

แผนแม่บท การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 ตามความเห็นของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) เกี่ยวกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายศุภชัย พานิชภักดิ์) เสนอ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. รัฐบาลได้รับความช่วยเหลือ จากธนาคารโลก ในโครงการเงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ (Economic Assistance Loan) โดยมีส่วนหนึ่งสำหรับโครงการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ได้คัดเลือก บริษัทอาเธอร์ แอนเดอร์สัน (Arthur Andersen) เป็นที่ปรึกษาในโครงการดังกล่าว ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2541 เป็นต้นมา ซึ่งในการดำเนินโครงการดังกล่าว มีระยะการดำเนินงานแบ่งเป็น ดังนี้

- ระยะที่ 1 จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (ระยะเวลา 2 เดือน) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติในวันที่ 1 กันยายน 2541
- ระยะที่ 2 จัดทำแผนงานรายสาขาและรายรัฐวิสาหกิจ (ระยะเวลา 4 เดือน)
- ระยะที่ 3 นำแผนงานไปสู่การปฏิบัติ (หลังจากนั้น)

การจัดทำร่างแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ได้มีการประสานงานกับกระทรวงเจ้าสังกัด และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับแผนงานรายละเอียดรายสาขา และรายรัฐวิสาหกิจ จะทำการศึกษาต่อไปร่วมกับ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งมีกำหนดแล้วเสร็จภายในเดือน ธันวาคม 2541 นี้

2. แผนแม่บทฯ มีเนื้อหาแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

2.1 ส่วนทั่วไป ประกอบด้วย 7 หัวข้อ คือ

1) จุดมุ่งหมายของแผนแม่บทฯ

แผนแม่บทฯ เป็นเอกสารกำหนดกรอบการปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระดับสูง เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับ รัฐบาล กระทรวงต่างๆ รัฐวิสาหกิจ นักลงทุน พนักงานรัฐวิสาหกิจ และสาธารณชนทั่วไป และกำหนดให้มีการจัดทำแผน ปฏิบัติการเป็นประจำทุกปี เพื่อปรับปรุง และทบทวนการดำเนินงาน สำหรับปีที่ผ่านมา และกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน สำหรับปีต่อไป

2) วัตถุประสงค์ของแผนแม่บทฯ

- ปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ โดยมีค่าบริการที่เหมาะสม
- ลดภาระทางการเงินของภาครัฐ ให้รัฐวิสาหกิจมีเงินลงทุนเพียงพอ สำหรับโครงการพื้นฐานที่สำคัญ และ
- ในขณะเดียวกัน ตอบสนองวัตถุประสงค์ การให้บริการทางสังคม และการสร้างงานที่ดีขึ้น

แผนแม่บทฯ มีเนื้อหาครอบคลุมสาขาธุรกิจสำคัญ 4 สาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน สาขาโทรคมนาคม สาขาขนส่ง และสาขาประปา อย่างไรก็ตาม แผนแม่บทฯ ได้กำหนดกรอบการแปรรูปสำหรับรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือจากสาขาที่ระบุข้างต้น และรวมเรียกว่าสาขาอื่นๆ

3) การจัดรูปแบบสถาบันเพื่อรับผิดชอบด้านการปฏิรูป (บทบาทและความรับผิดชอบ)

การดำเนินงานด้านการปฏิรูป และแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ควรเป็นไปอย่างมีเอกภาพ แผนแม่บทฯ จึงเสนอให้มีการ ศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) และคณะกรรมการทุนตามพระราชบัญญัติทุน ของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาในขณะนี้ ให้มีองค์ประกอบเหมือนกันและเรียกกรมเป็นคณะกรรมการ ปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (State-Owned Enterprises Reform Committee) โดยมีกระทรวงการคลังและ สศช. ร่วมเป็นฝ่ายเลขานุการ

4) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้ประเด็นด้านกฎหมายไม่เป็นอุปสรรค และเพื่อเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แผนแม่บทฯ ได้เสนอให้ดำเนินการด้านกฎหมายเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนกฎหมายที่มีอยู่แล้ว และส่วนกฎหมายใหม่

