชัดเจนอีกอันคือ กรณีของ ปตท. ซึ่งแปรรูปออกไปพร้อมสิทธิผูกขาดในธุรกิจก๊าซ อยากนำเสนอว่า ปตท. มีประสิทธิภาพการทำการกำไรสูงมาก อันนี้คนละอย่างกับประสิทธิภาพการดำเนินงาน การให้บริการ ซึ่งถ้ามาดูในรายละเอียดจะพบว่า ปตท. มีปัญหาประสิทธิภาพมากในเรื่องคุณภาพการให้บริการและทางด้านเทคนิค และที่ผ่านมาก็ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาค่อนข้างมาก เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าโดยไม่ได้รับการจัดการส่งผลให้เกิดความเสียหายและก็มีผลกระทบมาให้ผู้บริโภค นี่เป็นตัวอย่างว่าที่ผ่านมามันมีปัญหาอะไรบ้าง ตั้งแต่

- 1) การวางแผนสร้างท่อขาดานาที่ลำน้ำผัดพลาด สร้างภาระ Take or pay มูลค่านับพันล้าน
- 2) เกิดปัญหาเทคนิคก่อให้เกิดไฟฟ้าดับในภาคใต้ 14 จังหวัด สร้างความเสียหายเดือดร้อนอย่างมาก มายเช่นกัน ไม่มีการรับผิดชอบ
- 3) ตัวอย่างต่อมาภาคกลาง เกิดปัญหาการจัดการก๊าซของ ปตท. มีปัญหา ก็ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบ
- 4) หลังจากนั้นก็มีความขัดข้องในการส่งก๊าซจากแหล่งเยตากูน ซึ่ง ปตท. เป็นผู้จัดหาแต่เพียงผู้เดียว ทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าสูง ผลกระทบให้กับผู้บริโภค ก็ไม่มีการจัดการเช่นกัน เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าพอผูกขาดแล้วก็ไม่ได้มีแรงจูงใจมากนักในการเพิ่มประสิทธิภาพ ต้นทุนก็มีแต่ผลักต่อให้ผู้บริโภค

ประเด็นที่สอง เรื่องความมั่นคงและความต้องการในการขยายระบบ ในอดีตเห็นได้อย่างชัดเจนแล้วว่า ปัญหาความมั่นคงของ กฟผ. ที่ส่งผลกระทบเกิดเป็นเหตุการณ์ไฟดับนั้นสาเหตุมาจากปัญหาการจัดการของ ปตท. แต่ในการแปรรูปกลับไม่ได้มีการจัดการแต่อย่างใด นี่เป็นปัญหาความมั่นคงทางด้านเทคนิค แต่สิ่งที่ กฟผ. มักจะอ้างก็คือ หากไม่มีความคล่องตัวในการหาเงินทุนเพื่อมาลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าแล้วจะเกิดปัญหาความมั่นคงต่อระบบ อันนี้ต้องขอชี้แจงเลยว่าไม่ใช่ประเด็น เนื่องจากจริงๆ แล้ว กฟผ. มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า เช่น การออกพันธบัตรหุ้นกู้ ซึ่งเป็นกลไกที่ ปตท. ได้ใช้ในช่วงที่ผ่านมา ดอกเบี้ยเพียง 7% เท่านั้น ในขณะที่ต้นทุนในการระดมทุน แคเงินปันผลที่ต้องจ่ายให้กับผู้ถือหุ้นก็ 7-8% แล้ว ยังไม่รวมค่า IPO discount ที่มีการพูดกัน ถ้าดูจากตัวเลขของ อ.ภูริ IPO discount ในกรณีต่ำสุด (low growth) มี discount ไป 55% ดังนั้นต้นทุนจากการระดมทุนไม่ได้

ถูกเลย และถ้าเป็นกรณีสูง (high growth) มี discount เกือบ 100% เลย ดังนั้นค่อนข้างชัดเจนว่าสิ่งที่ได้มาไม่ได้คุ้มกับที่เสียไป นอกจากการออกพันธบัตรหุ้นกู้ก็มีทางเลือกอื่น เช่น ในอุตสาหกรรมรายใหญ่เราสามารถให้อุตสาหกรรมรายใหญ่สรรหาไฟฟ้าเองได้ และสามารถเปิดโอกาสให้ชุมชนเอกชน หรือผู้ประกอบการที่ใช้พลังงานประสิทธิภาพสูง หรือพลังงานทางเลือก สามารถช่วยผลิตได้ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรม แต่ปัจจุบันถูกกีดกัน คือ มีความต้องการที่จะช่วยประเทศผลิตไฟฟ้า และสามารถที่จะใช้เทคโนโลยีประสิทธิภาพสูงกว่าที่ กฟผ. ทำเอง แต่ถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงระบบสายส่งของ กฟผ. เนื่องจาก กฟผ. ผูกขาด อันนี้คือปัญหาความมั่นคงที่แท้จริง

