

บันทึก

เรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นคู่สัญญากับ
เอกชนได้แปรรูปเป็นเอกชน (กรณีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
แห่งประเทศไทยกับบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ กฟผ. ๑๐๐๐๐/๓๕๕๔๐ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ กฟผ.ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการที่ กฟผ.จะขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมระยะยอให้กับบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (บผฟ.)^๑ และ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไปแล้วนั้น^๒ โดยที่ใน ระหว่างการดำเนินการได้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมทำให้มีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้แล้ว กล่าวคือคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๕ ได้มีมติเห็นชอบตามบันทึก แนวทางการดำเนินงานในอนาคตของ กฟผ.ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการนโยบายไฟฟ้าและ คณะกรรมการนโยบายและพลังงานแห่งชาติ ตามบันทึกดังกล่าวได้กำหนดแผนการแปรรูป รัฐวิสาหกิจของ กฟผ.โดยปรับโครงสร้าง กฟผ.เป็นหน่วยธุรกิจแล้วเปลี่ยนแปลง กฟผ.เป็นบริษัท จำกัดและบริษัทมหาชนในที่สุด จากนั้นจึงนำ กฟผ.เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยรัฐยังคงถือหุ้นใหญ่ เพื่อให้สามารถควบคุมดูแลระบบไฟฟ้าของประเทศอย่าง ใกล้ชิดได้ต่อไป เมื่อวัตถุประสงค์สุดท้ายในการดำเนินการแปรรูป กฟผ.อยู่ที่การนำ กฟผ.ซึ่ง ได้รับการปรับโครงสร้างเป็นบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนแล้ว เข้าจดทะเบียนในตลาด หลักทรัพย์แห่งประเทศไทยดังนั้น เมื่อดำเนินการแปรรูป กฟผ.เสร็จสิ้น ส่วนราชการจะมีทุนอยู่ ใน กฟผ.รวมแล้วไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ซึ่งเป็นผลทำให้ กฟผ.ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เพื่อให้ กฟผ.สามารถดำเนินการให้ถูกต้องต่อไปได้ กฟผ.จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อที่ ๑ ขณะที่ กฟผ.ทำสัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้ากับ บผฟ.กฟผ.ยังมี สภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น กฟผ.และรัฐจะต้องรับผิดชอบในหนี้สินของกฟผ.โดยไม่จำกัด จำนวน และเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว กฟผ.จะไม่มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป หากแต่ จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแทน จึงมีปัญหาว่าเมื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจเสร็จแล้วจะให้ความ

^๑หนังสือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ด่วนมาก ที่ กฟผ. ๘๔๑๐๐/๑๒๑๙๑ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๖

^๒บันทึก เรื่อง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมระยะยอ ให้กับบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๕๖ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๖

รับผิดชอบของ กฟผ. และของรัฐที่มีต่อบผพ. และเจ้าหนี้อื่นซึ่งแต่เดิมมีโดยไม่จำกัด เปลี่ยนเป็นจำกัด รับผิดชอบในส่วนของกฟผ. และเปลี่ยนเป็นรัฐไม่ต้องรับผิดชอบอีกต่อไปโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก บผพ. และเจ้าหนี้เดิมหรือไม่

ปัญหาข้อที่ ๒ ในทางกฎหมายรัฐจะมีขั้นตอนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอย่างเช่น กฟผ. อย่างไร เพื่อให้ความคุ้มครองที่เป็นธรรมแก่เจ้าหนี้เดิมของ กฟผ. โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้โดยไม่จำกัดจำนวนจากกฟผ. และจากรัฐ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน กฟผ. และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อ กฟผ. ในฐานะคู่สัญญาของ บผพ. พ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยผลของการแปรรูป รับผิดชอบตามสัญญาของ กฟผ. รวมทั้งความรับผิดของรัฐที่มีอยู่ต่อบผพ. และเจ้าหนี้เดิมจะเปลี่ยนไปโดยอัตโนมัติโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก บผพ. และเจ้าหนี้เดิมหรือไม่ เห็นว่า ในขณะที่ทำสัญญา กฟผ. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความรับผิดไม่จำกัด การต่าง ๆ ที่ กฟผ. กระทำไปตามอำนาจหน้าที่จึงมีผลผูกพันรัฐด้วย แต่ถ้ามมีการแปรรูป กฟผ. เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๕ นั้นแล้ว สภาพของบริษัทที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปดังกล่าวจะมีฐานะเปลี่ยนแปลงไป โดยจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่มีความรับผิดจำกัด ไม่สืบทอดไปยังผู้ถือหุ้น (limited liability) ทั้งนี้ ไม่ว่ารัฐจะยังคงถือหุ้นอยู่จำนวนเท่าใด รัฐก็จะรับผิดชอบจำกัดตามจำนวนหุ้น สภาพความรับผิดของรัฐจะแตกต่างไปจากที่มีอยู่ตามสัญญาที่กระทำโดย กฟผ. จริงอยู่ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาลเช่นอย่าง กฟผ. นี้ จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกหน่วยงานเดิม เพราะ กฟผ. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และในการยุบเลิกหน่วยงานของรัฐโดยปกติจะมีการกำหนดในกฎหมายให้ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ และความรับผิด โอนไปเป็นของหน่วยงานใดด้วยเสมอ แต่ในกรณีนั้นเป็นการดำเนินการโอนสิทธิ หน้าที่ หนี้ และความรับผิด ภายในภาครัฐไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเท่านั้น มิใช่จะไปกำหนดให้สิทธิ หน้าที่ หนี้ และความรับผิดที่รัฐมีอยู่กับเอกชนต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมความผูกพันของรัฐต่อเอกชนในกรณีดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อไป ดังนั้น ในการแปรรูปกฟผ. นี้เมื่อสภาพของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่จากการแปรรูปมีสภาพความรับผิดที่แตกต่างไปจากเดิม หากจะให้บริษัทใหม่นี้เข้าไปรับผิดชอบแทน กฟผ. ตามสัญญาเดิม ผลจะเท่ากับเป็นการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ใหม่ อันเป็นการแปลงหนี้ (มาตรา ๓๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๓) ซึ่งไม่อาจเปลี่ยนไปได้เองโดยอัตโนมัติ แต่จำเป็นต้องทำความตกลงกับเจ้าหนี้เดิมด้วย เว้นแต่รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยออกกฎหมายให้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาของสิทธิหน้าที่ที่มีอยู่นั้นโดยตรง แต่กรณีนั้นรัฐก็ยังคงมีความผูกพันที่จะต้องจัดการเยียวยาความ

^๓มาตรา ๓๕๐ แปลงหนี้ใหม่ด้วยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ นั้น จะทำเป็นสัญญาระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้คนใหม่ก็ได้ แต่จะทำโดยขึ้นใจลูกหนี้เดิมหาได้ไม่

เสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นแก่เอกชนคู่สัญญาด้วย

ประเด็นที่สอง กฎหมายมีขั้นตอนอย่างไรในการให้ความคุ้มครองที่เป็นธรรมแก่เจ้าหนี้เดิมของรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูป โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้โดยไม่จำกัดจำนวนจากรัฐวิสาหกิจเดิมและจากรัฐ เห็นว่า การดำเนินการคุ้มครองเจ้าหนี้เดิมอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น เปรียบเทียบกับเจ้าหนี้ต่าง ๆ ก่อนการแปรรูป หรือดำเนินการแปรรูปโดยกำหนดในกฎหมายให้โอกาสเจ้าหนี้เดิมแสดงความยินยอมหรือคัดค้านการแปรรูปทำนองเดียวกับที่ถือปฏิบัติในกรณีควบบริษัทโดยหากไม่มีผู้ใดคัดค้านก็ให้อोनความผูกพันไปยังนิติบุคคลใหม่ แต่หากมีผู้คัดค้านก็ต้องจัดการชำระหนี้หนี้หรือหาประกันให้ไว้ เป็นต้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๖