5) กรอบการกำกับดูแลขององค์กรกำกับอิสระ

5.1 หลักการสำคัญของการปฏิรูป แผนแม่บทฯ ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ คือ ให้ มีการแยกกันอย่างชัดเจน ระหว่างหน้าที่กำหนดนโยบาย หน้าที่กำหนดกำกับดูแล และหน่วยงานที่ดำเนินงาน

5.2 หลักการสำคัญขององค์กรกำกับ ข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล และระยะเวลาในการดำเนินการ สำหรับแต่ละสาขา ปรากฏในแผนแม่บทส่วนรายสาขา อย่างไรก็ตาม มีหลักการสำคัญอย่างเดียวกัน คือ องค์กรกำกับดูแลต้อง

- มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์และบทบาทหน้าที่
- มีทรัพยากรทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณพร้อม
- มีความเป็นอิสระตามที่พึงมี
- มีความสม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎระเบียบ
- มีความรับผิดชอบสาธารณะ

5.3 หน้าที่สำคัญขององค์กรกำกับดูแล องค์กรกำกับดูแลรายสาขามีหน้าที่สำคัญ เช่น การออกใบอนุญาต ประกอบกิจการ การกำหนดค่าบริการ การกำหนดคุณภาพการให้บริการ การสร้างกฎระเบียบเพื่อสร้าง การแข่งขันและป้องกัน

6) ปัญหาด้านแรงงานและสังคม

แผนแม่บทฯ ได้เสนอให้ศึกษาการจัดตั้งกองทุนพนักงานรัฐวิสาหกิจ (Employee Fund) ซึ่งอาจมีการจัดตั้ง กองทุนทั้งในระดับ รัฐวิสาหกิจบริหารโดยรัฐวิสาหกิจเอง และในระดับส่วนกลางบริหารโดยรัฐบาล สำหรับรายละเอียดวิธีการจัด การกองทุนดังกล่าว จะมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป และในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะคำนึงถึงกลไกการให้บริการและผลกระทบ ทางสังคมด้วย

7) การประชาสัมพันธ์

เพื่อให้มีการสื่อสารเกี่ยวกับการแปรรูป อย่างเป็นระบบ ได้มีการกำหนดรูปแบบ ของการประชาสัมพันธ์อย่าง ครอบคลุมและทั่วถึง ในทุกกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป กลุ่มเป้าหมายได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักลงทุน สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป รูปแบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ซึ่งจะดำเนินการในเบื้องต้นประกอบด้วย การจัดทำเว็บไซต์ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจัดทำ จดหมายข่าวรายสองเดือน แจกจ่ายให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการจัดสัมมนาเพื่อให้ ความรู้เรื่องการแปรรูป

2.2 ส่วนราชการ ประกอบด้วย 5 หัวข้อ คือ

- 1) **สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร** ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคม โดยมุ่งเน้นที่จะปฏิรูปกิจการในภาพรวม และแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านนี้ให้เกิดเสรีทางการตลาด
- 2) **สาขาประปา** ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คือ การประปานครหลวง การประปาสวนภูมิภาค และองค์การการจัดการน้ำเสีย โดยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ในกิจการประปาให้สามารถช่วยรัฐบาล ในการให้บริการน้ำประปาแก่ประชาชน ได้และควรดำเนินการ โดยการให้สัมปทาน
- 3) **สาขาขนส่ง** ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจ 14 แห่ง แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ การขนส่งทางบก การขนส่งทางน้ำ และการขนส่งทางอากาศ ซึ่งรูปแบบของการแปรรูป ที่ควรดำเนินการ คือการแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบ ด้านนโยบาย ด้านกำกับดูแล และด้านปฏิบัติการ ออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยให้กระทรวงคมนาคมเป็นกระทรวงที่ประมวลแนวนโยบาย โดยรับข้อเสนอจากกระทรวงอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้อง
- 4) **สาขาพลังงาน** ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วน ภูมิภาค และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยแบ่งเป็น 3 สาขา คือ สาขาไฟฟ้า สาขาก๊าซธรรมชาติและ สาขาน้ำมัน
- 5) **สาขาอื่นๆ** ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจ ซึ่งแบ่งย่อยออกได้เป็น 5 กลุ่ม คือ ธนาคาร อุตสาหกรรม การพาณิชย์ และบริการ การเกษตร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยแผนแม่บทฯ ได้กำหนดเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญในการแปรรูป หรือเพิ่มบทบาท ภาคเอกชน ได้แก่ (1) ระดับความจำเป็นของรัฐบาลที่ต้องอยู่ในธุรกิจหนึ่งๆ และ (2) ระดับความเป็นไปได้ใน การเพิ่มบทบาทภาค เอกชน จากการศึกษาเบื้องต้นตามเกณฑ์ข้างต้น สามารถแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