ประเด็นที่สาม เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงทุนและเป็นเจ้าของกิจการไฟฟ้า กรณีของ กฟผ. จำนวนหุ้นที่จัดสรรไว้สำหรับให้ประชาชนถือครองทั้งผู้ใช้ไฟและประชาชนทั่วไปมีจำนวน 622.5 ล้านหุ้น ถ้าเราจะยึดตามแนวให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กระจายให้กับผู้ใช้ไฟอย่างทั่วถึง พบว่า จำนวนหุ้นที่ควรจะต้องถือครองต่อผู้ใช้ไฟ น่าจะอยู่ที่ 40 หุ้น ต่อราย แต่ปรากฏว่าในการกระจายได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำว่าแต่ละรายจะต้องถือหุ้นไม่ต่ำกว่า 400 หุ้นต่อราย นั้นหมายความว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิ์ที่จะซื้อหรือถือครองหุ้น ในที่สุดแล้วหุ้นจะไปกระจุกตัวอยู่ที่นักลงทุนแคหีบมือเดียว อันนี้มีประสบการณ์ของปตท. เป็นตัวอย่างให้เห็นแล้ว จากข้อมูลผู้ถือหุ้นของ ปตท. รวมกระทรวงการคลังด้วยมีแค่ประมาณ 21,000 รายเท่านั้น คิดเป็นสัดส่วนประชากรคือ 0.03% ของประชากรประเทศไทย ค่อนข้างชัดเจนแล้วว่าบอกว่าการแปรรูปเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของนั้น แท้จริงแล้วมันกระจุกอยู่กับคนเพียงบางกลุ่ม และผลก็คือประชาชนที่เดิมเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว ทุกคนเป็นเจ้าของ กลบกลายเป็นต้องเสียสิทธิไปจากการกระจายหุ้น

ประเด็นที่สี่ เรื่องการกอบกู้เศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้กับประเทศ ซึ่งถูกชูเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลว่าจะใช้รัฐวิสาหกิจ ในเรื่องการกอบกู้เศรษฐกิจชัดเจนไม่มีความเชี่ยวชาญพอที่จะวิจารณ์ แต่ความเห็นส่วนตัวเห็นว่า คำอธิบายของรัฐบาลก็ยังไม่มีความชัดเจนว่า รัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นของรัฐทั้ง 100% แล้วกลายเป็นเอกชน 25% จะมีความสามารถในการกอบกู้เศรษฐกิจอย่างไร แต่ถ้ามาดูเรื่องการสร้างรายได้ให้กับประเทศ ถ้าดูรายได้ในเชิง GDP พบว่า แปรรูปหรือไม่ผลไม่น่าจะแตกต่างกันนัก รัฐถือหุ้น 100% หรือ 75% ไม่น่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ แต่ถ้ารัฐถือหุ้นบางส่วนและเอกชนถือหุ้นบางส่วนแล้วรัฐเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทในตลาดหุ้นในการขยายธุรกิจอันนี้ก็อาจมีนัยสำคัญ แต่ไม่ได้มาจากการที่เกิดการแปรรูป แต่เกิดจากการที่รัฐเอื้อประโยชน์ทางด้านนโยบายให้แก่ รัฐวิสาหกิจในการขยายธุรกิจ

