

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยรัฐบาล มีภารกิจในการจัดหาพลังงานและแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อการพัฒนาประเทศ ตอบสนองความต้องการไฟฟ้าแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าทุกประเภทให้เพียงพอต่อความต้องการและมีความมั่นคงในระบบการจ่ายกระแสไฟฟ้า โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2512

การพัฒนาประเทศและการเจริญเติบโตของประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาในอดีต ส่งผลให้ความต้องการใช้พลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานไฟฟ้าของประเทศเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทำให้ กฟผ. ต้องผลิตและขยายกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าไปพร้อมกันอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ กฟผ. มีขนาดองค์กรใหญ่และมีเงินลงทุนในกิจการจำนวนมาก จำนวนผู้ปฏิบัติงานเมื่อเริ่มก่อตั้งจำนวน 6,324 คน¹ ในปี พ.ศ.2512 เพิ่มขึ้นเป็น 31,959 คน ณ สิ้นสุดปีงบประมาณ 2540 สิ้นทรัพย์ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2513 จำนวน 6,880 ล้านบาท เพิ่มเป็น 316,060 ล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ 2540 โดยมีหนี้สินระยะยาว 153,310 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นหนี้ต่างประเทศถึง 114,259 ล้านบาท²

รัฐบาลประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและรุนแรงมาตั้งแต่ปี 2540 จนกระทั่งในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ได้มีการเปลี่ยนระบบแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นแบบลอยตัวภายใต้การจัดการและรัฐบาลได้ตัดสินใจขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทำให้ กฟผ. ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากภาระหนี้สินระยะยาวในปี พ.ศ.2540 จำนวน 153,310 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินกู้ต่างประเทศสูงถึง 114,259 ล้านบาท มีผลทำให้ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนถึง 30,036 ล้านบาท ประกอบกับลูกค้ารายใหญ่ที่สำคัญคือ การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ประสบปัญหาในการเรียกเก็บหนี้จากลูกค้า ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ให้ กฟผ. ได้ครบ จึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อสภาพคล่องของ กฟผ.

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นภาระผูกพันหนึ่งที่รัฐบาลต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทำได้ทำไว้กับ IMF โดยรัฐบาลได้กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือ

¹ ฝ่ายทรัพยากรบุคคล การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, สถิติจำนวนผู้ปฏิบัติงาน ณ สิ้นปีงบประมาณ 2512.

² การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี 2540, หน้า 79.

เหลือทางวิชาการและการเงินฉบับที่ 3 ในส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานว่า “กฟผ. จะเร่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและส่งเสริมการแข่งขันโดยมีนโยบายกว้าง ๆ ที่จะส่งเสริมให้บริษัทเอกชนอิสระผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อให้มีการแข่งขัน ทั้งนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะขายหุ้นในบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) และหน่วยธุรกิจผลิตไฟฟ้า 2 ในปี 2541 สำหรับในระยะยาวทางการมีความประสงค์ที่จะแยกการดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยออกเป็น 2 ส่วน คือบริษัทผลิตไฟฟ้า และบริษัทจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้จะได้รับการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนในที่สุด”³

ความเป็นจริงที่ผ่านมารัฐบาลในแต่ละสมัยมีแนวคิดที่จะทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรวมทั้ง กฟผ. อย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากขนาดขององค์กรที่ใหญ่และการมีสภาพแรงงานที่เข้มแข็งก่อให้เกิดอุปสรรคและแรงต่อต้านภายในองค์กร ทำให้การแปรรูปไม่สามารถปฏิบัติได้ตามนโยบาย

แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ปรากฏขึ้นในปี 2535 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2535 กำหนดขั้นตอนการแปรรูป กฟผ. โดยการ

1. ปรับ กฟผ. ให้เป็นรัฐวิสาหกิจขั้นดี
2. ปรับโครงสร้างองค์กรให้อยู่ในรูปหน่วยธุรกิจ
3. จัดตั้งบริษัทจำกัด / บริษัทมหาชน
4. กระจายหุ้นบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์