- กลุ่มที่ 1 รัฐบาลหมดความจำเป็น ในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจโดยสิ้นเชิง
- กลุ่มที่ 2 ปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจเพื่อแปรรูปในอนาคต
- กลุ่มที่ 3 แยกธุรกิจหลักที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลออกมาโดยยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ และแปรรูปกิจการในส่วนที่ เหลือ
- กลุ่มที่ 4 คงสภาพรัฐวิสาหกิจ

แนวทางในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงานสรุปได้ ดังนี้

ความเป็นมา

การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาพลังงานได้มีการดำเนินงานและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบทบาทของภาค เอกชนในปัจจุบันจะอยู่ใน รูปของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเอกชนรายใหญ่ (IPPs) และผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเอกชนรายย่อย (SPPs) ใน ส่วนของภาคการกลั่นน้ำมัน การจำหน่าย ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และการสำรวจก๊าซธรรมชาติเป็นตลาดที่เปิดให้มีการแข่งขัน เสรีแล้วในปัจจุบัน

หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในสาขาพลังงานในภาคการผลิตและจัดจำหน่าย มีดังต่อไปนี้

แผนภาพ 4.1
หน่วยงานหลักในสาขาพลังงาน

หน่วยงาน	บทบาทและหน้าที่
ไฟฟ้า	
กฟผ.	ผลิตและจัดส่งไฟฟ้า
กฟน.	จำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ
กฟภ.	จำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนในพื้นที่ ที่ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของ กฟน.
IPPs	ผลิตไฟฟ้า
SPPs	ผลิตไฟฟ้า
ก๊าซธรรมชาติ	
ปตท. ก๊าซ	สำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติ (ผ่านทาง ปตท.สผ.) จัดส่งและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ
บริษัทเอกชน	สำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติ
น้ำมัน	
ปตท. น้ำมัน	นำเข้า กลั่น (ผ่านทางบริษัทในเครือ) และจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม
บริษัทเอกชน	กลั่นและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม

วัตถุประสงค์ของสาขาพลังงาน

- เพิ่มการแข่งขันในกิจการพลังงาน ทำให้กิจการพลังงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และผู้บริโภคมีพลังงานใช้อย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสม
- ลดภาระการลงทุนของรัฐบาลและลดภาระหนี้สินของรัฐ
- เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศ เช่น ในกรณีของโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเอกชนรายย่อย ซึ่งใช้ระบบพลังงานความร้อนร่วม (Cogeneration) เป็นต้น
- ผู้บริโภคได้รับบริการและคุณภาพไฟฟ้าที่ดีขึ้น ในราคาที่เป็นธรรมและปลอดภัย
- สนับสนุนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ในการพัฒนาสาขาพลังงานของประเทศ
- ช่วยพัฒนาตลาดทุน