มาดูการสร้างรายได้ให้กับประเทศในเชิงรายได้เข้ารัฐ อย่างที่ อ.ภูรี ได้นำเสนอแล้ว และเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนในกรณีของ ปตท. ที่กำไรมหาศาลแต่รายได้เข้ารัฐกลับน้อยกว่า เนื่องจากรายได้แทนที่จะเข้ารัฐทั้ง 100% ก็ต้องเจียดไปให้กับเอกชนส่วนหนึ่ง ทำให้รายได้หายไปไม่เข้ารัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ในเรื่องของภาษีในอดีตถ้าดูในหนังสือชี้ชวนของ กฟผ. เงินนำส่งรัฐจะส่งที่อัตรา 35% แต่พอแปรรูปแล้วมีหน้าที่เสียภาษีในช่วง 5 ปีแรกได้รับสิทธิพิเศษเหลือเงินที่จะต้องนำส่งรัฐ 25% หลังจากนั้นจะนำส่งในอัตรา 30% เห็นได้ชัดว่าการแปรรูปกลับทำให้รัฐเสียผลประโยชน์

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการแปรรูปนั้น ไม่ใช่เพื่อประสิทธิภาพ ไม่ใช่เพื่อความมั่นคง ไม่ใช่เพื่อการขยายระบบ ไม่ใช่เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงทุน ไม่ใช่เพื่อการกอบกู้เศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่ออะไร มีวาระซ่อนเร้นหรือไม่ เนื่องจากว่ามันยังไม่ได้เกิดขึ้นจึงไม่แน่ใจว่าทำไปเพื่ออะไร แต่ว่าสิ่งที่ทำไปในลักษณะนี้ คือ ให้การผูกขาดโดยไม่มีการถ่วงดุล ให้มีสถานะกึ่งรัฐกึ่งเอกชน เพื่อเอื้ออำนาจรัฐไปให้แก่ บมจ. กฟผ. และการที่ให้ บมจ.

กฟผ.เป็นองค์กรที่แสวงหากำไร มันก่อให้เกิดความเสี่ยงมหาศาล คือความเสี่ยงที่เปิดช่องให้เกิดการคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย และเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน รูปแบบการคอร์รัปชั่นในอดีตมาในรูปแบบการคอร์รัปชั่น จ่ายค่าส่วย ค่าคอมมิชชั่น ลือคสเป็ค ฮั่ว เป็นต้น แต่ในอนาคตกำลังจะมีรูปแบบใหม่ จริงๆมีแล้ว แต่ กฟผ. ยังไม่มี กำลังจะมีคือ รูปแบบในการหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยนักการเมือง หรือจากการกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อธุรกิจของตน และพวกพ้อง

ถ้าจะใช้กรอบการคอร์รัปชั่นมาดูการแปรรูป กฟผ. ว่ามันจะอธิบายรูปแบบการแปรรูป กฟผ. ที่มีลักษณะ 3 ส่วน ด้วยกัน คือ

ส่วนที่หนึ่ง การผูกขาดโดยไม่มีองค์กรกำกับดูแลอิสระถ่วงดุล อันนี้ถ้ามองในแง่คอร์รัปชั่น มันก็เป็นไปเพื่อ maximize rent หรือ maximize รายได้จากคอร์รัปชั่น ซึ่งเป็นการอธิบายว่าทำไมถึงยังไม่มีองค์กรกำกับดูแลอิสระ ในกรณีของไฟฟ้าที่พูดกันมาตั้งแต่ปี 2543 ร่างออกมาเรียบร้อย จนถึงบัดนี้ยังไม่เป็นรูปเป็นร่าง ถ้ามองในรูปคอร์รัปชั่นก็เป็นไปได้ที่จะไม่เกิดขึ้นด้วย เพราะการมากำกับดูแลถ่วงดุล จะทำให้ช่องทางการหารายได้จากการแปรรูปน้อยลง

ส่วนที่สอง คือ การมีสถานะกึ่งรัฐ กึ่งเอกชน ได้สร้างความคลุมเครือเอื้อต่อการใช้อำนาจและกลไกของรัฐในการเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจให้แก่บริษัท

ส่วนที่สาม คือ การเป็นบริษัทในตลาดทุน มันคือการเปลี่ยนกิจการเพื่อสาธารณูปโภคมาเป็นธุรกิจที่มุ่งหวังผลตอบแทนสูงสุดต่อผู้ถือหุ้น และที่สำคัญเป็นการเปิดช่องให้กลุ่มธุรกิจการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงและรับผลประโยชน์จากธุรกิจดังกล่าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายผ่านการเป็นเจ้าของหุ้น โดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยรายชื่อด้วย สามารถทำได้โดยผ่านกองทุน nominee, trust fund ต่างๆ ที่ตั้งอยู่ต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยไม่สามารถที่จะเอื้อไปบังคับกองทุนต่างประเทศดังกล่าวเปิดเผยชื่อผู้ถือหุ้นไทยได้นี้ถือเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่ถือว่าเป็นช่องโหว่ที่กลุ่มดังกล่าวสามารถหาประโยชน์โดยถูกกฎหมาย

