

บันทึก

เรื่อง การให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและผลิตไฟฟ้า

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. ๒๔๓๐๐/๔๑๔๖๘ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๗ ความว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีโครงการจะให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและผลิตไฟฟ้าขายให้แก่ กฟผ.ตามนโยบายของรัฐบาล และในการดำเนินการดังกล่าว กฟผ.ได้พิจารณาทางเลือกในการดำเนินการไว้ ๒ ทาง คือ

๑. โครงการของ กฟผ. ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เช่น โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่ขาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๕ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ โดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า กฟผ.เป็นเพียงผู้กำหนดสถานที่ตั้ง กำหนดกำลังผลิต และรับผิดชอบการจัดหาเชื้อเพลิงให้

๒. กฟผ. กำหนดบริเวณที่ตั้งโรงไฟฟ้าไว้กว้าง ๆ และกำหนดกำลังผลิตที่ต้องการแต่ให้เอกชนเลือกเชื้อเพลิงได้หลายชนิด

เนื่องจากปัจจุบันการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินกิจการของรัฐนั้นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวถูกต้องตามกฎหมาย กฟผ. จึงขอหารือว่า ทางเลือกในการดำเนินการตาม ๑ หรือ ๒กฟผ.จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าโครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่จะให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้แก่ กฟผ. นั้น กฟผ.มีความประสงค์จะซื้อกระแสไฟฟ้าจากเอกชนเพื่อใช้ในการจัดส่งเข้าสู่ระบบของ กฟผ. และจำหน่ายให้แก่ประชาชนอีกต่อหนึ่ง ซึ่งในการนี้บางกรณี กฟผ.จะกำหนดสถานที่ตั้งของโรงไฟฟ้าไว้กว้าง ๆ กำหนดกำลังผลิตที่ต้องการและให้เอกชนเลือกเชื้อเพลิงได้หลายชนิด แต่บางกรณีกำหนดสถานที่ตั้งของโรงไฟฟ้าไว้ชัดเจน เช่น กรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่ขาม ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานผลิตไฟฟ้าของเอกชนและ กฟผ. มีระบบที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับเครือข่ายในการผลิตและการจำหน่ายไฟฟ้าที่ กฟผ. มีอยู่โดยบางกรณีจะมีการขายถ่านหินลิกไนต์ที่ กฟผ.ขุดได้ให้แก่เอกชนด้วย ซึ่งการดำเนินกิจการของเอกชนตามโครงการดังกล่าวจะขาดทุนหรือกำไรอย่างไรเป็นเรื่องที่เอกชนจะต้องรับผิดชอบแต่โดยลำพัง สำหรับปัญหาที่ว่า การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕

หรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีที่จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้จะต้องเป็น “โครงการ” ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ^๑ ซึ่ง “โครงการ” นั้น หมายถึง การลงทุนใน “กิจการของรัฐ” ที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป^๒ และ “กิจการของรัฐ” นั้น หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ มีอำนาจหน้าที่ต้องกระทำตามกฎหมาย หรือเป็นกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งโครงการที่ กฟผ.หรือมานี้ปรากฏว่า การดำเนินกิจการตามโครงการเป็นเรื่องที่เอกชนจะต้องรับผิดชอบในผลกำไรหรือขาดทุนเองแต่โดยลำพัง กฟผ.มิได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในผลกำไรหรือขาดทุนของกิจการนั้น กรณีจึงเป็นกิจการของเอกชนที่เอกชนดำเนินการเองโดยแท้ ส่วนในกรณีที่มีการจัดหาเชื้อเพลิงให้ก็เป็นเรื่องสัญญาซื้อขายตามปกติ ไม่มีการให้สิทธิที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้น การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจึงไม่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐ กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๗

^๑มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“๑๓๑

๑๓๑

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

๑๓๑

๑๓๑