โครงสร้างอุตสาหกรรมในอนาคต

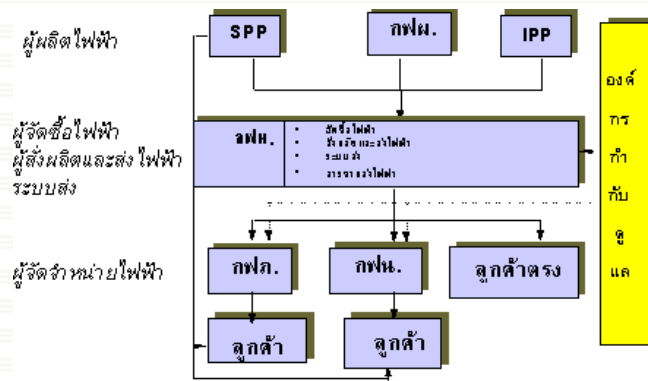
สาขาไฟฟ้า

โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้า และขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงไปสู่โครงสร้างในอนาคต นำเสนอดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 : กฟผ. คงสถานะของผู้ซื้อและผู้จัดหาพลังงานหลักของประเทศ

ระยะเวลา : ตั้งแต่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา - ปี 2544

แผนภาพ 4.2
โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต - ขั้นที่ 1



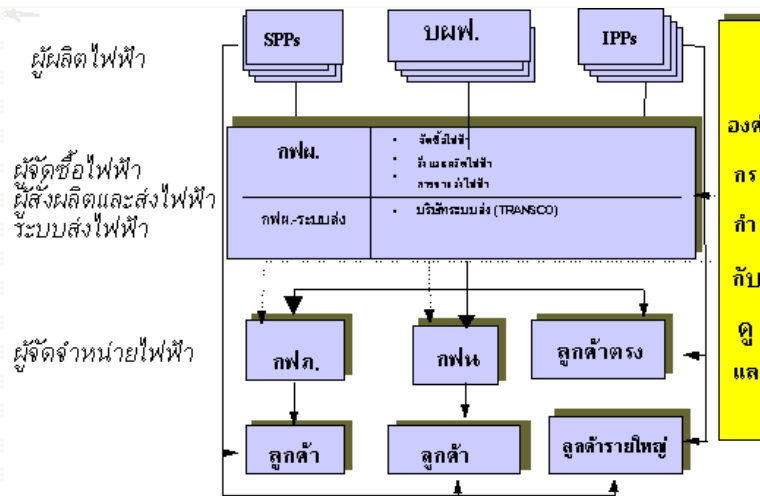
แปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด โดยหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยของ กฟผ. จะดำเนินงานในลักษณะของศูนย์กำไร พร้อมทั้งแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรีให้กับภาคเอกชน ทั้งนี้ จะมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล เข้ามาดูแลเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินงาน อย่างไม่เป็นธรรมของหน่วยธุรกิจระบบส่งต่อผู้ผลิตไฟฟ้า

ในขั้นตอนนี้ กฟผ. จะยังคงดำรงสถานะเป็นผู้ซื้อและผู้จัดหาไฟฟ้าหลักของประเทศ กฟน. และ กฟภ. ยังคงมีหน้าที่ ในการจัดจำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนภายใต้ความรับผิดชอบเช่นเดิม (ยกเว้น ในกรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้าขอซื้อไฟฟ้าโดยตรง จากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเอกชนรายย่อย)

ขั้นที่ 2 : บริษัท กฟผ. ยังคงสถานะศูนย์กลางในการซื้อไฟฟ้า แต่เปิดโอกาสให้บุคคลที่สามสามารถเข้าสู่ระบบส่ง หรือระบบจำหน่ายได้