ดังนั้นขอเสนอในที่นี้ว่าการแปรรูป กฟผ. แบบไทยๆ มีเพื่อขยายช่องทางคอร์รัปชั่น ก่อนที่จะเกิดการแปรรูปนั้น รูปแบบคอร์รัปชั่นจำกัดอยู่แค่เพียงภาคีคอร์รัปชั่น แต่ภายหลังการแปรรูปภาคีคอร์รัปชั่นไม่จำเป็นต้องหายไป แต่การตรวจสอบโดยตลาดหลักทรัพย์และผู้ถือหุ้นรายย่อยก็อาจทำให้มีความโปร่งใสมากขึ้น แต่สิ่งที่มีนัยสำคัญก็คือ รูปแบบการคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายจะเกิดขึ้นมากมายมหาศาล ซึ่งก่อนการแปรรูปไม่สามารถทำได้ มาทำได้หลังมีการแปรรูป เริ่มตั้งแต่การคอร์รัปชั่นครั้งเดียวจบ คือในขั้นตอนการแปลงสภาพก็มีการลดทอนมูลค่าสินทรัพย์ ซึ่งตรงนี้ตรวจสอบได้ยากเพราะการเปิดเผยข้อมูลไม่เป็นไปโดยโปร่งใส และการกำหนดราคา IPO ที่ต่ำเกินควร อันนี้ทำให้มี discount อย่างต่ำ 55% อย่างสูงเกือบ 100% นอกจากนั้นก็ยังมีการเปิดโอกาสให้มีการติดสินบนพนักงานด้วยผลประโยชน์หุ้นเพื่อผลในทางการเมืองให้เกิดการยอมรับนโยบายการแปรรูป และยังมีช่องทางในการหารายได้จากคอร์รัปชั่นแบบต่อเนื่องด้วย

อย่างแรกคือ การกำหนดนโยบายหรือเงื่อนไขในการใช้สาธารณสมบัติ หรือการกำกับดูแลที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของธุรกิจมากกว่าเอื้อต่อผลประโยชน์ส่วนรวม อันนี้ชัดเจนเนื่องจากกลไกมันไม่มีการถ่วงดุลเลย อำนาจทุกอย่างในการกำหนดอยู่ที่ฝ่ายการเมือง

รูปแบบอย่างที่สองที่จะเกิดขึ้นได้คือการเก็งกำไรราคาหุ้นจากข้อมูลภายใน ที่เรียกว่า insider trading คือถ้ารัฐกุมอำนาจในการกำหนดนโยบายและเป็นผู้ถือหุ้นด้วย รัฐสามารถมีจังหวะในการซื้อขายหุ้นที่สามารถหากำไรได้ง่ายๆ

รูปแบบที่สาม คือการหาประโยชน์และผลตอบแทนในกิจการผ่านการถือหุ้น อันนี้ชัดเจนว่าสามารถได้รับประโยชน์จากกำไรที่สร้างขึ้นมาจากการผูกขาดโดยการเป็นเจ้าของหุ้น

และส่วนที่สี่คือ ปกป้องการให้บริการที่เอาใจเอาเปรียบหรือไร้ประสิทธิภาพ นี่ก็เป็นผลอีกทางหนึ่งของการคอร์รัปชัน พบว่ารูปแบบการคอร์รัปชันเชิงนโยบายทั้งหมดที่กล่าวมานี้ถูกกฎหมายทั้งสิ้น

ถ้าเปรียบเทียบเชิงมูลค่า รูปแบบการคอร์รัปชันแบบเก่ามูลค่าเพียงพันล้าน หักค่าเปอร์เซ็นต์ก็เพียง 10-20% จากงบประมาณการ ขณะที่รูปแบบการคอร์รัปชันเชิงนโยบายมูลค่าหมื่นถึงแสนล้าน โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดราคา IPO ต่ำเกินควรก็เสียหายเป็นแสนล้าน ดังนั้นในเรื่องผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมนั้นค่อนข้างมหึมาศาล

อ.จันทจิรา ได้พูดแล้วเรื่องขั้นตอนการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนฯ นั้นเปิดช่องให้การเมืองเข้ามาแทรกแซง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งที่มีอำนาจในการกำหนดสิทธิ ทรัพย์สิน ปราบกฏว่าได้มีการแต่งตั้งผู้บริหารของบริษัทเทคโนโลยีแห่งหนึ่งมานั่งกำหนดด้วย ซึ่งมันมีผลโดยตรง อย่างที่เราทราบกันดีว่า ระบบสายส่งของ กฟผ. มีระบบไฟเบอร์ออปติกอยู่ด้วย ตรงนี้ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนค่อนข้างชัดเจน อีกอย่างที่ไม่ค่อยมีการพูดกันคือ มีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งกรรมการบอร์ดของรัฐวิสาหกิจ และควบบตำแหน่งในการกำหนดนโยบายด้วย ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในกรณี ปตท. และ กฟผ. ที่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนค่อนข้างรุนแรง เพราะถ้าเรามาดูค่าตอบแทนข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพลังงาน จะพบว่า ได้รับผลตอบแทนจากเงินเดือนข้าราชการ อยู่ที่ประมาณ 1,200,000 บาทต่อปี แต่ปรากฏว่าผลตอบแทนที่ได้จากการดำรงตำแหน่งในธุรกิจพลังงานแห่งหนึ่ง ในปี 47 ผลตอบแทนเกือบ 6 ล้านบาทต่อปี นั่นหมายถึงผลตอบแทนที่ได้นี้มากกว่าผลตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาเสียอีก อันนี้ยังไม่รวมหุ้นที่ได้รับ ดังนั้นจึงค่อนข้างชัดเจนว่าข้าราชการอาจจะขาดแรงจูงใจในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งๆที่หน้าที่หลักคือกำหนดนโยบายหรือกำกับดูแลในทางที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ สิ่งที่น่ากลัวยิ่งกว่านั้นคือระบบนี้เป็นการสร้างระบบอามิสสินจ้างตอบแทนข้าราชการที่รับใช้ฝ่ายการเมือง เนื่องจากว่าอำนาจในการเลือกข้าราชการให้ไปนั่งในบอร์ดรัฐวิสาหกิจต่างๆนั้นเป็นการเลือกของฝ่ายการเมืองแต่เพียงผู้เดียว ทำให้ข้าราชการที่เงินเดือนน้อยอยากได้ตำแหน่งที่ให้ผลตอบแทนค่อนข้างสูง ซึ่งเดิมทีการปฏิรูประบบราชการทำให้อำนาจของฝ่ายการเมืองในการคุมราชการเข้มแข็งขึ้น แต่นั่นเป็นเรื่องอำนาจ แต่นี้เป็นระบบแรงจูงใจ นั่นคือถ้าอำนาจเป็นเรื่อง stick นี่ก็เป็นเรื่องของ carrot ที่จูงใจให้ข้าราชการรับใช้ฝ่ายการเมือง

ดังนั้น โดยสรุป การแปรรูป กฟผ. เหมือนกับการรื้อคืบของธนาธิการเมือง ซึ่งเป็นคำที่ ดร.ผาสุก นำมาใช้ ซึ่งหมายถึงกลุ่มการเมืองสามารถที่จะกุมอำนาจการเมืองทั้งในส่วนของฝ่ายบริหาร รัฐสภา องค์กรอิสระ แต่โชคดีที่ยังไม่กุมศาลปกครองสูงสุด และสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทของตนและพวกพ้องที่อยู่ในตลาดทุน ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมาก แต่ที่ผ่านมาก็มีการเอื้อประโยชน์ให้บริษัทในการดูแลของตน ยังไม่ได้ล้วงก้วงเข้ามาในรัฐวิสาหกิจอย่าง กฟผ. แต่การนำ กฟผ. เข้ามาในตลาดทุนมันเป็นการขยายขอบเขตฐานธุรกิจ ที่กลุ่มธุรกิจการเมืองสามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ นอกจากนั้นการที่สร้างระบบอามิสสินจ้างในระบบราชการ โดยอาศัยช่องทางจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ยังเป็นการขยายฐานอำนาจการเมืองด้วย คือให้ระบบราชการเข้าไปอยู่ในการควบคุมของฝ่ายธุรกิจการเมือง นอกจากนั้นกลุ่มธุรกิจการเมืองก็ยิ่งเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจที่เข้าตลาดหลักทรัพย์ในรูปแบบของ nominee ต่างๆอีกด้วย อันนี้ก็