กฟผ. ได้ดำเนินการตามมติ ครม. มาถึงขั้นตอนที่ 3 ในต้นปี พ.ศ.2540 ได้เกิดกระแสคัดค้านจากสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. (สพร.กฟผ.) สภาพภาพแรงงาน กฟผ. (เดิม) ได้มีการเจรจาระหว่าง สพร. กฟผ. ฝ่ายจัดการ และรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแล กฟผ. หลายครั้ง จนในที่สุดได้เห็นชอบที่จะให้ชะลอการแปรรูปไว้ก่อน

จากสภาพปัญหาที่กระทบ กฟผ. ทั้งปัญหาการเงินภายในและปัญหาที่เกิดจากความจำเป็นภายนอกที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงไว้กับ IMF ทำให้ กฟผ. ไม่อาจหลีกเลี่ยงการแปรรูปได้ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญคือ รัฐบาล ฝ่ายจัดการของ กฟผ. และสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. ต่างเห็นความจำเป็นและยอมรับในหลักการเกี่ยวกับการแปรรูป กฟผ.

³ ธนาคารแห่งประเทศไทย, บันทึกแนวทางดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย, สิ่งแนบหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, 24 กุมภาพันธ์ 2541.

อย่างไรก็ตามด้วยขนาดขององค์กรที่ใหญ่ โครงสร้างที่สลับซับซ้อน ภารกิจรับผิดชอบที่หลากหลาย ทรัพยากรในความรู้และบุคลากร ตัวอย่างการแปรรูป มีทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวในต่างประเทศ รูปแบบและทางเลือกที่หลากหลายในการแปรรูป ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีทั้งภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคธุรกิจ รวมตลอดถึงกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปโดยตรง ทำให้การแปรรูป กฟผ. ในทางปฏิบัติยังมีหลายประเด็นที่ต้องพิจารณาและสร้างความเห็นชอบร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและหลายประเด็น ดังนั้น จึงเห็นควรที่จะทำการศึกษากการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ปี 2541 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด รูปแบบ และวิธีการแปรรูปตามแนวทางของรัฐบาล ฝ่ายบริหาร กฟผ. และสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้เสนอผู้บริหาร กฟผ. เพื่อนำไปปรับใช้กับการแปรรูป กฟผ. เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงแนวคิดรูปแบบและวิธีการแปรรูปตามแนวทางของรัฐบาล ฝ่ายบริหาร กฟผ. และสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. ในปี พ.ศ.2541 และเสนอทางเลือกให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

1.3 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

- ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิดรูปแบบและวิธีการแปรรูป กฟผ. ตามแนวทางของรัฐบาลฝ่ายบริหาร กฟผ. และสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. ในปี พ.ศ.2541

- วิธีการศึกษา

การศึกษาได้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารสิ่งพิมพ์เผยแพร่ของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. เอกสารประชาสัมพันธ์การแปรรูปของ กฟผ. รายงานการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษา กฟผ. ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล บทความและข่าวจากหนังสือพิมพ์ หนังสือและเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารรัฐวิสาหกิจ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รายงานการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาโดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิ โดยการออกแบบสอบถามจากฝ่ายบริหาร กฟผ. และผู้นำแรงงาน กฟผ. โดยใช้วิธีสอบถามแบบเจาะจง จากประชากรทั้งหมด ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฟผ. (ผู้นำแรงงาน)	30	คน
2. ฝ่ายบริหารระดับสูงตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการฝ่ายขึ้นไป	118	คน
รวม	148	คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามและการประเมินการรับรู้รับทราบข้อมูลทั่วไปที่จะมีอิทธิพลต่อการแปรรูป กฟผ.

ส่วนที่ 2 ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามต่อแนวคิด รูปแบบ และวิธีการแปรรูป

ส่วนที่ 3 ความคาดหวังของผู้ตอบแบบสอบถามต่อสภาพขององค์การภายหลังการแปรรูป รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ที่ผู้ตอบแบบสอบถามคาดว่าจะมี และข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถามต่อการแปรรูป

โดยใช้ Likert Scale ในการวัดความเห็นและความคาดหวังออกเป็น 5 ระดับคือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ซึ่งจะให้คะแนนจากมากไปน้อยคือ 5,4,3,2 และ 1 ตามลำดับ

จากนั้นนำมาประมวลผลโดยใช้โปรแกรมประมวลผล SPSS ซึ่งสถิติที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