ระยะเวลา : ตั้งแต่ปี 2544 - 2546

แผนภาพ 4.3
โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต - ขั้นที่ 2



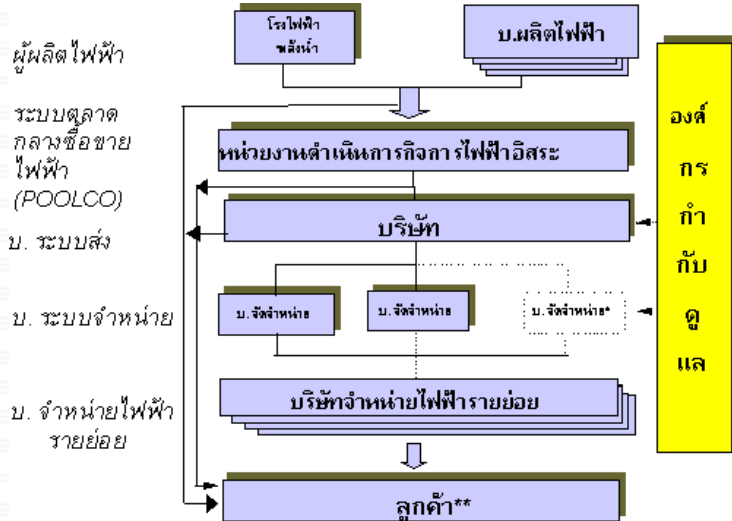
หมายเหตุ บผฟ. หมายถึง บริษัทผลิตไฟฟ้า

บริษัท กฟผ. จะยังคงดำรงสถานะศูนย์กลางในการซื้อไฟฟ้า โดยจะมีการแปรรูปหน่วยธุรกิจระบบส่งและ หน่วยธุรกิจอื่นๆ เป็นบริษัทลูกภายใต้ บริษัท กฟผ. ซึ่งจะมีสถานะเป็นบริษัทร่วมทุน (Holding Company) นอกจากนี้ จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่สาม สามารถเข้าสู่ระบบส่งไฟฟ้าได้

ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าสามารถขายไฟฟ้าโดยตรง ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า โดยการใช้สายส่ง ของบริษัทระบบส่ง และสายจำหน่ายไฟฟ้าของ กฟน. หรือ กฟภ.

ขั้นที่ 3 : การแข่งขันอย่างเสรีในการขายส่งไฟฟ้า (Power Pool) และการเปิดให้มีการแข่งขันในระดับลูกค้ารายย่อย (Retail Competition)
ระยะเวลา : ตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นไป

แผนภาพ 4.4
โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอนาคต - ขั้นที่ 3



หมายเหตุ

* จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อกำหนดจำนวนบริษัทจัดจำหน่าย (DISCOs) ที่เหมาะสม

** ผู้บริโภคที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้ามาก ในระดับหนึ่ง จะสามารถซื้อไฟฟ้าได้โดยตรง จากบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้า (GENCOs) หรือจากระบบ ไฟฟ้าส่วนกลาง (Power Pool) ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแล จะเป็นผู้รับผิดชอบ ในการกำหนดคุณสมบัติ ของผู้บริโภคดังกล่าว

โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในระยะยาว ของประเทศไทย จะเป็นโครงสร้างที่เปิดโอกาส ให้มีการแข่งขันในอุตสาหกรรม ซึ่งโครงสร้างดังกล่าว เป็นโครงสร้างที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โครงสร้างที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน จะสร้างการแข่งขันในระดับของผู้ผลิตไฟฟ้า (Generating Companies - GENCOs) ทั้งในแง่ของการแข่งขันในการ ขายไฟฟ้าผ่านระบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) และในแง่ของการขายตรงให้กับลูกค้ารายใหญ่

ภายใต้ระบบนี้ หน่วยงานดำเนินการกิจการไฟฟ้าอิสระ (Independent System Operator - ISO) ทำหน้าที่เสมือน ตลาดซื้อขายไฟฟ้า โดยมีการจัดตั้งระบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) ทั้งนี้หน่วยงานดำเนินการกิจการไฟฟ้าอิสระ จะไม่มีหน่วยผลิตไฟฟ้า เป็นของตัวเอง เพื่อสร้างความเป็นอิสระในการดำเนินงาน บริษัทระบบส่ง (Transmission Company - TRANSCO) จะเป็นบริษัทอิสระ ที่แยกจากหน่วยงานดำเนินการกิจการไฟฟ้าอิสระ องค์กรกำกับดูแลของประเทศ จะเป็นผู้กำกับดูแลบริษัทระบบส่ง เพื่อสร้างความมั่นใจว่า บุคคลที่สามารถเข้าสู่ระบบไฟฟ้า ของประเทศได้ในราคาที่เหมาะสม