การรุกคืบที่ค่อนข้างน่ากลัว เพราะ รัฐวิสาหกิจ มีสินทรัพย์รวมแล้วทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 4 ล้านล้านบาท การที่ผลักดันรัฐวิสาหกิจเข้าไปที่ละแห่งๆ จึงเป็นการขยายฐานอำนาจทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ค่อนข้างน่ากลัว

อาจมีการพูดว่าเป็นการคาดคะเนและวิตกกังวลกับเหตุการณ์ที่ยังไม่เกิดขึ้น ก็เห็นด้วยว่ายังไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าดูจากบทเรียนการแปรรูป ปตท. ตั้งแต่ปี 2544 พบว่ากำไรก้าวขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากที่เคยติดลบในปี 2542 กลายมาเป็นกำไรประมาณ 9 หมื่นล้าน ในปี 45 เป็นต้นมา พบว่า กำไรปตท.เพิ่มขึ้น 277% ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ไม่มีบริษัทไหนที่ทำกำไรได้สูงขนาดนี้ และราคา IPO ที่เคยประเมินไว้และขายหุ้นให้ประชาชนหมดภายในเวลานาทีเท่านั้น ดีไว้ที่ 35 บาท แต่ราคาปัจจุบัน 230 บาท นี่ก็ยังไม่แน่ใจว่าถึงระดับที่ควรจะเป็นแล้วหรือยัง อาจต้องใช้เวลาเป็น 10 ปีกว่าจะถึงระดับที่ควรจะเป็น ซึ่งตรงนี้นั้นหมายถึง IPO discount ที่รัฐ และประชาชนเสียประโยชน์มูลค่านับแสนล้าน

นอกจากนี้ ยังมีสัญญาณที่ชัดเจนแล้วว่ารัฐเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจอย่างแท้จริง เคยสัญญาว่า จะมีองค์กรกำกับดูแลเพื่อมาถ่วงดุล แต่ก็ยังเป็นเพียงสัญญาณลอยๆ บัดนี้ยังไม่มีการจัดตั้งแต่อย่างใด และร่างพระราชบัญญัติที่จะจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลนั้นเดิมที่มีทั้งไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ตอนนี้ก๊าซธรรมชาติไม่รู้หายไปไหนเหลือแค่ไฟฟ้า นี่ชัดเจนว่าสิ่งที่รัฐควรจะทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณะนั้นกลับไม่ได้ทำ และไม่ได้แยกทอก๊าซซึ่งก็สัญญาไว้เช่นกันว่าจะทำภายในหนึ่งปี หลังจากการแปรรูป ผ่านมา 4 ปีแล้วก็ยังไม่มีความ นอกจากนั้นก็มีสัญญาณชัดเจนว่ามีการเมืองเข้าแทรกซึม ปตท. ตั้งแต่ตอนกระจายหุ้นแล้ว พบว่า มีผู้บริหารของไทยรักไทยได้รับหุ้นไปในสัดส่วนค่อนข้างสูง ถ้ามาดูรายชื่อของทั้งผู้บริหาร ปตท. และคณะกรรมการปตท. ก็พบว่า มีชื่อ-นามสกุลคุ้นๆ มีญาติและผู้บริหารจากบริษัทเทเลคอมแห่งหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มทุนการเมือง มีสัญญาณค่อนข้างชัดเจนว่า มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นระหว่างประโยชน์ของ ปตท. และประโยชน์ของการเมือง อดีตผู้บริหารระดับสูงของ ปตท. ตอนนี้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรี

มาสู่คำถามที่ว่า แปรรูป กฟผ .แบบไทย ใครได้ใครเสีย ถ้ามองรูปกรวยนี้เป็นผลประโยชน์ จะพบว่ากลุ่มที่มีช่องทางในการหาผลประโยชน์จากการแปรรูปมากที่สุดคือกลุ่มทุนการเมือง ซึ่งถ้ามาถือหุ้นด้วยแล้ว ก็จะได้ทั้งเงินปันผล กำไรจากการซื้อหุ้นราคาถูก และได้ประโยชน์จากการเก็งกำไรจาก insider trading ดังนั้นตรงนี้เป็นผลประโยชน์มหาศาลที่กลุ่มทุนการเมืองจะเข้าไป จำนวนคนที่เกี่ยวข้องจากการประเมินอย่างคร่าวๆ ประมาณ 100 คน ซึ่งเป็นส่วนน้อยจริงๆของสังคมที่จะได้ประโยชน์จากการแปรรูป อันดับต่อมาคือผู้ถือหุ้นอื่นๆ คือผู้ที่จะได้รับประโยชน์ ทั้งนักลงทุนสถาบันในประเทศ ต่างประเทศ หรือผู้ถือหุ้นรายย่อย ก็จะได้กำไรจากการซื้อหุ้นราคาถูก และเงินปันผล ซึ่งถ้ามีการกระจายอย่างมากๆ ก็มีผู้ถือหุ้นประมาณไม่เกินแสนคน ส่วนที่สามคือพนักงานและกรรมการ กฟผ. ซึ่งได้ค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น และพนักงานก็ได้หุ้นด้วย ตรงนี้มีจำนวนประมาณ 25,000 คน สุดท้ายคือ ตลาดทุน ซึ่งหมายถึงนักลงทุนทั้งไทยและต่างประเทศ จากการที่มี market cap ที่สูงขึ้น ตลาดทุนมีความน่าสนใจในการลงทุนมากขึ้น จำนวนคนในตลาดทุนก็มีประมาณ 2-3 แสนคน ก็ยังเป็นส่วนน้อยของสังคม

อยากให้ดูว่าทำไม insider trading เป็นช่องทางอันหนึ่งที่ค่อนข้างจะน่ากลัว และสามารถที่จะหาประโยชน์ได้อย่างมหาศาล ยกตัวอย่างมาติกรม. อันหนึ่งออกมาในช่วง 9 ธค. 46 อนุมัติแผนการลงทุนทอก๊าซเส้นที่สาม นี่เป็นกรณีของ ปตท. ผลจากมติดังกล่าวก็คือ มูลค่าการลงทุนแสนล้านได้รับการประกันการลงทุน 26% ทั้ๆ ที่เป็นกิจการผูกขาด และยังได้รับสิทธิพิเศษ BOI อีก ผลจากการกำหนดนโยบายนี้พบว่า ในช่วงเดือนธันวาคมที่มีการอนุมัติแผน พบว่าราคาหุ้นพุ่งขึ้นจาก 109 ไปเป็น 183 บาทในเดือนเดียว ราคาหุ้นเพิ่มขึ้น 70%

อันนี้ถ้ามีผู้ที่สามารถรู้ถึงการตัดสินใจนี้และไปซื้อหุ้นแค่ 1% หรือร้อยละหุ้น ก็สามารถได้กำไรไปถึง 2,400 ล้านบาท นี่เป็นแค่การกำหนดนโยบายคราวเดียว ซึ่งมันยังมีการกำกับดูแลอะไรต่างๆอีก ที่ยังสามารถทำได้ อย่างต่อเนื่อง

คราวนี้มาดูว่าใครเสียประโยชน์ กลุ่มแรกที่ต้องเสียแน่นอนคือประชาชน คือเสียสิทธิในการเป็นเจ้าของสินทรัพย์ และสิทธิที่จะเป็นเจ้าของกิจการที่ถูกขายไปในราคาถูก เสียรายได้ที่ควรจะได้รับ 100% ก็ต้องเจียดไปให้เอกชนส่วนหนึ่ง ในส่วนของผู้บริโภคก็เสียประโยชน์ในแง่ที่ว่า แปรรูปในลักษณะผูกขาด ภาวะที่เกิดจากกำไรที่สูงขึ้นก็คงหนีไม่พ้นผู้บริโภค และได้รับผลเสียจากการที่ไม่ได้รับบริการที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วย ในส่วนนักลงทุนรายย่อยก็อาจเสียประโยชน์เนื่องจาก การขาดทุนของการขึ้นลงของราคา เนื่องจากไม่สามารถทราบข้อมูลภายใน ทำให้เป็นเหยื่อของนักลงทุนอื่นๆที่สามารถหาประโยชน์จากการเก็งกำไรได้ นอกจากนี้ก็ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน ก็อาจเสียสิทธิในการตรวจสอบทรัพย์สิน และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการเวนคืนด้วย

อยากนำเสนอว่า ทางออกควรเป็นอย่างไร ก็เห็นตรงกับผู้อภิปรายท่านอื่นว่าควรจะมีการทบทวนการแปรรูป กฟผ. และอยากนำเสนอว่าให้มีการปฏิรูปแทนการแปรรูป ที่ผ่านมามีข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอแผนการปฏิรูปให้มีการจำกัดสิทธิผูกขาดโดยแยกสิทธิในการผลิตออกจากระบบสายส่ง และจัดตั้งองค์การกำกับดูแลไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ให้มีความเป็นอิสระและมีอำนาจรองรับอย่างแท้จริง ให้ชุมชนเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการไฟฟ้า เชื้อเพลิง สายส่ง สายจำหน่าย ควรอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ แทนที่จะนำไปหาประโยชน์ทางธุรกิจจากตลาดหลักทรัพย์

**ศ.ดร. ปราณี ทินกร :** ขอบคุณค่ะคุณชื่นชม ก็ชัดเจนว่ามันเป็น conflict of interest ใครได้ใครเสียก็พอคาดเดาได้ ถึงแม้จะยังไม่เกิดขึ้น แต่มีข้อหนึ่งคือมูลค่าของผลประโยชน์ที่ข้าราชการได้รับยังไม่รวมมูลค่าหุ้น ไม่ทราบว่าเคยประเมินมูลค่าใหม่คะว่าอย่างต่ำสักเท่าไร อย่างสูงสักเท่าไร ไม่ต้องเขยนามก็ได้

**คุณชื่นชม สง่าราศรี กฤษณะ :** ประมาณหลายสิบล้านเกือบร้อยล้าน

**ศ.ดร. ปราณี :** ก็เลยทำให้ไม่มี incentive (แรงจูงใจ) ที่จะปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม นั่นคือประเด็นที่คุณชื่นชมเสนอมา

โดยสรุปแล้วการอภิปรายในวันนี้ เราได้พิจารณาการแปรรูปการไฟฟ้าอย่างที่เป็นอยู่ไม่ว่าจะในแง่ทางด้านกฎหมายหรือด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งท่านผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายก็ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการกระทำที่เป็นอยู่มันขัดหลักกฎหมายมหาชน เป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภา และถ้ามองว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่ประชาชนเลือกไป ก็คือละเมิดอำนาจประชาชน และละเมิดจารีตประเพณีของกฎหมายไทยที่เคยดำเนินการมาด้วยซ้ำ

ส่วนประเด็นทางด้านเศรษฐศาสตร์ก็เห็นอย่างชัดเจนว่า มันไม่ใช่เป็นการแปรรูปเพื่อประสิทธิภาพ แต่เป็นการโอนอำนาจผูกขาดจากรัฐไปสู่เอกชน ไม่ได้มีหลักการอะไรว่าจะมีการแข่งขันเพิ่มเติม มีปัญหาเรื่องความเป็นธรรมที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งการประเมินมูลค่าหุ้นที่เสนอขายก็ต่ำเกินไป เข้าข่ายทำให้รัฐเสียประโยชน์ และถ้าหากแปรรูปได้สำเร็จองค์กรเอกชนที่มีอำนาจผูกขาดก็อาจจะทำให้ประชาชนเสียประโยชน์ นอกจากนี้ก็ยังมีประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งคุณชื่นชมก็ได้ชี้ให้เราเห็นว่ามีใครได้ ใครเสีย ถ้าจะให้ดิฉันสรุปในฐานะนักวิชาการ ดิฉันคิดว่า การแปรรูปแบบของไทยเราถ้าแปลกลับไปเป็นภาษาอังกฤษ ต้องแปลว่า Pseudo Privatization เพราะไม่ได้ดำเนินการตามหลักการที่ควรทำ ดิฉันต้องขอขอบคุณท่านวิทยากรทุกท่านที่มาในวันนี้ และขอบคุณทุกท่านที่ได้สนใจฟังค่ะ



รายชื่อเอกสารสรุปการสัมมนา  
(Seminar paper Series)

- หมายเลข 1 "ความยากจน แรงงาน และสวัสดิการ: โจทย์สำหรับรัฐและชุมชน"  
เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2550
- หมายเลข 2 "มาตรการ 18 ธันวาคม, Capital Controls และเศรษฐกิจไทย"  
เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2550
- หมายเลข 3 "แปรรูป กฟผ. แบบของไทย...มีอะไรน่าเป็นห่วง?"  
เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2548