เพื่อทราบแนวคิดและรูปแบบที่ชัดเจนในการแปรรูปของรัฐบาล ฝ่ายบริหารของ กฟผ. และแนวทางของกลุ่มผู้นำแรงงาน กฟผ. พร้อมทั้งเสนอแนวทางสำหรับ กฟผ. ต่อผู้บริหารเพื่อพิจารณาประกอบแปรรูป กฟผ. ต่อไป

1.5 นิยามศัพท์

1. รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การของรัฐบาลที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 เช่น บริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ไม่รวมหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายเฉพาะที่ไม่เป็นหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นต้น

2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์ แนวนโยบาย แห่งรัฐ กระบวนการและวิธีการเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพการดำเนินงาน กิจการของภาครัฐบาลให้มีลักษณะเช่นเดียวกับเอกชน โดยการเปลี่ยนแปลงและปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลดังกล่าวในกิจการ นั้น ๆ อาจทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

การแปรรูปโดยไม่กระทบต่อฐานะการเป็นเจ้าของกิจการ รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของกิจการตามเดิม แต่ภารกิจในการดำเนินงานรัฐหรือส่วนงานของรัฐมิได้จัดทำเอง แต่มอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน

การแปรรูปโดยการเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของกิจการ โดยรัฐไม่ประสงค์ให้กิจการนั้น ๆ เป็นของรัฐอีกต่อไป โดยการขายทรัพย์สิน หรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐมีอยู่ในกิจการนั้น ๆ ให้เอกชนไป โดยรัฐบาลอาจคงส่วนการเป็นเจ้าของไว้เพียงส่วนน้อยหรือไม่ถือเลยก็ได้

ซึ่งทั้ง 2 ลักษณะ อาจกระทำได้ในรูปแบบดังต่อไปนี้

2.1 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (Contract-Out)

2.2 การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (Lease Contract)

2.3 การให้สัมปทานภาคเอกชน (Concession)

2.4 การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture)

2.5 การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint-Venture)

2.6 การให้เอกชนลงทุนดำเนินการ แต่รัฐรับซื้อผลผลิตหรือวิธีการ (Build-Own-Operate)

2.7 จำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ (Trade Sale and Liquidation)

3. กฟผ. / EGAT หมายถึง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน มีหน้าที่ผลิตจัดหาและจัดส่งพลังงานไฟฟ้า

4. กฟน. / MEA หมายถึง การไฟฟ้านครหลวง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน มีหน้าที่จำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ

5. กฟภ. / PEA หมายถึง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีหน้าที่จำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ ยกเว้น กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ

6. บมฟ. / EGCO บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด หน่วยงานหนึ่งของ กฟผ. ที่ได้แปรรูปเป็นบริษัทเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโครงการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ มีโรงไฟฟ้าระยอง และโรงไฟฟ้า ขนอมอู่ในความดูแล โดย กฟผ. ยังคงถือหุ้นไว้ส่วนหนึ่ง

7. สพช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแล กิจการพลังงานของประเทศ

8. กนร. หมายถึง คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจหน่วยงานรัฐ ซึ่งรับผิดชอบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

9. IPP (Independent Power Producer) / ผู้ผลิตไฟฟ้า เอกชนรายใหญ่ / ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ หมายถึง ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ที่ลงทุนก่อสร้างและผลิตกระแสไฟฟ้าแล้วทำสัญญาขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับ กฟผ. เป็นโครงการที่ให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจการพลังงานของประเทศ และลดการลงทุนภาครัฐ

10. SPP (Small Power Producer) / ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายย่อย / ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก หมายถึง โครงการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนซึ่งผลิตไฟฟ้าโดยใช้ระบบความร้อนร่วม (Cogeneration) หรือโดยใช้พลังงานนอกูปแบบ เช่น กากอ้อย, แกลบ, เศษไม้ หรือขยะเป็นเชื้อเพลิง มีกำลังผลิตไม่มาก มีวัตถุประสงค์ในการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ในกิจการของตนเอง พลังงานส่วนเกินที่เหลือจากการใช้ขายให้กับ กฟผ. เป็นหนึ่งในโครงการความร่วมมือระหว่าง กฟผ. สพช. และภาคเอกชนที่ ส่งเสริมการใช้พลังงานให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

11. สพร.กฟผ. หมายถึง สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรแรงงานของผู้ปฏิบัติงาน กฟผ.