บริษัทระบบจำหน่าย (Distribution Companies - DISCOs) จะเป็นผู้รับผิดชอบในระบบจำหน่ายไฟฟ้า ภายในเขตพื้นที่ ความรับผิดชอบของตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของบริษัทระบบจำหน่ายจะเป็นระบบผูกขาด องค์กรกำกับดูแล จะเข้ามาดูแลในด้านหลักเกณฑ์ และระดับราคา ในการเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า ในการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับลูกค้ารายย่อยนั้น อาจจะเป็นหน้าที่ของบริษัทระบบจำหน่าย (DISCOs) หรือบริษัทจำหน่ายไฟฟ้ารายย่อยอิสระอื่นก็ได้

ประเด็นสำคัญสำหรับสาขาไฟฟ้า

ประเด็นสำคัญในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้า ไปสู่โครงสร้างที่เปิดให้มีการแข่งขัน ระหว่างภาคเอกชน มี 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การปรับโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ความสำเร็จในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม มีปัจจัยขึ้นอยู่กับการมีหน่วยงานกลางเป็นผู้อนุมัติและประสานงาน และ ความชัดเจนระหว่าง การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแล ซึ่งในขณะนี้ สพข. อยู่ระหว่างจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสาขา พลังงานขึ้น

สพข. จะรับผิดชอบในการปรับโครงสร้างสาขาพลังงานต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการดังกล่าว สพข. จะ ประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. อัตราค่าไฟฟ้าในตลาดแข่งขันเสรี

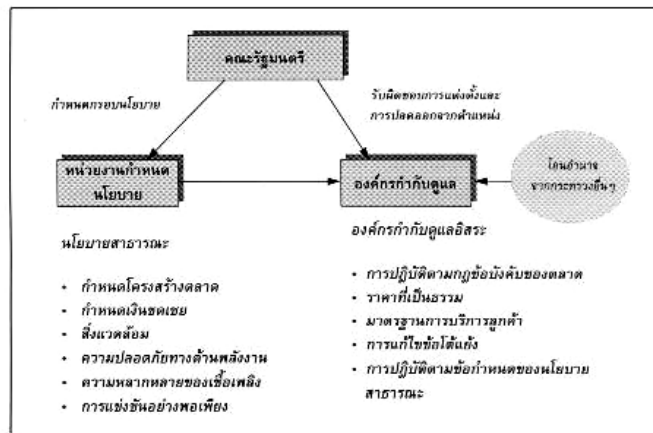
ในปัจจุบัน อัตราค่าไฟฟ้าขายส่งที่ กฟผ. ขายให้กับ กฟน. มีอัตราสูงกว่าราคาที่ กฟผ. ขายให้กับ กฟภ. (เก็บเงินเพิ่มสำหรับค่าไฟฟ้าของ กฟน. ในขณะที่ให้เงินชดเชยในส่วนของค่าไฟฟ้าของ กฟภ.) เพื่อให้ กฟภ. สามารถขายไฟฟ้าให้กับ ลูกค้าได้ในอัตราเดียวกับ กฟน.

ดังนั้น ในการที่จะรักษาอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศ ให้อยู่ในระดับเดียวกันในตลาดแข่งขันเสรี มีความจำเป็นที่จะต้อง พัฒนาแนวทางในการ กำหนดเงินชดเชยขึ้นมา เพื่อเป็นการสนับสนุนการแข่งขันอย่างเสมอภาค สำหรับผู้แข่งขันในตลาดที่มีความแตกต่างกัน

3. สัญญาซื้อขายไฟฟ้าในตลาดแข่งขันเสรี

สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง กฟผ. กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ณ ปัจจุบัน อยู่บนพื้นฐานที่ กฟผ. เป็นผู้รับผิดชอบ หลักในการซื้อและจัดหาไฟฟ้า เมื่อโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าพัฒนา ไปสู่โครงสร้างที่เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ทั้งในส่วนของการผลิตไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้ารายย่อย จึงต้องมีการปรับปรุงสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวจะอยู่ บนพื้นฐานที่เป็นที่ตกลงกันของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

แผนภาพ 4.6
โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลในอนาคต



ในการปฏิรูปโครงสร้างสาขาพลังงานนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องวางกรอบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อสร้างความเสมอภาค ในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจ และบริษัทเอกชน โดยจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระแยกออกมาจาก สพข. เพื่อเข้ามารับผิดชอบในเรื่องของการกำกับดูแล ในสาขาไฟฟ้าและก๊าซ

แผนปฏิบัติการ

ในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงาน ให้ไปสู่โครงสร้างที่มีการแข่งขันเสรีในอนาคตนั้น สพข. และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง จะต้องทำการศึกษาถึงแผนงาน และระยะเวลาในการปรับตัว เพื่อไปสู่โครงสร้างดังกล่าว แผนงานและระยะเวลา ที่จะต้องปฏิบัติ มีดังต่อไปนี้

การปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรม

สาขาไฟฟ้า

- ศึกษาเพื่อกำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันภายในปี 2542
- จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อใช้ในการดำเนินงาน ในเรื่องของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ภายในสิ้นปี 2543
- กำหนดแนวทางในการให้บุคคลที่สามเข้าสู่ระบบส่งไฟฟ้าภายในปี 2544
- เริ่มอนุญาตให้บุคคลที่สามเข้าสู่ระบบไฟฟ้าภายในปี 2545
- เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในการซื้อไฟฟ้าในระบบส่งภายในปี 2546
- จัดตั้งศูนย์กลางในการซื้อไฟฟ้าระบบส่ง (Power Pool) ภายในปี 2546
- จัดตั้งผู้ดำเนินงานควบคุมระบบอิสระภายในปี 2546
- เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในระบบจำหน่ายไฟฟ้าตั้งแต่ปี 2546

สาขาก๊าซธรรมชาติ

- ศึกษากำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรมก๊าซธรรมชาติภายในปี 2541
- ทำการศึกษากำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรมก๊าซธรรมชาติในรายละเอียด ภายในครึ่งปีแรกของปี 2542
- กำหนดแนวทางในการให้บุคคลที่สามเข้าสู่ระบบ ในครึ่งปีแรกของปี 2542
- เปิดให้มีการแข่งขันเสรี เริ่มต้นตั้งแต่ปี 2543 (หลังจากกิจกรรมด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องได้มีการเตรียมการเรียบร้อยแล้ว)

การปฏิรูปงานทางด้านกฎหมายและงานกำกับดูแล

- เสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อขออนุมัติกฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล สำหรับสาขาพลังงาน ภายในปี 2542
- เสนอกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อขออนุมัติกฎหมายในการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม ภายในปี 2543
- จัดเตรียมแผนงานในการดำเนินงาน เพื่อจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2542 ถึงปี 2543

แผนปฏิบัติงานสำหรับรัฐวิสาหกิจ

กฟผ.

- แปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท จำกัด ภายในปี 2542
- แปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรี ภายในปี 2542
- แปลงสภาพเป็นบริษัท จำกัด และแปรรูปโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะก่อสร้าง เริ่มตั้งแต่ปี 2542
- แปรรูปหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยให้อยู่ในรูปบริษัท จำกัด ในปี 2544
- แปรรูปบริษัททยอย ตั้งแต่ปี 2545

กฟน. / กฟล.

- จัดตั้งธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจภายในปี 2543
- แปรสภาพหน่วยธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของบริษัทลูกภายในปี 2544
- จัดตั้งกิจการด้านระบบจำหน่าย และจัดจำหน่ายให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจ ที่มีการแยกต้นทุนภายในปี 2544
- ปรับโครงสร้าง กฟล. ให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจที่แบ่งตามภูมิภาคภายในปี 2544
- แปรรูปบริษัทธุรกิจเสริมตั้งแต่ปี 2545
- แปรสภาพหน่วยธุรกิจด้านระบบจำหน่ายไฟฟ้า และธุรกิจด้านจัดจำหน่ายให้อยู่ในรูปของบริษัทจำกัด
 - กฟน. ตั้งแต่ปี 2544
 - กฟล. ตั้งแต่ปี 2546
- แปรรูปธุรกิจหลัก

- กฟน. ตั้งแต่ปี 2546
- กฟล. ตั้งแต่ครึ่งปีหลังของปี 2547

แผนภาพ 4.7 แผนปฏิบัติการสาขาพลังงาน

	2541			2542			2543	2544	2545	2546	2547
	ก.ค.	พ.ค.	ธ.ค.	ม.ค. - มิ.ย.	ก.ค. - ธ.ค.						
1. การปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรม											
1.1 ไฟฟ้า											
1. กำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรม											
2. จัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม											
3. กำหนดแนวทางการให้บุคคลที่สามเข้าสู่ระบบ (TPA)											
4. เริ่มอนุญาตให้บุคคลที่สามเข้าสู่ระบบ (TPA)											
5. เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในการซื้อไฟฟ้า											
6. จัดตั้งตลาดกลางในการซื้อขายไฟฟ้าใน Power Pool											
7. จัดตั้งผู้ดำเนินงานควบคุมระบบอิสระ (ISO)											
8. เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในระบบจำหน่ายไฟฟ้า											
1.2 กิจธรรมชาติ											
1. กำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรม											
2. ทำการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างอุตสาหกรรม											
3. กำหนดแนวทางการให้บุคคลที่สามเข้าสู่ระบบ (TPA)											
4. เปิดให้มีการแข่งขันเสรี											
2. การปฏิรูปรองานทางด้านกฎหมายและกำกับดูแล											
2.1 คณะรัฐมนตรีอนุมัติกฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลสำหรับสาขาพลังงาน											
2.2 รัฐสภาอนุมัติกฎหมายการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม											
2.3 การดำเนินงานในส่วนขององค์กรกำกับดูแล : จัดทำโครงสร้างองค์กร แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร จัดทำบุคลากรระดับสูง											

	2541			2542			2543	2544	2545	2546	2547
	ก.ค.	พ.ค.	ธ.ค.	ม.ค. - มิ.ย.	ก.ค. - ธ.ค.						
3.1 กฟผ.											
1. แปรสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด											
2. แปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรี											
3. แปรสภาพเป็นบริษัทจำกัด และแปรรูปโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะก่อสร้าง											
4. แปรสภาพหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด											
5. แปรรูปบริษัทย่อย											
3.2 กฟน. / กฟล.											
1. จัดตั้งธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจ											
2. แปรสภาพหน่วยธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของบริษัทลูก											
3. จัดตั้งกิจการด้านระบบจำหน่ายและด้านจัดจำหน่ายให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจที่มีการแยกต้นทุน											
4. ปรับโครงสร้าง กฟล. ให้อยู่ในรูปของหน่วยธุรกิจที่แบ่งตามภูมิภาค											
5. แปรรูปบริษัทธุรกิจเสริม											
6. แปรสภาพหน่วยธุรกิจด้านระบบจำหน่ายไฟฟ้าและธุรกิจด้านจัดจำหน่ายให้อยู่ในรูปของบริษัทจำกัด											
- กฟน.											
- กฟล.											
7. แปรรูปบริษัทธุรกิจหลัก											
- กฟน.											
- กฟล.											
3.3 ปตท.											
1. แปรสภาพ ปตท. ให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด											
2. แปรรูป ปตท.											

หมายเหตุ: การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แสดงให้เห็นถึงขั้นตอน ในช่วงเริ่มต้น และช่วงต่อเนื่องของการแปรรูป



สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 41 เดือนกรกฎาคม-กันยายน 2541