12. พรบ.ทุนฯ หมายถึง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นกฎหมายกลางซึ่งถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีสาระสำคัญคือแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐให้เป็นทุนเรือนหุ้นของ รัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัทจำกัด เพื่อความสะดวกในการกระจายหุ้นเพิ่มบทบาทของเอกชนและลดบทบาทของรัฐในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งลงในอนาคต

13. Generation หมายถึง ระบบการผลิตกระแสไฟฟ้า

14. ระบบส่ง / Transmission System / Grid หมายถึง ระบบส่งกระแสไฟฟ้าโดยผ่านโครงข่ายสายไฟฟ้าแรงสูงของ กฟผ. ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศไทย

15. Distribution หมายถึง ระบบการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าไปยังผู้บริโภค

16. GENCOs หมายถึง บริษัทผลิตไฟฟ้า

17. TRANSCO หมายถึง บริษัทระบบส่งกระแสไฟฟ้า

18. DISCOs หมายถึง บริษัทจำหน่ายกระแสไฟฟ้า

19. PPA (Power Purchase Agreement) หมายถึงสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ กฟผ. ทำไว้กับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนในอนาคต จะหมายถึงสัญญาที่ผู้ผลิตไฟฟ้าทำไว้กับผู้รับซื้อขายไฟฟ้า

20. Power Pool หมายถึง ตลาดกลางในการซื้อขายไฟฟ้าโดยเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตแต่ละรายประมูลเสนอขายไฟฟ้าที่ตนผลิตไว้ โดยผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดจะถูกเลือกก่อนเป็นลำดับแรก ส่วนผู้เสนอราคาถูกรองลงไปจะได้รับเลือกในลำดับถัดไปจนกว่าจะได้ปริมาณไฟฟ้าทั้งหมดตามความต้องการของลูกค้า ซึ่งวิธีการนี้เชื่อว่าจะทำให้ผู้บริโภคได้ประโยชน์สูงสุด

21. ISO (Independent System Operator) หมายถึง หน่วยงานควบคุมระบบอิสระ มีหน้าที่ในการกำหนดลำดับการจ่ายไฟตามราคาที่ประมูลเข้ามาในระบบ โดยยึดราคาที่ต่ำที่สุดเป็นหลัก รวมทั้งรับผิดชอบด้านความมั่นคงของระบบและการตกลงราคาสำหรับการซื้อขายไฟฟ้า มีรายได้ในการดำเนินการจากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากการซื้อขายไฟฟ้า

22. Regulator / Regulatory Body / Independent Regulatory Body / IRB หมายถึง องค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ตั้งขึ้นมาในแต่ละกิจการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับการบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม ให้ความคุ้มครองผู้ลงทุน ดูแลให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ดูแลให้มีการผูกขาดหากในบางกิจการที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติก็จะดูแลให้มีอำนาจผูกขาดไปในทางที่ผิด ส่งเสริมการแข่งขันและถ่วงดุลผลประโยชน์ทุกฝ่าย สำหรับองค์กรกำกับดูแลในที่นี้หมายถึง องค์กรกำกับดูแลด้านกิจการไฟฟ้า

23. Base Load หมายถึง การเดินเครื่องโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าพลังความร้อน เพื่อสนองต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าหลักในแต่ละวันของประชาชน โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจะเดินเครื่องเป็นฐาน

24 Peak Load หมายถึง ในช่วงที่มีความต้องการไฟฟ้าสูงสุดในแต่ละวัน กฟผ. จะเพิ่มการผลิตจาก Base Load โดยเดินเครื่องโรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้ากังหันก๊าซและโรงไฟฟ้าดีเซล เสริมความต้องการในช่วง Peak

25. Merit Order หมายถึง การพิจารณาสั่งเดินเครื่องในช่วง Peak Load จะเดินเครื่องตามลำดับราคาต้นทุนเชื้อเพลิง โดยโรงไฟฟ้าที่มีต้นทุนถูกที่สุดจะถูกสั่งให้เดินเครื่องก่อน โรงไฟฟ้าที่มีต้นทุนถูกรองลงไปจะถูกสั่งให้เดินเครื่องในลำดับถัดมาจนเพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชน