



รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

นริศ ศรีนวล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN : 974-671-537-2

The appropriate Form of Regulatory Agency for Electricity in Thailand

Naris Srinual

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2006

ISBN : 974-671-537-2

เลขทะเบียน	0192800
วันลงทะเบียน	21 ก.พ. 2553
เลขเรียกหนังสือ	๒๒๖.๐๖๗
	ว 251 ร
	[254 ค]
	ค 1



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

เสนอโดย นายนริศ ศรีนวล

สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(รศ.ดร.วีระ โลจายะ)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการ
(รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวง)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ คำริชอบ)

วันที่ ๗ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่กรุณาให้เกิดริรับเป็น อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำปรึกษาและชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ อีกทั้งตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ อันเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วง ไปด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ประธานกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวง กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ได้ให้ความรู้และคำชี้แนะอันเป็นประโยชน์ อีกทั้งได้กรุณาตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ทำให้วิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้และความคิด ที่ดีงามให้แก่ผู้วิจัย และขอขอบพระคุณเป็นพิเศษต่อมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตที่ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้วิจัย ทำให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้าศึกษาและได้รับการประสิทธิประสาทวิชาความรู้เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมไทยต่อไป

ขอขอบคุณ คุณณัฐญา ลำดับวงศ์ สำนักกฎหมาย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่มีส่วนให้ ผู้วิจัยมีความสนใจในวิชากฎหมายมาตั้งแต่ต้น ขอขอบคุณ คุณคุณดาว นุ้ยพันทวงศ์ และน้องๆ ที่มีได้เอ่ยนามในที่นี้ ที่ให้ความเอื้อเฟื้อในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ ตรวจสอบงานจนแล้วเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งมี ส่วนสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของผู้วิจัย

ในท้ายที่สุด ขอขอบคุณ คุณประสพสุข ศรีนวล ภรรยา และลูกๆ ที่ได้ให้กำลังใจและสนับสนุนในการศึกษาเล่าเรียนของผู้วิจัยมาโดยตลอด

นริศ ศรีนวล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ผ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	5
2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	6
2.1 ลักษณะโครงสร้างตลาดอุตสาหกรรมไฟฟ้า.....	6
2.1.1 กิจการในส่วนที่จัดให้มีการแข่งขันได้.....	7
2.1.2 กิจการในส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ.....	7
2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	8
2.2.1 แนวคิดที่เป็นความสำคัญทางสังคม.....	8
2.2.1.1 แนวคิดการให้บริการสาธารณะ.....	9
2.2.1.2 แนวคิดการให้บริการอย่างทั่วถึง.....	12
2.2.1.3 แนวคิดการอุดหนุนข้ามภาค.....	12
2.2.2 แนวคิดที่เน้นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ.....	13
2.2.2.1 ผลกระทบภายนอก.....	14
2.2.2.2 การผูกขาดโดยธรรมชาติและการแข่งขันที่ทำลายกันเอง.....	15
2.2.2.3 การร่วมกันกำหนดราคา.....	16
2.2.2.4 การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ.....	16
2.3 บทบาทของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	18
2.3.1 บทบาทผู้กำหนดนโยบาย.....	18

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.2 บทบาทผู้กำกับดูแล.....	19
2.4 แนวคิดของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	20
2.4.1 การจัดรูปแบบขององค์กรของรัฐ.....	20
2.4.1.1 ส่วนราชการ.....	20
2.4.1.2 รัฐวิสาหกิจ.....	23
2.4.1.3 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.....	25
2.4.2 การจัดรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	33
2.4.2.1 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	33
2.4.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	36
2.4.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กับหน่วยงานอื่นของรัฐ.....	38
3 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรประเภทเดียวกันของต่างประเทศ.....	41
3.1 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย.....	41
3.1.1 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในปัจจุบัน.....	41
3.1.1.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้า.....	44
3.1.1.2 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	45
3.1.2 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการ.....	54
3.1.2.1 นโยบายเปิดเสรีกิจการไฟฟ้า.....	54
3.1.2.2 ความพยายามที่จะให้เกิดองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	64
3.1.3 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย.....	80
3.1.3.1 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่ผ่านมา.....	80
3.1.3.2 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน.....	83
3.2 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ.....	84
3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส.....	85
3.2.1.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศไทย.....	85
3.2.1.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย.....	88
3.2.2 ประเทศอิตาลี.....	91

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.2.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศอิตาลี.....	91
3.2.2.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศอิตาลี.....	91
3.2.3 ประเทศสหราชอาณาจักร (England & Wales).....	97
3.2.3.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศสหราชอาณาจักร.....	97
3.2.3.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศสหราชอาณาจักร.....	101
3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น.....	104
3.2.4.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศญี่ปุ่น.....	104
3.2.4.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศญี่ปุ่น.....	105
3.3 เปรียบเทียบการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	106
4 รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย.....	109
4.1 โครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	109
4.1.1 รูปแบบและประเภทการใช้อำนาจขององค์กร.....	109
4.1.1.1 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	109
4.1.1.2 ประเภทการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.....	112
4.1.2 โครงสร้างองค์กร.....	113
4.1.2.1 องค์ประกอบ.....	113
4.1.2.2 ที่มาของคณะกรรมการ.....	115
4.1.2.3 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง.....	117
4.2 อำนาจหน้าที่.....	119
4.3 สถานะทางกฎหมาย.....	121
4.4 ความสัมพันธ์กับรัฐ.....	122
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	124
5.1 บทสรุป.....	124
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	128
บรรณานุกรม.....	134
ประวัติผู้เขียน.....	139

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบัน.....	43
3.2 โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการพลังงานในปัจจุบัน.....	53
3.3 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ Power Pool.....	61
3.4 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว.....	63
3.5 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales ก่อนปี พ.ศ. 2533.....	98
3.6 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales ระหว่างปี พ.ศ. 2533-2543.....	99
3.7 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales หลังปี พ.ศ. 2543.....	100
5.1 โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เสนอ.....	129

หัวข้อวิทยานิพนธ์	รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นริศ ศรีนวล
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อหารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยศึกษาปัญหาการบริการไฟฟ้าและการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบันและที่กำลังดำเนินการ เปรียบเทียบกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ 4 ประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น

ผลการวิจัยพบว่า การที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างด้านกิจการไฟฟ้าและปรับเปลี่ยนนโยบายจากการที่องค์กรของรัฐเป็นผู้ให้บริการในลักษณะผูกขาดไปสู่การเปิดให้มีการแข่งขันเสรีในรูปธุรกิจไฟฟ้ามากขึ้นนั้น ยังจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ แต่องค์กรกำกับดูแลในปัจจุบันยังไม่มีเอกภาพ ยังกระจัดกระจายตามหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแลเหล่านั้นก็ไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร บางครั้งยังถูกแทรกแซงในการดำเนินงานจากฝ่ายการเมือง จากการศึกษาขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ พบว่าประเทศที่มีการแปรรูปกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่จะจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulatory Agency) โดยตราเป็นกฎหมายเพื่อให้การกำกับดูแลมีอิสระโปร่งใสตรวจสอบได้ และการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศจะเป็นไปตามลำดับขั้นตอนที่เหมาะสม กล่าวคือ ให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลก่อนหลังจากนั้นจึงปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและแปรรูปเปิดเสรีให้มีการแข่งขัน

ผลการวิจัยได้เสนอแนะให้ใช้รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เป็นองค์กรอิสระ โดยการจัดตั้งให้ตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก่อนที่จะปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและแปรรูปกิจการไฟฟ้าเพื่อเปิดเสรีให้มีการแข่งขัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

Thesis Title	The appropriate Form of Regulatory Agency for Electricity in Thailand
Author	Naris Srinual
Thesis Advisor	Dr.Phiraphan Phalusuk
Co-Thesis Advisor	Prof. Dr. Nantawat Boramanand
Department	Law
Academic Year	2006

ABSTRACT

The objective of this research is to point out an appropriate regulatory agency for electricity service in Thailand. The research emphasizes on the problem in electricity service, the regulation in the past, existing and that under execute. Furthermore the comparative study with ones for electricity service in France, Italy, England and Japan also be made.

This research finds that Thailand has been subjected to restructuring to introduce private competition. This has been accompanied by the introduction of new regulation regimes. The present regulatory agency for electricity service has not been unity as they exist in several government agencies. These agencies are not independent administrative and some are interfered by politician. The thesis also undertakes comparative study with the international agencies and concludes that the current regulatory agency for electricity service be reorganized into a single and independent agency. This agency isn't controlled by the government agencies even though it belongs to the administrative. The agency is generally legally established to express its independent authority, transparency, accountability etc. The electricity sector reform also made in sequence i.e., establishment of independent regulatory agency prior to restructuring or liberalization.

This thesis suggest that the appropriate form of regulatory agency for electricity in Thailand be independent regulatory agency and legally established. The correct sequence of regulation reform will promote the development of economic and social of the country in general.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อทุกๆ ประเทศเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะที่ไฟฟ้าเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ในอดีตกิจการไฟฟ้าต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ต้องใช้วิชาการด้านวิศวกรรมและการบริหารจัดการขั้นสูง ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ ตลอดจนเครื่องจักร เครื่องมือเป็นจำนวนมาก ซึ่งเอกชนโดยทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ ประกอบกับในอดีตแนวความคิดเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้าจะเน้นที่เรื่องความมั่นคงของประเทศและความเป็นธรรมในสังคมเป็นสำคัญ โดยเฉพาะนโยบายการให้บริการสาธารณะ (Public Service) การให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service) และให้อัตราค่าไฟฟ้าเท่ากันทั่วประเทศ โดยใช้นโยบายการอุดหนุนข้ามภาค (Cross Subsidization) ดังนั้น รัฐจึงเข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้บริการกิจการไฟฟ้า โดยรัฐอาจจะดำเนินการเองหรือจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา และมอบให้รัฐวิสาหกิจรับภาระเป็นผู้ดำเนินการแทน

ในปัจจุบันแนวความคิดเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้าที่เน้นความมั่นคงของประเทศเริ่มผ่อนคลายลง เนื่องจากปัจจัยหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าจำหน่ายและบริการในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ไม่จำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากเช่นในอดีต กิจกรรมบางอย่าง เช่น การผลิตไฟฟ้า, การสำรวจออกแบบก่อสร้างและบำรุงรักษา รวมทั้งกิจกรรมเสริมอื่นๆ เช่น การติดตั้งมิเตอร์ การเก็บเงินค่าไฟฟ้า เป็นกิจกรรมที่สามารถแข่งขันได้ จึงไม่เป็นการผูกขาดอีกต่อไป รัฐสามารถปล่อยให้กิจกรรมเหล่านี้ดำเนินการภายใต้เงื่อนไขการแข่งขันได้ ส่งผลให้หลายๆ ประเทศที่พัฒนาแล้วเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านกิจการไฟฟ้า โดยยกเลิกการผูกขาดโดยรัฐ ไปสู่การเปิดเสรีให้มีการแข่งขันมากขึ้น ภายใต้ความเชื่อที่ว่า การแข่งขันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพ สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวกับระบบส่งและกระจายไฟฟ้า (Transmission) นั้น แม้จะเป็นกิจกรรมที่แข่งขันได้ แต่หากให้มีการแข่งขันจะเป็นการลงทุนที่สูญเปล่าและซ้ำซ้อน และอาจจะเป็นการแข่งขันที่ทำลายกันเอง (Destructive Competition) จึงเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) แต่เนื่องจากกิจการเกี่ยวกับระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า ต้องการเงินลงทุนจำนวนมาก รัฐหรือรัฐวิสาหกิจขาดแคลน

เงินลงทุนในการขยายงาน ทำให้เกิดปัญหาคุณภาพการบริการต่ำไม่สามารถให้บริการอย่างทั่วถึง รัฐบาลของหลายประเทศจึงมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน หรือเป็นการถือหุ้นร่วมกัน ระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือรัฐยังคงเป็นผู้ดำเนินการเองต่อไปก็ได้

อย่างไรก็ดี กิจกรรมในส่วนที่มีลักษณะแข่งขันได้ดังกล่าวข้างต้น เช่น การผลิตไฟฟ้า การจำหน่ายบริการ และการบริการเสริมต่างๆ นั้น ในสภาพความเป็นจริง พบว่า ตลาดไม่ได้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ตามทฤษฎี เนื่องจากตลาดมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น การมีผลกระทบภายนอก (Externality) การร่วมกันกำหนดราคา (Cartel) การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ (Inadequate Information) จึงยังมีความจำเป็นต้องกำกับดูแล เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่วนที่เป็นระบบส่งและกระจายไฟฟ้าซึ่งเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้น เมื่อรัฐมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนหรือถือหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างเอกชนกับรัฐ ก็มีความจำเป็นต้องกำกับดูแลเช่นเดิม เพื่อให้การดำเนินงานของกิจการเป็นไปตามแนวคิดในการกำกับดูแลด้านสังคม ได้แก่ การให้บริการ สาธารณะ, การให้บริการอย่างทั่วถึง, การอุดหนุนข้ามภาค เพื่อคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับบริการ ได้ไฟฟ้าอย่างเพียงพอและทั่วถึง โดยจะดำเนินการตามขั้นตอน คือ ออกกฎหมายปรับโครงสร้าง กิจการไฟฟ้า (Restructuring) พร้อมกับ กับการปฏิรูปการกำกับดูแล (Regulatory Reform) และ หลังจากนั้นจึงเปิดเสรีให้มีการแข่งขัน (Privatization)

สำหรับประเทศไทยก็มีลักษณะไม่ต่างไปจากประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้วทั่วโลก กล่าวคือ กิจการไฟฟ้าในอดีตก็ดำเนินการโดยรัฐ และต่อมาได้มอบให้รัฐวิสาหกิจรับผิดชอบแทน คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับผิดชอบในการผลิตและจัดส่งพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ทั้งหมด การไฟฟ้านครหลวงรับผิดชอบในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในเขต กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รับผิดชอบในการจัดหา พลังงานไฟฟ้า และจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชนใน 73 จังหวัด นอกเหนือจากพื้นที่รับผิดชอบ ของการไฟฟ้านครหลวง แต่เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ประเทศไทยประสบอยู่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะเพื่อรองรับการเปิดเสรีทางการค้าในกิจการสาขาต่างๆ ซึ่งรวมกิจการไฟฟ้าด้วย แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ตามมติ ครม. ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 จึงถือเป็น กรอบกำหนดขอบเขตและทิศทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศ โดยได้แยกเป็นรายสาขา รวม 5 สาขา ได้แก่ สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร สาขาประปา สาขาขนส่ง สาขาพลังงานและ สาขาอื่นๆ เช่น ธนาคาร อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ เป็นต้น โดยมีพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่ต้องการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด หรือ บริษัท (มหาชน) จำกัด

โครงสร้างสาขาพลังงานถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1) สาขาไฟฟ้า ประกอบด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง

2) สาขาก๊าซธรรมชาติ ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

3) สาขาน้ำมัน ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ปัจจุบันการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในสาขาก๊าซธรรมชาติและสาขาน้ำมัน ได้แปลงสภาพเป็นบริษัท (มหาชน) จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แล้ว ส่วนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวงในสาขาไฟฟ้า อยู่ระหว่างการแปลงสภาพตามขั้นตอนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

นอกจากแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 จะได้กำหนดวิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการในการแปรรูปไว้อย่างเป็นระบบแล้ว ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขาขึ้นทำหน้าที่อย่างอิสระด้วย เพื่อแยกบทบาทระหว่างหน่วยงานกำหนดนโยบายกับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลและหน่วยงานที่ดำเนินงานหรือผู้ประกอบการออกจากกัน เพื่อความโปร่งใสและการแข่งขันของตลาด โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี และให้ความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค และผู้ประกอบการเช่นเดียวกับองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

โดยที่ปัจจุบันองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ายังขาดเอกภาพ เนื่องจากอยู่กระจัดกระจายตามหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ กระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น และการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลเหล่านี้ยังไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร และบางครั้งยังถูกแทรกแซงจากการเมือง แม้รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2548 แต่องค์กรดังกล่าวไม่มีความเป็นอิสระและไม่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างเพียงพอในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ดังนั้น เมื่อพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบัน จะเห็นว่าไม่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงของกิจการไฟฟ้าจากเดิมที่ผูกขาดโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไปสู่การแข่งขันในตลาดเสรีโดยเอกชนอีกต่อไป จึงมีแนวคิดที่จะศึกษารูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อให้ทราบถึงกิจการไฟฟ้าและการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย และต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อหารูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ปัญหาการกำกับดูแลปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรที่ประกอบกิจการไฟฟ้า และรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า โดยจะเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

กิจการไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะที่รัฐผูกขาด โดยรัฐเป็นผู้ประกอบการและยังทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลเพื่อให้การบริการเป็นไปอย่างทั่วถึง เพียงพอ และเป็นธรรมด้วย แต่ในปัจจุบัน รัฐมีนโยบายที่จะเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าโดยให้มีการแข่งขัน ซึ่งในการนี้รัฐต้องดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าทั้งระบบ และให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจการไฟฟ้ามากขึ้น เช่น เข้ามาลงทุน หรือถือหุ้นในการดำเนินกิจการ อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง จะพบว่าตลาดมิได้มีการแข่งขันสมบูรณ์ตามทฤษฎีเนื่องจากมีผู้แข่งขันน้อยราย รัฐจึงยังต้องใช้อำนาจในการกำกับดูแลเพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีบางส่วนของกิจการไฟฟ้าที่ไม่สามารถแข่งขันได้เนื่องจากเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น ระบบส่งและกระจายไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า เป็นต้น ในส่วนนี้รัฐจึงต้องกำกับดูแลเช่นเดียวกันเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับการบริการอย่างเพียงพอ และทั่วถึง การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดำเนินการโดยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จัดตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และนอกจากนี้ยังมี

หน่วยราชการอื่นๆ อีกหลายหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าด้วย ซึ่งมีความซ้ำซ้อนและไม่เหมาะสม ดังนั้นเพื่อให้การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นไปอย่างดี จึงสมควรทำการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ เช่น หลักกฎหมายมหาชน, พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, เอกสารการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของสำนักนโยบายและแผนพลังงาน เป็นต้น และจากกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส, อิตาลี, สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น นอกจากนี้ยังได้ค้นคว้าจากบทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ และเอกสารของทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ นำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยวิธีการพรรณนา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 1.6.1 ทำให้ทราบถึงการดำเนินการกิจการไฟฟ้าและการกำกับดูแลในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย และต่างประเทศ
- 1.6.3 ทำให้ทราบถึงรูปแบบ สถานะทางกฎหมาย โครงสร้างอำนาจหน้าที่ การบริหารงาน และความสัมพันธ์กับรัฐขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยที่เหมาะสม

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

2.1 ลักษณะโครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมไฟฟ้า

ลักษณะทั่วไปของกิจการไฟฟ้าสามารถแบ่งการดำเนินธุรกิจออกได้เป็น 4 ส่วนด้วยกัน¹ คือ

1) ระบบผลิต (Generation) เป็นกิจการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยใช้วัตถุดิบในการผลิตได้หลายชนิด เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง ถ่านหิน พลังงานน้ำ ก๊าซ หรือแรงแม่เหล็ก เป็นต้น

2) ระบบส่งหรือกระจายไฟฟ้า (Transmission) เป็นกิจการที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งผลิตไปยังลูกค้า โดยส่งผ่านระบบโครงข่ายสายไฟฟ้าแรงสูง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของระบบส่งไฟฟ้านี้ คือ เพื่อทำการขยายกำลังไฟฟ้า หรือเพื่อรวมกำลังไฟฟ้าจากแหล่งผลิตหลายๆ แหล่งเข้าด้วยกัน แล้วส่งพลังงานไฟฟ้าไปยังลูกค้า

3) ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) คือ กิจการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายกระแสไฟฟ้าเป็นระยะทางไม่ยาวนานนัก ผ่านสายจำหน่ายไฟฟ้าไปยังผู้บริโภคปลายทาง

4) ระบบเสริมอื่นๆ (Supply) เช่น กิจการที่ให้บริการเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ ก่อสร้างบำรุงรักษา และติดตั้งมิเตอร์ หรือการเก็บค่าไฟฟ้า เป็นต้น

ในอดีตกิจการไฟฟ้า ถือเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) และองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน คือ องค์กรของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ลักษณะโครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมไฟฟ้าในอดีตส่วนใหญ่จะเป็นการรวมตัวในแนวตั้ง (Vertically Integrated Structure) กล่าวคือ องค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบจะดำเนินการครบวงจรทั้งระบบผลิต ส่งหรือกระจายไฟฟ้า จำหน่ายไฟฟ้า และบริการเสริมต่างๆ รวมทั้งการกำกับดูแลเองด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจจะมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ ขาดเงินลงทุนในการขยายงาน ขาดความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ และการบริการไม่ทั่วถึง มีปัญหาความมั่นคงของระบบไฟฟ้า

¹ Richard J. Pierce, Jr., Gary D. Allison and Patrick It. Martin. **Economic Regulation : Energy**

เช่น ไฟดก ไฟดับบ่อย ประกอบกับแรงกดดันจากวิกฤตเศรษฐกิจและเทคโนโลยีด้านการพลังงานที่พัฒนามากยิ่งขึ้น มีระบบคอมพิวเตอร์ในการควบคุมที่ทันสมัย หลายๆ ประเทศ จึงเริ่มปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขัน โดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากขึ้น มีการปฏิรูปการกำกับดูแล (Regulatory Reform) เพื่อลดบทบาทการควบคุมโดยภาครัฐลง

แนวทางในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขันนั้น ได้แก่ ปรับโครงสร้างจากการรวมตัวในแนวตั้งในอดีต (Vertically Integrated Structure) เป็นการกระจายตัวออกจากแนวตั้ง (Vertically de-Integrated Structure) ซึ่งจะมีกิจการที่เกิดจากการปรับโครงสร้าง 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1.1 กิจการในส่วนที่จัดให้มีการแข่งขันได้

ในกิจการไฟฟ้านั้น มีกิจการบางส่วนที่สามารถจัดอยู่ในตลาดที่มีการแข่งขัน และเอกชนเข้าไปดำเนินการได้ เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิต เนื่องจากพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามากในปัจจุบัน ทำให้การผลิตไฟฟ้ากลายเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับความสนใจมาก สามารถใช้เชื้อเพลิงได้หลากหลาย ขนาดของโรงไฟฟ้าเล็กกว่าเดิมสามารถเริ่มต้นประกอบกิจการได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าในอดีตมาก ส่วนระบบเสริมอื่นๆ เช่น การติดตั้งมิเตอร์ การเก็บค่าไฟฟ้า การสำรวจออกแบบก่อสร้างบำรุงรักษา ฯลฯ นั้น โดยสภาพของกิจการเป็นตลาดที่แข่งขันได้อยู่ก่อนแล้ว เพียงแต่ในอดีตกิจการเหล่านี้มักจะรวมอยู่กับระบบผลิตส่งหรือกระจาย และการจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งผูกขาดโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

2.1.2 กิจการในส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ

กิจการไฟฟ้าที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ได้แก่ กิจการในส่วนที่เป็นระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า เนื่องจากหากปล่อยให้มีการแข่งขัน จะเป็นการลงทุนที่สูญเปล่าและซ้ำซ้อน ไม่เป็นการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) จึงต้องปล่อยให้เป็นการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เช่น เดิมแต่อาจให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ หรือถือหุ้นร่วมกันระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือปล่อยให้รัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเองต่อไปก็ได้

2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

แม้ว่าจะมีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าโดยเปิดเสรีให้มีการแข่งขันก็ตาม แต่ก็ยังมีบางกิจกรรมที่ยังคงผูกขาดโดยธรรมชาติอยู่เช่นเดิม เช่น กิจการระบบสายส่งหรือกระจายไฟฟ้า และระบบสายจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งจะต้องมีการขยายงานเพื่อเป็นการบริการสาธารณะ (Public service) ให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service) และในกรณีจำเป็นต้องการให้อัตราค่าไฟฟ้าเท่ากันทั่วประเทศ ก็ต้องใช้นโยบายการอุดหนุนข้ามภาค (Cross Subsidization) ส่วนระบบผลิตไฟฟ้า และระบบเสริมอื่นๆ นั้น แม้จะสามารถเปิดให้มีการแข่งขัน และปล่อยให้มีการเคลื่อนไหวของราคาให้เป็นไปตามกลไกของตลาด แต่ในสภาพความเป็นจริงจะพบว่า ตลาดไม่ได้มีการแข่งขันสมบูรณ์ตามทฤษฎี เนื่องจากตลาดมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น ผลกระทบจากภายนอก (Externality) ข้อมูลข่าวสารไม่สมบูรณ์ (Inadequate Information) การร่วมกันกำหนดราคา (Cartel) หรือการสมยอมราคา จึงยังคงมีความจำเป็นต้องกำกับดูแล เพื่อให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และให้นักลงทุนมีความมั่นใจว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการลงทุน เป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนให้มีส่วนร่วมมากขึ้น

เหตุผลและความจำเป็นในการกำกับดูแล จึงมาจากแนวคิดที่เป็นความสำคัญทางสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะ การให้บริการอย่างทั่วถึง การอุดหนุนข้ามภาค และแนวคิดที่เป็นความสำคัญทางเศรษฐกิจ ซึ่งต้องการให้มีการแข่งขันเสรีและให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 แนวคิดที่เป็นความสำคัญทางสังคม (Social Regulation)

เนื่องจากกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา และระบบโทรคมนาคม มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของคนในสังคมอย่างมาก หากเกิดปัญหาการขาดแคลนความไม่ปลอดภัยหรือการดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ หรือมีการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคแล้ว ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างอย่างรุนแรงต่อสังคมได้ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของกิจการประเภทนี้อย่างใกล้ชิด เพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังการกำกับดูแลของรัฐในเรื่องนี้คือ การกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ² (Public Interest Theory) เป็นสำคัญ โดยมีแนวคิดว่ามี ความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงจากรัฐ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์

² ประยูร กาญจนกุล. (2523). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 108.

สาธารณะดังกล่าวข้างต้น ลักษณะของการกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation) โดยเฉพาะที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า สามารถแบ่งออกได้เป็นสามแนวความคิด คือ

2.2.1.1 แนวคิดการให้บริการสาธารณะ (Public Service)

เป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม หรือที่เรียกว่าบริการสาธารณะ ซึ่งภารกิจของรัฐนี้ หากพิจารณาจากลักษณะของบริการสาธารณะ โดยดูจากประเภทของกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ภารกิจพื้นฐาน (primary function) ได้แก่ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม เช่น การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สิน การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีมาจากภายนอกประเทศ

2) ภารกิจลำดับรอง (secondary function) ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพและกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งได้แก่³

(1) บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งในการจัดทำกิจการประเภทนี้ ต้องอาศัยอำนาจพิเศษทางกฎหมายมหาชน และรัฐมีหน้าที่ต้องทำให้เปล่า เช่น กิจการทหาร ดำรงกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(2) บริการสาธารณะที่ไม่ใช่บริการสาธารณะทางปกครอง แต่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การสังคมสงเคราะห์ การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สถานพยาบาล บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม อันได้แก่ หอศิลป์หรือพิพิธภัณฑ์ บริการสาธารณะทางคมนาคม ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

กิจการไฟฟ้าจึงจัดเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะที่ไม่ใช่บริการสาธารณะทางปกครอง ดังนั้นรัฐจึงสามารถมอบให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้บริการได้ แต่แนวความคิดเช่นนี้ เพิ่งจะนำมาใช้ในระบะหลัง เพราะในเรื่องเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า แนวความคิดที่มีอิทธิพลในระยะเริ่มแรกได้แก่ แนวความคิดเรื่องความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นในหลายๆ ประเทศในระยะเริ่มแรกที่เริ่มดำเนินการกิจการไฟฟ้า จึงเป็นการดำเนินการให้บริการโดยรัฐเอง ซึ่งมีลักษณะผูกขาด เช่น ประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ เป็นต้น แต่ในปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวได้เริ่มมีการผ่อนคลายลงบ้างแล้ว โดยเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ปัจจัย

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. หน้า 85-86.

ทางด้านเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัว ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้ระบบไฟฟ้าที่ทันสมัย สะดวกรวดเร็ว ประกอบกับรัฐมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ข้อจำกัดในด้านการระดมเงินทุน ความคล่องตัวในด้านการจัดการ การสรรหาบุคลากร เป็นต้น จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการไฟฟ้า โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลแทน (Regulator) การที่ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการให้บริการแทนรัฐนี้ เป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่ภาครัฐได้เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะป็นรัฐหรือเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการสาธารณูปโภค จะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้หลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะมีดังนี้

1) การให้บริการด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียม⁴

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกิจการบริการสาธารณะ คือ การสนองตอบความต้องการจำเป็นพื้นฐานโดยส่วนรวมของประชาชน มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์หรือบริการของผู้หนึ่งผู้ใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเฉพาะ ฉะนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะเข้ารับบริการหรือได้รับผลประโยชน์จากกิจการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน (Equality) โดยที่ผู้ให้บริการไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนต้องให้บริการต่อทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน รวมทั้งห้ามเลือกปฏิบัติในการให้บริการด้วย (Non – discrimination)

2) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง⁵

โดยที่บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ เช่น หากมีการหยุดจ่ายกระแสไฟฟ้า ประชาชนและผู้ประกอบการที่ต้องใช้กระแสไฟฟ้าเพื่อดำเนินงานจะได้รับความเสียหาย เป็นต้น ดังนั้นการบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (Continuation) ในการให้บริการต่อประชาชน จำเป็นต้องกำกับดูแลมิให้บริการสาธารณะหยุดการให้บริการ รูปแบบและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแล คือ การกำหนดมาตรการการให้บริการขั้นต่ำของบริการสาธารณะ การวางระเบียบห้ามนัดหยุดงาน ทั้งนี้เพื่อไม่สร้างความยากลำบากให้กับประชาชนผู้ใช้บริการ และเป็นการรักษาความสมดุลของระบบเศรษฐกิจด้วย

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). แหล่งเดิม. หน้า 44-47.

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 47-50.

3) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้⁶

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริการสาธารณะยุคโลก คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์และเทคโนโลยีอยู่เสมอ (Continuous Improvement) เพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ หรือต้องพัฒนาให้เท่าทันกับความต้องการของประชาชนผู้บริโภครวม ทั้งนี้เพราะบริการสาธารณะมีการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ หรือลดต้นทุนของการให้บริการ ก็เป็นการดีต่อประชาชนผู้ให้บริการ การปรับปรุงการให้บริการอย่างต่อเนื่องนี้ รวมทั้งการปรับปรุงในเรื่องของบุคลากร การบริหารงาน คุณภาพการให้บริการ วิธีการให้บริการหรือเทคโนโลยี เป็นต้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรกำกับดูแล (Regulator) มีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ประกอบกิจการสาธารณะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการ อยู่สม่ำเสมอ เช่น อาจบังคับให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนวิธีการบริหารงานใหม่ หรือกำหนดอายุการใช้งานของเครื่องจักร เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี วิธีการกำกับดูแลอาจจะไม่ใช่อำนาจสั่งการก็ได้ แต่หันมาใช้มาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบการสมัครใจปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการแทน เช่น มาตรการการลดหย่อนภาษี หรือ การยอมให้หักลดในการคิดคำนวณอัตราค่าบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

4) หลักผลประโยชน์สาธารณะ

หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นหลักการที่พัฒนา มาพร้อมกับการบริการสาธารณะ หลักการนี้ถือว่าการดำเนินการให้บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หลักการนี้เป็นกุญแจสำคัญของการให้บริการสาธารณะ กล่าวคือ จำเป็นต้องกำกับดูแลให้ผู้ให้บริการได้รับสิทธิพิเศษบางประการ⁷ เพื่อให้สามารถบรรลุผลในการให้บริการสาธารณะได้ เช่น สิทธิในการผ่าน (Transit) สิทธิในการเวนคืนที่ดิน และสิทธิเข้าไปในทรัพย์สินของประชาชน เพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมอุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ เป็นต้น

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). แหล่งเดิม. หน้า 52-54.

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 122 - 133.

2.2.1.2 แนวคิดการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service)

รัฐจำเป็นจะต้องกำกับดูแลเพื่อให้สาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ สามารถกระจายการให้บริการต่อประชาชนไปอย่างทั่วถึงและเพียงพอ⁸ แม้ว่าปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ สถานที่ หรือจำนวนประชากร จะไม่เอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการได้กำไรก็ตาม ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคที่ห่างไกลมากกว่าจะมุ่งเน้นในเรื่องการกำกับดูแลตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์

สำหรับกิจการไฟฟ้า โดยเฉพาะในระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า หากรัฐปล่อยให้มีการผูกขาดในกิจการทั้งสองส่วนดังกล่าว มีโอกาสที่เป็นไปได้มากที่ผู้ประกอบการจะเลือกเฉพาะกลุ่มผู้บริโภคและสถานที่ที่จะให้บริการตามอำเภอใจ โดยจะงดหรือลดการให้บริการ (Abandonment of Service) ในพื้นที่ที่ห่างไกลหรือชุมชนมีฐานะยากจน เนื่องจากการดำเนินธุรกิจในส่วนนี้อาจให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่ากับการดำเนินงาน ทำให้เกิดความขาดแคลนและความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ในกรณีของประเทศไทย ได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึงมาใช้ตัวอย่างเช่น โครงการไฟฟ้าพัฒนาชนบท, โครงการติดตั้งเซลล์แสงอาทิตย์ ฯลฯ

2.2.1.3 แนวคิดการอุดหนุนข้ามภาค (cross subsidization)

การอุดหนุนข้ามภาค เป็นผลอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐกำหนดให้ผู้ประกอบการสาธารณูปโภคพื้นฐานต้องจัดให้มีสินค้าและบริการอย่างทั่วถึง ทำให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องนำกำไรจากการจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการในภาคที่ตนได้กำไรสูง ไปอุดหนุนในตลาดที่ได้กำไรน้อยเพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินการไปได้ ซึ่งการอุดหนุนข้ามภาคนี้ ในทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ⁹ และทำให้กลุ่มผู้บริโภคบางกลุ่มต้องจ่ายเงินมากกว่าปกติเพื่อให้ผู้บริคนำไปอุดหนุนผู้บริโภคในตลาดที่ได้กำไรน้อยกว่า

อย่างไรก็ตาม ในทางการเมืองเห็นว่า การอุดหนุนข้ามภาคเป็นการสร้างให้เกิดความเท่าเทียมกัน (Equity) หรือกระจายความมั่งคั่ง (Wealth Allocation) ให้สังคม เช่น กรณีของอุตสาหกรรมไฟฟ้า โดยเฉพาะในส่วนของระบบส่งและระบบจำหน่าย ในบางประเทศรัฐจำเป็นต้องใช้กลไกทางด้านภาษีและการคลังโดยเป็นผู้อุดหนุนเงินในส่วนนี้ให้กับผู้ประกอบการ เนื่องจากกิจการในระบบส่งและจำหน่ายเป็นกิจการที่ต้องลงทุนเงินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ

⁸ C.D. Foster. (1992). "Privatization" Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly. p. 292.

⁹ Antony I. Ogas. (1992). Regulation legal Form and Economic theory. p. 32.

การสร้างโครงข่ายไฟฟ้าแรงสูงเพื่อส่งไปยังพื้นที่ห่างไกล หรือในเขตเกษตรกรรมที่มีประชาชนไม่หนาแน่นนัก จากบทความของ Kahn & Gilbert ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า รัฐบาลในหลายประเทศมักจะยินยอมให้มีการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างผู้บริโภคในส่วนที่เป็นครัวเรือน (Residential Consumers) กับกลุ่มผู้บริโภคในภาคธุรกิจ (Commercial Customers) แทนใช้กลไกภาษีและการคลัง โดยค่าไฟฟ้าที่คิดกับผู้บริโภคภาคครัวเรือนมักจะมีราคาต่ำกว่าค่าไฟฟ้าที่คิดกับผู้บริโภคในภาคธุรกิจ ซึ่งการกำหนดราคาในลักษณะนี้ จะเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ¹⁰ และเป็นประเด็นสำคัญข้อหนึ่งในการกำกับดูแล

ในกรณีของประเทศไทย แนวคิดการอุดหนุนข้ามภาคก็มีเช่นกัน กล่าวคือ การให้กลุ่มผู้บริโภคในภาคธุรกิจและกลุ่มผู้บริโภคภาคครัวเรือนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล อุดหนุนกลุ่มผู้บริโภคภาคครัวเรือนในชนบท โดยรัฐซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลจะกำหนดไว้ในอัตราค่าไฟฟ้า

2.2.2 แนวคิดที่เป็นความสำคัญทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

หลักการของการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเป็นแนวความคิดที่ได้รับความนิยมและเป็นที่ยอมรับในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงที่ผ่านมา 30-40 ปี โดยอิงอยู่กับหลักและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะแนวความคิดแบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในเรื่องการแข่งขันที่ดำเนินไปตามกลไกตลาดนั้น จะให้ความสำคัญกับราคาตลาดโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล ระบบตลาดตามแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมวางอยู่บนราคาตลาด (Market Price) กล่าวคือ เป็นราคา ณ ระดับที่เป็นที่พึงพอใจของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค การเปลี่ยนแปลงของราคา จะชักจูงใจให้ผู้บริโภคและผู้ผลิตมาจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรและนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในสังคม (Allocate Efficiency)

จากการที่กิจการไฟฟ้ามีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจ ทำให้หลายๆ ประเทศได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการให้บริการไฟฟ้า โดยเฉพาะประเทศที่มีการผูกขาดการดำเนินการให้บริการไฟฟ้าโดยองค์กรของรัฐไปเป็นการเปิดการแข่งขันเสรีมากขึ้น โดยการแปรรูปองค์กรของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการไปสู่องค์กรเอกชน (privatization) และปล่อยให้มีการแข่งขันในส่วนของกิจการที่สามารถมีการแข่งขันได้ ลดการแทรกแซงจากภาครัฐ ปล่อยให้ตลาดดำเนินไปตามกลไกทางเศรษฐกิจ หรือกลไกตลาด (Market Mechanism) โดยเชื่อว่า การจัดสรรทรัพยากรในสังคม

¹⁰ David M. Newberry. (2001, 20 November). Competition and Regulation in the Electricity Industry.

โดยผ่านกลไกตลาดนั้น จะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรที่หายากและขาดแคลน ในทางเศรษฐกิจได้ดีที่สุด ตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จจากการแปรรูปองค์กรของรัฐ ที่เป็นผู้ให้บริการไฟฟ้าไปเป็นเอกชน ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา เกาหลี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์เป็นตลาดในอุดมคติซึ่งไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง¹¹ เนื่องจากทุกตลาดมีข้อบกพร่องในบางลักษณะและบางระดับ ข้อบกพร่องของระบบตลาดจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค หรือผู้ที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า ซึ่งจะมีผลเป็นการลดสวัสดิการทางสังคม และด้วยเหตุดังกล่าว จึงต้องมีการกำกับดูแลซึ่งเป็นเครื่องมือที่จำเป็นของรัฐในการช่วยขจัดหรือลดผลกระทบที่เกิดจากข้อบกพร่องเหล่านี้ ข้อบกพร่องของระบบตลาดกิจการไฟฟ้าที่จะต้องมีการกำกับดูแล ได้แก่

2.2.2.1 ผลกระทบภายนอก (Externality)

ผลกระทบภายนอกในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง กิจกรรมที่ส่งผลกระทบในทางบวกและลบต่อกิจกรรมอื่น โดยที่กิจกรรมอื่นที่ได้รับผลกระทบเหล่านั้นไม่มีส่วนในรายจ่ายหรือรับค่าใช้จ่าย

โดยปกติอรรถประโยชน์จากสินค้าจะตกแก่ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้านั้นมา โดยเฉพาะตัว โดยจะไม่กระทบกระเทือนต่อระดับอรรถประโยชน์ รูปแบบการบริโภค หรือการตัดสินใจในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะทำของบุคคลอื่น แต่ในบางกรณี การบริโภคสินค้าดังกล่าว อาจส่งผลกระทบภายนอก กล่าวคือ มีผลต่อการบริโภคหรือการผลิตของผู้บริโภคหรือผู้ผลิตรายอื่นๆ ได้ เช่น การผลิตสินค้าที่กระบวนการผลิตก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นการก่อความเสียหายต่อสังคม และเกิดเป็นค่าใช้จ่ายทางสังคม¹² (Social Cost) ซึ่งจะต้องรวมเข้าเป็นต้นทุนของสินค้าอย่างหนึ่ง แต่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคส่วนใหญ่มักมองข้ามค่าใช้จ่ายชนิดนี้ เนื่องจากมิใช่ค่าใช้จ่ายของกิจการ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม และราคาขายของสินค้าก็ไม่ใช่ว่าราคาที่สะท้อนถึงมูลค่าที่แท้จริงของสินค้า ซึ่งในกรณีนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

¹¹ รัตนา สายคณิต และชลลดา จามรสกุล. (2538). *หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น*. หน้า 85.

¹² Stephen Bryer. (1992). *Regulation and its Reform*. p. 23.

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของผลกระทบจากภายนอก คือ ในอุตสาหกรรม การผลิตไฟฟ้า โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าอาจปลดปล่อยฝุ่นควันหรืออากาศเสียสู่ชั้นบรรยากาศ ซึ่งอากาศก็ถือเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) หรือสมบัติสาธารณะที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วม (Common Property) โดยทั่วไป ต้นทุนนี้ผู้ผลิตมักไม่ได้รวมไว้ในต้นทุนการผลิตสินค้า หากมิได้มีกฎหมายที่กำกับดูแลที่เหมาะสม ผู้ผลิตและผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับสินค้าประเภทนี้ จะไม่รับผิดชอบภาระในเรื่องมลภาวะที่เกิดขึ้นกับสินค้าสาธารณะ และอาจจะปลดปล่อยมลพิษ เพิ่มขึ้นอีก

2.2.2.2 การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) และการแข่งขันที่ทำลาย กันเอง (Destructive Competition)

การผูกขาด (Monopoly) หมายถึง กรณีที่ตลาดมีผู้ประกอบการขายหรือ ผลิตเพียงรายเดียว หรือกลุ่มบริษัทรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าหรือปริมาณสินค้าในตลาด ดังนั้น การผูกขาดทำให้ราคาของสินค้ามีแนวโน้มสูงหรือต่ำได้ เมื่อเปรียบเทียบกับราคาตลาดในตลาด ที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ ผู้ประกอบการเพียงรายเดียวสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ทั้งหมดได้

อย่างไรก็ดี กิจการบางประเภท เช่น กิจการประปา โทรศัพท์ ไฟฟ้า โดยเฉพาะกิจการไฟฟ้าที่เป็นส่วนของการส่งหรือกระจายไฟฟ้า และส่วนของการจำหน่ายไฟฟ้า จะต้องลงทุนสูงมาก การมีผู้ประกอบการมารายล้อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจมากนัก ในทางตรงกันข้ามกลับอาจก่อให้เกิดการลงทุนที่สูญเปล่าและซ้ำซ้อน กิจการเหล่านี้จึงเป็นการผูกขาด โดยธรรมชาติ¹³

ส่วนการแข่งขันที่ทำลายกันเอง หมายถึง ตลาดที่มีการแข่งขันสูงมาก (Excessive Competition) จนเกินสมควร และมีแนวโน้มส่งผลให้ผู้ประกอบการหลายรายต้องออก จากตลาด และท้ายที่สุดจะเหลือเพียงผู้ประกอบการรายเดียวที่ยังคงให้บริการต่อไปได้ และนำไปสู่ ปัญหาการผูกขาดในที่สุด

การใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดไม่เหมาะสมที่จะนำมาเยียวยา หรือ บังคับใช้ การพยายามให้มีผู้ประกอบการแข่งขันในกิจการผูกขาดธรรมชาติจำนวนมากก็จะนำมา ซึ่งความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า การแข่งขันที่ทำลายกันเอง เนื่องจากตลาดที่มีการแข่งขันสูง หรือมากเกินไป จะทำให้สินค้าและบริการมากเกินไปจนเกินความต้องการ จึงเกิดมีการตัดราคาสินค้าหรือ

¹³ Stephen Bryer. (1992). Ibid. pp. 15-16.

บริการ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแทรกแซงของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการผูกขาดโดยธรรมชาติและ การแข่งขันที่ทำลายกันเอง โดยยังคงปล่อยให้ผู้ผูกขาดสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือให้มีการ แข่งขันได้บ้าง แต่จะกำหนดระดับอัตราของราคาสินค้าหรือบริการโดยใช้หลักเกณฑ์ต้นทุน ของบริการ (Cost of Service) หรือกำหนดจำนวนการเข้าแข่งขัน ในทางทฤษฎีวิธีการนี้ทำให้สังคม ยังคงได้รับประโยชน์ของการประหยัดขนาดโดยการผลิต (Economies of Scale) โดยไม่มีผลในทางลบ จากการผลิต

2.2.2.3 การร่วมกันกำหนดราคา (Cartel)

ในตลาดผู้ขายน้อยราย เป็นตลาดที่ผู้ขายแต่ละรายมีความสัมพันธ์กับ การตัดสินใจของผู้ขายรายหนึ่งรายใด จะต้องกระทบกระเทือนต่อผู้ขายรายอื่นๆ อยู่เสมอ¹⁴ ดังนั้น ในระหว่างผู้ผลิตจึงมักมีการร่วมมือกันกำหนดราคาและปริมาณผลผลิตที่จะเสนอขายในตลาด ซึ่ง วิธีนี้เป็นการผูกขาดทางการค้าประเภทหนึ่ง สำหรับในกิจการไฟฟ้า หากมีการร่วมมือกันระหว่าง ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่หรือผู้จัดจำหน่าย หรือลูกค้าที่เป็นผู้ซื้อไฟฟ้ารายใหญ่ กับผู้ดำเนินการเกี่ยวกับ ระบบส่งไฟฟ้าแล้ว ถ้าไม่มีการควบคุมอย่างเพียงพอ จะทำให้ผู้ประกอบการกลุ่มดังกล่าว สามารถ มีอำนาจเหนือตลาดได้ โดยสามารถกำหนดราคาและเงื่อนไขการส่งไฟฟ้าได้ตามความพอใจ (Predatory Pricing) จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแล

2.2.2.4 การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ (Inadequate Information)

เงื่อนไขหลักประการสำคัญอันหนึ่งของการแข่งขันในระบบตลาด สมบูรณ์ ซึ่งจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การที่ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดต่างก็มี ความรู้อย่างสมบูรณ์ในเรื่องข้อมูลข่าวสารของตลาด และราคาของสินค้าที่ซื้อขายกัน กล่าวคือ รู้ข้อมูล เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของราคาตลาด ปริมาณการซื้อขายและแหล่งที่สามารถซื้อหาสินค้าได้อย่างเพียงพอ ที่สามารถใช้ในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล จึงไม่มีใครสามารถมาหลอกลวงหรือกำหนดราคาที่แตกต่าง ไปจากผู้ประกอบการรายอื่นได้ ดังนั้น หากผู้ขายรายใดตั้งราคาไว้สูงกว่าผู้ขายรายอื่นๆ ผู้ซื้อที่มีข้อมูล ข่าวสารที่เพียงพอ ก็ย่อมจะไม่ซื้อจากผู้ขายรายนั้น แต่จะไปซื้อรายที่ถูกกว่า และผู้ขายที่ตั้งราคาก็จะ ทำการปรับลดราคาของตนเองลงมาโดยอัตโนมัติ

¹⁴ Antony I. Ogus. (1992). *Regulation legal Form and Economic theory*. p.32.

แต่อย่างไรก็ตาม ในยุคที่มีตลาดที่ซับซ้อนและผู้ซื้อหรือผู้ขายไม่อาจ หรือสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะมีการปกปิดข้อมูลหรือข้อมูลที่สามารถ เข้าถึงได้มีไม่เพียงพอ ล้วนแต่เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ปัญหาความบกพร่องในอุตสาหกรรมไฟฟ้า กรณีการมีข้อมูลข่าวสาร ไม่เพียงพอก็อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากในการตัดสินใจจะผลิตอะไร เมื่อใด จะต้องรู้ข้อมูล อุปสงค์ และอุปทานการใช้ไฟฟ้า ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะต้องมีหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการพยากรณ์ อุปสงค์ การใช้ไฟฟ้าจึงจะได้ข้อมูลที่สมบูรณ์เพียงพอ จะให้ผู้ผลิตแต่ละรายเป็นผู้พยากรณ์เองเป็นไปได้ยาก และอาจผิดพลาดได้เป็นผลให้การกำหนดราคาผิดพลาดไปด้วย

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ายังมีความจำเป็นทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยการกำกับดูแลด้านสังคมนั้น จะต้องกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวคิดการให้ บริการสาธารณะ การให้บริการอย่างทั่วถึงและการอุดหนุนข้ามภาค ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ประชาธิปไตยโดยทั่วไป ส่วนการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจนั้น กิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ กรณีดำเนินการโดยเอกชน หรือเป็นการถือหุ้นร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน จะต้องกำกับดูแลใน เรื่องราคาสินค้าและบริการ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการในกิจการเหล่านี้ มีอำนาจเหนือตลาด หรือได้รับประโยชน์ที่เกินสมควร (Excess Profit) ส่วนกิจการที่มีลักษณะแข่งขันได้ เช่น การผลิต ไฟฟ้า ในสภาพความเป็นจริงตลาดมิได้มีการแข่งขันสมบูรณ์ตามทฤษฎี ยังมีปัญหาความไม่สมบูรณ์ ของตลาดหลายประการ เช่น ผลกระทบภายนอก การร่วมกันกำหนดราคา หรือการมีข้อมูลข่าวสาร ไม่เพียงพอ เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินการ การกำกับดูแลในกิจการลักษณะนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการแข่งขัน โดยเสรีก็มีความจำเป็นเช่นเดียวกัน

อนึ่ง จากแนวทางการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขันโดยการปรับโครงสร้าง จากการรวมตัวในแนวตั้งเป็นการกระจายตัวออกจากแนวตั้งดังกล่าวข้างต้น ทำให้หลายประเทศ ได้เริ่มปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้าตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา โดยในระหว่างปี ค.ศ.1990-2000 มีประเทศที่ปรับโครงสร้างให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าถึง 70 ประเทศ มีบริษัทเอกชนที่ดำเนินการ การไฟฟ้ามากกว่า 600 บริษัท และผลจากการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า พร้อมๆ กับการปฏิรูป การกำกับดูแลและเปิดเสรีให้มีการแข่งขัน ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าและ

บริการลดลง เช่น อัตราค่าบริการไฟฟ้าในประเทศนอร์เวย์ ลดลงร้อยละ 18-26 ส่วนในประเทศสหราชอาณาจักร ลดลงร้อยละ 9-15 ขณะที่ในประเทศญี่ปุ่นลดลงร้อยละ 5¹⁵

2.3 บทบาทของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในอดีตในหลายๆ กิจการ รวมทั้งกิจการไฟฟ้า รัฐบาลมักจะเข้ามาดำเนินการให้บริการเอง โดยอ้างเหตุผลของความมั่นคง เหตุผลทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งการกำหนดนโยบาย (Policy Maker), กำกับดูแล (Regulator) และบางครั้งเป็นผู้ประกอบการเสียเองด้วย (Operator)

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเสรีมากขึ้น โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการด้วยแล้ว รัฐจะยังสวมบทบาททั้ง 3 ประการดั้งเดิม ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมและอาจจะก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในระบบได้ เนื่องจากทั้ง 3 บทบาทดังกล่าวข้างต้น จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ขัดกันในตัวเอง จำเป็นจะต้องแบ่งบทบาทให้ชัดเจน โดยรัฐควรมีบทบาทเพียง 2 อย่างและต้องแยกออกจากกัน คือ บทบาทการกำหนดนโยบายและบทบาทการกำกับดูแล ส่วนบทบาทผู้ประกอบการนั้น ควรให้เป็นบทบาทของเอกชน ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวความคิดของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 ที่วางนโยบายว่า รัฐจะไม่เข้าไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน รัฐจะทำหน้าที่เพียงวางนโยบายและกำกับดูแลเท่านั้น

2.3.1 บทบาทผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker)

ประเด็นสำคัญในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ นโยบายอุตสาหกรรมไฟฟ้าที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ เช่น นโยบายด้านการพัฒนากิจการบริการพื้นฐาน ได้แก่ การกำหนดโครงสร้างของตลาดในระยะยาว กำหนดแนวทางการส่งเสริมบทบาทของเอกชนและแนวทางการแข่งขัน รวมทั้งนโยบายเฉพาะเรื่อง เช่น การส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน พลังงานทดแทน เป็นต้น นอกจากนี้จะต้องมีนโยบายด้านราคาที่สมเหตุสมผล เพื่อให้องค์กรกำกับดูแล กำหนดอัตราค่าบริการให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว เช่น ให้ราคาบริการเท่ากันทั่วประเทศ และนโยบายด้านสังคม เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม เช่น นโยบายขยายเขตไฟฟ้าให้ชนบท หรือให้ประชาชนทั่วประเทศมีไฟฟ้าใช้

¹⁵ OECD. (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform : Synthesis*. p. 12.

2.3.2 บทบาทผู้กำกับดูแล (Regulator)

ประเด็นสำคัญในการกำกับดูแล ควรประกอบด้วยเป้าหมายที่สำคัญ เช่น เป้าหมายทางสังคมที่ไม่สามารถบรรลุได้โดยกลไกตลาด, การปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค การควบคุมตลาดให้ดำรงไว้ซึ่งการแข่งขัน การกำหนดมาตรฐานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานทางเทคนิค หรือมาตรฐานการบริการและมาตรฐานความปลอดภัย เช่น

1) การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าและอัตราค่าบริการ ซึ่งอาจจะเลือกใช้แนวทาง “อัตราผลตอบแทน” (Rate-of-Return Regulation) หรือแนวทาง “ราคาเพดานขายสินค้า” (Price-cap Regulation) หรือแนวทาง “ใช้แรงจูงใจในการกำหนดราคาสินค้า” (Incentive Regulation) ซึ่งทั้ง 3 แนวทางข้างต้น ผู้กำกับดูแลจะเลือกใช้ตามความเหมาะสมตามระบบโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าและสภาพแวดล้อม ฯลฯ เป็นสำคัญ

2) การควบคุมคุณภาพของการบริการ ได้แก่ มาตรฐานด้านเทคนิค, มาตรฐานความปลอดภัยเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค การปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมและตลอดจนกำลังผลิตสำรองเพื่อป้องกันปัญหาไฟฟ้าตก ไฟฟ้าดับ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการ พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษ การจ่ายค่าปรับและชดเชยค่าเสียหาย

3) กำหนดวิธีการต่างๆ บนหลักการที่ต้องมีการแข่งขัน และป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่หรือออกจากตลาดของผู้ประกอบการ หรือคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าสู่หรือออกจากตลาดด้วย เพื่อให้การบริการไฟฟ้ามีคุณภาพ ได้มาตรฐานและเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

4) กำหนดวิธีการออกใบอนุญาต และวิธีการในการพิจารณาคำร้องเรียน

5) กำหนดในด้านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

6) กำหนดให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถเชื่อมเข้าสู่ระบบสายส่งได้ (Third Party Access)

7) กำหนดให้มีการแข่งขันกันในการผลิตไฟฟ้า และการวางแผนในด้านการแข่งขันกำลังผลิตและระบบสายส่ง

8) กำหนดมาตรการให้มีการชดเชยระหว่างกิจกรรม (Cross Subsidization) หรือกระจายความมั่งคั่ง (Wealth Allocation) เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการหรือสินค้าโดยไม่ต้องใช้มาตรการภาษีหรือการคลัง เพื่อการจัดสรร

2.4 แนวคิดของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

2.4.1 การจัดรูปแบบองค์กรของรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปองค์กรของรัฐมีหลายรูปแบบ แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ขอเสนอเพียง 3 รูปแบบ คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

2.4.1.1 ส่วนราชการ

ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการกิจและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยอยู่ในความอำนวยการและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารของรัฐ การดำเนินงานต่างๆ โดยส่วนราชการ เป็นการใช้อำนาจพิเศษในทางการบริหาร และใช้เงินงบประมาณของรัฐ

Max Webber¹⁶ นักสังคมวิทยาชื่อดัง ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

“ระบบราชการ เป็นระบบที่เน้นถึงแบบแผนขององค์กร มีการจัดระดับชั้นบังคับบัญชา โดยแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ โดยมีวินัยควบคุมความประพฤติของข้าราชการ รวมทั้งมีระบบการจัดเก็บเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบ และมีการจัดระบบการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานโดยยึดหลักความสามารถและประการที่สำคัญ คือ เป็นระบบที่ยึดหลักการตามตัวบทกฎหมาย แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และขอบเขตของการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน”

ตามความหมายของระบบราชการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ระบบราชการมีลักษณะอันเป็นพื้นฐานทั่วไปหรือมีโครงสร้างที่ประกอบกันขึ้นเป็นระบบราชการ¹⁷ ดังนี้

- 1) มีความสมเหตุสมผล (rationality) คือ ระบบราชการจะมีการจัดหน่วยงานอย่างมีระเบียบ
- 2) มีความเชี่ยวชาญในวิชาการเฉพาะด้าน

¹⁶ ผุสสดี สัตยามานะ และ สุพัตรา เพชรรมณี. (2523). ระเบียบการบริหารและระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการ. หน้า 21.

¹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 24-26.

3) มีการดำเนินงานภายใต้กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และกฎหมาย โดยผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการต้องปฏิบัติงานภายในขอบเขตที่กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และกฎหมายกำหนดไว้

4) มีการยึดถือตามระบบค่านิยมและธรรมเนียมปฏิบัติ โดยผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการ ต้องปฏิบัติงานโดยยึดถือค่านิยม วัฒนธรรม จารีตประเพณีอันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมนั้นๆ ด้วย

จากลักษณะพื้นฐานที่เป็นโครงสร้างของระบบราชการดังกล่าว ทำให้รัฐเห็นว่าระบบราชการเป็นรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานและการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องอาศัยอำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมให้มากที่สุด เนื่องจากการบริหารงานของรัฐมีลักษณะเป็นงานที่จำเป็นต้องมีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอนและเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงาน

โดยทั่วไป งานราชการมีลักษณะที่สำคัญ¹⁸ ดังนี้

1) งานราชการเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทั้งประเทศ และเป็นงานที่ทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2) การใช้อำนาจบริหารในการปฏิบัติราชการ มีทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ระเบียบ กฎหมาย ฯลฯ และที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี หรือการใช้ดุลยพินิจในบางเรื่องของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานโดยได้รับมอบหมาย ให้มีอำนาจดำเนินการนั้นๆ เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจบริหารในการปฏิบัติราชการมีลักษณะเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐที่บังคับให้เอกชนกระทำการหรือเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

3) งานราชการเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง (career service) โดยผู้ปฏิบัติราชการมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ การรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการต้องเป็นไปตามหลักความรู้ความสามารถ และมีโอกาสเท่าเทียมกันตามระบบคุณธรรม

4) งานราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นการปฏิบัติราชการจึงทำโดยไม่หาค่าไร หรือในบางกรณีเป็นการให้บริการแบบให้เปล่า

5) การดำเนินงานราชการมีลักษณะต่อเนื่อง (continuity) ทั้งนี้เนื่องจากงานราชการเป็นงานที่ทำเพื่อความสงบสุขและความผาสุกของประชาชนทั้งประเทศ

¹⁸ ศุภสดี สัตยมาณะ และ สุพัตราเพชรมณี. (2523). แหล่งเดิม. หน้า 14-20.

6) การบริหารราชการต้องมีการควบคุมทุกขั้นตอน เนื่องจากการบริหารราชการเป็นการบริหารงานในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีลักษณะงานสลับซับซ้อน จึงต้องมีการแบ่งสรรอำนาจในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน มีการควบคุมกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (hierarchy) นอกจากนั้น งานราชการยังอาจถูกควบคุมโดยองค์กรหรือกลุ่มต่างๆ จากภายนอก เนื่องจากงานราชการมีลักษณะเป็นงานสาธารณะโดยธรรมชาติ และดำเนินงานโดยใช้เงินงบประมาณของรัฐที่มาจากภาษีอากรจากประชาชน จึงจำเป็นต้องเปิดเผยการดำเนินงาน ให้สาธารณชนมีส่วนร่วมรับทราบ ดูแล และมีส่วนได้เสียอย่างเต็มที่

การจัดองค์กรของระบบราชการส่วนใหญ่จะจัดแบ่งตามลักษณะของการใช้อำนาจบริหาร ซึ่งมีหลักใหญ่ 2 ประการคือ¹⁹ หลักการรวมอำนาจบริหารและหลักการกระจายอำนาจบริหาร

1) หลักการรวมอำนาจบริหาร (centralization) เป็นหลักที่จัดระเบียบราชการบริหารที่ให้อำนาจการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ รวมไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีหน่วยงานกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ประสานงานทั่วไปโดยเจ้าพนักงานของหน่วยงานดังกล่าว จะมีความสัมพันธ์กันในรูปของการบังคับบัญชา (hierarchy) การบริหารงานนี้ เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนกลาง”

2) หลักการกระจายอำนาจบริหาร (decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นที่มีใช้องค์การส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งอำนาจที่จะดำเนินการนี้เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากรัฐ โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นให้เป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการกิจการของตนเองได้โดยอิสระในขอบเขตแห่งกฎหมายนั้น และมีรัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

การกระจายอำนาจบริหารอาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ²⁰

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน (decentralization territorial) เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะหลายอย่าง ยกเว้นกิจการเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศให้องค์การปกครองท้องถิ่น (collectivities locals) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะนี้ผูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

¹⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2542). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 106-107.

²⁰ แหล่งเดิม.

ซึ่งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ การบริหารงานลักษณะนี้ เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค (decentralization par service ou technique) เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การ ซึ่งมีได้อยู่ในระบบราชการจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะนี้ โดยทั่วไปจะไม่ได้ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่จะเป็นเรื่องทางเทคนิคมากกว่า เช่น โทรศัพท์ ไฟฟ้า โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย เป็นต้น องค์กรที่จัดทำนี้อาจอยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนก็ได้แต่จะกำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความหลากหลายในแง่ของกิจการ วัตถุประสงค์ และการบริหารงาน

กล่าวโดยสรุป ส่วนราชการจะปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจที่รัฐต้องกระทำ เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม โดยใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชน ระบบราชการจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นกลไกของรัฐในการปกครองประเทศ เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารงาน ตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เป็นเครื่องมือในการบริการของรัฐไปสู่ประชาชน เป็นเครื่องมือในการป้องกันอธิปไตยและความมั่นคงของชาติ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ด้วย

2.4.1.2 รัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากการปฏิบัติภารกิจเพื่อให้บริการสาธารณะของระบบราชการทุกแบบ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ต่างก็มีข้อเสียหลายประการ คือ มีระเบียบแบบแผนขั้นตอนการปฏิบัติที่รัดกุม ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ฉะนั้น การที่จะนำเอาระบบราชการไปใช้ในการดำเนินงานบางด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ จึงเป็นการไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลดี ดังนั้น เมื่อรัฐจำเป็นต้องเข้าจัดทำกิจการในทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาให้แก่ประชาชน และสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศโดยตรง ด้วยการนำเอาระบบการปฏิบัติงานที่เรียกว่า “ระบบรัฐวิสาหกิจ” มาใช้ ระบบรัฐวิสาหกิจเป็นระบบบริหารงานที่ถือเอาระเบียบแบบแผนราชการเท่าที่จำเป็น กับวิธีการดำเนินงานแบบเอกชนบางส่วนมาใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานในระดับที่ต้องการ

รัฐวิสาหกิจก็คือองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือเป็นกิจการของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่จะถือว่าหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่นั้น ถือเอาจำนวนทุนที่รัฐเข้าร่วมเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เป็นเกณฑ์สำคัญ²¹ ซึ่งพิจารณาเฉพาะรูปแบบตามตัวบทกฎหมายเป็นหลัก โดยมิได้พิจารณาตามเนื้อหาขององค์การนั้นๆ ซึ่งมีกิจการบางประเภทที่มีได้ดำเนินการขายสินค้าหรือบริการ อาจถูกจัดเข้าเป็นรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการบางท่านมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้คำจำกัดความขององค์การของรัฐ ที่ควรจะได้รับฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจไว้รวม 4 ประการ²² คือ

ประการที่หนึ่ง จะต้องมีทุนทั้งหมดหรือทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งเป็นของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในฐานะองค์การของรัฐ

ประการที่สอง กิจการที่องค์การนั้นดำเนินการอยู่ จะต้องมีสถานะเป็นอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม ซึ่งต่างไปจากกิจกรรมทางการปกครองทางด้านเนื้อหาของกิจกรรมที่องค์การนั้นปฏิบัติอยู่ว่าขายสินค้าหรือบริการประเภทใดเป็นหลัก

ประการที่สาม กิจกรรมที่องค์การนั้นดำเนินการอยู่ จะต้องดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องมียกค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการขององค์การ จนเพียงพอที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้

ประการที่สี่ จะต้องมีความเป็นอิสระแยกต่างหากไปจากองค์การของรัฐ โดยทั่วไป คือ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรผู้จัดตั้ง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (tutelle) ของส่วนราชการที่รับผิดชอบ โดยมีให้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hiérarchique) ของส่วนราชการ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยอาจจำแนกออกเป็น 3 จำพวก คือ

1) รัฐวิสาหกิจจำพวกที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ สถานชานาเคราะห์ เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ จะต้องใช้ความเป็นนิติบุคคลของทบวงการเมืองที่กำกับรัฐวิสาหกิจนั้นในการทำนิติกรรมต่างๆ และในการถือกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน

²¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. หน้า 146.

²² สุรพล นิติไกรพจน์. (2532, มีนาคม). “วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย.”

2) รัฐวิสาหกิจจำพวกที่จัดตั้งเป็นองค์การของรัฐบาล และมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศแยกจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจจำพวกนี้มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

3) รัฐวิสาหกิจจำพวกที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยทางราชการหรือองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ หรือทบวงการเมืองและกิจการที่ทำก็ไม่ถือว่าเป็นงานราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจของไทยบางแห่งอาจจัดทำบริการสาธารณะหรือบางแห่งจัดทำกิจการอย่างเดียวกับเอกชนก็ได้

2.4.1.3 องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ *Autorité Administrative Indépendante*) ที่จำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารที่มีแนวคิดในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารสมัยใหม่ที่ส่งผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่สามารถใช้โครงสร้างระบบการบริหารแบบองค์การราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแก้ไขได้ ปัญหาอันเกิดจากระบบการบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวมี 3 ประการ²³ คือ

ประการที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ กล่าวคือ เมื่อสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ทั้งในทางเศรษฐกิจ ในการบริหารทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงในกิจกรรมทางการเมือง เทคโนโลยีเหล่านี้ส่วนมากมีราคาสูงและซับซ้อนยากที่ประชาชนธรรมดา ข้าราชการหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์การราชการที่จะเข้าถึง ไม่ว่าจะในแง่ของการเข้าเป็นเจ้าของหรือในแง่ของการทำความเข้าใจในการทำงานของระบบเทคโนโลยี การปล่อยให้รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนดำเนินการไปโดยปราศจากการควบคุมดูแลที่ถูกต้องทั่วถึงและละเอียดถี่ถ้วน อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมได้ง่าย

²³ วิทยุ วรัญญู. (2538). องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (รายงานการวิจัย). หน้า 8-15.

ประการที่สอง เนื่องจากโครงสร้างของการบริหารแบบองค์กรราชการ (Structures administratives classiques) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โครงสร้างแบบนี้ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างล่าช้าเต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติภารกิจในทางการกำกับดูแล (regulate) และควบคุม (control) ได้ การกำกับดูแลที่ดีจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อองค์กรนั้นๆ มีความเป็นอิสระ (Independent) และมีความเป็นกลาง (Impartiality) เท่านั้น

ประการที่สาม เนื่องจากรัฐตามไม่ทันความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการนำแนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษทั้งที่ยังคงเป็นองค์กรของรัฐอยู่ แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้น ไม่ถึงกับทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกลายเป็นองค์กรที่มีอิสระโดยสมบูรณ์ เช่นเดียวกับองค์กรฝ่ายตุลาการ แต่ส่วนใหญ่แล้ว องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีความเป็นอิสระมากถึงระดับที่สามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3 คือ อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้น รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือไม่ และลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้น การที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีอำนาจทั้งสามอำนาจไว้ในองค์กรเดียว (Cumul des pouvoirs) ถือว่าเป็นลักษณะพิเศษซึ่งไม่มีองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์การทางปกครองหรือการบริหารอื่นภายในรัฐ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้²⁴

1) เป็นองค์กรประเภทที่มีผู้ใช้อำนาจคนเดียว (Autorité unique) หรือเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ (Autorité collégiale) องค์กรประเภทองค์คณะมีข้อดีตรงที่ประกอบด้วยบุคคลหลายคน จึงมีความคิดเห็นและมองปัญหาได้หลากหลาย แต่ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดจำนวนสมาชิกในองค์คณะให้เหมาะสมด้วย กล่าวคือ จะต้องไม่มากเกินไปจนกลายเป็นองค์กรประเภทสภาและไม่น้อยเกินไปจนครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องได้ไม่หมด องค์กรรัฐที่เป็นอิสระส่วนมากจะใช้รูปแบบเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ สำหรับองค์กรประเภทผู้ใช้อำนาจคนเดียวนั้น

²⁴ วิษณุ วรรณฤณ. (2538). แหล่งเดิม. หน้า 40-42.

(Autorité unique) ก็มีที่ใช้เหมือนกัน กรณีของฝรั่งเศส ได้แก่ องค์กร Le Médiateur de la République และ Le Médiateur du Cinéma

2) คุณสมบัติของบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิก หรือ ตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ หากกำหนด คุณสมบัติไว้ละเอียดมาก ก็อาจจะมีปัญหาว่า จะหาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนด มาดำรงตำแหน่งได้ยาก แต่หากเปิดกว้างเกินไปก็อาจจะเป็นการมอบดุลพินิจให้แก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง จนอาจไม่ได้บุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งสมาชิกขององค์กรอิสระโดยตำแหน่ง ควรเป็น ตำแหน่งที่สามารถดำรงรักษาความเป็นอิสระ หรือเป็นตำแหน่งที่ได้รับการรับประกันความเป็นอิสระ ที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือแทรกแซงโดยหน่วยงานอื่น โดยในกรณีของฝรั่งเศสนั้น มักจะให้ข้าราชการระดับสูงหรือข้าราชการในสายที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ เช่น Conseil d'Etat มาเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง นอกจากนั้นควรกำหนดให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระประกอบด้วย สมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิโดยจะต้องกำหนดสัดส่วน ของสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิให้มากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่งเสมอ มิฉะนั้นแล้ว องค์กรดังกล่าวจะสูญเสีย คุณลักษณะความเป็นอิสระไป

3) วิธีการแต่งตั้ง หากเป็นตำแหน่งสำคัญที่ใช้เวลานานมาก อาจจำเป็นต้องให้ประมุขของรัฐเป็นผู้แต่งตั้ง เช่น กรณี Le Médiateur de la République ของฝรั่งเศสนั้น กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง และในบางกรณี อาจจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของรัฐสภา เช่น ในกรณีเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจตรากฎ ระเบียบ เป็นต้น และในบางกรณีอาจต้องมีขั้นตอนให้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน

โดยสรุป องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) มีอำนาจลงโทษ
- 2) มีอำนาจตรากฎระเบียบ
- 3) มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด
- 4) มีหลักประกันความเป็นอิสระ

ในการกำหนดอำนาจให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ ปกติแล้วองค์กร จะมีอำนาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้แก่องค์กรนั้นๆ ซึ่งควรกำหนดให้องค์กร มีอำนาจพอดีและพอเพียงแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นได้ โดยทั่วไป อำนาจที่จะให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีดังต่อไปนี้²⁵

²⁵ วิษณุ วัลบุญ. (2538). แหล่งเดิม. หน้า 44-45.

- 1) อำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง รวมถึงอำนาจที่จะเรียกให้ส่งเอกสารไม่ว่าจะเป็นเอกสารลับหรือไม่
- 2) อำนาจในการให้ความเห็น ในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีขั้นตอน บังคับให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานต้องร้องขอความเห็นจากองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงจะดำเนินการต่อไปได้ หรือถ้าจำเป็น ก็อาจกำหนดว่าความเห็นนั้นต้องเป็นความเห็นชอบเป็นต้น
- 3) อำนาจในการให้คำแนะนำ โดยต้องเป็นคำแนะนำที่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติว่า รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องควรปฏิบัติหรือควรเว้นไม่ปฏิบัติอะไร อย่างไร
- 4) อำนาจในการตรากฎระเบียบ
- 5) อำนาจในการตัดสินใจในกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย
- 6) อำนาจในการดำเนินคดีทางศาล
- 7) อำนาจในการลงโทษ

ในการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น โดยปกติจะมีหลักอยู่หลายประการด้วยกัน แต่โดยทั่วไป มีดังนี้²⁶

- 1) การห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง และวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ควรจะกำหนดไว้ให้ยาวพอสมควร มิฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ แต่สิ่งที่สำคัญคือ ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้น จะปลดหรือโยกย้ายผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้นั้นประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง ทั้งควรกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้แต่เพียงวาระเดียวด้วย
- 2) การกำหนดให้มีอำนาจคานกันกับตำแหน่งอื่น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาตัดสินเรื่องต่างๆ และใช้อำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง

²⁶ วิษณุ วรรณุญ. (2538). แหล่งเดิม. หน้า 42-44.

3) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นการให้หลักประกันหรือให้การคุ้มครองแก่สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ทางหนึ่ง แต่ในทางกลับกัน การมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญายังทำให้สมาชิกขององค์กรอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังด้วย

4) การกำหนดให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีหน่วยธุรการและมิงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อมิให้องค์กรเหล่านี้ต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะที่ถูกบีบคั้นในแง่ของบุคลากรและในแง่ของงบประมาณ มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกการเลื่อนขั้นตำแหน่งของบุคคลในองค์กรเอง โดยไม่ต้องขึ้นกับหลักเกณฑ์ขององค์กรฝ่ายอื่นๆ ส่วนในเรื่องงบประมาณ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระบางหน่วยงานอาจมีรายได้เป็นของตนเอง ในกรณีนี้จะต้องให้องค์กรนั้นสามารถจัดสรรและใช้จ่ายเงินได้เองโดยมิต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อน สำหรับองค์กรที่ไม่มีรายได้ อาจใช้วิธีฝากงบประมาณขององค์กรนั้นไว้กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง โดยที่กระทรวงดังกล่าวจะต้องไม่มีอำนาจตัดทอนงบประมาณ หรือในบางกรณีอาจให้อำนาจเสนองบประมาณขององค์กรเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรง

กล่าวโดยสรุป องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นองค์กรที่ทำหน้าควบคุมดูแลวางกฎระเบียบในการดำเนินงานกิจกรรมบางประเภทของรัฐ ทั้งที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร และการจัดสรรทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม องค์กรนี้จัดเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระแต่ไม่มีอิสระอย่างสมบูรณ์จนมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ และความที่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล ส่วนสมาชิกในองค์กรมีความเป็นอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซง หรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น และเนื่องจากองค์กรเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครองอยู่ จึงยังอยู่ในข่ายที่สามารถจะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เช่น ศาลยุติธรรม และศาลปกครองได้ ซึ่งแล้วแต่ระบบศาลของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ การกำหนดอำนาจขององค์กรอิสระก็มีความหลากหลายแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่องค์กรเหล่านี้เข้าไปจัดทำหรือควบคุมดูแล

สำหรับในต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1889 หลังจากนั้น สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศสก็ได้นำเอาแนวความคิดนี้ไปจัดตั้งองค์กรประเภทเดียวกันขึ้นบ้าง โดยใช้ชื่อเรียกต่างๆ กัน ตามแต่โครงสร้างระบอบการปกครองและระบบบริหารของแต่ละประเทศ โดยของสหราชอาณาจักรจะเรียกว่า Quasi Autonomous Non-Governmental Organizations และของฝรั่งเศสจะเรียกว่า Autorités Administratives Indépendantes²⁷

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้นในสหรัฐอเมริกา²⁸ คือ The Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C องค์กรนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2432 มีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมและวางระเบียบการประกอบธุรกิจการค้าระหว่างนักธุรกิจต่างมลรัฐความสำเร็จในการปฏิบัติการตามหน้าที่ในการวางระเบียบและควบคุมการค้าระหว่างรัฐของ I.C.C ซึ่งเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของความเป็นกลางและความที่ไม่ถูกรอบงำทางการเมืองทำให้สภา Congress เดินหน้าออกกฎหมายสถาปนาองค์กรประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ต่อไป ทำให้ต่อมาได้มีการจัดตั้ง The Federal Trade Commission ขึ้นในปี พ.ศ. 2458 จัดตั้ง The Securities and Exchange Commission และ The Federal Communication Commission ขึ้นในปี พ.ศ. 2477 เป็นต้น ในปัจจุบันองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ควบคุมดูแลและวางระเบียบกิจการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างกว้างขวางมาก เช่น ควบคุมดูแลการค้าเงินนโยบายทางการเงินของประเทศ ควบคุมตรวจสอบตลาดหุ้น ควบคุมคนเข้าเมืองดูแลเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ควบคุมการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม เป็นต้น

สำหรับประเทศสหราชอาณาจักรได้มอบหมายให้องค์กรอิสระดำเนินการค่อนข้างกว้างขวาง เช่น การสอบสวนหาข้อเท็จจริง การควบคุม การวางระเบียบการดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจหรือการประกอบธุรกิจบางสาขาที่มีความสำคัญ การจัดสรรเงินของรัฐและทรัพยากรสาธารณะบางประเภท การควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของรัฐ (Control of State Subsidy) รวมถึงการวางระเบียบและการดูแลการรับรองวิทยฐานะของปริญญาบัตรหรือประกาศนียบัตร เป็นต้น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของอังกฤษมีค่อนข้างหลากหลาย เช่น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ดูแลเรื่องการแข่งขันทางการค้า คือ The Monopolies and Mergers Commission หรือองค์กรที่ดูแลกิจกรรมทางการให้บริการสาธารณูปโภค เช่น OFTEL²⁹ (องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ดูแลด้านกิจการ โทรคมนาคม) OFGEM (องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ดูแลด้านกิจการ ไฟฟ้าและก๊าซ)

²⁷ วิษณุ วรรณุญ. (2538). แหล่งเดิม. หน้า 16.

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 17-18.

²⁹ แหล่งเดิม. หน้า 21-25.

ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หรือ Autorité Administrative Indépendante ทั้งที่เป็นโดยกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนและที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้หลายองค์กร ซึ่งอาจแบ่งตามประเภทของกิจกรรมที่องค์กรเหล่านี้ดูแลอยู่ได้ ดังนี้³⁰

1) องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ดูแล วางกฎระเบียบให้แก่กิจกรรมทางด้าน เศรษฐกิจและด้านการเงินการคลัง เช่น Commission des operations de bourse หรือ COB (คณะกรรมการดูแลตลาดหลักทรัพย์), Conseil de discipline des organismes de placement collectif en valeurs mobilières หรือ OPCVM (เป็นองค์กรที่ดูแลให้เกิดความโปร่งใสในตลาดหลักทรัพย์ มีอำนาจพิจารณาลงโทษการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์), Commission de controle des assurances (คณะกรรมการควบคุมกิจการประกันภัย), Conseil de la concurrence (คณะกรรมการควบคุมราคาสินค้าให้เป็นไปตามกลไกของตลาด), Commission de control des institutions de retraite et de prévoyance (คณะกรรมการควบคุมกิจการประกันชีวิต), Bureau central de tarification (สำนักงานกลางดูแลในเรื่องการกำหนดอัตราเบี้ยประกัน), Commission des clauses abusives (คณะกรรมการดูแลมิให้ทำสัญญาเอาเปรียบผู้ที่ด้อยฐานะในทางเศรษฐกิจ), Commission de la sécurité des consommateurs (คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค), Le Médiateur du Cinema (ทำหน้าที่ดูแล มิให้เกิดการผูกขาดตัดตอนในกิจการเกี่ยวกับการจัดฉายหรือจำหน่ายภาพยนตร์)

2) องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ดูแลเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น วางกฎระเบียบแก่กิจกรรมสื่อสารมวลชน วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เช่น Conseil supérieur de l' audiovisuel (คณะกรรมการกิจการวิทยุโทรทัศน์), Conseil supérieur de l' Agence France-press และ Commission paritaire des publications et des agences de presse (คณะกรรมการดูแล การสำรวจประชามติ), Commission de la transparence financière de la vie politique และ Commission nationale des comptes de campagne (คณะกรรมการดูแลให้เกิดความโปร่งใสทางการเงิน ของพรรคการเมือง และคณะกรรมการดูแลใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง)

3) องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ประเมินผลการทำงานของฝ่ายปกครอง เช่น Comité National d' Evaluation des Etablissements Publics à caractère scientifique . culturel et professionnel (คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ประเมิน Etablissements publics ที่ดำเนินการทางด้านวิชาการ วัฒนธรรม และวิชาชีพ)

³⁰ วิษณุ วรรณ. (2538). แหล่งเดิม. หน้า 30-33.

อนึ่ง องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development : OECD) ได้มีการสำรวจเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประเภท³¹ ได้แก่ กิจการโทรคมนาคม, กิจการพลังงาน (กิจการไฟฟ้าและปิโตรเลียม) และกิจการให้บริการทางการเงิน โดยสุ่มตัวอย่างประเทศสมาชิก OECD จำนวน 97 องค์กร จากจำนวน 87 ประเทศ สมาชิกแยกเป็น กิจการโทรคมนาคม 32 องค์กร กิจการพลังงาน 28 องค์กร และกิจการทางการเงิน 37 องค์กร ประเภทขององค์กรกำกับดูแลประกอบด้วย องค์กรกำกับดูแลประเภทที่ดั่งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล (Line Ministry) องค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระ (Ministerial Agencies) หรือคณะที่ปรึกษาอิสระ (Independent advisory body) และองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulatory Agency) ปรากฏว่าแนวโน้มของการกำกับดูแลส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulatory Agency) จากสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523-2544 จำนวนองค์กรกำกับดูแลอิสระในปี พ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นจากเดิมในปี พ.ศ. 2523 ประมาณ 5-10 เท่า คิดเป็นประมาณร้อยละ 70 ของจำนวนองค์กรกำกับดูแลรูปแบบต่างๆ ที่มีอยู่

ลักษณะขององค์กรกำกับดูแลอิสระมี 2 ประเภท คือ องค์กรประเภทที่ใช้อำนาจคนเดียว และองค์กรประเภทองค์คณะและส่วนใหญ่ประมาณ 2 ใน 3 จะเป็นองค์กรประเภทเป็นองค์คณะ

ขั้นตอนแต่งตั้งประธานหรือสมาชิกในองค์กรจะมีความเป็นอิสระมาก หากได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ เช่น ประธานาธิบดี หรือพระมหากษัตริย์ และความเป็นอิสระจะน้อยลง กรณีได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือทั้ง 2 ฝ่ายร่วมกัน จากการสำรวจพบว่า องค์กรกำกับดูแลอิสระประมาณ 3 ใน 4 ของจำนวนองค์กรกำกับดูแลที่ประธานและสมาชิก ได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ ส่วนระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 5-8 ปี

งบประมาณก็เป็นสิ่งสำคัญ สำหรับความเป็นอิสระในการดำเนินงาน องค์กรกำกับดูแลอิสระที่พึ่งงบประมาณของรัฐบาลอย่างเดียวอาจจะขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายรัฐบาลก่อน ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลอิสระส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 50 จึงมีรายได้เป็นของตัวเอง โดยการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการ

³¹ OECD. (2005, 10-11 January). *working party on Regulatory Management and Reform.*

นอกจากนี้ John Cobbing and John Stern ได้ทำการศึกษาเรื่อง “Regulatory Effectiveness : The impact of good regulatory Governance on Electricity Industry Capacity and efficiency in developing Countries”³² ซึ่งใช้ข้อมูลสำรวจจากประเทศกำลังพัฒนา 28 ประเทศ โดยใช้หลักการทางเศรษฐมิติ (Econometric Approach) ปรากฏว่า การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยองค์กรกำกับดูแลอิสระ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เช่น เพิ่ม per Capita Generation และเพิ่ม Generation Capacity Utilization rates ซึ่งก็สอดคล้องกับการมีองค์การกำกับดูแลอิสระของประเทศที่พัฒนาแล้วดังกล่าวข้างต้นที่มีแนวโน้มของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระเพิ่มขึ้น

สำหรับประเทศไทยได้มีการพิจารณานำองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาเป็นกลไกเสริมช่องว่างในโครงสร้างของการบริหารประเทศให้แก่กิจกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหรือต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรแล้ว ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติและองค์กรกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

2.4.2 การจัดรูปแบบองค์กรในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

2.4.2.1 รูปแบบองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยทั่วไป สามารถแยกได้เป็น 4 รูปแบบ และแต่ละรูปแบบมีลักษณะดังต่อไปนี้³³

1) องค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล (Line Ministry) องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าประเภทนี้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ถูกจัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการไฟฟ้า เช่น กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economic Trade and Industry) ของประเทศญี่ปุ่น สำหรับประเทศไทยนั้น มีทั้งองค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล เช่น กรมโยธาธิการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย, กรมธุรกิจพลังงาน, สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน สังกัด กระทรวงพลังงาน,

³² Stern, J. and Cobbing J. *Regulatory Effectiveness : The impact of good regulatory Governance on Electricity Industry Capacity and efficiency in developing Countries*. pp. 41-42.

³³ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. รายงาน *Strategies for the Development of Thailand's Energy Sector and the Power Sector Efficiency Improvement Program*. หน้า 9-10.

สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และองค์กรกำกับดูแลที่เป็นรัฐวิสาหกิจ
ที่ดำเนินธุรกิจไฟฟ้าเอง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง

รูปแบบองค์กรประเภทนี้ มักไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ในการควบคุม
กำกับดูแล (regulatory function) กับหน้าที่ในการวางนโยบายกิจการไฟฟ้าของรัฐ (government's
policy functions) ออกจากกัน คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่วางนโยบายกิจการไฟฟ้าเป็นหน่วยงาน
เดียวกับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า แม้ว่าอาจจะมีการแยกหน่วยงานที่วางนโยบาย
ออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ก็ตาม โดยมีข้อดีข้อเสีย ดังนี้³⁴

ข้อดีขององค์กรกำกับดูแลในรูปแบบนี้ คือ มีต้นทุนในการดำเนินงานต่ำ
เนื่องจากสามารถใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกันระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต้นสังกัดได้ นอกจากนี้
ยังเกิดความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายการดำเนินงานและการปฏิบัติขององค์กรกำกับดูแล
การตัดสินใจง่ายและรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน

ข้อเสียขององค์กรในรูปแบบนี้ คือ ขาดผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน
มีความเสี่ยงต่อการแทรกแซงทางการเมืองสูง อีกทั้งการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลยังง่าย
ต่อการถูกรอบงำจากวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ เช่น ความไม่โปร่งใส
ในการตัดสินใจ และความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

2) องค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระ (Semi-autonomous regulatory agency
หรือ Ministerial Agencies)

องค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระประเภทนี้ ก็เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร
ราชการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยได้รับอำนาจให้กำกับดูแลการให้บริการกิจการไฟฟ้าโดยเฉพาะมีอิสระ
ในการตัดสินใจในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่องยังคงต้องได้รับการทบทวนตรวจสอบ
โดยหน่วยงานอื่น เช่น การทบทวนโดยรัฐมนตรี หรือมีหน้าที่ต้องรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน
ต่อรัฐมนตรีมีอิสระในการบริหารจัดการ แต่มีอิสระอย่างสูงในการตัดสินใจต่างๆ เพื่อให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแล เช่น มีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างอิสระในหลายๆ เรื่อง เช่น
การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเงื่อนไขใบอนุญาตที่ให้แก่ผู้ประกอบการจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ
องค์กรกำกับดูแลเพียงผู้เดียว แต่การให้ใบอนุญาตอาจจะกระทำได้สองกรณี คือ การใช้ใบอนุญาต
โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Secretary of State) ภายใต้ความยินยอมขององค์กรกำกับดูแล

³⁴ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. แหล่งเดิม. หน้า 10.

องค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระประเภทนี้ใช้อยู่ในประเทศนอร์เวย์และเนเธอร์แลนด์ โดยในประเทศนอร์เวย์นั้น ฝ่ายบริหารตั้งบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่เป็น Director ในองค์กรกำกับดูแล เน้นการกำกับดูแลขายปลีก (Retail) สำหรับประเทศไทย ฝ่ายบริหารได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6), (8) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ให้สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานทำหน้าที่เป็นสำนักงานชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตราค่าบริการ ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า องค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระมีข้อดีข้อเสีย ดังนี้³⁵

ข้อดีขององค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระ คือ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ นอกองค์กร และสามารถประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐได้ง่าย

ส่วนข้อเสียขององค์กรแบบนี้ คือ ขาดความโปร่งใสในการกำกับดูแล และมีปัญหาในการสรรหาผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินงาน

3) องค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independence regulatory agency)

องค์กรกำกับดูแลอิสระเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้กำกับดูแลการให้บริการไฟฟ้าอย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องรายงานหรือยื่นยันการดำเนินงานต่อหน่วยงานอื่นของรัฐบาล The Italian Regulatory Authority for Electricity and Gas ของประเทศอิตาลี แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า องค์กรในรูปแบบนี้จะไม่ถูกคานอำนาจและไม่ถูกตรวจสอบ (Check and Balance) โดยหน่วยงานอื่นของรัฐบาล เช่น อาจจะถูกตรวจสอบความถูกต้องในกระบวนการตัดสินใจขององค์กรโดยศาล เป็นต้น องค์กรประเภทนี้ มีข้อดีข้อเสียดังนี้³⁶

ข้อดีขององค์กรกำกับดูแลอิสระ คือ มีอิสระอย่างสูง ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมือง กฎหมายจะกำหนดความเป็นกลางของคณะกรรมการ พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน องค์กรกำกับดูแลรูปแบบนี้ มีหน่วยธุรการเป็นของตนเอง มีบุคลากรของตนเอง และเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีความ โปร่งใส

³⁵ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. แหล่งเดิม.

³⁶ แหล่งเดิม.

ข้อเสียของการกำกับดูแลรูปแบบนี้ คือ อาจเกิดการสมยอมระหว่างผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ทำให้ผู้บริโภคละเลยประโยชน์ นอกจากนี้ ความมีอิสระในการกำกับดูแล อาจทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือแปรนโยบายของรัฐไปสู่ขั้นปฏิบัติที่ผิดพลาด หรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐที่วางไว้ได้

4) องค์กรกำกับดูแลที่ไม่มีรูปแบบเฉพาะตัวหรือการกำกับดูแลตนเอง (Self - Regulated)

มีบางประเทศที่ไม่มีองค์กรกำกับดูแลการให้บริการ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ เยอรมัน การกำกับดูแลกิจการให้บริการไฟฟ้าจะกระทำโดยผ่านศาลและกฎหมายทั่วไป นอกจากนั้นนโยบายทั่วไปของรัฐบาล เช่น นโยบายการแข่งขัน และนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค ยังอาจจะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลการให้บริการไฟฟ้าได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม องค์กรเฉพาะทางด้านเทคนิค เช่น องค์กรตรวจสอบทางด้านมาตรฐาน อาจถูกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบโดยเฉพาะ องค์กรกำกับดูแลประเภทนี้ มีข้อดีข้อเสียดังนี้³⁷

ข้อดีของการกำกับดูแลในรูปแบบนี้ ก็คือ เป็นวิธีที่ง่ายและมีต้นทุนในการดำเนินการและต้นทุนทางการเงินต่ำ

ข้อเสียของการกำกับดูแลในรูปแบบนี้ คือ มีความล่าช้าในการตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ทำให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ ต้องล่าช้าตามไปด้วย นอกจากนั้นยังสร้างความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกฎระเบียบและแนวทางของกิจการไฟฟ้าในอนาคต ในกรณีมีข้อพิพาท บ่อยครั้งที่ศาลหรือหน่วยงานต่างๆ ทั่วไป ขาดความรู้เข้าใจในลักษณะเฉพาะของการประกอบกิจการไฟฟ้า ทำให้การวินิจฉัยสั่งการในบางครั้งอาจไม่เหมาะสม และเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนากระบวนการประกอบกิจการไฟฟ้าได้

2.4.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

จากการศึกษาถึงรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะองค์กรกำกับดูแลจะมีรูปแบบใด โครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยทั่วไป จะประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

1) คณะกรรมการฝ่ายนโยบาย (Policy Board) ในส่วนนี้ จะทำหน้าที่วางแผนกำหนดนโยบายและวิธีการที่จะทำให้บรรลุตามแผนนโยบายต่างๆ ในการกำกับดูแลการให้บริการไฟฟ้า ในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล หน่วยงานนี้จะรวมอยู่

³⁷ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. แหล่งเดิม.

ในองค์กรกำกับดูแลหรือในหน่วยงานอื่นในกระทรวงเดียวกัน³⁸ ส่วนองค์กรกำกับดูแลที่อิสระ หน่วยงานนี้ จะแยกจากองค์กรกำกับดูแล แต่ยังคงอยู่ในกระทรวงเดียวกัน หน่วยงานนี้จะแยกต่างหากจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลได้ ในกรณีที่เป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระ

2) คณะกรรมการฝ่ายปฏิบัติการ (Executive Board) ในส่วนนี้ จะทำหน้าที่ ตัดสินใจและออกใบอนุญาต รวมทั้งดำเนินการชี้ขาดตัดสินปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระบบ การให้บริการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่วางไว้ โดยมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือทางด้านเทคนิค (Technic Staff) ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล จัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการตัดสินใจ

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลนั้น ขึ้นอยู่กับว่า แต่ละประเทศได้กำหนดขอบเขตของการกำกับดูแลไว้อย่างไร ขอบเขตของการกำกับดูแลของ องค์กรกำกับดูแล อาจครอบคลุมเป็นรายอุตสาหกรรม (Single Industry) เช่น องค์กรกำกับดูแล กิจการไฟฟ้า, องค์กรกำกับดูแลกิจการก๊าซ เป็นต้น หรือครอบคลุมหลายอุตสาหกรรม หรือเป็นราย สาขา (Sector Regulator) เช่น องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส หรืออิตาลี ผลดีของการกำกับดูแลครอบคลุมหลายอุตสาหกรรม³⁹ ได้แก่ การประหยัดงบประมาณ ในการดำเนินงาน เนื่องจากสามารถใช้นุเคราะห์ที่มีความเชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกัน หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ สามารถใช้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อการบริหารจัดการร่วมกันได้ โดยเฉพาะ ประเทศที่ระบบเศรษฐกิจมีขนาดเล็ก การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลเป็นรายอุตสาหกรรมจะมีต้นทุนสูง ไม่ประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) แต่อย่างไรก็ดี องค์กรกำกับดูแลเป็นรายสาขาก็มีผลดี ในเรื่องของความชำนาญเฉพาะทางและความคล่องตัวในการดำเนินงาน และกรณีลักษณะอุตสาหกรรม ในสาขาเดียวกันขาดความพร้อมที่จะดำเนินงานในคราวเดียวกันหรือลักษณะ โครงสร้างของอุตสาหกรรม ที่แตกต่างกันมาก เช่น ในอุตสาหกรรมไฟฟ้าซึ่งได้เปิดให้มีการแข่งขันเสรีกันอย่างกว้างขวางแล้ว ขณะที่อุตสาหกรรมก๊าซยังมีข้อจำกัดในการแข่งขันหรือต้องเข้มงวดในการกำกับดูแลมากกว่า อุตสาหกรรมไฟฟ้า การแยกองค์กรกำกับดูแลเป็นรายอุตสาหกรรมจะมีประสิทธิภาพมากกว่า

³⁸ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, แหล่งเดิม, หน้า 18.

³⁹ OECD. (2001). *Regulatory Institutions in liberalized Electricity Markets*, OECD/IEA, Paris.

2.4.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับหน่วยงานอื่นของรัฐ

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ทำให้ทราบว่า องค์กรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่สำคัญ⁴⁰ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรระดับนโยบาย

องค์กรระดับนโยบายในที่นี้ หมายความถึง องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นกระทรวงพลังงาน, กระทรวงมหาดไทย สำหรับประเทศไทยนอกจากกระทรวงพลังงานและกระทรวงมหาดไทยแล้ว ยังมีหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้า ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และสภาผู้แทนราษฎร องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจึงควรที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายพลังงานที่สอดคล้องกับนโยบายขององค์กรต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ความสัมพันธ์ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับหน่วยงานระดับนโยบายดังกล่าวมีหลายระดับขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น การขอคำปรึกษาการขอความเห็นชอบงบประมาณ การให้องค์กรระดับนโยบายชี้ขาดข้อพิพาท องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นการให้คำแนะนำระหว่างกันการรายงานผลการปฏิบัติงาน ให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ

2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรให้บริการ

องค์กรที่เป็นผู้ให้บริการไฟฟ้าจะต้องดำเนินการให้บริการไฟฟ้าภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในประเทศที่มีการเปิดเสรีธุรกิจไฟฟ้า ผู้ให้บริการไฟฟ้าจะต้องได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการให้บริการจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า รูปแบบในการขอรับอนุญาตอาจเป็นการได้รับใบอนุญาตหรือเป็นเพียงแค่แจ้งให้องค์กรกำกับดูแลทราบก็เพียงพอแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะทำหน้าที่ของตนเองตามที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กร ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลในเรื่องการออกกฎ กติกาในการแข่งขัน การให้บริการอย่างเป็นธรรม ออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการให้บริการ การออกและเพิกถอนใบอนุญาต การกำกับดูแลในเรื่องอัตราค่าบริการ การเชื่อมต่อระหว่างโครงข่าย การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่าง

⁴⁰ OECD. (2001). Ibid. pp. 26-29.

องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรให้บริการ จึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า สำหรับประเทศที่มีการผูกขาดการให้บริการไฟฟ้าโดยองค์กรของรัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการไฟฟ้ากับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล อาจจะเป็นองค์กรเดียวกันได้

3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรตุลาการ

เนื่องจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐ ดังนั้นคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรดังกล่าวจึงเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte administratif) ซึ่งอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ ซึ่งถ้าหากคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใด บุคคลนั้นสามารถที่จะร้องขอให้มีการยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการนั้นได้ หากคำวินิจฉัยสั่งการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจึงมีความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการในฐานะที่องค์กรตุลาการมีอำนาจที่จะตรวจสอบควบคุมป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เช่น การที่องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้บุคคลผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถที่จะร้องขอให้องค์กรตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยคำสั่งเพิกถอนนั้นได้ องค์กรตุลาการที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ขึ้นอยู่กับระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการของแต่ละประเทศ ถึงแม้ว่าในประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศจะมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยองค์กรตุลาการหรือศาลก็ตาม แต่ละประเทศก็หาได้มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ศาลชนิดเดียวกันไม่ บางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา อินเดีย ญี่ปุ่น ฯลฯ มอบหมายให้ศาลยุติธรรมซึ่งรับผิดชอบพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาอยู่ด้วย เป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กรีซ เบลเยียม ออสเตรเลีย ฯลฯ ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ แทนศาลยุติธรรมแยกต่างหาก และเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการตัดสินใจขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าสามารถถูกตรวจสอบได้ในทุกๆ เรื่อง ในทางปฏิบัติ องค์กรตุลาการก็จะกลายเป็นองค์กรกำกับดูแลตามความเป็นจริง (de facto) นอกจากนี้ กระบวนการตัดสินใจในระบบการให้บริการไฟฟ้ายังเป็นเรื่องที่ซับซ้อน ยากที่จะดำเนินการตัดสินใจภายใต้องค์กรกำกับดูแลในเรื่องทั่วไปที่ขาดความชำนาญเฉพาะด้านได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่หลายประเทศจะกำหนดสิทธิในการนำคดี

ชั้นศาลไว้อย่างจำกัด เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาต่างๆ ข้างต้น ในบางประเทศได้กำหนดให้รัฐมนตรีทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุลการตัดสินใจขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้

นอกจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการในฐานะที่องค์กรตุลาการเป็นองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบ ถ่วงดุลกระบวนการในการตัดสินใจขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าแล้ว ในบางครั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการยังสามารถใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการให้บริการได้อีกด้วย ในฐานะที่เป็นอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่กำหนดไว้

บทที่ 3

การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย :

ศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรประเภทเดียวกันของต่างประเทศ

3.1 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย

นับตั้งแต่รัฐได้ออกพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 เพื่อทำหน้าที่จัดจำหน่ายกระแสไฟฟ้าทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ และในส่วนภูมิภาค และออกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เพื่อทำหน้าที่ผลิตกระแสไฟฟ้าและส่งไฟฟ้า โดยทั้งสามหน่วยงานดังกล่าว มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงมหาดไทยและสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีหน่วยราชการอื่นๆ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้วย เช่น สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, กระทรวงการคลัง และกรมโยธาธิการ เป็นต้น

ต่อมารัฐได้ออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อจัดการด้านพลังงานให้มีเอกภาพ ไม่กระจัดกระจายตามหน่วยราชการต่างๆ อย่างไรก็ดี แม้จะจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติแล้วก็ตาม การดำเนินงานก็ยังไม่มีความเป็นอิสระ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแลและผู้ดำเนินกิจการยังเป็นหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่รัฐมีนโยบายที่จะเปิดให้เป็นกิจการที่มีการแข่งขันเสรี โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการมากขึ้น ดังนั้นรัฐจึงได้จัดทำแผนปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลเสียใหม่

การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในปัจจุบัน และการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการ มีสาระสำคัญ ดังนี้

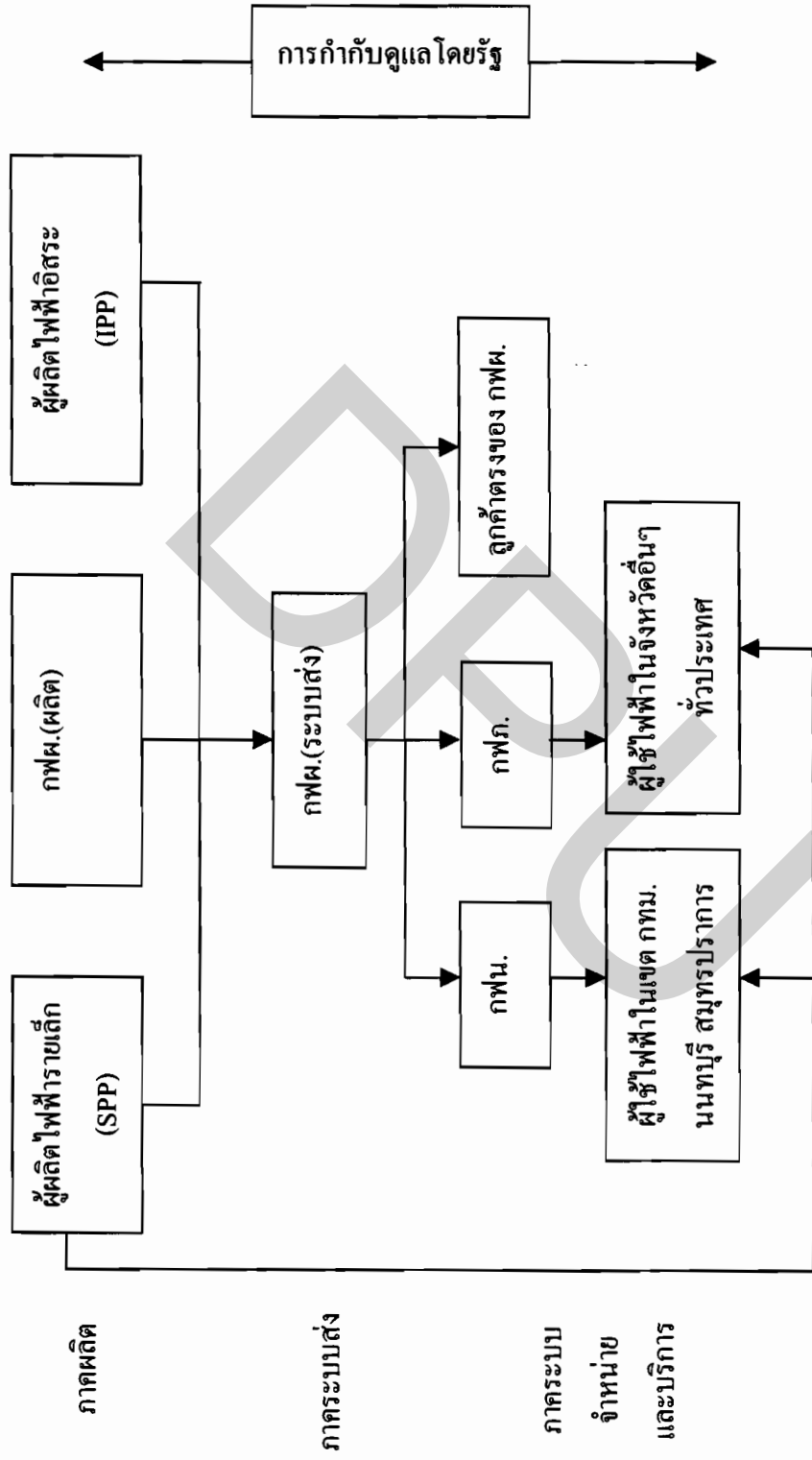
3.1.1 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในปัจจุบัน

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 การบริหารงานด้านพลังงานของประเทศยังขาดเอกภาพในการบริหารงาน เพราะความรับผิดชอบได้กระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ทำให้ยากต่อการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลและประสานงาน ต่อมารัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานด้านพลังงาน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติขึ้นเพื่อรับผิดชอบ

ในการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านพลังงานต่างๆ และมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ โดยมีหน้าที่ศึกษา เสนอนโยบาย ติดตาม ประเมินผล ประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และกำกับดูแลกิจการพลังงานในบางเรื่อง ซึ่งรวมกิจการไฟฟ้าด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลในบางเรื่อง โดยเฉพาะการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดี อำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการด้านพลังงานยังคงกระจายอยู่ในหน่วยราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน นอกจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบายราคาและแผนการลงทุนแล้ว ยังมีอีกหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล เช่น กรมโยธาธิการดูแลการให้สัมปทานการผลิตไฟฟ้า และการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการเก็บรักษาน้ำมันและก๊าซ รวมทั้งการขนส่งทางน้ำมันทางท่อ กรมทรัพยากรธรณีดูแลการให้สัมปทานการสำรวจและการผลิตปิโตรเลียม กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานดูแลการอนุญาตการผลิตพลังงานควบคุม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมดูแลวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กำกับดูแลตนเองในบางเรื่อง เช่น มาตรฐานคุณภาพบริการ เทคนิค และความปลอดภัย เป็นต้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการพลังงานโดยตรงในปัจจุบัน มีทั้งหมด 7 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบัน

3.1.1.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้า

การจัดการไฟฟ้าให้แก่ประชาชนและสถานประกอบการทั่วไป เริ่มต้นตั้งแต่โรงไฟฟ้าซึ่งมักมีสถานที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากชุมชนทำการผลิตไฟฟ้า จากนั้นจึงทำการจัดส่งกำลังไฟฟ้าที่ผลิตได้ผ่านระบบส่งไฟฟ้าแรงสูง จนกระทั่งเข้าใกล้ศูนย์กลางหรือบริเวณที่มีความต้องใช้ไฟฟ้าสูง จากนั้นจึงทำการแปลงแรงดันไฟฟ้าให้ต่ำลงมา และจัดจำหน่ายผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้าแรงต่ำไปแก่ผู้ใช้ต่อไป หากพิจารณากิจกรรมการจัดการไฟฟ้าให้แก่ผู้บริโภคในลักษณะดังกล่าว เราจึงสามารถแบ่งโครงสร้างของกิจการไฟฟ้าออกได้เป็น 4 ระบบหลัก คือ ระบบผลิต (Generation) ระบบส่งหรือกระจายไฟฟ้า (Transmission) ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) และระบบบริการเสริมอื่นๆ เช่น การติดตั้งมิเตอร์ การเก็บค่าไฟฟ้า (Supply) ตามลำดับ

ในปัจจุบันระบบผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่และระบบส่งไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศไทยอยู่ในความดูแลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ส่วนระบบจำหน่ายไฟฟ้าและการบริการเสริมอื่นๆ นั้น อยู่ในความดูแลของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เท่านั้น โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำการผลิตและส่งไฟฟ้าเกือบทั้งหมดเพื่อขายให้แก่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อจัดจำหน่ายให้แก่ผู้ใช้ต่อไป ส่วนการไฟฟ้านครหลวงรับผิดชอบการจัดจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ สำหรับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับผิดชอบในเขตจังหวัดอื่นๆ ที่เหลือทั้งหมดของประเทศ

จากลักษณะ โครงสร้างของกิจการไฟฟ้างกล่าว จึงกล่าวได้ว่า กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยเกือบทั้งหมดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการให้บริการของ 3 หน่วยงานหลักเท่านั้น คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แม้รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการในส่วนของระบบผลิตผ่านโครงการผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer : SPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) ก็ตาม แต่ผู้ผลิตดังกล่าวจะทำการผลิตไฟฟ้าขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแต่ผู้เดียวเท่านั้น เพื่อขายต่อให้แก่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต่อไป จึงอาจสรุปได้ว่า ระบบการจัดการและการให้บริการด้านการใช้ไฟฟ้าของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็นไปในลักษณะการดำเนินกิจการแบบค่อนข้างที่จะผูกขาดและโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าก็เป็นลักษณะรวมตัวในแนวตั้ง (Vertically Integrated Structure)

3.1.1.2 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

ประเทศไทยมีการจัดรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในรูปแบบของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (Line Ministry) โดยมีองค์กรของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแล ดังนี้

1) สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.)⁴¹

รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2535 เพื่อแก้ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลในกิจการพลังงานที่ซ้ำซ้อนกัน และมีการจัดตั้งสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานในระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานในประเทศ ซึ่งรวมถึงราคาไฟฟ้าและการติดตามดูแล ประสานงาน รวมถึงสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการอื่นๆ และส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน จะดำเนินนโยบายโดยคำนึงถึงนโยบายและแผนการบริหารพลังงานของประเทศ ผ่านสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการพลังงานให้เป็นไปตามแผนนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ รวมถึงเก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์สถานการณ์พลังงานและจัดทำแผนข้อเสนอให้แก่คณะกรรมการด้วย

2) กระทรวงพลังงาน

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หมวดที่ 11 ว่าด้วยกระทรวงพลังงาน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพลังงานไว้ในมาตรา 26 ดังนี้

“มาตรา 26 กระทรวงพลังงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนา และบริการจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน”

หน่วยงานราชการที่อยู่ในสังกัดกระทรวงพลังงานประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

⁴¹ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า. (2543). หน้า 76.

(1) สำนักงานรัฐมนตรี

มีภารกิจด้านจัดทำข้อมูลสารสนเทศ ติดตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง วิเคราะห์ และกลั่นกรองเรื่อง เสนอต่อรัฐมนตรี และทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถาม ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์และเป็นหน่วยงานด้านประชาสัมพันธ์ให้กับรัฐบาลด้วย

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง

มีภารกิจด้านให้คำแนะนำ พร้อมทั้งเป็นหน่วยงานที่จัดทำนโยบายของกระทรวง กำหนดกลยุทธ์การบริหารแผนงาน แผนเงิน และแผนคน โดยเป็นศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศ และประสานความช่วยเหลือและความร่วมมือระหว่างประเทศด้านพลังงาน ตลอดจนดูแลรัฐวิสาหกิจในสังกัด

(3) กรมธุรกิจพลังงาน

มีภารกิจด้านควบคุมมาตรฐานและคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิง มาตรฐานความปลอดภัยด้านน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซ เป็นหน่วยงานที่ให้การอนุญาตแก่เอกชนในเรื่องเกี่ยวกับการค้า การสำรอง การเก็บรักษา และการขนส่ง รวมถึงการให้สัมปทานไฟฟ้าแก่เอกชน หน่วยงานที่โอนมาอยู่ในสังกัด คือ กองควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซกรมโยธาธิการ สำนักน้ำมันเชื้อเพลิง กรมทะเบียนการค้า กองอุตสาหกรรมน้ำมัน สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

(4) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

มีภารกิจด้านวิจัย พัฒนา และส่งเสริมพลังงานทดแทน ส่งเสริมสนับสนุนการอนุรักษ์พลังงาน ตลอดจนกำหนดระเบียบ มาตรฐาน และเผยแพร่ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้ และการอนุรักษ์พลังงาน รวมถึงติดตามประเมินผลการพัฒนา และส่งเสริมการอนุรักษ์ หน่วยงานที่โอนมาอยู่ในสังกัด คือ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน

(5) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

มีภารกิจด้านกำกับดูแลกิจการ เป็นหน่วยงานที่ให้สัมปทาน การสำรวจและผลิตเชื้อเพลิงธรรมชาติ ตลอดจนจัดเก็บค่าภาคหลวงและผลประโยชน์อื่นใด พร้อมทั้งพิจารณาสิทธิ ประสาน และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อผูกพันต่อรัฐ และทำหน้าที่วิจัย พัฒนาเชื้อเพลิงธรรมชาติ รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการพัฒนาแหล่งเชื้อเพลิงธรรมชาติในพื้นที่พัฒนาร่วมและพื้นที่คาบเกี่ยว หน่วยงานที่โอนเข้ามาอยู่ในสังกัด คือ กองเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมทรัพยากรธรณี ฝ่ายวิเคราะห์เชื้อเพลิงธรรมชาติ กองวิเคราะห์ กรมทรัพยากรธรณี

(6) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

มีภารกิจด้านในกำกับและในเรือนโยบายและแผนการพัฒนาพลังงานของประเทศ กำหนดมาตรการด้านการอนุรักษ์พลังงานและกรอบการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน กำหนดมาตรการแก้ไขป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งการประสานติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบาย หน่วยงานที่โอนมาอยู่ในสังกัด คือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

3) กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 เกี่ยวกับการควบคุมกิจการอันกระทบถึงความปลอดภัย บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี ซึ่งในที่นี้ได้หมายรวมถึงการประกอบกิจการไฟฟ้าด้วย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 ข้อ 3 บัญญัติว่า “กิจการดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค (7) กิจการ ไฟฟ้า.....

ในปัจจุบัน ผู้ใดที่ต้องการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับไฟฟ้า จะต้องดำเนินการขออนุญาตจากกรมโยธาธิการกระทรวงมหาดไทย และให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย กำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นว่าจำเป็นได้ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 ข้อ 7 บัญญัติว่า “ในการอนุญาตหรือให้สัมปทาน..... รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อความผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้”

4) กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน

พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อค้ำค้ำว่าพัฒนากำกับดูแลและปฏิบัติตามเกี่ยวกับการผลิต การส่งและการจำหน่ายพลังงาน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ โดยถือเป็นหน่วยงานราชการระดับปฏิบัติการทางด้านพลังงานของประเทศ อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้า มีดังนี้

(1) มีหน้าที่วางข้อกำหนดเกี่ยวกับพลังงานควบคุม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2) มีหน้าที่ออกใบอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการผลิตพลังงานควบคุมตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 25 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตหรือขายการผลิตพลังงานควบคุม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

ในกฎกระทรวง การผลิตพลังงานควบคุมใดซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายอื่น จะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายนั้นด้วย

(3) อธิปไตยพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ผลิตพลังงานควบคุม ซ่อมแซม หรือบำรุงรักษา อุปกรณ์ในการผลิตและป้องกันอันตราย อันอาจเกิดจากผลิต รวมทั้งสั่งระงับการผลิตหรือการส่งเสริมพลังงานควบคุมเป็นการชั่วคราว เพื่อเหตุผลแห่งความปลอดภัย ตามมาตรา 29 พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์แก่การระงับหรือป้องกันอันตรายที่อาจมีแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน หรืออนามัยของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศ อธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ผลิตพลังงานควบคุมปฏิบัติดังต่อไปนี้

(3.1) เปลี่ยนแปลง ซ่อมแซม หรือบูรณะอาคาร เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้

(3.2) จัดหา หรือสร้างสิ่งใดๆ ซึ่งจะจัดหรือป้องกันอันตราย

(3.3) งดการผลิต การส่ง การใช้ หรือการจำหน่ายพลังงาน ควบคุมเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งตาม (1) หรือ (2)”

(4) จัดให้มี ควบคุม สร้าง ซื่อ ขยาย เช่า ให้เช่า โอน หรือรับโอน แหล่งผลิต แหล่งแปรรูป ระบบส่ง และระบบจำหน่ายพลังงาน และออกใบอนุญาตผลิต หรือขยาย การผลิตพลังงาน ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (7) ได้บัญญัติไว้ว่า จัดให้มี ควบคุม สร้าง ซื่อ ขยาย เช่า ให้เช่า โอน หรือรับโอนแหล่งผลิต แหล่งแปรรูป ระบบส่ง และระบบจำหน่ายพลังงาน และออกใบอนุญาตผลิต หรือขยายการผลิตพลังงาน

(5) ในกรณีเพื่อเป็นการป้องกันอันตราย และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายพลังงาน เจ้าหน้าที่งานของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน สามารถเข้าใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่เคหสถานของบุคคลอื่นได้ โดยต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 14 “พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(5.1) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้น เป็นการจำเป็น สำหรับการสำรวจแหล่งผลิตระบบส่ง ระบบจำหน่ายพลังงาน และการป้องกันอันตราย หรือ ความเสียหายอันอาจเกิดแก่การผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายพลังงาน และ

(5.2) ได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 50 วัน”

(6) มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อได้มาซึ่งการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายพลังงาน ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายพลังงาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”

(7) ในกรณีเพื่อประโยชน์แก่ชุมชน กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน มีอำนาจในการติดตั้งสถานีพลังงาน เดินสาย หรือติดตั้งระบบส่งไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใดซึ่งไม่ใช่เป็นที่ตั้งของโรงเรือนหรืออาคาร และให้จ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของที่ดินจะได้รับประโยชน์จากการนั้นๆ ด้วย ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 16 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีความจำเป็นแก่ประโยชน์แก่ชุมชน กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานมีอำนาจติดตั้งสถานีพลังงาน เดินสายหรือท่อพลังงานไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ หรือปีก ดั่งเสา หรืออุปกรณ์ลงในหรือบนพื้นดินใดๆ ซึ่งไม่ใช่ที่ตั้งโรงเรือน”

(8) เพื่อบำรุงรักษาและเพื่อความปลอดภัยของระบบส่ง กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานมีอำนาจในการตัดต้นไม้หรือรากของต้นไม้ที่อยู่ในบริเวณซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่ระบบ แต่ให้แจ้งแก่เจ้าของล่วงหน้าในระยะเวลาที่เหมาะสม ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 19 บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงาน ให้กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานมีอำนาจตัดต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ ซึ่งอยู่ใกล้สายหรือท่อพลังงานหรืออุปกรณ์ได้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร”

(9) ในกรณีที่ต้องเข้าแก้ไขระบบหรือสายไฟอย่างเร่งด่วน อนุญาตให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการดังกล่าวในเวลาใดก็ได้ หากแจ้งให้เจ้าของรับทราบแล้ว ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 21 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน พนักงานเจ้าหน้าที่อาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใดๆ เพื่อตรวจ ซ่อมแซมหรือแก้ไขสาย หรือท่อพลังงาน หรืออุปกรณ์ในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแล้ว”

5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ทำหน้าที่พิจารณา โยบายและแผนการพัฒนาระบบไฟฟ้าให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พิจารณาความเหมาะสมในการลงทุนในแผนงาน/โครงการต่างๆ ของการไฟฟ้า

6) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

เดิมคือ สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ ทำหน้าที่ให้
นโยบายในด้านการพัฒนารัฐวิสาหกิจ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัด เพื่อมุ่งให้เกิด
ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยสร้างระบบการให้ผลตอบแทน
ที่เชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน

7) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟ ฟ้าส่วนภูมิภาค

นอกจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวข้างต้น จะทำหน้าที่กำกับดูแลแล้ว
การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ดำเนินการกิจการไฟฟ้า ก็ทำหน้าที่กำกับดูแลในบางเรื่อง
ด้วย ดังนี้⁴²

(7.1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยการรวมหน่วยงานด้านการผลิตและส่งพลังงาน
ไฟฟ้า 3 แห่งดังกล่าว เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2512
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีประจำ
สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล

อำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมี
การตราขึ้นเป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยได้
กำหนดขอบเขตอำนาจ หน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไว้ในมาตรา 6 โดยสรุปได้ดังนี้

- มีหน้าที่ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง หรือจำหน่ายพลังงาน
ไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าอื่นที่อาจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
ว่าด้วยการนั้น ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าที่ซื้อไฟฟ้าโดยตรง รวมไปถึงจนถึงประเทศใกล้เคียง
- ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและแหล่งพลังงาน
ในธรรมชาติเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า

⁴² ฝ่ายประชาสัมพันธ์คณะกรรมการอำนวยการจัดงานครบรอบ 30 ปี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. (2533).

- จัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับไฟฟ้า

- วางนโยบายและควบคุมการผลิต และการส่งไฟฟ้า และงานอื่นๆ ที่ส่งเสริมกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

(7.2) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ประกาศใช้บังคับวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2503 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ไว้ใน ม.6, 7, 8 และ ม. 13 โดยสรุปได้ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในเขตส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่ และในประเทศใกล้เคียง

- กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าสายส่ง ศักย์สูงและสายส่งศักย์ต่ำ และเครื่องอุปกรณ์อื่นๆ รวมถึงเชื้อเพลิงซึ่งใช้ในการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิตพลังงานไฟฟ้าในโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าต่างๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

- กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคา ค่าบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก

- กระทำการอื่นในบรรดาที่เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(7.3) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)

การไฟฟ้านครหลวง ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ซึ่งในปีแรกของการสถาปนากการไฟฟ้านครหลวงในปี พ.ศ. 2501 แบ่งส่วนงานออกเป็น 4 หน่วย คือ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายวิศวกรรม ฝ่ายแผนการ และฝ่ายพาณิชย์ มีพนักงานไม่ถึง 3,000 คน และได้รวมกิจการรกรางเข้าในฝ่ายพาณิชย์ด้วย หลังจากนั้นการไฟฟ้านครหลวงก็ได้ขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ

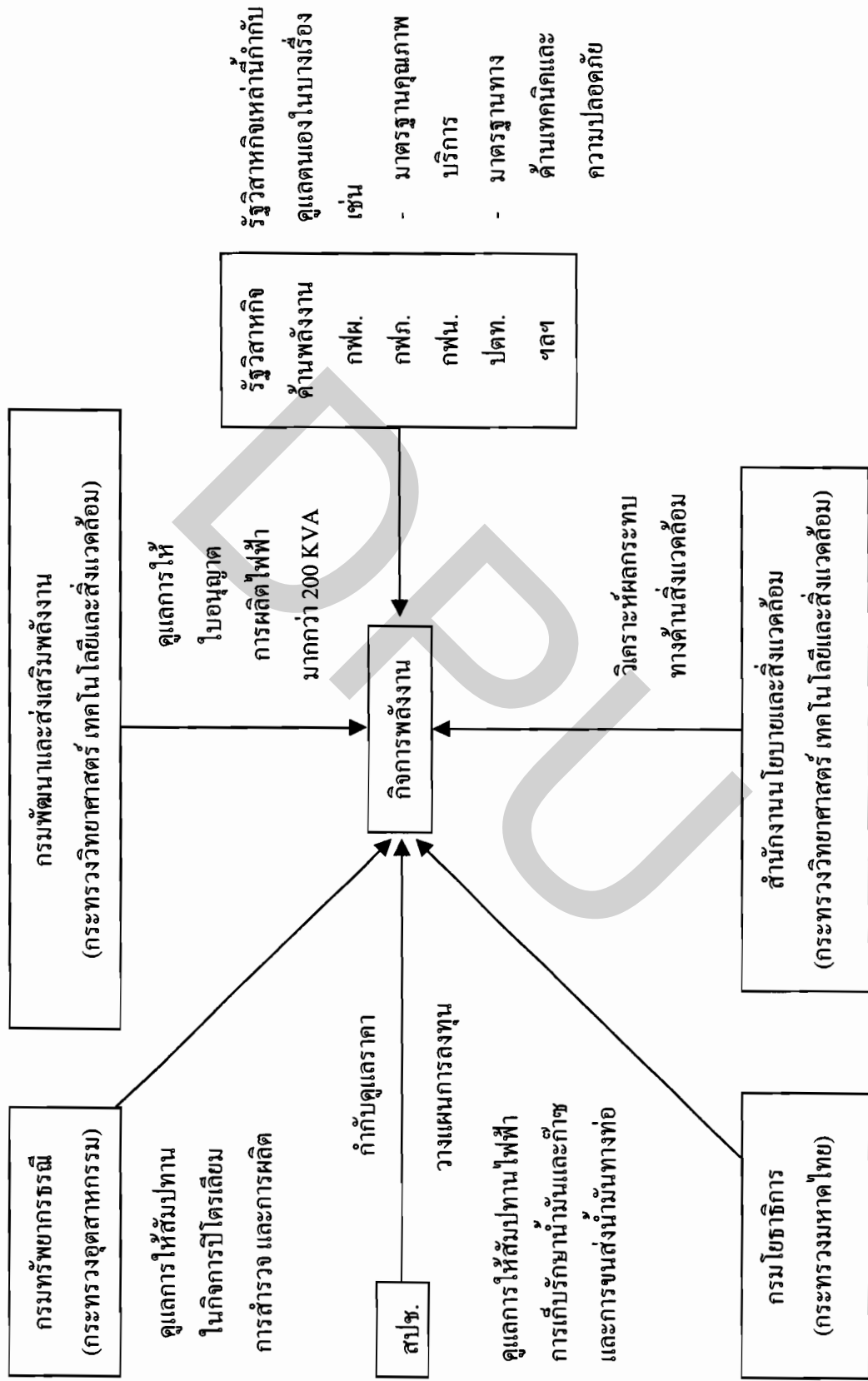
อำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้านครหลวง

- จัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง หรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้านครหลวงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งรวมเรียกว่า เขตจำหน่ายของการไฟฟ้านครหลวง

- ดำรง วางแผนงานที่จัดทำใหม่ หรือขยายเพิ่มเติมภายในเขตท้องที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ

- กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของสายส่งสําคัญสูงย่อย หรือสายส่งสําคัญต่ำ และอุปกรณ์อื่นๆ เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชา

- กำหนดอัตราค่าบริการและความสะดวกต่างๆ ของการไฟฟ้านครหลวง และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ



รัฐวิสาหกิจเหล่านี้กำกับดูแลตนเองในบางเรื่อง เช่น

- มาตรฐานคุณภาพบริการ
- มาตรฐานทางด้านเทคนิคและความปลอดภัย

ภาพที่ 3.2 โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการพลังงานในปัจจุบัน

3.1.2 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการ

จากการที่รัฐมีนโยบายที่จะเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขัน จำเป็นต้องจัดทำแนวทางการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ซึ่งในการจัดทำแนวทางการกำกับดูแลรัฐได้ดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ สรุปได้ดังนี้

3.1.2.1 นโยบายเปิดเสรีกิจการไฟฟ้า

ในปัจจุบันมีประเทศจำนวนไม่น้อยที่มีการปรับเปลี่ยนจากระบบการให้บริการไฟฟ้าที่ผูกขาดโดยบริษัทเดียวที่มักดำเนินการโดยรัฐ ไปสู่การเปิดให้มีการแข่งขันในภาคผลิตและภาคค้าปลีกไฟฟ้า ปัจจัยการผลักดันส่วนใหญ่เกิดจากภาวะการณ์ที่ภาครัฐประสบปัญหาการลงทุนในการขยายระบบ ประกอบกับความเชื่อในทฤษฎีการแข่งขันว่า จะนำมาสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้ประกอบการ ทำให้เกิดแนวทางใหม่ๆ ในการบริหารจัดการ การปรับปรุงเทคโนโลยี ซึ่งเมื่อประกอบกันเข้าจะคิดว่าการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ (Centrally Planned Solution) ที่ดำเนินการโดยรัฐ และการปรับปรุงประสิทธิภาพเหล่านั้น จะนำไปสู่การแข่งขันเสนอราคาขายที่ถูกกว่าและบริการที่ดีกว่าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้า ขณะที่ภาครัฐสามารถปรับบทบาทไปสู่การกำกับดูแล เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและบริการ ตลอดจนกฎ กติกาของการแข่งขันที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศในการเปิดเสรีกิจการไฟฟ้า ประกอบกับเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำเป็นอย่างมากในปี พ.ศ. 2540 จนต้องเข้าขอรับความช่วยเหลือจากทางด้านการเงินขององค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งสาระสำคัญในหนังสือฉบับที่ 5 ได้ระบุเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ คือ รัฐบาลจะต้องดำเนินการเปิดเสรีในกิจการไฟฟ้าไปพร้อมกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภค ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ผลักดันนโยบายเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง สรุปได้ดังนี้

1) แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541⁴³

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ถือเป็นกรอบกำหนดขอบเขตและทิศทางการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ การปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ เพื่อรองรับภาคเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในแผนแม่บทฯ นี้ ได้มีการกำหนดกิจการรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายการแปรรูปแยกเป็นรายสาขา และมีวิธีการขั้นตอนดำเนินการไว้อย่างเป็นระบบ

⁴³ แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ. (2541, กันยายน). หน้า 68. (เอกสารไม่มีพิมพ์เผยแพร่).

ทั้งยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขาขึ้นทำหน้าที่อย่างอิสระ เช่น การออกใบอนุญาตประกอบกิจการและควบคุมดูแลเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการดำเนินกิจการตามเงื่อนไขในใบอนุญาตพิจารณากำหนดอัตราค่าบริการ การคุ้มครองผู้บริโภค และการออกกฎเกณฑ์ เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ตลอดจนขั้นตอนการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปไปใช้ในกิจการตามมติของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ได้กำหนดรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายการแปรรูปรวม 59 รัฐวิสาหกิจ ครอบคลุม 5 สาขา ดังนี้

(1.1) สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร

ตามแผนฯ กำหนดให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร รวม 3 แห่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยในกิจการโทรคมนาคม กิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการไปรษณีย์

(1.2) สาขาประปา

สาขาประปาประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คือ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การจัดการน้ำเสีย

(1.3) สาขาขนส่ง

สาขาขนส่งประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 14 แห่ง แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

- 1) การขนส่งทางบก มีรัฐวิสาหกิจ 6 แห่ง ได้แก่
 - (1) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
 - (2) การรถไฟแห่งประเทศไทย
 - (3) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย
 - (4) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
 - (5) บริษัท ขนส่ง จำกัด
 - (6) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
- 2) การขนส่งทางอากาศ มีรัฐวิสาหกิจ 5 แห่ง ได้แก่
 - (1) การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
 - (2) บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่จำกัด
 - (3) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
 - (4) บริษัท วิทยุการบิน จำกัด
 - (5) สถาบันการบินพลเรือน

3) การขนส่งทางน้ำ มีรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง ได้แก่

- (1) การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- (2) บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- (3) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด

(1.4) สาขาพลังงาน

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานมีด้วยกัน 4 แห่ง ได้แก่

- (1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- (2) การไฟฟ้านครหลวง
- (3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- (4) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ โครงสร้างสาขาพลังงานถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- (1) สาขาไฟฟ้า ประกอบด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- (2) สาขาก๊าซธรรมชาติ ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
- (3) สาขาน้ำมัน ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

2) แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจสาขาไฟฟ้า

ขั้นที่ 1 แปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท จำกัด โดยหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะดำเนินงานในลักษณะของศูนย์กำไร แปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรีให้ภาคเอกชนได้เข้ามา มีบทบาทร่วมดำเนินการ และจะมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินงานอย่างไม่เป็นธรรมของหน่วยงานธุรกิจระบบส่งต่อผู้ผลิตไฟฟ้า ในขั้นตอนนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังคงเป็นผู้ซื้อและจัดหาไฟฟ้าหลักของประเทศ

ขั้นที่ 2 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังคงสถานะเป็นศูนย์กลางในการซื้อไฟฟ้า แต่จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่ 3 เข้าสู่ระบบส่งหรือระบบจำหน่ายได้ จากนั้นจะแปรสภาพหน่วยธุรกิจระบบส่ง และหน่วยธุรกิจอื่นๆ เป็นบริษัทลูกของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจะทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีสถานะเป็นบริษัทรวมทุน (Holding Company) และแปรรูปโรงไฟฟ้าแห่งใหม่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ระยะเวลาดำเนินการกำหนดให้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2546

ขั้นที่ 3 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป จะเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีในการขายไฟฟ้า (Power Pool) และการเปิดให้มีการแข่งขันในระดับลูกค้ารายย่อย (Retail Competition)

สำหรับการไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ยังคงมีหน้าที่ในการจัดจำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนเหมือนเช่นเดิม แต่เนื่องจากปัจจุบันอัตราค่าไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายให้กับการไฟฟ้านครหลวงมีอัตราสูงกว่าราคาที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถขายไฟฟ้าให้กับประชาชนได้ในอัตราเดียวกันกับการไฟฟ้านครหลวง อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการสนับสนุนการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม จึงอาจพิจารณากำหนดแนวทางเพื่อให้อัตราไฟฟ้าของประเทศอยู่ในราคาเดียวกัน

3) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

ในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542⁴⁴ โดยรัฐวิสาหกิจใดที่มีความประสงค์ที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แต่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจมิได้บังคับให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องเปลี่ยนจากองค์กรของรัฐเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดทั้งหมด โดยมีขั้นตอนดังนี้

รัฐวิสาหกิจที่ต้องการเปลี่ยนจากองค์กรของรัฐ ไปเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัดนั้น ต้องทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อให้ความเห็นชอบ จากนั้นให้นำเสนอกณะกรรมกรนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อทำการพิจารณา โขบายนั้นในเบื้องต้น แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นของบริษัท เมื่อรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้ส่งรายละเอียดไปยังคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เพื่อกำหนดกิจการ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นและจะโอนไปเป็นของกระทรวงการคลัง และอีกส่วนหนึ่งที่ให้โอนเป็นของกระทรวงการคลังและกำหนดให้พนักงานที่จะตกไปเป็นลูกจ้างของบริษัท การที่ต้องมีการกำหนดเช่นนี้เพราะว่ารัฐวิสาหกิจหนึ่งๆ อาจแยกออกได้เป็นหลายบริษัท หรือแยกออกมาเป็นบริษัทเฉพาะกิจกรรมก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทในคราวเดียวกันก็ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแยกสิทธิ ทรัพย์สิน หนี้สินและความรับผิดชอบ รวมทั้งพนักงานส่วนที่จะโอน

⁴⁴ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ. (2542). หน้า 1-11.

ไปยังบริษัทอื่นๆ สำหรับรัฐวิสาหกิจใดที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัททั้งหมด ก็ให้โอนสิทธิ ทรัพย์สิน หนี้สินและความรับผิดชอบ รวมทั้งพนักงานให้โอนไปในคราวเดียวกัน คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทก็จะเป็นการดำเนินการในส่วนของการจัดตั้งบริษัททั่วไป เช่น การกำหนดโครงสร้างการบริหาร การจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชน จึงบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ เช่น การกำหนดส่วนที่โอนไปเป็นของบริษัท การกำหนดพนักงาน เป็นต้น รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีข้อยุติและไม่ทำให้รัฐเสียประโยชน์ต่อสาธารณชน เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการตามมาตรา 19 เรียบร้อยแล้ว ให้รายงานรายละเอียดต่างๆ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนฯ เพื่อพิจารณาโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ อาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร หลังจากนั้นคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอเรื่องดังกล่าวทั้งหมดต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ บางส่วนหรือทั้งหมดแล้วแต่กรณี ไปจดทะเบียนเป็นบริษัทกับนายทะเบียนตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดแล้วให้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4) การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

จากกรอบและแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้น ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติหรือสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานในปัจจุบัน ได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษานำโดยบริษัท Arthur Andersen Business Advisory Ltd. ร่วมด้วย NERA, Barker Dunn & Rossi, Cameron McKenna และ Presko Shandwick ทำการศึกษาเรื่อง “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า” โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบตลาดกลางฯ และได้นำเสนอโครงสร้างดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543⁴⁵ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2543). การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า.

(4.1) ภายใต้โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอนาคต การแข่งขันจะเริ่มตั้งแต่การผลิตไฟฟ้า โดยผู้ผลิตไฟฟ้าหรือบริษัทผลิตไฟฟ้า (Generation Companies : GenCos) จะแข่งขันเสนอราคาขายและปริมาณไฟฟ้าที่ตนจะผลิตเข้าสู่ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) โดยมีศูนย์ควบคุมระบบอิสระ (Independent System Operator : ISO) เป็นหน่วยงานในตลาดกลางที่คัดเลือกโรงไฟฟ้าที่เสนอราคาต่ำที่สุดให้เดินเครื่องก่อนตามลำดับ จนกระทั่งได้ปริมาณไฟฟ้าตามความต้องการในแต่ละช่วงเวลา โดยราคาในตลาดกลาง (Spot Price) ก็คือ ราคาของโรงไฟฟ้าที่เสนอราคาสูงสุดที่ได้รับคำสั่งให้เดินเครื่อง

(4.2) จะมีการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) ประกอบด้วย 3 หน่วยงานหลัก คือ ศูนย์ควบคุมระบบอิสระ (ISO) เป็นผู้สั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้า และควบคุมระบบไฟฟ้าโดยรวม ศูนย์ปฏิบัติการทางการตลาด (Market Operator : MO) ดำเนินการร่วมกับ ISO ทำหน้าที่ในส่วนของการตลาดที่จะกำหนดราคาค่าไฟฟ้าในตลาดกลาง (Spot Price) และศูนย์บริหารการชำระเงิน (Settlement Administrator : SA) ดูแลทางด้านการเงินและบัญชี และการชำระเงินค่าซื้อขายไฟฟ้า

(4.3) บริษัทระบบสายส่งไฟฟ้า (GridCo) จะเป็นเจ้าของและทำหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ภายใต้สัญญาที่ทำไว้กับศูนย์ควบคุมระบบอิสระ (ISO)

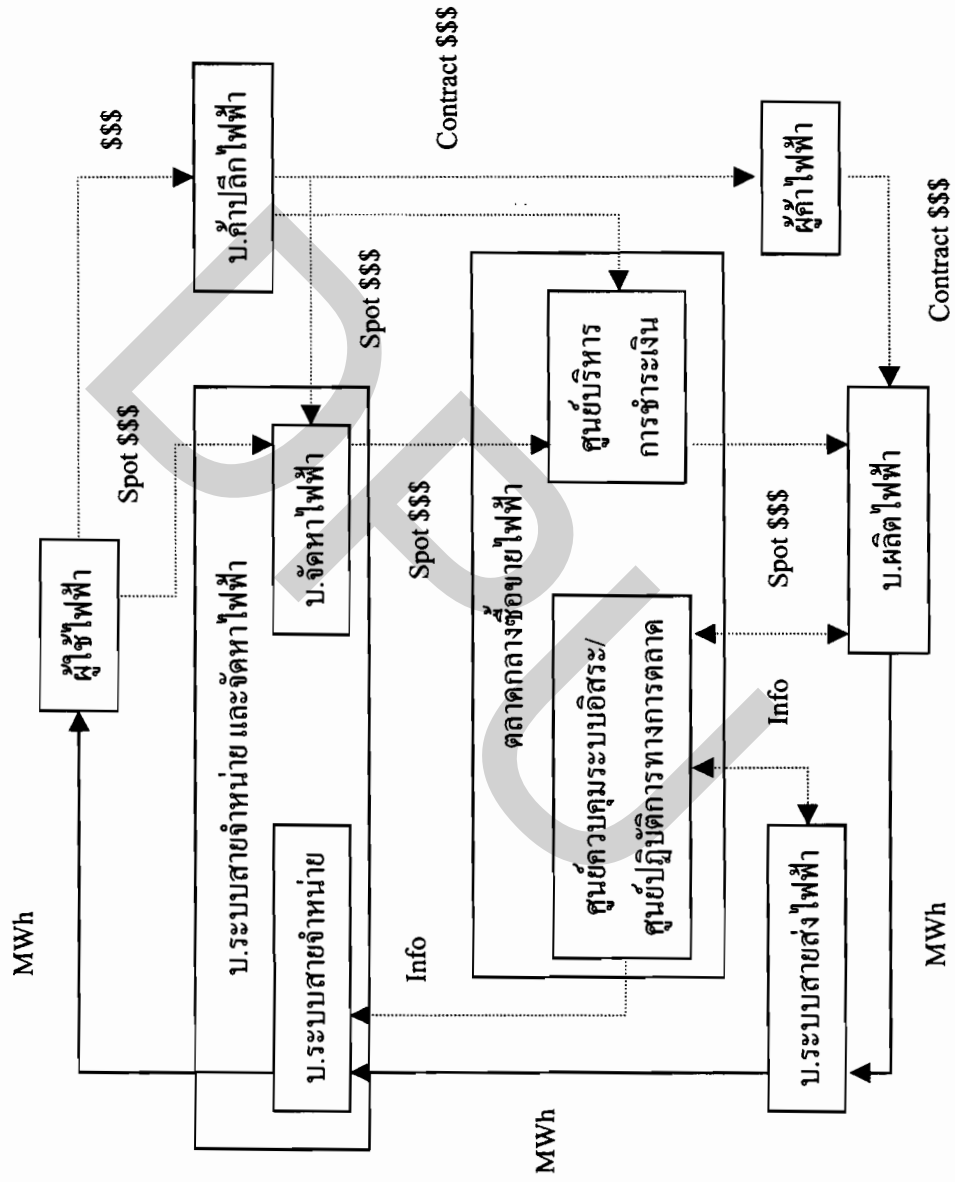
(4.4) ในส่วนของการจัดหาไฟฟ้า ผู้ใช้ไฟส่วนใหญ่จะซื้อไฟฟ้าจากบริษัทระบบสายจำหน่ายและจัดหาไฟฟ้า (Regulated Electricity Delivery Company : REDCo) ซึ่งเป็นกิจการที่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐ การดำเนินการจะแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนระบบสายจำหน่าย (Distribution Company : DisCo) ทำการส่งไฟฟ้าแรงต่ำไปยังสถานที่ใช้ไฟ และส่วนจัดหาไฟฟ้า (SupplyCo) ซึ่งมีหน้าที่ติดตั้งและวัดมิเตอร์ ออกใบเรียกเก็บเงิน รับชำระเงินจากผู้ใช้ไฟ โดยจะให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟในเขตความรับผิดชอบของตน (ในปัจจุบัน REDCos ก็คือ การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค)

(4.5) ผู้ใช้ไฟยังมีทางเลือกที่จะใช้บริการไฟฟ้าจากบริษัทค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Company : RetailCo) ที่ต้องการเข้ามาแข่งขัน โดยอาจจะให้บริการเสริมต่างๆ ควบคู่ไปกับการจำหน่ายไฟฟ้า หรือทำสัญญากับผู้ใช้ไฟฟ้าในการประกันค่าไฟฟ้า (Hedging) ส่วนผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่บางรายยังคงจะสามารถซื้อไฟฟ้าโดยตรง ผ่านการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับบริษัทผลิตไฟฟ้า โดยไม่ต้องดำเนินการผ่านตลาดกลางก็ได้

(4.6) ผู้ค้าไฟฟ้าหรือ Trader เป็นหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำไว้กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ได้แก่ IPP, SPP และโครงการในประเทศเพื่อนบ้าน โดยจะดำเนินการขายไฟฟ้าเข้าสู่ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าเสมือนว่าสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเหล่านั้น เป็น โรงไฟฟ้าโรงหนึ่ง ภาพโครงสร้างเป็นดังนี้

DPU

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอนาคต (Power Pool)

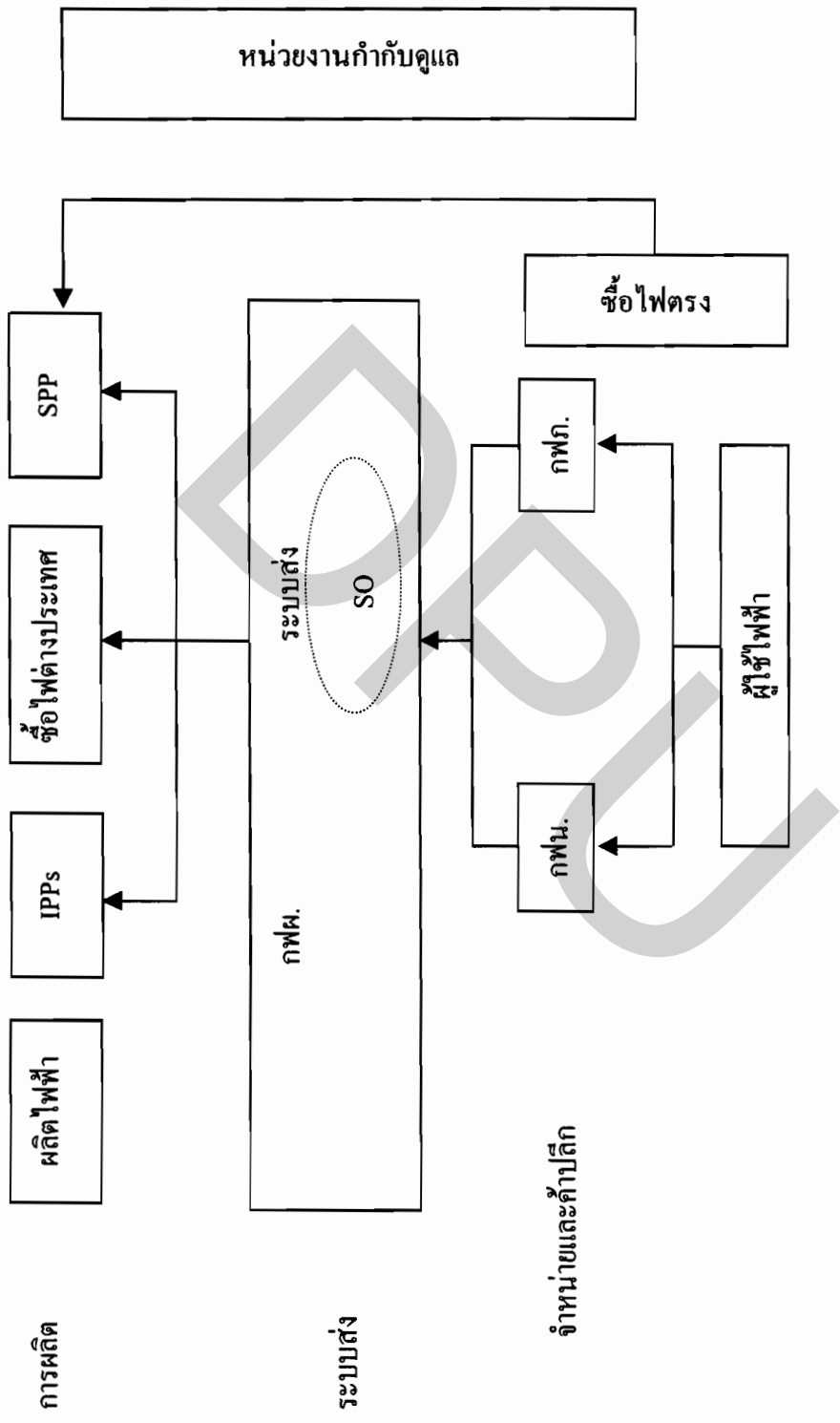


ภาพที่ 3.3 โครงสร้างกิจการไฟฟ้า แบบ Power Pool

5) การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว
(Enhanced Single - Buyer)

เนื่องจากรูปแบบการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบตลาดกลางไม่ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย⁴⁶ และต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2546 ได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2546 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่องการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า โดยให้กระทรวงพลังงานรับไปศึกษาโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่เหมาะสม ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาและนำเสนอรูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว (Enhanced Single Buyer) และการกำกับดูแลรูปแบบแทนรูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้า และการกำกับดูแลที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ดังนี้

⁴⁶ วารสารนโยบายพลังงาน. (2546, กรกฎาคม-กันยายน). “การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับโครงสร้างกิจการ ไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า.” วารสารนโยบายพลังงาน. หน้า 61.



ภาพที่ 3.4 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว

(5.1) กิจการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ดำเนินการผลิตและส่งไฟฟ้าเช่นเดียวกับในปัจจุบัน และเป็นผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว ส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย คือ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

(5.2) ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า : การส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าจะส่งโดยศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ซึ่งจะอยู่ภายใต้ระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) จะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า ให้มีความโปร่งใสในการส่งจ่ายกระแสไฟฟ้าผ่านกระบวนการ แบ่งขอบเขตงาน (Ring Fence) ที่ชัดเจน

(5.3) บทบาทของผู้ประกอบการเอกชน : การผลิตไฟฟ้าในอนาคตจะมีการเปิดประมูลแข่งขัน โดยองค์กรกำกับดูแลที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการประมูล ให้มีความชัดเจน โปร่งใสให้ความเป็นธรรม กับผู้ลงทุน

สำหรับลักษณะโครงสร้างองค์กรของทั้ง 3 การไฟฟ้า มีดังนี้

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะมีการแปลงสภาพเป็นบริษัท ทั้งองค์กร และจดทะเบียนกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในไตรมาสที่ 1 ปี พ.ศ. 2547 โดยมีการแบ่งแยกทางบัญชี (Account Unbundling) ระหว่างการผลิตและกิจการระบบส่ง เพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานและส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้ดำเนินการระบบจำหน่าย (Distribution) และการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail) ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน จะมีการแบ่งแยกทางบัญชีระหว่างธุรกิจสายจำหน่ายและจัดหาไฟฟ้า เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงาน หน่วยงานกำกับดูแลสามารถตรวจสอบได้ และป้องกันการอุดหนุนระหว่างธุรกิจสายจำหน่ายที่มีลักษณะผูกขาดกับธุรกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

3.1.2.2 ความพยายามที่จะให้เกิดองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย ได้แก่ กระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานบางหน่วยงานที่มีได้มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยเฉพาะ แต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ศาล เป็นต้น นอกจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

กิจการไฟฟ้าแล้ว โดยภารกิจหลักองค์กรทั้ง 3 มีหน้าที่ให้บริการไฟฟ้าในทุกรูปแบบ จึงเห็นได้ว่าระบบการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยยังไม่มีความเป็นเอกภาพ เพราะองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ จึงได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้น โดยเฉพาะ และเมื่อรัฐมนตรีมีนโยบายที่จะเปิดเสรีธุรกิจไฟฟ้า การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า จึงเป็นนโยบายหลักอย่างหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งสรุปวิวัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ ดังนี้

1) **แนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541**⁴⁷

เนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งการต้องปฏิบัติตามพันธกรณีการช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นเหตุให้รัฐบาลจะต้องรีบดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเร็ว ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขาขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคให้มีการบริการอย่างทั่วถึงเพียงพอ มีคุณภาพการบริการที่ดี โดยการกำหนดราคาที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจของรัฐและกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องมีการแบ่งแยกชัดเจน กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนโยบายด้านกำกับดูแล และด้านปฏิบัติการ จะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด

คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บทในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เพื่อพิจารณาเรื่องแนวทางจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ได้ให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เป็นประธานและกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ สรุปแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระได้ดังนี้

⁴⁷ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ. (2542, 9 สิงหาคม). แนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ (สำเนาเอกสาร).

(1.1) วัตถุประสงค์ของการจัดทำแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล

อิสระ⁴⁸

1) การส่งเสริมการแข่งขันและเพิ่มบทบาทเอกชนในกิจการสาธารณูปโภคที่มีกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น กิจการสายส่งสายจำหน่ายไฟฟ้า กิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ กิจการรถไฟ สนามบิน เป็นต้น จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่ดีและเหมาะสม เพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคทั้งในด้านราคา คุณภาพบริการ มาตรฐานความปลอดภัย และต้องสร้างความมั่นใจให้นักลงทุนว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการลงทุน ขณะเดียวกันการกำกับดูแลที่ดีจะต้องมีกลไกเพื่อสนองวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยโดยรวม

2) การกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวในหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการโดยอาศัยองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการทั้งจากนักการเมือง ผู้กำหนดนโยบาย และผู้ประกอบการเอกชน รวมทั้งกำหนดหลักการสำคัญขององค์กรกำกับดูแลอิสระที่ต้องมีคุณลักษณะสำคัญ 5 ประการ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุคุณลักษณะตามหลักการดังกล่าว คือ ความชัดเจนของบทบาทและวัตถุประสงค์ ทรัพยากรที่เพียงพอ ความเป็นอิสระในการทำงานที่เหมาะสม ความสม่ำเสมอในการกำกับดูแลให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสุดท้าย คือ องค์กรกำกับดูแลต้องได้รับความน่าเชื่อถือของประชาชนและนักลงทุน

(1.2) สาระสำคัญของแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ มีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ได้พิจารณากำหนดแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ โดยพิจารณาจากข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการร่วมกับงานศึกษาของบริษัทที่ปรึกษา Arthur Andersen โดยมีรายละเอียดดังนี้⁴⁹

1) วัตถุประสงค์ของการมีองค์กรกำกับดูแล

การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงาน ขนส่ง และประปา ปัจจุบันดำเนินการโดยกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในบางกรณีการกำกับดูแลดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนขาดความชัดเจน ดังนั้นในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ จึงกำหนดให้มีการแยกบทบาท

⁴⁸ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ. (2542, 9 สิงหาคม). แหล่งเดิม.

⁴⁹ แหล่งเดิม.

ระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และหน่วยงานที่ดำเนินงาน หรือทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อให้การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและการพัฒนา สาธารณูปโภคตามแนวทางการเพิ่มบทบาทเอกชนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในแผนแม่บท ดังกล่าว โดยเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระในแต่ละสาขาทำหน้าที่กำกับดูแลบทบาท ของการกำกับดูแลภายใต้นโยบายการส่งเสริมการแข่งขัน และการเพิ่มบทบาทเอกชนนั้นจะแตกต่างกัน ไปในแต่ละสาขา ทั้งนี้เนื่องจากการกำกับดูแลจะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพ โครงสร้างของตลาดของสาขานั้นๆ ระดับการแข่งขัน ลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ รวมทั้ง นโยบายของรัฐในเรื่องสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะกำหนดกลไกในการกำกับดูแล เพื่อให้ ผู้บริโภคมั่นใจว่าได้รับการตอบสนองโดยมีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมและโปร่งใส ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชน โดยรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 จะดำเนินการได้ ต่อเมื่อ มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลดังกล่าวแล้ว ด้วยหลักการดังกล่าว การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน คู่แข่งของผู้บริโภค ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ และจัดหาและเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้อง

2) การแยกหน้าที่การกำหนดนโยบายออกจากการกำกับดูแล

(2.1) หลักการของการแยกหน้าที่การกำหนดนโยบาย ออกจากการกำกับดูแล ซึ่งกำหนดในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การกำกับดูแลเป็น ที่เชื่อถือ ให้ความเป็นธรรม และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยปราศจากการแทรกแซง จากฝ่ายการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบายในลักษณะของการบริหารงานวันต่อวัน หรือในเรื่องที่ไม่ใช่ นโยบาย ในขณะเดียวกัน การกำกับดูแลควรปราศจากการครอบงำของกลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้บริโภค โดยขาดความเป็นกลาง

(2.2) การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบการบริหารงานในสาขานั้นๆ โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และต้องขอความเห็นจากองค์กรกำกับดูแลอิสระประกอบการพิจารณาด้วย

3) โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลอิสระ

โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลอิสระที่เหมาะสม ควร กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุหลักการที่สำคัญ คือ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ มีทรัพยากร ที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน มีความเป็นธรรม น่าเชื่อถือ มีความสม่ำเสมอ โครงสร้างองค์กรกำกับดูแล กำหนดจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

(3.1) องค์ประกอบ

องค์กรกำกับดูแลอิสระเป็นหน่วยงานอิสระ ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ให้อำนาจในการดำเนินการ กำหนดระเบียบการบริหารงานเอง โดยไม่อยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณเหมือนกับหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไปองค์กรกำกับดูแลอิสระมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ซึ่งจะมีจำนวนประมาณ 3 – 5 คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละสาขา

(3.2) รูปแบบการบริหารงาน

องค์กรกำกับดูแลอิสระในแต่ละสาขา อาจพิจารณาเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตามความเหมาะสมในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานที่มีความแตกต่างกันในแต่ละสาขา ดังนี้

(1) ประธานกรรมการ ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการบริหารองค์กรกำกับดูแลอิสระเอง โดยมีอำนาจในการจัดตั้งสำนักงาน จ้างพนักงาน / ให้พนักงานพ้นจากตำแหน่ง ภายใต้เงื่อนไขการจ้างงาน รวมทั้งสามารถดำเนินการจ้างที่ปรึกษามาช่วยงาน ทั้งนี้ประธานกรรมการจะทำหน้าที่เต็มเวลา ส่วนกรรมการจะทำหน้าที่เต็มเวลาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละสาขา

(2) คณะกรรมการแต่งตั้งผู้อำนวยการเพื่อทำหน้าที่บริหารงานองค์กร โดยมีอำนาจในการจัดตั้งสำนักงาน จ้างพนักงาน / ให้พนักงานพ้นจากตำแหน่ง ภายใต้เงื่อนไขการจ้างงาน รวมทั้งสามารถดำเนินการจ้างที่ปรึกษามาช่วยงาน และทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ทั้งนี้ประธานกรรมการและกรรมการจะทำหน้าที่เต็มเวลาหรือไม่ แล้วแต่ความจำเป็นของแต่ละสาขา

(3) ผู้อำนวยการจะได้รับแต่งตั้งเช่นเดียวกับคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานองค์กร โดยมีอำนาจในการจัดตั้งสำนักงาน จ้างพนักงาน / ให้พนักงานพ้นจากตำแหน่ง ภายใต้เงื่อนไขการจ้างงาน รวมทั้งสามารถดำเนินการจ้างที่ปรึกษามาช่วยงาน และทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ทั้งนี้ประธานกรรมการและกรรมการจะทำหน้าที่เต็มเวลาหรือไม่ แล้วแต่ความจำเป็นของแต่ละสาขา

(3.3) คุณสมบัติของกรรมการ

หลักการการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ไม่ควรมีข้อจำกัดในเรื่องความรู้ในสาขาที่กำกับดูแลและอายุ เพื่อที่จะได้มีโอกาสสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมได้มากขึ้น แต่เนื่องจากการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ จะทำหน้าที่ในด้านการกำกับราคาค่าบริการ กำกับการลงทุน กำกับคุณภาพบริการ และกำกับนโยบายด้านการแข่งขันเป็นหลัก ดังนั้นคุณสมบัติของกรรมการจึงควรเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี การพาณิชย์ กฎหมาย การจัดการ และควรเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านสาขาที่กำกับดูแล เช่น วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เป็นต้น ทั้งนี้ควรมีประสบการณ์ในด้านต่างๆ ที่กำหนดนานพอสมควร เช่น ไม่ต่ำกว่า 10 ปี และไม่มีความหมายจำกัดเฉพาะในด้านนั้นๆ เพียงด้านเดียวตลอด 10 ปี และเพื่อให้การตัดสินใจของคณะกรรมการกำกับดูแล มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง และการครอบงำของกลุ่มธุรกิจต่างๆ จึงต้องกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ดังนี้

(3.4) ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อคณะกรรมการตามจำนวนกรรมการ โดยรัฐสภาให้การรับรอง

(3.5) ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกรรมการ

ระยะเวลา 5 ปี ไม่มีการต่อวาระ พ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุ 70 ปี

(3.6) แหล่งเงินทุน

แหล่งที่มาของเงินทุนสำหรับองค์กรกำกับดูแล เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงาน สามารถมาจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งหรือหลายแหล่งได้ดังนี้ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้บริการจากผู้ให้บริการโดยเรียกเก็บผ่านทางผู้ประกอบการ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการอนุมัติการใช้อุปกรณ์ เงินที่ได้รับบริจาคโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล และในกรณีที่รัฐมีนโยบายเพื่อกิจการทางด้านสังคมและมอบหมายให้องค์กรกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตาม รัฐจะจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนให้ผู้ประกอบการผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านนโยบายตามกระบวนการงบประมาณ

4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลอิสระ
องค์กรกำกับดูแลควรมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ
โดยควรมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังนี้

(4.1) การอนุญาตประกอบกิจการ

(1) การอนุญาตประกอบกิจการเมื่อมีการอนุมัติ
ในเรื่องอื่นๆ แล้ว เช่น สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เป็นต้น

(2) กำกับดูแลให้ผู้ถือใบอนุญาตประกอบกิจการ
ให้เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการให้บริการ
พิถีพิถัน อัตราค่าบริการ การลงทุน ข้อห้ามในการกระทำอันเป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้า

(3) ปรึกษาหารือและประสานขั้นตอนในการออก
ใบอนุญาตกับหน่วยงานกำกับดูแลในด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย

(4) การกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาต

(4.2) การกำหนดอัตราค่าบริการ

(1) กำหนดและทบทวนระดับและพิถีพิถันอัตรา
ค่าบริการตามระยะเวลาที่กำหนด ให้สอดคล้องกับนโยบายราคาตามที่กำหนดโดยรัฐบาล และตาม
ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้ง ในกรณีที่ไม่มีการแข่งขันอย่างเพียงพอ หรือเป็นกิจการ
ที่มีลักษณะผูกขาด

(2) กำหนดให้ผู้ประกอบการให้ข้อมูลที่ครบถ้วน
ตามที่มีการร้องขอ

(4.3) การกำหนดคุณภาพบริการและควบคุม ตรวจสอบ

คุณภาพบริการ

(4.4) การส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาด

(1) กำกับดูแลการกระทำอันเป็นการกีดกัน
การแข่งขันทางการค้าในกิจการสาขาสาธารณูปโภคอื่นๆ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กร
กำกับดูแลอิสระ ให้องค์กรกำกับดูแลรับโอนอำนาจจากคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าในส่วนที่
เกี่ยวข้องกับกิจการสาขานั้นๆ

(2) เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการโดยตนเอง หรือตาม
คำร้องขอของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบสอบสวนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาขา ในกรณีที่มีความจำเป็น
หรือโดยมีความประสงค์เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ในการส่งเสริมการแข่งขัน โดยองค์กรกำกับดูแล

จะต้องมีอำนาจในการเรียกเอกสารคำสั่งของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ เพื่อที่ตนจะสามารถปฏิบัติตาม คำร้องขอดังกล่าวได้

(4.5) การคุ้มครองผู้บริโภค

(1) รับคำร้องเรียน สอบสวนคำร้องเรียน ดำเนินการ แก้ไข ระวังข้อพิพาท และลงโทษผู้ประกอบการตามระเบียบและเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบการ โดยการจัดตั้งหน่วยงานและคณะกรรมการ ที่ปรึกษาภายในองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อทำหน้าที่ ดังกล่าว

(2) กำหนดบทลงโทษและลงโทษผู้ประกอบการ รวมถึงการยึดเงินประกันและเปรียบเทียบปรับ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไข

(4.6) อำนาจในการทบทวนเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การอนุญาต

(1) เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใบอนุญาต โดยปรึกษากับผู้ประกอบการ และเพิ่มเติมเงื่อนไขใบอนุญาต

(2) ออกคำสั่งชั่วคราวและคำสั่งถึงที่สุด ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาต

(3) เพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาตอย่างต่อเนื่อง

(4.7) ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ของกิจการสาธารณูปโภคในสาขาต่างๆ แก่รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และกระทรวงที่รับผิดชอบ ด้านนโยบาย

5) การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแล ควร มีขั้นตอนดังนี้

(5.1) การจัดทำรายงานประจำปี

องค์กรกำกับดูแลต้องเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา และเปิดเผยต่อสาธารณะ รายงานดังกล่าวควรประกอบด้วยกิจกรรมที่ดำเนินการระหว่างปี การตัดสินใจ ข้อพิพาทและเหตุผล รวมทั้งแผนการดำเนินงานในอนาคต

(5.2) การจัดทำรายงานการดำเนินงานกรณีพิเศษ

องค์กรกำกับดูแลจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานหรือการกำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติงาน เพื่อแสดงเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินงานให้เกิดความโปร่งใสและติดตามได้ รวมทั้งจัดทำรายงานการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบการในแต่ละสาขา

(5.3) การจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายขององค์กร

องค์กรกำกับดูแล ต้องจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายและรายได้ที่มาจากแหล่งต่างๆ ขององค์กร ภายใต้หลักการที่ให้องค์กรกำกับดูแลมีรายได้ที่เพียงพอในการดำเนินงาน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

(5.4) การสอบบัญชี

ควรมีการตรวจสอบบัญชี จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี

6) กฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล

กฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ควรเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ เนื่องจากจะทำให้องค์กรกำกับดูแลมีความมั่นคงและถาวรเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการเมือง และทำให้การโยกย้ายอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในปัจจุบัน มาที่องค์กรกำกับดูแลมีความรวดเร็ว

2) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.....⁵⁰

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 ได้กำหนดแนวนโยบายการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาโทรคมนาคมขนส่ง ประปา และพลังงาน อย่างเป็นระบบ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชน การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามแนวทางดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขาขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภค เพื่อให้มีการบริการอย่างทั่วถึงเพียงพอ มีคุณภาพบริการที่ดีในระดับราคาที่เหมาะสม สร้างความเป็นธรรมในการแข่งขัน และป้องกันมิให้มีการโอนอำนาจผูกขาดจากภาครัฐไปเป็นของเอกชน

⁵⁰ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.....

ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... เพื่อเตรียมการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและจัดตั้งองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ได้แก่ คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงานแห่งชาติ ให้เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการพลังงาน ภายใต้ระบบการเปิดเสรีในธุรกิจไฟฟ้าในอนาคต ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(2.1) การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติจัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการพลังงานที่มีลักษณะผูกขาด ซึ่งได้แก่ กิจการไฟฟ้า กิจการก๊าซธรรมชาติ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน ส่งเสริมการแข่งขัน ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ และให้การคุ้มครองผู้บริโภคพลังงาน และเพื่อให้คณะกรรมการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฤษฎีกา

(1) โครงสร้างของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

กำหนดให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่าสิบปี ในสาขาวิชาชีพด้านพลังงาน เศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี กฎหมาย คณิตศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การบริหารจัดการหรือสังคมศาสตร์ ให้สำนักงานคณะกรรมการฯ มีเลขาธิการคนหนึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ แห่งละ 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 3 คน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย แห่งละ 1 คน ผู้แทนองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค และส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน อีกแห่งละ 1 คน รวม 13 คน เสนอชื่อผู้ที่จักคัดเลือกเป็นคณะกรรมการ

กำกับดูแล จำนวน 2 เท่าของจำนวนคณะกรรมการกำกับดูแล เสนอให้คณะรัฐมนตรีคัดเลือก เพื่อขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา

(2) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ มีภารกิจในการกำกับดูแลกิจการพลังงานของประเทศ ซึ่งรวมถึงกิจการไฟฟ้าด้วย เช่น การกำหนดนโยบาย การพิจารณาอนุมัติแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงาน กำหนดนโยบายทั่วไปเกี่ยวกับอัตราค่าบริการ

(3) วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... กำหนดให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และเลขาธิการคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

(2.2) ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกับรัฐ

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของประธานกรรมการ และมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นของรัฐ คือ

(1) ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติในการกำกับดูแลกิจการพลังงานให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลได้วางนโยบายไว้ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับกระทรวงพลังงานจึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการที่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงานต้องดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงพลังงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
แห่งชาติกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงพลังงานเป็นผู้กำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติเพื่อ
ให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงานแห่งชาติทำงานตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวง
พลังงาน

(2) ความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลเพื่อ
เป็นคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

(3) ความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติเป็นองค์กร
ของรัฐ ซึ่งคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติเป็นคำสั่งทางปกครอง
ถ้าคำสั่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลผู้รับคำสั่ง
ทำให้ผู้ได้รับคำสั่งเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ได้รับคำสั่งอาจยื่นเรื่องต่อศาลปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ
เพื่อให้ศาลปกครองทำการพิจารณาและวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ และถือว่าเป็นคดีปกครอง
แต่เนื่องจากต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล มีนโยบาย
ที่แตกต่างจากเดิม จึงไม่ได้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในขั้นตอนต่อไป เป็นผลให้
ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกระงับไปโดยปริยาย

3) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ....

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 นอกจาก
จะให้ยกเลิกโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) และเห็นชอบโครงสร้าง
กิจการไฟฟ้าแบบมีผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว (Enhanced single-Buyer) แล้ว ยังเห็นชอบแนวทาง
การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าด้วย โดยการกำกับดูแล ภายใต้โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีผู้รับซื้อ
ไฟฟ้าเพียงรายเดียว จะมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้นภายใต้กระทรวงพลังงาน
ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้า ให้ระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงรักษาระดับราคา และคุณภาพ
การบริการให้มีความเหมาะสมเพื่อคุ้มครอง ผู้บริโภค และประสานให้มีการลงทุนอย่างเหมาะสม
เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความมั่นคงของระบบไฟฟ้า พร้อมทั้งให้ความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการ
และคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับบริการที่ดี

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้าเพื่อดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดในระยะยาว โดยให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งที่ 3/2547 ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2547 แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า โดยมีปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธาน ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และผู้แทนจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ....

คณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า เพื่อช่วยดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 หลังจากนั้นได้จัดให้มีการสัมมนาระดมความคิดเห็นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ณ โรงแรมปรีนซ์พาเลส กรุงเทพมหานคร ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ทั้งนี้สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... สรุปได้ดังนี้⁵¹

(3.1) จัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 6 คน โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาขึ้น 1 ชุด ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงพลังงาน 1 คน ผู้แทนกระทรวงการคลัง 1 คน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมที่ไม่ประกอบกิจการไฟฟ้า 1 คน ผู้แทนสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย 1 คน ผู้แทนองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์และผลงานประจักษ์ในการคุ้มครองผู้บริโภค 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน แต่งตั้ง 2 คน เพื่อคัดเลือกกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้าจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านพลังงาน เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การเงิน หรือกฎหมาย ฯลฯ แล้วเสนอชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคับทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

⁵¹ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2548). ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.....

(3.2) ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้ามีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงพลังงาน ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า โดยกำหนดให้มีผู้อำนวยการ 1 คน รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการฯ

(3.3) คุณสมบัติของกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า ต้องมีสัญชาติไทย และมีอายุระหว่าง 35 – 70 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นนักการเมือง หรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และไม่เป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ รวมทั้งไม่เคยต้องโทษจำคุก หรือเคยต้องคำพิพากษา เพราะร่ำรวยผิดปกติ

(3.4) กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้กรรมการยกเว้นประธานออกจากตำแหน่ง โดยวิธีจับสลากจำนวน 3 คน และให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว กรรมการจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อตาย ลาออก หรือขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย

(3.5) อำนาจหน้าที่การกำกับดูแลที่สำคัญ มีดังนี้

(1) ออกระเบียบ หรือประกาศกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประกอบกิจการไฟฟ้า รวมทั้งมาตรการส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการใช้อำนาจการผูกขาดในทางมิชอบ

(2) กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดความมั่นคง และเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า และการจัดทำกรพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

(3) กำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการจัดหาไฟฟ้า และการออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้า รวมทั้งกำกับดูแลขั้นตอนการคัดเลือกให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

(4) พิจารณาเสนอแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ระบบโครงข่ายไฟฟ้า และแผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้าต่อรัฐมนตรี

(5) กำกับดูแลอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาต รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำกับดูแล

(6) ตรวจสอบการดำเนินงานของผู้รับใบอนุญาต ให้มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส

(7) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(8) ออกระเบียบ หรือประกาศกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานทางวิชาการ ความปลอดภัยของการประกอบกิจการไฟฟ้า มาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ และมาตรฐานในการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า

(9) ออกระเบียบ หรือประกาศกำหนดและกำกับดูแลวิธีการพิจารณาการร้องเรียน การอุทธรณ์ของผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้รับใบอนุญาตและผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเนื่องมาจากการประกอบกิจการไฟฟ้า

(10) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมโยงกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า การปฏิบัติการระบบโครงข่ายไฟฟ้า การใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า การควบคุมระบบ ข้อกำหนดเกี่ยวกับกลไกในการสร้างความสมดุลในระบบโครงข่ายไฟฟ้า และการซื้อขายไฟฟ้า

(11) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการการส่งเงินเข้ากองทุนและการชดเชยจากกองทุน

(12) ออกคำสั่งและกำหนดค่าปรับทางปกครอง รวมทั้งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน

4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2547 มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตามกฎหมาย⁵²

(4.1) โครงสร้างของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

ให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6), (8) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสามถึงห้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการสรรหาจากผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่าสิบปี ในสาขาวิชาชีพด้านพลังงาน เศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี กฎหมาย วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การบริหารจัดการหรือสาขาอื่นอันจะเป็น

⁵² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548.

ประโยชน์ต่อกิจการไฟฟ้า ทั้งนี้ การนับระยะเวลาในแต่ละสาขาวิชาชีพต่างๆ ข้างต้น สามารถนำมา
รวมกันได้

ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการและ
เลขานุการ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับ
แต่งตั้งอีกวาระได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ประธานกรรมการและ
กรรมการต้องปฏิบัติงานเต็มเวลา

(4.2) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

- (1) กำกับดูแลอัตราค่าบริการของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า
ตามแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด
- (2) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน และป้องกันการ
ใช้อำนาจการผูกขาดในทางมิชอบ ตรวจสอบการดำเนินการของศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า
รวมทั้งกำหนดวิธีการ และกำกับการแข่งขัน การสร้างโรงไฟฟ้าใหม่
- (3) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการไฟฟ้า โดย
คำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิการส่งเสริม และการเพิ่มประสิทธิภาพในกิจการไฟฟ้า
- (4) กำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานทางวิชาการ และ
ความปลอดภัยของการประกอบกิจการไฟฟ้า มาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ รวมทั้งมาตรการ
ในการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าและผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องจากการประกอบกิจการไฟฟ้า
รวมถึงพิจารณาการร้องเรียน การอุทธรณ์ของผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า และผู้ได้รับความ
เดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากกิจการไฟฟ้า
- (5) จัดทำและเสนอแนะการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า
แผนการจัดหาไฟฟ้า และทางเลือกการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งในและต่างประเทศ
และแผนการขยายระบบโครงข่ายไฟฟ้า
- (6) ปฏิบัติการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ
ไฟฟ้าหรือตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือกฎหมายอื่นที่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
การสรรหาและคัดเลือกกรรมการ ให้รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงพลังงานแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาชุดหนึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อพิจารณา
คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ เพื่อดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ
และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเสนอชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกโดย
คณะกรรมการสรรหาต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

เมื่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการแต่งตั้งต่อไป

ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเสนอแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการและเลขานุการ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการ โดยให้คณะกรรมการมีวาระตามที่กำหนดไว้ เว้นแต่จะมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าก่อนครบวาระดังกล่าว

3.1.3 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

โดยที่กิจการไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะที่ผูกขาดโดยรัฐ และที่ผ่านมารัฐจะเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายกำกับดูแลและประกอบกิจการเสียเอง เมื่อรัฐมีนโยบายที่จะเปิดเสรีให้มีการแข่งขัน โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการไฟฟ้า รัฐจึงจัดทำแผนแม่บทปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ขึ้นเป็นกรอบกำหนดขอบเขตและทิศทางการแปรรูปกิจการไฟฟ้าและปรับโครงสร้างกิจการ เพื่อรองรับเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ ตามแผนแม่บทได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้น เพื่อทำหน้าที่อย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า การกำกับดูแลยังคงกระจายตามหน่วยงานราชการต่างๆ เกิดความซ้ำซ้อน และไม่มีเอกภาพ การกำหนดนโยบาย การกำกับดูแลและการดำเนินการยังอยู่ภายใต้การอำนวยการของหน่วยงานของรัฐ แม้ต่อมารัฐได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 แล้ว ก็ยังมีปัญหาความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและความเป็นอิสระ

สรุปปัญหาการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่ผ่านมาและที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ ดังนี้

3.1.3.1 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่ผ่านมา

จากการที่รัฐบาลขาดนโยบายด้านกิจการไฟฟ้าที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ประกอบกับที่ผ่านมากิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ ผ่านองค์กรให้บริการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้รับมอบอำนาจให้เป็นทั้งผู้ให้บริการ และมีอำนาจกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาในการกำกับดูแล ซึ่งแยกได้เป็น 2 หัวข้อที่สำคัญ คือ ปัญหาการขาดเอกภาพในการกำกับดูแล และปัญหาองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรให้บริการเป็นองค์กรเดียวกัน

1) ปัญหาการขาดเอกภาพในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

ในปัจจุบันหน่วยงานภาคพลังงานไฟฟ้า ได้รับการกำกับดูแลจากหน่วยงานต่างๆ ที่กระจายกันอยู่ในหลายส่วนราชการ ซึ่งในบางกรณีมีความซ้ำซ้อนกัน เช่น กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เป็นผู้ออกใบอนุญาตการผลิตพลังงานควบคุม ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 กรมธุรกิจพลังงาน เป็นผู้ออกใบอนุญาตสัมปทานไฟฟ้า ตามอำนาจหน้าที่ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นผู้ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นองค์กรกำกับดูแลทางด้านราคาและการลงทุน

นอกจากนี้ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแล เนื่องจากปัจจุบันทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงต้นสังกัดอยู่ จึงมีปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต้นสังกัดของทั้งสามการไฟฟ้า

การที่อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลกิจการด้านพลังงานกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ทำให้ผู้ลงทุนต้องขออนุญาตจากหลายหน่วยงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำธุรกิจ ปัญหาสำคัญที่จำเป็นต้องแก้ไข ก็คือ ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของกฎหมายบางฉบับ เนื่องจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไม่ชัดเจน ยกเว้นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม และของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ได้มีการกำหนดขอบเขตการกำกับดูแลไว้ชัดเจนแล้ว

2) ปัญหาองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรให้บริการเป็นองค์กรเดียวกัน

เนื่องจากกิจการที่ให้บริการไฟฟ้า ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรให้บริการดังกล่าว ซึ่งองค์กรให้บริการดังกล่าวก็เป็นผู้ดำเนินกิจการไฟฟ้าเองด้วย ทำให้เห็นว่าองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรให้บริการเป็นองค์กรเดียวกัน

ในระบบการควบคุมตรวจสอบการประกอบกิจการขององค์กรของรัฐ มี 2 วิธีคือ การควบคุมบังคับบัญชากับการกำกับดูแล โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปที่ตนมีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตน⁵³ ตรวจสอบความชอบด้านกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำต่างๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนการกำกับดูแลเป็นกรณีที่ผู้กำกับดูแลมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกฎหมาย ตรวจสอบความชอบด้านกฎหมายของผู้ที่อยู่ใต้การกำกับดูแล ดังนั้นความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชาจึงแตกต่างกัน 2 ประการคือ ประการแรก อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น เป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติ แต่อำนาจของผู้กำกับดูแลที่จะควบคุมการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนนั้น เป็นอำนาจที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ไว้โดยเฉพาะ และผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ไม่ได้ ประการที่สอง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ทั้งในแง่ของความชอบด้านกฎหมายและในแง่ของความเหมาะสม เช่น ผู้กำกับดูแลจะมีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนได้ ก็เฉพาะแต่ในแง่ของความชอบด้านกฎหมายเท่านั้น จะก้าวล่วงเข้าไปควบคุมความเหมาะสมของการกระทำไม่ได้

จากการที่องค์กรให้บริการไฟฟ้าเป็นผู้ประกอบกิจการเอง และมอบอำนาจให้กับเอกชนประกอบกิจการแทน ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการกำกับดูแล เพราะเมื่อตนเองเป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้กำกับดูแลแล้ว ย่อมเกิดอคติลำเอียงที่จะเข้าข้างตนเอง ทำให้การกำกับดูแลจะไม่ยอมที่จะตรวจสอบค้นหาความไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การที่องค์กรกำกับดูแลกับองค์กรให้บริการเป็นองค์กรเดียวกัน ทำให้แยกไม่ออกระหว่างการควบคุมบังคับบัญชา และการกำกับดูแล เพราะการควบคุมบังคับบัญชาจะมุ่งแก้ไขปัญหา โดยมองว่าเป็นภายในองค์กร โดยไม่คำนึงประโยชน์ของผู้ใช้บริการ อย่างเช่น ถ้าผู้ให้บริการไม่ยอมให้บริการ ก็จะโยกย้ายผู้ให้บริการคนนั้นไป แต่ไม่ได้แก้ปัญหาคือผู้ให้บริการไม่ได้รับบริการ และจะไม่ยอมแก้ไขกฎระเบียบ เพราะจะเท่ากับยอมรับว่าตนเองซึ่งเป็นผู้ออกกฎระเบียบผิดด้วยเป็นต้น แต่การกำกับดูแลจะแก้ไขปัญหาโดยไม่มองว่าเป็นปัญหาภายในองค์กร เพราะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องมีการแก้ไขโดยวางกฎหมายหรือกฎระเบียบให้เหมาะสม ทำให้มีผลกับประโยชน์ของผู้รับบริการที่อยู่ภายนอกองค์กรด้วย และจากปัญหาทั้ง 2 ประการนี้ ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาที่สำคัญตามมา คือ ปัญหาความเคลือบแคลงสงสัยของผู้ใช้บริการ เพราะจะมองว่าการที่องค์กร

⁵³ พรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. หน้า 66-67.

กำกับดูแลประกอบการเป็นองค์กรเดียว ย่อมยากที่จะขจัดความสงสัยว่า อาจมีอคติลำเอียงให้พวกเดียวกันได้

ถึงแม้ว่าจะให้องค์กรกำกับดูแลแยกต่างหากจากองค์กรให้บริการ แต่ถ้ายังอยู่ในระบบราชการด้วยกัน ย่อมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลด้วยกัน ก็ยังก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยอยู่ดีว่า จะอคติลำเอียง ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลจึงต้องมีความอิสระที่จะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมเช่นเดียวกับองค์กรให้บริการ

3.1.3.2 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ในการเปิดให้มีการแข่งขันและเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เพื่อให้การจัดหาไฟฟ้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการไฟฟ้าภายในประเทศอย่างทั่วถึงในราคาและคุณภาพที่เป็นธรรมนั้น จำเป็นต้องมีองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพเสียก่อน

ในเรื่องนี้รัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6) (8) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ตามรายละเอียดในหัวข้อ 3.1.2.2

อย่างไรก็ดี เนื่องจากความสำคัญของรัฐวิสาหกิจอยู่ที่ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ คือ การจัดทำบริการสาธารณะที่เน้นเรื่องความต่อเนื่องของการบริการ ความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค และมาตรฐานของการบริการ ซึ่งทั้ง 3 กรณีดังกล่าว เมื่อกิจกรรมเหล่านั้น รัฐเป็นผู้จัดทำก็เป็นที่ยืนยันได้ว่าจะไม่เกิดปัญหา แต่พอกิจกรรมดังกล่าวเปลี่ยนไปอยู่ในความรับผิดชอบของเอกชน จึงเกิดความไม่มั่นใจว่าจะไม่เกิดปัญหาขึ้น ในต่างประเทศจึงมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นพร้อมๆ กับการแปรรูปกิจการและองค์กรกำกับดูแลดังกล่าว จะมีความเป็นอิสระปลอดภ้ยจากการแทรกแซงทางการเมือง มีความโปร่งใส

คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยที่ตั้งขึ้นนั้น เมื่อพิจารณาถึงที่มาของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าแล้ว พบว่า กฎหมายในการจัดตั้งนั้น ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร อันเป็นที่ทราบกันอยู่ว่า ลำดับศักดิ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยสภานิติบัญญัติ การตรากฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นใจของประชาชนนั้น กระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของประชาชนทั้งประเทศผ่านตัวแทนของประชาชน คือ สภานิติบัญญัติ ซึ่งหลายฝ่ายได้พิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียในการออกกฎหมายดังกล่าวแล้วเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มีลักษณะจำกัด ตัดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ย่อมต้องได้รับความยินยอมจากสภานิติบัญญัติเสียก่อน การดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านั้นมีลักษณะพิเศษ คือ ได้รับหลักประกันให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรรัฐอื่นหรือสถาบันอื่น โดยสามารถใช้อำนาจได้ทั้งสามอำนาจ คือ อำนาจในการออกระเบียบ อำนาจบังคับให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และลงโทษผู้ฝ่าฝืนได้ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ การเรียกหลักฐานจากคู่กรณีเพื่อนำมาประกอบการวินิจฉัย อันเป็นการตัดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน การที่รัฐบาลออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่ถูกต้อง

3.2 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ

จากเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอด 20 ปี ที่ผ่านมาหลายประเทศทั่วโลก ได้ปฏิรูปและปรับโครงสร้างกิจการต่างๆ ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการพัฒนาประเทศ เช่น กิจการไฟฟ้า ประปา การบิน รถไฟ และการคมนาคม จากเดิมที่เป็นโครงสร้างการรวมตัวในแนวดิ่ง (Vertically Integrated Structure) เป็นการกระจายตัวออกจากแนวดิ่ง (Vertically de-integrated Structure หรือ Vertically separation) ปฏิรูปการกำกับดูแล เพื่อผ่อนคลายกฎหมายต่างๆ ให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน และแปรรูปให้มีการแข่งขันเสรีได้ เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินการที่ด้อยประสิทธิภาพอย่างไรก็ดี ในการปรับโครงสร้างกิจการ การปฏิรูปการกำกับดูแลและการแข่งขันโดยเสรีนั้น ประเทศส่วนใหญ่ดำเนินการตามลำดับความสำคัญ (Sequencing) เช่น การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulatory Agent) ก่อนการให้มีการแข่งขันเสรี และสุดท้ายก็แปรรูปกิจการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Yin-Fang Zheg, Devid Paker & Colin Kirkpatrick⁵⁴ ได้มีการศึกษาลำดับขั้นตอนในการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าว่า กิจกรรมใดสมควรดำเนินการก่อนหลังอย่างไร ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล การเปิดเสรีให้มีแข่งขัน และการแปรรูปกิจการ (Privatization) เปรียบเทียบกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกิจการไฟฟ้า โดยสุ่มตัวอย่างจากประเทศต่างๆ 25 ประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2528 – 2544 ข้อมูลที่ใช้ประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ เช่น การกำกับดูแล, การแข่งขัน, การแปรรูปกิจการไฟฟ้า, ผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อหัว, สัดส่วนผลผลิตของกิจการต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ เป็นต้น ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ตั้งสมมติฐานลำดับขั้นตอน

⁵⁴ Zhang, Y.F., Kirkpatrick, C. & Parker, D. (2004, 28 September). **Competition, Regulation and Privatization of Electricity Generation in Developing Countries: Does the Sequencing of the Reforms Matter?**. pp. 27-30.

การดำเนินการไว้ว่า การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าโดยการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเสรีก่อนการแปรรูปกิจการไฟฟ้า และการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระก่อนการแปรรูปกิจการไฟฟ้า จะทำให้ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น (Hypothesis 1 : The introduction of Competition prior to the privatization of electricity generation will yield a greater improvement in output , Capacity utilization and productivity performance ; Hypothesis 2 : the establishing and independent Regulatory body prior to the privatization of electricity generation will yield a greater improvement in output , Capacity utilization and productivity performance.) ผลการวิจัยโดยใช้หลักเศรษฐมิติ (Econometric Approach) ปรากฏว่า เป็นไปตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ กล่าวคือ ขั้นตอนในการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าตามลำดับก่อนหลัง ได้แก่ จะต้องให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระหรือส่งเสริมให้มีการแข่งขันก่อนที่จะมีการแปรรูปกิจการไฟฟ้า จะทำให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระก่อนการแปรรูปกิจการไฟฟ้า ทำให้นักลงทุนมีความมั่นใจในการลงทุนหรือขยายงาน เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลอิสระจะช่วยกำกับดูแลกลไกตลาดในส่วนที่ไม่สมบูรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกำกับดูแลการมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการบางราย, การที่มีผลกระทบจากภายนอก และการที่ไม่มีข้อมูลเพียงพอ

ในการศึกษาเปรียบเทียบการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรประเภทเดียวกันของต่างประเทศ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษารูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ 4 ประเทศ คือ ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

3.2.1.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศฝรั่งเศส

1) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าระหว่างปี พ.ศ. 2489 – 2543

ก่อนปี พ.ศ. 2489 กิจการไฟฟ้าของฝรั่งเศสดำเนินการโดยเอกชนรายย่อยๆ จำนวนกว่า 1,000 ราย ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศฝรั่งเศสอยู่ในภาวะที่ต้องระดมทรัพยากรทุกด้านมาใช้ฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ จึงเกิดแนวคิดในการรวมระบบไฟฟ้าให้มีความเข้มแข็งสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประเทศ รัฐบาลได้ดำเนินการซื้อกิจการไฟฟ้าเอกชนทั้งหมด จัดตั้งเป็นกิจการไฟฟ้าของรัฐเพียงรายเดียว ได้แก่ บริษัท Electricité de France (EDF)

ดำเนินการผลิตไฟฟ้า จัดการระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า และบริการผู้ใช้ไฟฟ้า ในลักษณะ Vertically Integrated⁵⁵

ต่อมารัฐได้ยกเว้นให้บริษัท SNET ซึ่งเป็นบริษัทลูกของกิจการถ่านหินของรัฐ (Charbonnages de France) และ บริษัท SHEM ซึ่งเป็นบริษัทลูกของการรถไฟแห่งฝรั่งเศส สามารถทำการผลิตไฟฟ้าได้ แต่ก็มีสัดส่วนที่น้อยมาก นอกจากนี้ในภาคจำหน่ายไฟฟ้า ยังมีการยกเว้นให้มีบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าระดับเทศบาล จำนวน 176 บริษัท ดำเนินการในพื้นที่ของตนได้⁵⁶

2) การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของฝรั่งเศส

ในปี พ.ศ. 2539 สหภาพยุโรป (EU Directive) ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีการเพิ่มการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า และเปิดตลาดให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีการใช้ไฟฟ้ามาก มีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้า โดยกำหนดกรอบกว้างๆ ให้เปิดตลาดอย่างน้อยร้อยละ 26 ภายในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 และเพิ่มเป็นร้อยละ 28 ภายในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33 ในปี พ.ศ. 2546 เปิดให้ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหม่เข้าแข่งขันในตลาดได้ เปิดให้มีการใช้สายส่งและสายจำหน่ายสำหรับผู้ให้บริการโดยเท่าเทียม และโปร่งใส และให้มีการกำกับดูแล ให้ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อกำหนด⁵⁷

รัฐบาลฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งซ้ำกว่ากำหนดของสหพันธรัฐยุโรป 1 ปีเต็ม กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาแข่งขันได้ โดยสามารถใช้บริการสายส่งหรือสายจำหน่ายที่มีอยู่เดิม (Third Party Access : TPA)

⁵⁵ The History of Electricity de France. (2003). (Online) Available from http://www.edf.fr/html/en/mieux_connaitre_edf/legroupe/histoire.

⁵⁶ อภิเมงคต โสณกุล, ม.ล. (2545, กรกฎาคม – กันยายน). “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศฝรั่งเศส.” วารสารนโยบายพลังงาน, ฉบับที่ 57, หน้า 12.

⁵⁷ “Main orientations of the December 19th 1996 European Directive, Commission de re’gulation de l’energie.” (Online) Available from <http://www.cre.fr>.

มีการแยกกิจการระบบส่งของ EDF ออกเป็นบริษัท Reseau de Transport d'Electricity : RTE เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งจะดูแลสายส่งไฟฟ้าแรงดันสูง และให้บริการสายส่งแก่ผู้ใช้บริการทุกรายโดยเท่าเทียม รวมถึงการส่งผ่านไฟฟ้าระหว่างประเทศ ซึ่งใช้ราคาอัตราเดียวกัน (Single Tariff)⁵⁸

มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล Commission for the Regulation of Electricity : CRE เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในประเด็นเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า ติดตามอย่างใกล้ชิดให้มีการปฏิบัติตามกฎและข้อกำหนดในการเข้าถึงสายส่งและสายจำหน่าย รวมถึงข้อร้องเรียนต่างๆ ตรวจสอบการแยกระบบบัญชีระหว่างกิจการต่างๆ ของ EDF และลงโทษผู้ที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย⁵⁹

ผู้ผลิตไฟฟ้าจากประเทศอื่นๆ ในสหพันธ์ยุโรปได้เข้ามีส่วนร่วมในตลาดไฟฟ้าฝรั่งเศส โดยบริษัท Electrabel จากประเทศ Belgium ได้ร่วมทุนกับบริษัท CNR จัดตั้งบริษัท Energie de Rhone ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 การซื้อขายไฟฟ้าจะรวมถึงส่วนที่ผลิตโดยบริษัท Electrabel ด้วย นอกจากนี้ บริษัท ENDESA จากประเทศสเปน ได้เข้าซื้อหุ้นร้อยละ 20 ของบริษัท SNET ซึ่งเป็นบริษัทลูกของกิจการด้านหินของรัฐ อีกทั้งการมีสายส่งเชื่อมต่อระหว่างประเทศ ทำให้บริษัทไฟฟ้าเยอรมันอีก 2 แห่ง ได้เข้ามาร่วมตลาด ได้แก่ บริษัท EnBW (EDF ถือหุ้นร้อยละ 34.5) และบริษัท RWE การที่ EDF มีสัดส่วนหุ้นที่ควบคุมนโยบายของ EnBW ได้ทำให้ EDF ต้องขายกำลังการผลิตในความรับผิดชอบที่ยังไม่มีโรงไฟฟ้ารองรับ (Virtual Power Capacity) จำนวน 1,200 MW ให้กับผู้ผลิตและผู้ค้าไฟฟ้ากว่า 20 ราย ทั้งบริษัทฝรั่งเศสและบริษัทต่างชาติ เริ่มจากปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา โดยวิธีการประมูลทุก 4 เดือน⁶⁰

เมื่อเริ่มเปิดตลาดในปี พ.ศ. 2543 ผู้ใช้ไฟฟ้าที่สามารถเลือกผู้จัดหาไฟฟ้าได้ คือ ผู้ที่มีปริมาณการใช้ไฟฟ้าต่อปีต่อสถานประกอบการ มากกว่า 16 GWh และมีแผนที่จะลดข้อกำหนดลงเป็นการเปิดให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามากกว่า 9 GWh ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน มีผู้ใช้ไฟฟ้าที่ได้รับประโยชน์แล้วประมาณ 1,800 ราย เป็นลูกค้าภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ส่วนผู้ใช้ไฟฟ้ารายย่อย และลูกค้าอื่นๆ ประมาณ 51 ล้านราย อยู่ในความรับผิดชอบของ EDF โดยมีอัตราค่าไฟฟ้าคงที่ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง และ CRE

⁵⁸ RTE. (2001, October). *The French Transmission System Operator*. Presented Paper for EGAT, MEA and PEA Staff.

⁵⁹ Missions. (2003). (Online) Available from <http://www.cre.fr/uk/cre/presentation/mission.jsp>.

⁶⁰ loc.cit. and Capacity Auctions. (2000). (Online) Available from

<http://www.edf.fr/htm/en/enchere/enchere>.

3.2.1.2 องค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย⁶¹

1) โครงสร้างขององค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

(1.1) องค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงาน (La Commission de régulation) ประกอบไปด้วย คณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี 2 ตำแหน่ง โดยประธานรัฐสภา 2 ตำแหน่ง โดยประธานวุฒิสภา 2 ตำแหน่ง และประธานสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีสิทธิในการแต่งตั้งหนึ่งตำแหน่งตามคุณสมบัติ ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านเทคนิค หรือนักกฎหมาย แต่คณะกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับใดๆ กับกิจการด้านไฟฟ้าและก๊าซ วาระการดำรงตำแหน่งเพียงครั้งเดียว คือ 6 ปี นอกจากนี้คณะกรรมการทั้ง 7 ท่าน จะต้องไม่ประกอบอาชีพอื่นใดและไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างอิสระ กฎหมายกำหนดว่า กรรมการทั้ง 7 ตำแหน่งไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใด นอกจากนี้กรรมการทุกท่านยังไม่สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ยกเว้นเมื่อรัฐมนตรีด้านพลังงานได้ทำการวินิจฉัยว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนต่อผู้ถูกแต่งตั้ง

(1.2) ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงาน เจ้าหน้าที่ประกอบไปด้วยข้าราชการ (functionaries) ที่มีได้ขึ้นตรงต่อกระทรวงพลังงาน แต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะกรรมการโดยตรง ข้าราชการเหล่านี้ถูกแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงาน นอกจากเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการแล้ว คณะกรรมการยังสามารถจัดจ้างพนักงาน (agents contractual) ได้อีกด้วย ทั้งข้าราชการและพนักงานของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงาน ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลหรือหน่วยงานใดเช่นเดียวกับคณะกรรมการทั้ง 7 ท่าน

(1.3) ในส่วนของงบประมาณที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของ คณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงานในแต่ละปี คณะกรรมการจะเสนองบประมาณที่ต้องการต่อรัฐมนตรีด้านพลังงาน เพื่อนำไปบรรจุในรัฐบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีต่อไป

⁶¹ กิตยากรณ์ ประยูรพรหม และ พิมพ์ดาว จันทรขันตี. (2548). องค์กรมหานอิสระในกฎหมายมหาชน เศรษฐกิจฝรั่งเศส. จาก <http://www.pub-law.net>.

2) อำนาจหน้าที่

เพื่อให้การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงานมีอำนาจต่างๆ ดังต่อไปนี้

(2.1) อำนาจในการให้คำปรึกษา (pouvoir consultatif) คณะกรรมการสามารถให้คำปรึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ (gestion) และการเข้าใช้สายส่งและสายจำหน่ายของผู้ประกอบการ (accès aux réseaux) เสนอแนะอัตราค่าใช้บริการระบบขนส่งและจำหน่ายสาธารณะ (tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution) รวมไปถึงอัตราค่าไฟฟ้าในครัวเรือน (clients non éligibles)

(2.2) อำนาจในการออกกฎข้อบังคับต่างๆ (pouvoir réglementaire) เช่น ออกกฎเพื่อชี้เฉพาะบทบาทของผู้ดูแลและจัดการระบบ (gestionnaire de réseau) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ (développement des réseaux) หรือการเชื่อมโยงระบบ (raccordement des réseaux)

(2.3) อำนาจในการตัดสินข้อพิพาท (pouvoir de règlement des différends) ข้อพิพาทระหว่างผู้ดูแลจัดการระบบและผู้ใช้ระบบขนส่งและแจกจ่ายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ระบบ (accès au réseau) และการใช้ระบบ (utilisation du réseau) จะถูกตัดสินโดยคณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเป็นข้อพิพาทในกรณีที่มีการปฏิเสธให้เข้าสู่ระบบ คณะกรรมการฯ ต้องมีคำตัดสินภายในเวลา 2 เดือน มาตรา 38 ของรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ระบุว่า คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงานต่อศาลอุทธรณ์เมืองปารีส (La Cour d'appel de Paris) ได้

(2.4) อำนาจในการสืบสวนและลงโทษ (pouvoir d'enquête, de saisie, de sanction) เช่น คณะกรรมการฯ สามารถสืบสวนและลงโทษผู้ที่กระทำความผิดต่อระเบียบว่าด้วยการเข้าสู่ระบบหรือเครือข่าย การลงโทษอาจอยู่ในรูปของการห้ามเข้ามาใช้ระบบเป็นการชั่วคราว (interdiction temporaire) แต่ทั้งนี้ระยะเวลาที่ถูกระงับจะต้องไม่เกินหนึ่งปี หรือการลงโทษในรูปของการปรับ (sanction pécuniaire) หรืออำนาจในการออกคำสั่งให้มีการให้บริการแก่ผู้ขอเข้าสู่ระบบต่อไป (mesure conservatoire) เพื่อให้การทำงานของระบบเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

3) สถานะทางกฎหมาย

ในสมัยประธานาธิบดี de Gaulle รัฐสภาได้ออกรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1946 ว่าด้วยการโอนวิสาหกิจด้านไฟฟ้าและก๊าซของเอกชนมาเป็นของรัฐ รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ว่า กิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้จัดทำแต่เพียงผู้เดียวผ่านทางองค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Des établissements publics industriels et

commerciaux) รัฐบัญญัติฉบับนี้ยังมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันแม้จะได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาหลายครั้ง เนื่องจากในปี พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2541 สหภาพยุโรปได้ออกระเบียบ (la directive) กำหนดให้ประเทศสมาชิกเปิดเสรีด้านไฟฟ้าและก๊าซ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค รัฐบาลฝรั่งเศสได้นำระเบียบดังกล่าวมาบังคับใช้ผ่านรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ของการเปิดเสรี และจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลด้านไฟฟ้า (La Commission de régulation de l'électricité) ต่อมารัฐบัญญัติฉบับวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 2003 ได้ขยายบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมด้านไฟฟ้าออกไปครอบคลุมด้านก๊าซ และเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงาน” (La Commission de régulation de l'énergie) รัฐบัญญัติทั้งสองฉบับได้กำหนดองค์ประกอบและรูปแบบการดำเนินงาน รวมทั้งอำนาจและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงานไว้

4) ความสัมพันธ์กับรัฐ⁶²

(4.1) ความสัมพันธ์กับรัฐบาล คณะกรรมการกำกับดูแลจะร่วมกับรัฐบาลกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน รวมทั้งต้องจัดทำงบประมาณในการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน เพื่อของบประมาณจากรัฐบาล นอกจากนี้คณะกรรมการจะต้องจัดทำ French Position Paper ที่เกี่ยวกับกิจการพลังงานให้รัฐมนตรีกระทรวงพลังงานในการประชุมพลังงานนานาชาติ หรือเข้าร่วมประชุมดังกล่าวตามที่รัฐมนตรีร้องขอ

(4.2) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา คณะกรรมการพลังงาน หรือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม อาจขอปรึกษาหารือกับคณะกรรมการในเรื่องการออกกฎหมายในสาขาไฟฟ้า หรือการจัดการเกี่ยวกับการส่งและจำหน่ายไฟฟ้า ประธานคณะกรรมการอาจจะต้องนำเสนอรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา หากรัฐสภาร้องขอ

(4.3) ความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ เมื่อมีการร้องเรียนจากผู้ให้บริการ หรือมีการโต้แย้งหรือความเห็นไม่ตรงกัน หรือต้องมีการตีความตามสัญญา คณะกรรมการจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 2 เดือน หากผู้ให้บริการไม่พอใจ สามารถอุทธรณ์คำสั่งปกครองไปยังศาลปกครอง ณ กรุงปารีส ได้ การอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด จะต้องอุทธรณ์ภายใน 1 เดือน หลังจากได้รับแจ้งคำตัดสินจากศาลปกครองแล้ว

(4.4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ เช่น คณะกรรมการจะต้องส่งรายงานทางการเงินต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (French Court of Auditors)

⁶² นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). บทบรรณาธิการ ครั้งที่... จาก <http://www.pub-law.net>.

3.2.2 ประเทศอิตาลี

3.2.2.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศอิตาลี⁶³

ในปี พ.ศ. 2523 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศอิตาลีเป็นระบบผูกขาดโดยรัฐมี Enel nazionale per l'energia elettrica (ENEL) เป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับคำสั่งของสหภาพยุโรป (Eudirective No.96/92) ที่ให้เปิดเสรีกิจการไฟฟ้า โดยให้เพิ่มการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้า และเปิดตลาดให้ลูกค้าบางรายสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าได้ให้มีการเปิดให้บุคคลที่ 3 ใช้บริการผ่านสาย (Third party Access : TPA) ภายใต้ระบบ TPA ผู้ผลิตสามารถขายไฟฟ้าให้กับผู้ซื้อได้โดยใช้ระบบจำหน่ายที่มีอยู่เดิม

โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในประเทศอิตาลี ประกอบด้วยระบบผลิต (Generation) ซึ่งบริษัท Enel เป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่นอกนั้น ได้แก่ Endesa Italia , Edipower , Tirreno Power , Edison เป็นต้น

ระบบส่ง (Transmission) เป็นของ Enel ประมาณ 93% ตลาดกลาง (Wholesale Power Market) ทำหน้าที่แลกเปลี่ยนซื้อขายพลังงานไฟฟ้า (Power Exchange)

ระบบจำหน่าย (Distribution) เป็นของ Enel และเทศบาลต่างๆ สำหรับศูนย์ปฏิบัติการ (System Operator) เป็นหน่วยงานควบคุมระบบสายส่ง และการจ่ายไฟเข้าระบบ (Dispatching Code) มีกระทรวงการคลัง (Ministry of Treasury) เป็นเจ้าของและกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ออกไปอนุญาตให้กับ System Operator

3.2.2.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศอิตาลี⁶⁴

1) ความเป็นมา

องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซของประเทศอิตาลี

องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซของประเทศอิตาลี (เรียกชื่อย่อว่า “The Authority”) เป็นองค์กรอิสระจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายที่มีชื่อว่า Law n. 481/1995 และ Law n. 239/2004 ทำหน้าที่กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและควบคุมกิจการไฟฟ้าและก๊าซ เป็นองค์กร

⁶³ OECD. (2001). *Regulatory Reform in Italy*. pp. 1-10.

⁶⁴ The structure and Role the Italian Regulatory Authority for Electricity and Gas. p.2.

ของรัฐที่เป็นอิสระ เห็นได้จากการที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซมีอำนาจในการตัดสินใจภายในองค์กรเอง และมีอำนาจในการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับได้เอง ถ้าเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาข้อโต้แย้ง การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรกำกับดูแลที่ผ่านมานั้น ได้รับความไว้วางใจในระดับสูงในเรื่องความเป็นอิสระจากรัฐบาล องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านั้น มีอำนาจในการตัดสินใจพิพาทที่เกิดขึ้นและมีอำนาจในการกำหนดราคาค่าไฟฟ้า ค่าใช้บริการของเครือข่าย อำนาจในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซนั้นรวมถึงการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรและกำหนดคุณภาพมาตรฐานการให้บริการทางด้านเทคนิค การครอบงำทางเศรษฐกิจ องค์กรกำกับดูแลยังคงทำหน้าที่กำกับดูแลเครือข่ายการให้บริการด้านไฟฟ้าและก๊าซระหว่างประเทศ กำกับดูแลเทคนิคทางด้านกฎหมาย เช่น ในบางครั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซอาจออกกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับเพื่อให้เกิดการแทรกแซงในตลาดพลังงานเพื่อประโยชน์ในการแข่งขันทางการค้า

2) โครงสร้าง

โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแล

(2.1) ลักษณะทั่วไป

องค์กรกำกับดูแลมีอิสระอย่างสูงในการทำหน้าที่ของตน สามารถตัดสินใจและทำการประเมินการทำงานของเครือข่ายธุรกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กร เป็นผู้ออกกฎเกณฑ์และควบคุมกิจการไฟฟ้าและก๊าซ ให้เกิดความมีประสิทธิภาพสูงสุด

(2.2) องค์ประกอบ

คณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแล ประกอบด้วย

(1) ประธานและสมาชิกจำนวนห้าคน (The President and five Members)

(2) บุคคลจำนวนห้าคนตาม (1) ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา (The Decree) ของประธานาธิบดีแห่งรัฐ ตามข้อเสนอของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้เสนอชื่อเข้ามา เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งจากคณะกรรมการของรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกเป็นผู้ดำเนินการพิจารณา การคัดเลือกของคณะกรรมการใช้หลักการคะแนนเสียงสองในสาม

คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น จะคัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณภาพอย่างสูง มีประสบการณ์ในการทำงานด้านวิชาชีพของตน คณะกรรมการที่ได้รับการเลือกมาดังกล่าว มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีและไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกัน การให้หลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของกรรมการ ได้แก่ การกำหนดห้ามไม่ให้คณะกรรมการ

ไปประกอบอาชีพในวิชาชีพที่ดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้าและก๊าซ สมาชิกของบอร์ดและเจ้าหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (public officials) และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายคุ้มครองความลับทางด้านวิชาชีพ (bound by the laws of professional secrecy)

(2.3) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

องค์กรกำกับดูแลมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ และมีความเป็นกลางในการพิจารณาตัดสินคดีตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า คณะรัฐมนตรีไม่สามารถปลดกรรมการออกจากตำแหน่งได้ เว้นแต่กรรมการจะได้กระทำผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมกับธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับด้านพลังงาน

รัฐบาลและรัฐสภานั้นมีหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องบัญชีให้ตรงกับบทบัญญัติของสหภาพยุโรปตามเอกสารที่มีชื่อเรียกว่า Documento di Programmazione Economico Finanziaria (เอกสารว่าด้วยแผนทางด้านการเงินและด้านเศรษฐกิจภายในสามปี) รัฐบาลเป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปพัฒนาการใช้ประโยชน์ด้านพลังงาน อำนาจหน้าที่ที่เป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแลนั้น รวมถึงการที่องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานภายในสำนักงานได้ด้วยตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางด้านบัญชี

นอกจากนี้เพื่อดำรงรักษาความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล กฎหมายกำหนดให้งบประมาณที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซได้รับจากรัฐบาลนั้น มีสัดส่วนเท่ากับ 1 ส่วน 1000 ของค่าธรรมเนียมและรายได้ที่องค์กรเก็บได้

(2.4) อำนาจหน้าที่

การทำงานขององค์กรกำกับดูแลจะไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยและตัดสินข้อโต้แย้งล่วงหน้า องค์กรกำกับดูแลต้องทำการตัดสินข้อพิพาทโดยอิสระและรับผิดชอบในการดำเนินกระบวนการพิจารณาขั้นต้น กฎระเบียบที่นำมาปรับใช้ในการตัดสินคดีนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับการพิสูจน์และการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในกระบวนการฟ้องร้อง และต้องเป็นการจำกัดระหว่างนโยบายและการควบคุมอำนาจหน้าที่ในการบริหารที่อ้างไว้ในกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่มีชื่อว่า law n.241 of August 7 1990 และในกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่มีชื่อว่า law decree 29 of February 1993

อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล ได้แก่

(1) งานขององค์กรกำกับดูแลมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานสองประการ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า LAW 481/95 : “การประกันการสนับสนุนการแข่งขันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ” และ “มีการประกันการให้บริการที่เพียงพอเพื่อมาตรฐานคุณภาพในการให้บริการ” ในอุตสาหกรรมไฟฟ้าและก๊าซ⁶⁵

(2) การสร้างมาตรฐานในการให้บริการในอุตสาหกรรมไฟฟ้าและก๊าซสำหรับผู้บริโภคทุกๆ ไป และผู้บริโภคเฉพาะกลุ่ม รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจ่ายค่าปรับให้แก่ผู้บริโภคในกรณีที่ไม่สามารถให้บริการตามมาตรฐาน ทั้งนี้ให้กำหนดมาตรฐานการบริการไว้ในสัญญาบริการด้วย นอกจากนี้องค์กรกำกับดูแลจะต้องติดตามตรวจสอบให้การบริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

(3) อัตราค่าบริการ

ในการกำหนดอัตราค่าบริการขั้นพื้นฐานสำหรับกิจการไฟฟ้าและก๊าซนั้น ต้องใช้หลักการกำหนดราคาเพดานสินค้า (Price-Cap-Regulation) โดยนำอัตราเงินเพื่อและประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรมาประกอบการพิจารณาคด้วย

(4) การกำหนดคุณภาพมาตรฐาน

องค์กรกำกับดูแลได้นำหลักเกณฑ์ใน the Citizens' Service Charter มาปรับใช้ในเรื่องคุณภาพและมาตรฐานการผลิตและจำหน่าย และการให้บริการไฟฟ้าของผู้ประกอบกิจการ โดยจะกำหนดไว้ในสัญญา

(5) การออกใบอนุญาต

ในการออกใบอนุญาตในการดำเนินการในธุรกิจไฟฟ้านี้ องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซจะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาลและรัฐสภาในการพิจารณาใบอนุญาตหรือให้อนุญาต และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมต้องทำการพิจารณาใบอนุญาตสัญญา และการให้อำนาจที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และกำหนดการต่อสัญญาใหม่ไว้ในใบอนุญาตด้วย

⁶⁵ Law no.481 of November 14, 1995. Norm Governing and the Regulation of Public Utility Services : The institution of Regulatory Authorities for Public Utility Services Article 1,2.

(6) การบัญชีและการบริหาร

องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดมาตรฐานการจัดทำเอกสารด้านบัญชีและการบริหาร และกำหนดความแตกต่างทางการดำเนินงานภายในกิจการไฟฟ้าและก๊าซ แนวทางด้านบัญชีและการบริหารช่วยให้การกำกับดูแลด้านกิจการไฟฟ้ามีความโปร่งใส และมีมาตรฐานในการจัดทำบัญชีแสดงการดำเนินงานประจำปีของบริษัท

(7) การร้องเรียนและการอุทธรณ์

การกำหนดให้มีการร้องเรียน การอุทธรณ์ และการรายงานข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นโดยผู้บริโภค และการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเข้ามาร้องเรียน ถือว่ามีความสำคัญเพื่อป้องกันการให้บริการที่ไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซ

(8) ข้อมูลและความโปร่งใส

สิ่งตีพิมพ์ข้อมูลขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซที่ออกสู่สาธารณะจะต้องมีความโปร่งใส และให้ผู้บริโภคเข้าถึงข้อมูลมากที่สุด กล่าวคือ มติและคำสั่งทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซนั้น จะต้องเผยแพร่ในเว็บไซต์ (web site) ขององค์กร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา คำสั่งสำคัญจะต้องมีการสรุปย่อและเผยแพร่ให้สื่อมวลชนได้ทราบ และต้องทำรายงานด้านการเงินเสนอต่อศาลบัญชีและการเงิน (Court of Accounts) เพื่อตรวจสอบ

(9) การคัดค้านและการอุทธรณ์การวินิจฉัยขององค์กรกำกับ

ดูแล

ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือไม่เห็นด้วยกับมติหรือคำสั่งขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซสามารถฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ และการอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นสามารถเสนอต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดหรือศาลสภาแห่งรัฐ (The Consiglio di Stato Council of State) ให้พิจารณาวินิจฉัยเป็นองค์กรสุดท้าย

(10) โครงสร้างและการจัดองค์กร

ในระยะเวลาที่มีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซ จะจ้างพนักงานประจำจำนวนไม่เกิน 120 คน โดยเป็นลูกจ้างถาวรหรือลูกจ้างชั่วคราว (ประมาณ 120 หรือ 90 ตามลำดับ) พนักงานและลูกจ้างชั่วคราวหรือพนักงานที่โอนมาจากหน่วยงานอื่นจะไม่อนุญาตให้ประกอบอาชีพอื่น ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว

องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซของประเทศอิตาลีนั้น จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของสหภาพยุโรป (European legislation) สหภาพยุโรป ได้ออกคำสั่งที่เรียกว่า the two European Directives of 26 June 2003 มาใช้บังคับกับกิจการไฟฟ้าและก๊าซ คำสั่งดังกล่าวนี้ให้การสนับสนุนการดำเนินกิจการไฟฟ้าและก๊าซของสมาชิกสหภาพยุโรป และให้อิสระในการดำเนินงานภายในประเทศของตน และพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการรวมตลาดพลังงาน องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซของประเทศอิตาลีนั้น ทำหน้าที่ควบคุมงบประมาณในหน่วยงานเองและได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบางส่วนด้วย งบประมาณขององค์กรกำกับดูแลมีความสำคัญมาก เพราะถ้ารัฐเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรกำกับดูแลแต่เพียงประการเดียว โดยที่องค์กรกำกับดูแลไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภายนอกหรือทางงบประมาณเองแล้ว รัฐอาจสามารถควบคุมการทำงานขององค์กรกำกับดูแลทางอ้อมได้โดยการตั้งงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรกำกับดูแล

(2.5) สถานะทางกฎหมาย

องค์กรกำกับดูแลเป็นองค์กรแห่งชาติ (The national body) คณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแลและเจ้าหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายคุ้มครองความลับทางด้านวิชาชีพ รัฐบาลเป็นผู้เสนอรายชื่อและทำการคัดเลือกคณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแล โดยใช้หลักเกณฑ์วิธีการลงคะแนนเสียงข้างมาก เมื่อคัดเลือกคณะกรรมการได้แล้ว รัฐบาลไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการได้เลย คณะกรรมการทำงานเป็นอิสระ รัฐบาลเพียงแต่ทำหน้าที่วางนโยบายให้แก่องค์กรกำกับดูแลและกำกับการทำงานขององค์กรกำกับดูแลว่า เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้วางไว้หรือไม่เท่านั้น ส่วนการทำงานด้านการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล รัฐบาลจึงไม่สามารถแทรกแซงการทำงานขององค์กรกำกับดูแล เมื่อคณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแลพ้นจากการดำรงตำแหน่งแล้ว สามารถไปทำงานในภาคไฟฟ้าได้โดยไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด

3) ความสัมพันธ์กับรัฐ

แม้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการฯ จะถูกตั้งขึ้นมาให้เป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ในกำกับของรัฐ แต่ในการทำงานก็มีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่บ้าง ได้แก่⁶⁶

⁶⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548, กุมภาพันธ์). บทบรรณาธิการ. จาก <http://www.pub-law.net>, 101.

(3.1) ความสัมพันธ์กับรัฐบาล หากรัฐบาลต้องการแนะนำการทำงาน
ของคณะกรรมการก็สามารถทำได้โดยทำเป็นเอกสารด้านเศรษฐกิจ และเสนอไปยังรัฐสภา ให้รัฐสภา
รับทราบ นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ออกไปอนุญาตประกอบ
กิจการ ในการดำเนินงานคณะกรรมการจึงต้องทำงานร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมด้วย

(3.2) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเชิง
ตรวจสอบ คือ รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการทุกปี
คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการต้องทำรายการประจำปีเสนอต่อรัฐสภา โดยประธานคณะกรรมการ
ต้องไปชี้แจงต่อรัฐสภาด้วยตนเอง

(3.3) ความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ บรรดาคำสั่งมติกฎเกณฑ์ต่างๆ
ของคณะกรรมการฯ อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง โดยผู้ได้รับความเสียหายสามารถ
อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการไปยังศาลปกครองภาค หากไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์
ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

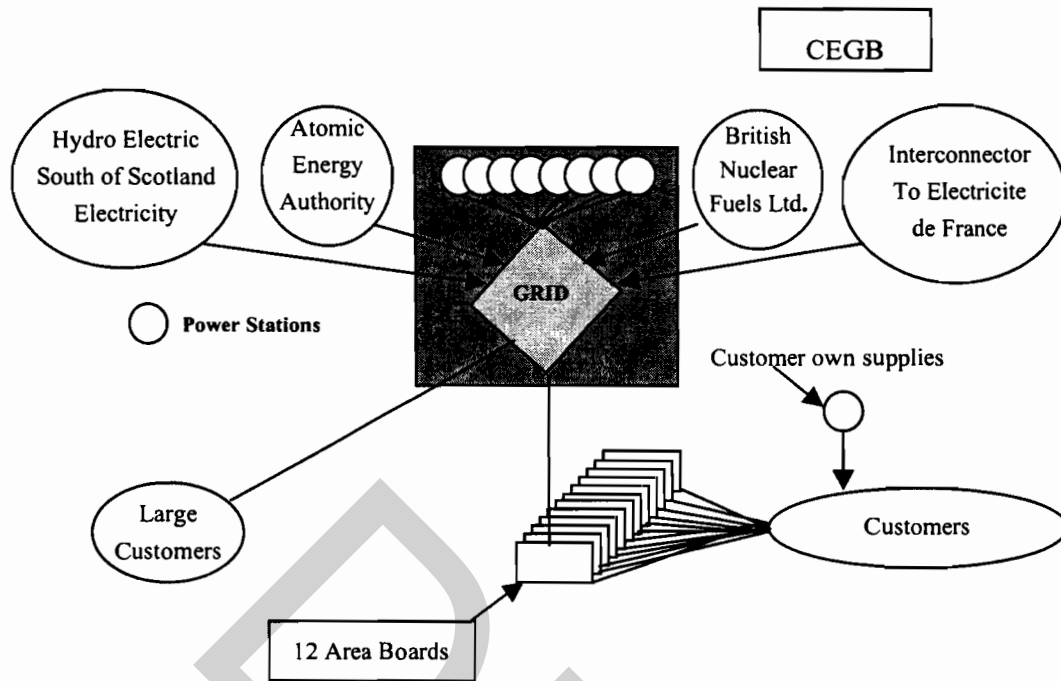
(3.4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ เช่น ความสัมพันธ์กับ
ผู้ประกอบการ คณะกรรมการฯ สามารถออกคำสั่งที่มีผลทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อผู้ประกอบการ
ออกคำสั่งและกฎเกณฑ์ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการได้ การออกกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการ
มีลักษณะเด่นอยู่ประการหนึ่ง คือ ก่อนที่คณะกรรมการจะออกกฎเกณฑ์ ในบางกรณีคณะกรรมการ
จะเสนอการทางเลือก 3-4 ทาง ไปให้ผู้ประกอบการให้ความเห็นก่อน จากนั้นจะนำมาพิจารณา
ออกกฎเกณฑ์ นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการจัดสัมมนาให้ความรู้กับผู้ประกอบการด้วย

3.2.3 ประเทศสหราชอาณาจักร (England & Wales)

3.2.3.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศสหราชอาณาจักร

- 1) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales ก่อนปี พ.ศ.2533⁶⁷

⁶⁷ Michael Dodwell. (2001, 27 October). *An overview of the impact of Privatization on business*



ภาพที่ 3.5 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales ก่อนปี พ.ศ. 2533

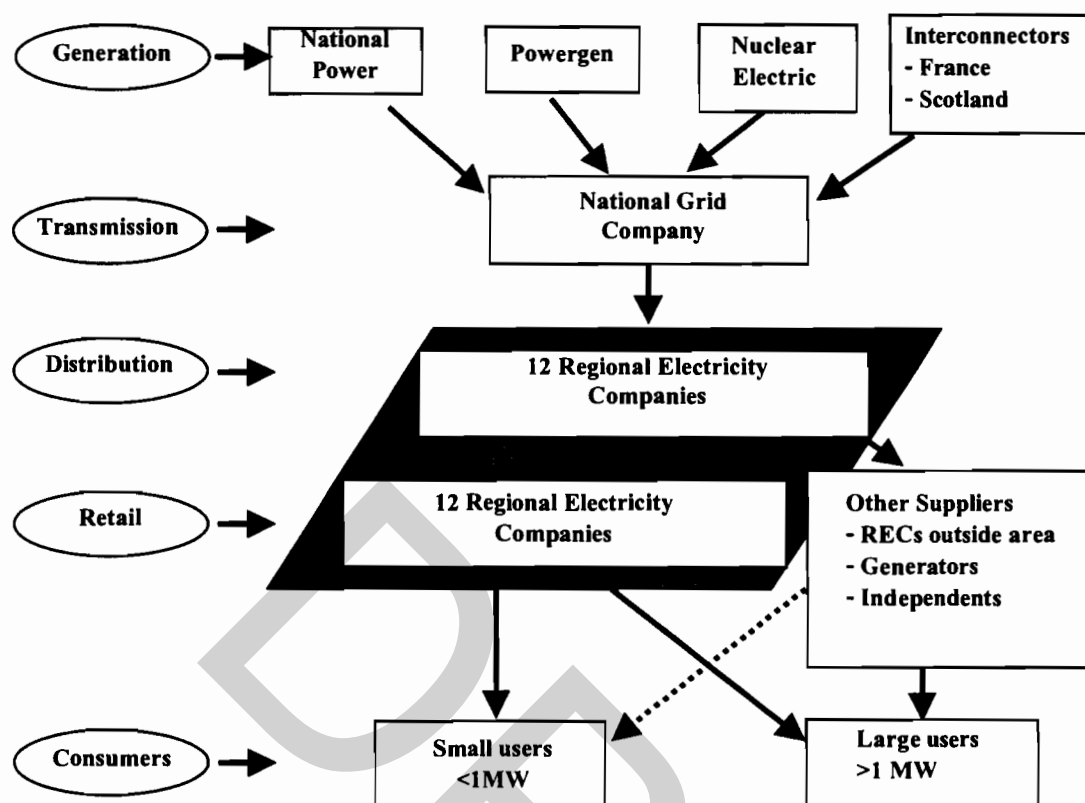
การผลิตไฟฟ้าและส่งไฟฟ้าดำเนินการโดย Central Electricity Generating Board :CEGB นอกจากนี้ผู้ผลิตที่ขายเข้าสู่ระบบยังประกอบด้วย Hydro Electric of South of Scotland Electricity, Atomic Energy Authority, British Nuclear Fuel Ltd. และการนำเข้าไฟฟ้าจากประเทศฝรั่งเศส (Interconnector to EDF)

การจัดจำหน่ายไฟฟ้าดำเนินการโดยกิจการไฟฟ้าของรัฐ 12 แห่งตามพื้นที่ (Public Electricity Suppliers – PES) ซึ่งจะจัดหาไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าทุกประเภท นอกจากนี้มีผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่จำนวนมากที่ซื้อไฟฟ้าโดยตรงจาก CEGB

2) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales ระหว่างปี พ.ศ. 2533 – 2543⁶⁸

การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในพื้นที่ England & Wales ดำเนินการโดยผลักดันให้มีการแข่งขันในภาคผลิตไฟฟ้า และภาคค้าปลีกไฟฟ้า โดยยังคงให้กิจการระบบส่งและกิจการระบบจำหน่ายผูกขาดภายใต้การกำกับดูแล

⁶⁸ Paul Dawson. (1999, 14 October). *Electricity Liberalization in England and Wales*. p. 4.



ภาพที่ 3.6 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales ระหว่างปี 2533 - 2543

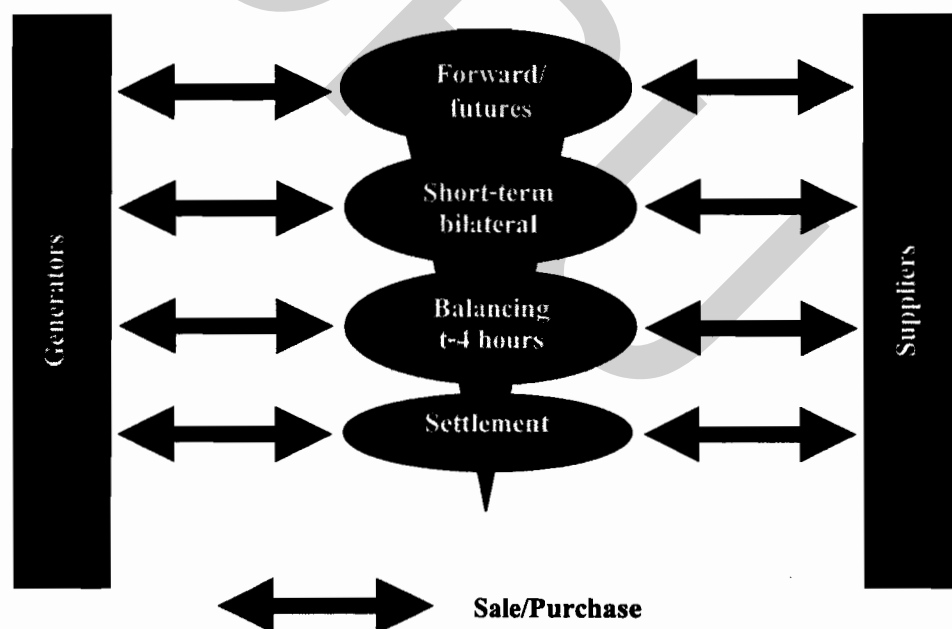
CEGB ได้แยกระบบส่งออกเป็นบริษัท National Grid และแยกกำลังการผลิตออกเป็นบริษัทใหญ่ 2 บริษัท คือ National Power และ Power Gen. เพื่อสนับสนุนให้มีการแข่งขันในตลาดค้าส่ง บริษัทผลิตไฟฟ้าอื่นๆ ในตลาด ได้แก่ Eastern Electricity และ British Energy ส่วน Magnox ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยังคงมีรัฐเป็นเจ้าของ นอกจากนี้มีผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระต่างๆ รวมถึงการนำเข้าไฟฟ้าจากพื้นที่ Scotland และจากประเทศฝรั่งเศส

กิจการจัดจำหน่ายไฟฟ้าของรัฐ (PES เดิม) มีการแปรรูปเป็นบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าใน 12 พื้นที่ (Regional Electricity Company) และถูกผลักดันให้มีการแยกกิจการระบบจำหน่าย (Distribution) ออกจากกิจการค้าปลีก (Supply/Retail) การเปิดให้มีการแข่งขันในภาคค้าปลีก เริ่มจากผู้ใช้ไฟฟ้าที่ใช้ไฟมากกว่า 1 MW ประมาณ 5,000 ราย สามารถเลือกผู้จัดหาไฟฟ้าได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ต่อมาผู้ใช้ไฟฟ้า 100 kW - 1 MW ซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟขนาดกลาง ประมาณ 50,000 ราย สามารถเลือกผู้จัดหาไฟฟ้าได้ในปี พ.ศ. 2537 และหลังปี พ.ศ. 2544 ผู้ใช้ไฟฟ้าทุกรายสามารถเลือกผู้จัดหาไฟฟ้าได้ นั่นคือ ผู้ใช้ไฟฟ้าบ้านอยู่อาศัย และธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งมีประมาณ 26 ล้านราย ได้รับประโยชน์จากการแข่งขันภาคค้าปลีกไฟฟ้า

การซื้อขายไฟฟ้าทั้งหมดดำเนินการผ่านตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า Power Pool ในการแข่งขันภาคค้าส่งไฟฟ้านี้ บริษัทค้าปลีกไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่สามารถทำสัญญาทางการเงิน (Financial Contract) กับผู้ผลิตไฟฟ้าได้ เพื่อลดความเสี่ยงจากราคาที่อาจผันผวนในตลาดกลาง นอกจากนี้บริษัทค้าปลีกไฟฟ้าสามารถสร้างหรือเป็นเจ้าของกำลังการผลิตได้ แต่ไม่เกินร้อยละ 15 ของความต้องการใช้ไฟฟ้าที่บริษัทรับผิดชอบ

3) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales หลังปี พ.ศ. 2543⁶⁹

หลังจากการใช้รูปแบบตลาดกลางเป็นเวลา 10 ปี (1 เมษายน พ.ศ. 2533 ถึง 26 มีนาคม พ.ศ. 2543) พบปัญหาการแข่งขันในภาคค้าส่งที่ยังมีไม่เพียงพอ แม้ว่าจะมีการผลักดันให้กิจการผลิตไฟฟ้าแยกออกเป็นบริษัทย่อยหลายบริษัทแล้วก็ตาม อีกทั้งพบว่าตลาดขาดการเข้ามามีส่วนร่วมผลักดันกลไกตลาดจากภาคผู้ใช้ไฟฟ้า ปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างตลาดแบบใหม่ที่เรียกว่า New Electricity Trading Arrangements : NETA ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา



ภาพที่ 3.7 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales หลังปี 2543

⁶⁹ Paul Dawson. (1999, 14 October). Ibid. p. 22.

NETA คือ ตลาดค้าส่งไฟฟ้าใหม่ที่มีการซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง ผู้ผลิต (Generators) และผู้จัดหาไฟฟ้า (Suppliers) เป็นการดำเนินการล่วงหน้าระยะสั้น และระยะยาว ด้วยสัญญาทวิภาคี (Bilateral Contract) ผ่านตลาดแลกเปลี่ยนไฟฟ้า (Power Exchanges) การซื้อขายไฟฟ้าผ่านสัญญาล่วงหน้ามีประมาณร้อยละ 95 ของความต้องการใช้ไฟฟ้าทั้งหมด ส่วนที่เหลือมีกลไกกลางที่บริษัทระบบส่ง National Grid จะทำการส่งไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชน โดยเฉพาะการจัดการกับส่วนขาดและส่วนเกินที่มีการทำสัญญากันไว้ระหว่างผู้ผลิตและผู้ซื้อ (Balancing Mechanism) ทั้งนี้ กลไกการจัดการสมดุลและการบริหารการชำระเงิน ดำเนินการบริหารจัดการโดยบริษัทลูกที่แยกจากบริษัท National Grid ชื่อ บริษัท Elexon ซึ่งผู้เกี่ยวข้องกับตลาดทั้งหมดจะต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิก

3.2.3.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศสหราชอาณาจักร

องค์กรกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าและก๊าซ (เรียกโดยย่อว่า “OFGEM”) จัดตั้งโดยกฎหมาย the Utilities Act 2000 โดยกำหนดให้จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าและก๊าซตลาดเดียวแทนการกำกับดูแล โดยผู้อำนวยการสำนักงานของกิจการสายส่งก๊าซและผู้อำนวยการสำนักงานของกิจการสายส่งไฟฟ้า โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างประโยชน์ของผู้บริโภคและเจ้าของกิจการ โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ขึ้นใหม่ กำหนดกฎระเบียบให้มีความโปร่งใส กำหนดการพัฒนากระบวนการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการแข่งขัน และรวมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซเข้าด้วย⁷⁰

ในมาตรา 3 และตารางการทำงานตาราง 3 ของกฎหมาย the Utilities Act 2000 กำหนดให้ทำการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของ Director – General of Gas Supply และ the Director – General of Electricity Supply ให้แก่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซ และกำหนดการถ่ายโอนทรัพย์สิน สิทธิ และหน้าที่ด้วย

1) โครงสร้าง

โครงสร้างคณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าและก๊าซ ประกอบด้วยคณะกรรมการที่กฎหมายให้อำนาจและกรรมการที่มีอิสระประเภทสมาชิกที่มีใช้คณะผู้บริหาร (non-executive) และกรรมการที่เป็นสมาชิกประเภทคณะผู้บริหาร (executive)⁷¹

⁷⁰ พระราชบัญญัติ the Utilities Act 2000 Article 4.

⁷¹ บทความ เรื่อง All about of gem promoting choice and value of all gas and electricity customers.

“คณะผู้บริหาร” หมายถึง สมาชิกผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าผู้บริหารหรือผู้อำนวยการด้านการจัดการขององค์กรกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายในกิจการก๊าซและไฟฟ้า

“สมาชิกที่ไม่ใช่คณะผู้บริหาร” หมายถึง ประธานและสมาชิกอื่นๆ ผู้ซึ่งไม่ใช่สมาชิกผู้บริหาร

คณะกรรมการกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายในกิจการไฟฟ้า ประกอบด้วย

(1.1) ประธานกรรมการจำนวน 1 คน

จำนวน 1 คน

(1.2) Managing Director of Regulation and Financial Affairs

(1.3) Managing Director of Competition and Trading Arrangements

จำนวน 1 คน

(1.4) Chief Executive เป็นสมาชิกแบบ non – executive จำนวน

1 ท่าน

คณะกรรมการกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายในกิจการก๊าซ

(1.1) ผู้อำนวยการกำกับดูแลที่เป็นสมาชิกแบบ non-executive

จำนวน 1 ท่าน

(1.2) Managing Director Customers and Supply จำนวน 1 ท่าน

(1.3) กรรมการแบบ non-executive จำนวน 3 ท่าน

OFGEM ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร (independent commission)

โดยกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade Industry) เป็นผู้ทำหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการของ OFGEM และทำหน้าที่ในการกำหนดกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการของ OFGEM ด้วย

คณะกรรมการของ OFGEM จะต้องมีความเป็นอิสระจากกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมที่คัดเลือกจากสำนักงานบัญชี (the Accounting Officer) คณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายในกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นผู้จัดตั้งคณะกรรมการในการทำงานคณะอื่นๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ บุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการหรือทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่เกิดขึ้น และจะต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ตัดสินหรือเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในข้อโต้แย้ง ต้องมีความยุติธรรมและเป็นกลาง เป็นผู้มีความรู้ในเรื่องที่เกิดขึ้น การตัดสินต้องไม่ลำเอียง

2) อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของ OFGEM คือ การทำหน้าที่ในการกำกับดูแล การปฏิบัติงานของตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าและก๊าซทำหน้าที่ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค ให้เกิดความเหมาะสมในทุกๆ พื้นที่ โดยการสนับสนุนการแข่งขันให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดราคาค่าไฟฟ้าและก๊าซซึ่งต้องพิจารณาจากผลประโยชน์ของรายได้ต่ำสุดของผู้บริโภค คนเจ็บป่วยเรื้อรัง คนทุพพลภาพ ผู้เกษียณอายุ และผู้บริโภคในพื้นที่ชนบท การกำหนดค่าปรับกับ บริษัทที่จัดทำบริการสาธารณะสำหรับสาขาที่อยู่ใต้เงื่อนไขของใบอนุญาต เมื่อบริษัททำละเมิด กฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภค การออกใบอนุญาต แก๊สเพิ่มเติมเงื่อนไขตามที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาต บังคับการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต จัดทำและควบคุมทะเบียนใบอนุญาต พิจารณาทบทวนกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้าและก๊าซ จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารและให้คำแนะนำ แก่ผู้ใช้บริการ การตรวจสอบการร้องทุกข์และอุทธรณ์เกี่ยวกับการให้บริการกิจการไฟฟ้าและก๊าซ จัดให้มีการให้บริการจัดหาไฟฟ้าให้เพียงพอต่อผู้บริโภค ส่งเสริมการค้าเงินธุรกิจไฟฟ้าและก๊าซ ให้มีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อผู้ใช้บริการให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

ในประเทศอังกฤษ ประธานกรรมการของ OFGEM เป็นผู้ที่มีอำนาจ ในการตัดสินใจปัญหาและข้อโต้แย้ง ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจของประธานกรรมการนี้มีอำนาจมากและมีอิสระ รัฐบาลไม่สามารถถอดถอนคณะกรรมการขององค์การกำกับดูแลได้ก่อนครบวาระการดำรง ตำแหน่งทางกฎหมาย เว้นแต่คณะกรรมการได้กระทำความผิดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

การกำกับดูแลทางสังคมและสิ่งแวดล้อมนอกจากคณะกรรมการ ทำงานตามที่กฎหมาย ให้อำนาจแล้วยังดำเนินการตามนโยบายของ the Secretary of State ซึ่งนำ กิจการไฟฟ้าและก๊าซไปตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสังคมด้วย ประเทศอังกฤษ ใช้การกำกับดูแลราคาค่าไฟฟ้าเป็นสวัสดิการทางสังคมอย่างหนึ่ง คือ ให้กำหนดราคาค่าไฟฟ้าให้ต่ำ โดยคำนึงถึงคนพิการและคนชราด้วย นอกจากนี้ OFGEM ต้องจัดทำรายงานประจำปีแสดงผล การปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐสภา การทำรายงานประจำปีนี้ถือเป็นวิธีการที่รัฐสภาใช้ในการควบคุม OFGEM

3) สถานะทางกฎหมาย

OFGEM เป็นองค์กรในรัฐบาล (government department) แต่มี อิสระในการดำเนินงาน แต่ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานใดในรัฐบาล ในการดำเนินงาน ของ OFGEM จะมีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี OFGEM เป็นองค์กรกลางในการทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดซื้อขายไฟฟ้าและก๊าซและได้รับเงิน

อุดหนุนจากรัฐบาล แต่รายได้ที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของ OFGEM เป็นรายได้ที่มาจาก การออกใบอนุญาต

3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น

3.2.4.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศญี่ปุ่น⁷²

ก่อนการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 10 พื้นที่บริการ แต่ละพื้นที่บริการมีการดำเนินงานโดยเอกชนรับผิดชอบครบวงจร ทั้งการผลิต ส่ง และจำหน่าย (Vertically Integrated Utilities) ลักษณะงานการบริการเป็นลักษณะผูกขาด (Monopoly) แต่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry : MITI) ผู้ประกอบการทั้ง 10 ราย ได้แก่ HOKKAIDO, TOHOKU, TOKYO, CHUBU, HOKORIKU, KANSAI, CHUGOKU, SHIKOKU, KYUSHU และ OKINAWA

ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีนโยบายให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้ามากขึ้น โดยได้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า ให้เอกชนผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) เพื่อขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าทั้ง 10 รายข้างต้น ส่วนระบบส่งและจำหน่ายก็ยังผูกขาดโดยผู้ประกอบการทั้ง 10 รายเช่นเดิม จนถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2543 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เปิดเสรีบางส่วน⁷³ ในกิจการไฟฟ้า (Partially Liberalization) กล่าวคือ ให้ผู้ใช้ไฟภาคอุตสาหกรรมที่มีความต้องการใช้ไฟในระบบแรงดัน 20 กิโลโวลต์ และปริมาณการใช้ไฟฟ้าตั้งแต่ 2,000 กิโลวัตต์ขึ้นไป สามารถซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายใดก็ได้ โดยการไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของเครือข่ายต้องอนุญาตให้ใช้เครือข่ายของตัวได้ แต่ต้องจ่ายค่าบริการผ่านสาย (Wheeling charge) ส่วนผู้ใช้ไฟที่ใช้ไฟต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดยังคงใช้จากผู้ให้บริการในพื้นที่นั้นในลักษณะผูกขาดเช่นเดิม ต่อมาเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2548 ได้ขยายขอบเขตการเปิดเสรีจนถึงผู้ใช้ไฟตั้งแต่ขนาด 500 กิโลวัตต์ขึ้นไป

ในส่วนของผู้ประกอบการจะต้องแยกระบบบัญชีระหว่างการผลิตกับการส่ง และจำหน่าย เพื่อให้รู้ต้นทุนของระบบผลิต และระบบส่ง จำหน่าย

⁷² OECD. (1999). *Regulatory Reform in Japan*. p. 7.

⁷³ OECD / IEA. (2001). *Regulatory Pustitution in the Liberalized Electricity Markets*. p. 69.

3.2.4.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย

กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในรูปแบบองค์กรของฝ่ายบริหาร (Line Ministries) เช่นเดียวกับกิจการไฟฟ้าของประเทศออสเตรเลีย, เบลเยียม, กรีซ และ สวิตเซอร์แลนด์ ปัจจุบันอยู่ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economic Trade and Industry : METI) กฎหมายกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของญี่ปุ่น คือ Electric Utilities Industry Law

METI จะรับผิดชอบทางด้านนโยบายพลังงาน และเป็นผู้กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศ ภายใน METI เอง ก็จะมีหน่วยงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน (The Agency of Natural Resources and Energy) รับผิดชอบด้านการพัฒนาแหล่งแร่ธาตุ การดูแลให้การสำรองพลังงานเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ การส่งเสริมการใช้พลังงานให้มีประสิทธิภาพ และการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานต่าง ๆ

METI เป็นหน่วยงานกลางที่จะพัฒนาโครงสร้างอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้⁷⁴

- 1) การขออนุญาต ยกเลิก การประกอบกิจการไฟฟ้า
- 2) การประสานงานระหว่างกิจการสาธารณูปโภค
- 3) การกำกับดูแลด้านอัตราค่าไฟฟ้า ค่าธรรมเนียม และกำไรต่างๆ
- 4) การกำกับดูแลให้ความเชื่อมั่นในการสำรองพลังงาน ความปลอดภัย และด้านเทคนิคต่าง ๆ
- 5) การกำกับดูแลด้านเครือข่ายระบบไฟฟ้า

หน่วยงานที่ปรึกษาบางคณะและสถาบันทางการเมืองที่ช่วย METI และประสานงานต่างๆ ในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- (1) สภาอุตสาหกรรมเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า (The Electric Utility Industry Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนด้านอุตสาหกรรม และผู้บริโภคและหน่วยงานทางสังคมอื่นๆ ซึ่งสภาอุตสาหกรรมจะให้คำแนะนำ METI ตามที่มีการไต่ถามเกี่ยวกับนโยบายด้านไฟฟ้าในแง่มุมต่างๆ
- (2) สภาที่ประสานงานในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า (The Electric Power Development Coordination Council : EPDCC) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งสภานี้จะกำหนด

⁷⁴ OECD / IEA. (2001). Ibid. p.70.

แผนงานการพัฒนาพลังงานในแต่ละปีสำหรับแผนงาน 10 ปี และจัดทำแผนปฏิบัติสำหรับการปฏิรูปในสาขาเศรษฐกิจด้วย

กล่าวโดยสรุป ประเทศญี่ปุ่นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในรูปของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) โดยมีรัฐมนตรีว่าการเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

3.3 เปรียบเทียบการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยจะเห็นว่า ในต่างประเทศที่มีการแปรรูปกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่ จะมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พร้อมๆ กับกฎหมายการแปรรูปกิจการไฟฟ้า และมีการจัดตั้งองค์กรที่ค่อนข้างเป็นอิสระที่กำกับดูแลทางด้านราคา การแข่งขัน คุณภาพบริการและการลงทุนเพื่อคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า แต่ในขณะเดียวกันให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ลงทุนด้วย หลักการสำคัญก็คือ การกำกับดูแลนั้นต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และมีความแน่นอนในระดับหนึ่ง ดังนั้น จึงต้องกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความแน่นอนกว่าการกำหนดในรูปของประกาศหรือกฎกระทรวงซึ่งเปลี่ยนแปลงได้ง่าย โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ต้องมีความเป็นอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย ในหลายประเทศองค์กรกำกับดูแลทางด้านพลังงานจะรับผิดชอบพลังงานมากกว่าหนึ่งชนิด เพราะพลังงานแต่ละชนิดมีความเกี่ยวพันกันค่อนข้างมาก เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส, อิตาลี จะกำกับดูแลระบบไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ในกรณีของประเทศอังกฤษเดิมองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติแยกกัน แต่ในปัจจุบันได้ถูกรวมกันเป็นองค์กรเดียว คือ Gas and Electricity Markets Authority ในหลายประเทศการกำกับดูแลทางด้านพลังงานจะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรกำกับดูแลที่รับผิดชอบกิจการประเภทอื่นด้วย เช่น ในมลรัฐวิกตอเรียของออสเตรเลีย Essential Services Commission ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระทางด้านเศรษฐกิจ สำหรับมลรัฐวิกตอเรีย ตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2545 รับผิดชอบการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ ท่าเรือ การขนถ่าย รั้วพืชร การขนส่งสินค้าทางรถไฟ น้ำประปา และน้ำเสีย

อย่างไรก็ตาม ลักษณะสำคัญที่เหมือนกันหมดในทุกประเทศ คือ องค์กรกำกับดูแลอิสระทางด้านพลังงานในต่างประเทศ จะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย ภายใต้นโยบายของรัฐ มีขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด

องค์กรกำกับดูแลมิใช่ผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งยังเป็นหน้าที่ของกระทรวงที่รับผิดชอบ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม หรือกระทรวงพลังงาน และมีความจำเป็นต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาล โดยโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลนี้ มีแนวโน้มว่าจะเป็นในรูปของกรรมการหลายคน มากกว่าคนเดียว ส่วนในการแต่งตั้งผู้กำกับดูแลนั้น มีทั้งกรณีที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้ง เช่น องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซของประเทศสหราชอาณาจักรนั้น รัฐมนตรีกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซของประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี แต่งตั้งโดยรัฐสภา

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศส่วนใหญ่ รูปแบบการกำกับดูแลเป็นลักษณะองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independence Regulatory Agencies) ซึ่งมีหลักการดังนี้

1) แนวคิดความเป็นอิสระ (Independence) องค์กรกำกับดูแลมีสภาพนิติบุคคลเป็นเอกเทศ มีอิสระในด้านการตัดสินใจซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ นอกจากนั้นความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล ต้องประกอบด้วย

(1.1) ความเป็นอิสระจากผู้ให้บริการไฟฟ้าหรือผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน

(1.2) ความเป็นอิสระจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมกิจการไฟฟ้า หรือผลประโยชน์ในกิจการไฟฟ้า

(1.3) ความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองหรือโดยภาครัฐ

2) แนวคิดความโปร่งใสกระบวนการตัดสินใจเป็นเรื่องสำคัญต้องโปร่งใสและกระบวนการในการบริหารการดำเนินงานขององค์กรควบคุมกำกับดูแลต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ความโปร่งใสต้องมีความชัดเจน ต้องมีขอบเขตการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจ

3) แนวคิดความเป็นกลาง (Impartiality) การประกอบกิจการไฟฟ้าในตลาดการแข่งขัน มีผู้ประกอบการหลายรายย่อมมีปัญหาการขัดแย้งหรือมีปัญหา การใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลต้องเป็นการไม่เลือกปฏิบัติไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มิฉะนั้นตลาดการแข่งขันจะไม่เกิดความเป็นธรรม

4) แนวความคิดความรับผิดชอบที่สอบทานได้ (Accountability) องค์กรกำกับดูแลต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจ ซึ่งองค์กรกำกับดูแลรับผิดชอบและความรับผิดชอบต้องสอบทานได้ ไม่ว่าจะป็นด้านการเงิน กระบวนการตัดสินใจ หรือความรับผิดชอบทางด้านกฎเกณฑ์ต่างๆ

5) แนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) หรือการคานอำนาจองค์กรกำกับดูแลมีอิสระในการตัดสินใจแต่ในขณะเดียวกันต้องมีการคานอำนาจจากองค์กรอื่น เช่น ศาลหรือสาธารณชน ต้องมีการชี้แจงเหตุผลการตัดสินใจ เพื่อป้องกันผู้มีอิทธิพลจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

สำหรับในประเทศไทยนั้น งานกำกับดูแลกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ซึ่งในบางกรณีมีความซ้ำซ้อนกัน เช่น กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเป็นผู้ออกใบอนุญาตการผลิตพลังงานควบคุม ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 กรมธุรกิจพลังงานเป็นผู้ออกใบอนุญาตสัมปทานไฟฟ้าตามอำนาจหน้าที่ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานและสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานเป็นองค์กรกำกับดูแลทางด้านราคาและการลงทุน แม้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงาน มาตรฐานบริการ อัตราค่าบริการของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้ารายมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคก็ตาม แต่ก็ยังเป็นองค์กรกำกับดูแลที่ไม่อิสระ เพราะอยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กระทรวงพลังงาน

นอกจากนี้ยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ เนื่องจากปัจจุบัน ทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงต้นสังกัดอยู่ จึงมีปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต้นสังกัดที่ยังทำหน้าที่กำกับดูแลอยู่

บทที่ 4

รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

จากการศึกษาถึงแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบัน และการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นเพื่อสอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่จะเปิดเสรีธุรกิจไฟฟ้า และจากการศึกษาถึงปัญหาของการกำกับดูแลทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น แล้ว สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยได้ดังนี้

4.1 โครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

โครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จะศึกษา ประกอบด้วย รูปแบบและประเภทการใช้อำนาจขององค์กรและโครงสร้างองค์กร ดังนี้

4.1.1 รูปแบบและการใช้อำนาจขององค์กร

4.1.1.1 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยทั่วไป ตามผลการศึกษาในบทที่ 2 มี 4 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบแรก เป็นองค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล แม้จะมีข้อดีที่ต้นทุนในการดำเนินงานต่ำ แต่ก็มีข้อเสียมากกว่า ทั้งในเรื่องความล่าช้าของระบบราชการ ความไม่เป็นอิสระในการบริหารงาน เพราะต้องทำตามขั้นตอนในการบังคับบัญชา โดยเฉพาะหากเปิดให้มีการแข่งขันเสรีจะมีปัญหา หน่วยงานกำหนดนโยบายกับหน่วยงานกำกับดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกันซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกำหนดนโยบายได้

รูปแบบที่สอง เป็นองค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระ (Semi - autonomous regulatory Agency หรือ Ministerial Agency) องค์กรประเภทนี้ แม้จะไม่ได้เป็นหน่วยงานในกระทรวงของรัฐบาล แต่ก็ต้องดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด การตัดสินใจในบางเรื่อง ยังถูกทบทวน ตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น เช่น คณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งคณะกรรมการขององค์กร ก็ดำเนินการโดยรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง จึงขาดความเป็นอิสระและโปร่งใส ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นรูปแบบขององค์กรกำกับดูแล ตัวอย่างองค์กรกำกับดูแลรูปแบบนี้ ก็คือ “คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548

รูปแบบที่สาม เป็นรูปแบบองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independence Regulatory Agency) จัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มีความอิสระในการดำเนินงาน และการคัดเลือกคณะกรรมการขององค์กรนั้นโปร่งใส น่าเชื่อถือ เป็นกลาง จึงจะทำให้เกิดความมั่นใจต่อประชาชนและนักลงทุนว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการเข้าร่วมประกอบกิจการ การจัดองค์กรรูปแบบนี้ถือว่าเป็นรูปแบบการจัดองค์กรของรัฐที่ทันสมัย มีความคล่องตัวในการบริหารสูงและในต่างประเทศส่วนใหญ่ จะจัดองค์กรกำกับดูแลในรูปแบบนี้

ส่วนรูปแบบที่สี่ ไม่มีองค์กรกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ แต่ใช้กฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่สำหรับการกำกับดูแล เช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมายป้องกันการทุ่มตลาด เป็นต้น ซึ่งมีข้อเสียมากกว่าข้อดี และปัจจุบันหลายประเทศที่ใช้วิธีการกำกับดูแลรูปแบบนี้ เช่น เยอรมัน นิวซีแลนด์ อยู่ระหว่างปรับเปลี่ยนเป็นให้มีองค์กรกำกับดูแลอิสระเช่นรูปแบบที่สามทั้งสิ้น

สำหรับรูปแบบองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยตามแนวการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 และที่ได้ยกร่างขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... และรูปแบบองค์กรกำกับดูแลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 มีรายละเอียด ดังนี้

รูปแบบองค์กรกำกับดูแลตามแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการกำกับนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรอิสระ สาขาพลังงาน เพื่อแยกบทบาทระหว่างหน่วยงาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และหน่วยงานที่ดำเนินงานหรือทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการให้ชัดเจน เพื่อให้การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและการพัฒนาสาธารณูปโภค ตามแนวทางการเพิ่มบทบาทเอกชน ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ในแผนแม่บทดังกล่าว องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าควรมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำกับดูแล เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้า กฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้ง

องค์กรกำกับดูแลอิสระควรเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากจะทำให้องค์กรกำกับดูแลมีความมั่นคงถาวร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเมือง

ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลอิสระ ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... ได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นภายในกระทรวงพลังงานทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้า

สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 ให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6), (8), (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2544 มีรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลเป็นประเภทองค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระ

เปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลของต่างประเทศ ปรากฏว่าส่วนใหญ่จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลเป็นประเภทองค์กรกำกับดูแลอิสระ ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมี CRE เป็นองค์กรกำกับดูแลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งกิจการไฟฟ้าและก๊าซ ประเทศอิตาลี ได้มอบหมายให้เป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระทั้งกิจการไฟฟ้าและก๊าซเช่นเดียวกัน ส่วนประเทศสหราชอาณาจักร (England & Wales) มอบหมายให้ Ofgem เป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระ ส่วนประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม เป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล

จากผลการศึกษา รูปแบบขององค์กรกำกับดูแล ปรากฏว่าแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยมีแนวโน้มเป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มของการกำกับดูแลในต่างประเทศที่ส่วนใหญ่ ใช้รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลอิสระ ยกเว้นประเทศญี่ปุ่นยังมีการกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากภูมิประเทศมีลักษณะเป็นเกาะไม่สามารถเชื่อมโยงซื้อขายพลังงานไฟฟ้ากับประเทศอื่นได้ นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าที่แต่ละการไฟฟ้าต้องนำเข้าเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่ทำให้แต่ละการไฟฟ้ามีข้อได้เปรียบเสียเปรียบในเรื่องราคาไฟฟ้าที่ผลิตได้ การซื้อขายพลังไฟฟ้าต่างการไฟฟ้ากันทำให้ราคาค่าไฟฟ้าสูงกว่าราคาไฟฟ้าในพื้นที่ตัวเอง ส่วนประเทศเยอรมัน นิวซีแลนด์ ซึ่งมีการกำกับดูแลกันเอง ก็อยู่ระหว่างการปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระเช่นเดียวกัน

ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการกำกับดูแลที่เป็นรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลอิสระ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเพิ่มบทบาทให้เอกชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการไฟฟ้า เนื่องจากมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานปลอดจากอำนาจฝ่ายบริหารและการเมือง มีความเป็นกลาง มีความโปร่งใส สอบทานได้และมีการตรวจสอบและถ่วงดุล

4.1.1.2 ประเภทการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

องค์กรกำกับดูแลมีรูปแบบการใช้อำนาจเป็น 2 ประเภท คือ เป็นองค์กรประเภทที่มีผู้ใช้อำนาจคนเดียวและองค์กรประเภทของคณะ จากการศึกษาพบว่า การกำกับดูแลตามแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการกำกับดูแลนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลเป็นประเภทของคณะทั้งสิ้น

ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากกิจกรรมหรือปัญหาที่จะต้องกำกับดูแลส่วนใหญ่เป็นเรื่องซับซ้อน มีลักษณะในทางเทคนิค จึงมีเหตุผลอยู่ในตัวเองที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น หรืออาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่สะท้อนความคิดเห็นของกลุ่ม ดังนั้นรูปแบบการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า จึงควรเป็นองค์กรที่มีรูปแบบประเภทเป็นองค์คณะ

ส่วนขอบเขตของการกำกับดูแลนั้น มีทั้งการกำกับดูแลรายสาขา (Single Industry) และกำกับดูแลหลายสาขา (Multiple Industries) ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และสหราชอาณาจักร มีการกำกับดูแลหลายสาขา ได้แก่ กิจการไฟฟ้าและก๊าซ ประเทศฟินแลนด์ สวีเดน และไอร์แลนด์ มีการกำกับดูแลสาขาเดียว เฉพาะไฟฟ้า ทั้งนี้การกำกับดูแลรายสาขา หรือหลายสาขา มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน

องค์กรกำกับดูแลรายสาขามีข้อดีในเรื่องความชำนาญเฉพาะทาง เนื่องจากแต่ละสาขาอาจมีลักษณะเทคนิค วิธีการที่แตกต่างกัน ไม่สามารถสร้างองค์กรให้มีความชำนาญเฉพาะทางพร้อมกันทุกกิจกรรมได้ หรืออาจจะขาดความพร้อมในการดำเนินงานในคราวเดียว ตัวอย่างเช่น กิจการไฟฟ้าและก๊าซ กิจกรรมทั้งสองจะมีความเชื่อมโยงกัน แต่กิจกรรมไฟฟ้าของบางประเทศได้เปิดให้มีการแข่งขันเสรีก่อนแล้วโดยที่กิจกรรมก๊าซยังมีข้อจำกัดในการแข่งขันหรือต้องเข้มงวดในการกำกับดูแลมากกว่ากิจกรรมไฟฟ้า การแยกองค์กรกำกับดูแลเป็นรายสาขาจะมีประสิทธิภาพมากกว่า อย่างไรก็ตาม องค์กรกำกับดูแลรายสาขาก็มีข้อเสียในประเด็นของการใช้ทรัพยากรและบุคลากร

เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้มากกว่าองค์กรกำกับดูแลหลายสาขาอันเป็นการไม่ประหยัดงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจขนาดเล็ก การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา มีต้นทุนสูง ไม่เป็นการประหยัดต่อขนาด

สำหรับองค์กรกำกับดูแลหลายสาขาจะมีข้อดีในเรื่องของการประหยัดทรัพยากรและบุคลากร ในการดำเนินงานมีเอกภาพในด้านนโยบายการกำกับดูแลและเอื้ออำนวยต่อการปรับตัวให้ก้าวทันกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ ที่ต้องการให้องค์กรกำกับดูแลลดความซ้ำซ้อนมีขนาดกะทัดรัด สามารถใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริการจัดการร่วมกันได้ แต่ก็มีข้อเสีย ในกรณีที่มีความแตกต่างของกิจการมาก อาจจะไม่สามารถสร้างบุคคลที่มีความชำนาญครอบคลุมทุกสาขาได้

การที่จะเลือกแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในลักษณะใด ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศที่จะกำหนด สำหรับประเทศไทยมีแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลทั้งแบบที่เป็นการกำกับดูแลรายสาขา (Single Industry) และหลายสาขา (Multiple Industries) โดยสังเกตจากแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ และร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... กำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมทั้งกิจการไฟฟ้าและก๊าซ และกิจการอื่นที่จะกำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 กำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมเฉพาะกิจการไฟฟ้าเท่านั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า การแยกการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าออกมาต่างหากมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากการเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันมีความก้าวหน้ากว่ากิจการอื่นในสาขาพลังงานมาก

4.1.2 โครงสร้างองค์กร

การจัดโครงสร้างกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะต้องสร้างหลักประกันทางกฎหมายให้สอดคล้องกับการจัดองค์กรของรัฐที่อิสระ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่ารูปแบบการจัดองค์กรที่เหมาะสมควรมีโครงสร้าง ดังนี้

4.1.2.1 องค์กรประกอบ

องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าควรมีองค์ประกอบที่เหมาะสมในการที่จะรองรับรูปแบบองค์กรกำกับดูแลที่อิสระ ซึ่งในส่วนขององค์ประกอบจะพิจารณาจากจำนวนและประเภทของกรรมการ

1) จำนวนกรรมการ

ตามแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการกำกับดูแลด้านนโยบายรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้มีจำนวนกรรมการประมาณ 3 – 5 คน ทั้งนี้ขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละสาขา ส่วนร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... กำหนดจำนวนกรรมการไว้ 5 คน ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... กำหนดไว้จำนวน 7 คน ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 กำหนดจำนวนกรรมการไว้ไม่เกิน 6 คน เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกำกับดูแลของต่างประเทศ จะมีความใกล้เคียงกัน ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส กำหนดไว้ 7 คน ส่วนประเทศอิตาลี กำหนดไว้ 5 คน เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่า ภายในองค์กรกำกับดูแลต้องมีกรรมการจำนวนหนึ่งที่เหมาะสมไม่มากและไม่น้อยเกินไป เนื่องจากหากมีมากเกินไปจะทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัว กรรมการดำเนินงานต่างๆ ต้องใช้มติคณะกรรมการเป็นหลัก อาจทำให้ต้องใช้เวลาในการกำหนดวิธีการและทิศทางการกำกับดูแล แต่หากมีน้อยเกินไปก็จะทำให้ไม่สามารถระดมความคิดเห็นให้ครอบคลุมขอบเขตของการดำเนินการได้ ดังนั้นกรรมการขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรกำหนดให้มีจำนวน 7 คน ซึ่งไม่มากและน้อยเกินไป เพียงพอที่จะให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

2) ประเภทของคณะกรรมการ

การจัดประเภทของคณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า มีทั้งประเภทที่รับผิดชอบเต็มเวลา (Full-time) หรือรับผิดชอบบางเวลา (Part - time) ตามแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ไม่ได้กำหนดชัดเจนว่า กรรมการควรเป็นประเภทรับผิดชอบเต็มเวลาหรือบางเวลา ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละสาขา ส่วนร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... , ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 กำหนดให้กรรมการเป็นประเภทรับผิดชอบเต็มเวลา สำหรับองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศส่วนใหญ่ ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี ก็เป็นประเภทรับผิดชอบเต็มเวลาเช่นเดียวกัน

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดให้กรรมการเป็นประเภทรับผิดชอบเต็มเวลา (Full-time) เนื่องจากจะทำให้กรรมการทุ่มเทเวลาทำงานได้อย่างเต็มที่ และไม่มีปัญหาเรื่องไม่ครบองค์ประชุมด้วย

4.1.2.2 ที่มาของคณะกรรมการ

เนื่องจากองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการแผนการลงทุน คุณภาพบริการ มาตรฐานความปลอดภัยและกำกับดูแลนโยบายการแข่งขัน ในการตัดสินใจในการกำกับดูแลต้องมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ดังนั้นการได้มาซึ่งคณะกรรมการกำกับดูแล จะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของกรรมการและกระบวนการคัดเลือกกรรมการ ดังนี้

1) คุณสมบัติของกรรมการ

การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านั้นมีความสำคัญมาก ปัญหาในเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับว่า เราต้องการจะเปิดกว้างในการคัดเลือกบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่มากน้อยเพียงใด หากกำหนดคุณสมบัติไว้ละเอียดมากก็อาจจะมีปัญหาว่า จะหาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ได้ยาก แต่หากเปิดกว้างจนเกินไปก็อาจจะเป็นการมอบดุลพินิจให้กับผู้มีอำนาจแต่งตั้งจนอาจไม่ได้บุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งตามแนวทางการจัดตั้งองค์การกำกับดูแลอิสระของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการไว้ว่า ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน บัญชี การพาณิชย์ กฎหมาย การจัดการ และควรเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านสาขาที่กำกับดูแล เช่น ในกรณีที่กำกับดูแลสาขาพลังงาน คณะกรรมการควรมีความเชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ในกรณีที่กำกับดูแลสาขาพลังงาน ทั้งนี้ต้องมีประสบการณ์ในด้านต่างๆ ที่กำหนดข้างต้นพอสมควร เช่น ไม่นต่ำกว่า 10 ปี แต่ไม่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะด้านนั้นๆ เพียงด้านเดียวตลอด 10 ปี

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการไว้กว้างมาก ได้แก่ ด้านพลังงาน เศรษฐศาสตร์ การเงิน บัญชี กฎหมาย คณิตศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ บริหารจัดการ หรือสังคมศาสตร์ หรือสาขาอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อกิจการไฟฟ้า คณะกรรมการกำกับดูแลของต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ค่อนข้างเฉพาะเจาะจง เช่น คุณสมบัติกรรมการองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศฝรั่งเศส จะต้องมีความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ เทคนิค และกฎหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติกรรมการขององค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรจะกำหนดให้เฉพาะเจาะจงมากกว่าที่จะกำหนดไว้ให้กว้าง เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติไว้ให้กว้าง จะทำให้ผู้ที่เป็นการสรรหา และแต่งตั้งอาจแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้ง ทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง สำหรับคุณสมบัติของกรรมการองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรมีความรู้ในเรื่องพลังงาน เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การเงิน และกฎหมาย และควรกำหนดสัด

ส่วนของกรรมการในแต่ละสาขาให้ชัดเจน อย่างน้อยควรกำหนดให้กรรมการมาจากสาขาละ 1 ท่าน เพื่อให้มีความหลากหลาย

2) กระบวนการคัดเลือก

ในการแต่งตั้งกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรกำกับดูแลนั้น สามารถแต่งตั้งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับว่าต้องการให้องค์กรกำกับดูแลที่จัดตั้งขึ้นมานั้นมีน้ำหนักความน่าเชื่อถือ หรือมีเกียรติภูมิมากน้อยเพียงใด ในกรณีที่เป็นตำแหน่งสำคัญที่ใช้อำนาจมาก จำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง บางกรณีกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง บางกรณีจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา เช่น กรณีองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซของประเทศอิตาลี คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อให้รัฐสภาเพื่อลงมติ จากนั้นก็ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง

ตามแนวทางการจัดตั้งองค์กรอิสระเสนอโดยคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดขั้นตอนการแต่งตั้งกรรมการไว้ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ คณะกรรมการตามจำนวนกรรมการที่กำหนดและให้รัฐสภารับรอง อย่างไรก็ดี ไม่มีระเบียบวิธีการคัดเลือก คณะกรรมการกำกับดูแลไว้แต่อย่างใด ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... กำหนดให้กรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของวุฒิสภาส่วนร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... ให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยให้มีคณะกรรมการสรรหา 1 ชุด ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการไฟฟ้า ผู้แทนสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ผู้แทนองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองผู้บริโภค และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีกระทรวงพลังงานแต่งตั้งอีก 2 คน เพื่อคัดเลือกกรรมการกำกับดูแล แล้วส่งชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วนายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งกรรมการต่อไป

สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 นั้น กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาชุดหนึ่ง จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน พิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ เพื่อดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการ เมื่อได้รายชื่อประธานกรรมการและกรรมการแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานจะเสนอชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงนำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งต่อไป

กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศมีแตกต่างกันไป เช่น ประเทศฝรั่งเศส แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี 2 ตำแหน่ง โดยประธานรัฐสภา 2 ตำแหน่ง โดยประธานวุฒิสภา 2 ตำแหน่ง และประธานสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งรวม 7 ตำแหน่ง ส่วนประเทศอิตาลีนั้น ประกอบด้วย กรรมการ 5 คน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้เสนอชื่อต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะนำรายชื่อกรรมการเสนอต่อกรรมาธิการรัฐสภาคัดเลือกโดยใช้คะแนนสองในสาม และแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาต่อไป

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งโดยกำหนดประเภทและสัดส่วนของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการสรรหาอันจะทำให้มีโอกาสสูงที่จะได้บุคคลที่เป็นกลาง มีความรู้ความสามารถ คณะกรรมการสรรหาควรประกอบด้วย อาจารย์ประจำซึ่งสอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ, ผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านวิศวกรรมไฟฟ้าหรือพลังงาน, ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์คุ้มครองผู้บริโภค อย่างละ 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการ ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย รวมกรรมการสรรหาทั้งสิ้น 9 คน และกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิ์ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาให้การรับรองต่อไป และพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา เหตุผลที่ให้รัฐสภาเป็นผู้ให้การรับรองเพื่อให้มีลักษณะเป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจและร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ที่กล่าวแล้วข้างต้น

4.1.2.3 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการไฟฟ้ามีผลต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กร เพราะถ้าหากว่าวาระการดำรงตำแหน่งค่อนข้างยาวก็แสดงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเป็นอิสระมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจที่แต่งตั้งครั้งใหม่ นอกจากนี้ สิทธิที่จะได้รับแต่งตั้งใหม่เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระก็มีผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรเช่นกันเพื่อความเป็นอิสระและพ้นจากอิทธิพลของผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงไม่สมควรให้คณะกรรมการกิจการไฟฟ้ามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งในวาระต่อไปอีก

การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการกำกับดูแลไฟฟ้าเป็นผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรด้วยเช่นกัน เพราะเหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งและผู้มีอำนาจให้ออกนั้น หากได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน จะช่วยลดการบิดเบือนในการใช้อำนาจของผู้สั่งการได้ แต่ถ้ากำหนดเหตุแห่งการออกจากตำแหน่ง ให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้สั่งการ จะเกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้สั่งการได้ และจะทำให้กรรมการตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงหรือการครอบงำของผู้สั่งการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรได้

ตามแนวทางจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกรรมการ 5 ปี ไม่มีการต่อวาระและพ้นจากตำแหน่ง เมื่ออายุ 70 ปี และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในฐานะผู้เสนอแต่งตั้ง เพื่อให้สามารถควบคุมนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ ส่วนร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... กำหนดให้กรรมการดำรงตำแหน่ง 6 ปี วาระเดียว การพ้นตำแหน่งและตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ..... กำหนดวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้กรรมการยกเว้นประธานกรรมการออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลากจำนวน 3 คน แล้วคัดเลือกกรรมการใหม่แทน ให้ดำรงตำแหน่งวาระเดียว กรรมการจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย

สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 ให้กรรมการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และอาจจะได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

เปรียบเทียบกับ การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการกำกับดูแลของต่างประเทศ ปรากฏว่า วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจะอยู่ระหว่าง 5 - 7 ปี ระยะเวลาดำรงตำแหน่งอาจเป็นวาระเดียว ตัวอย่างเช่น ประเทศอิตาลี หรืออาจดำรงตำแหน่งได้อีกวาระ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหราชอาณาจักร ส่วนประเทศฝรั่งเศส การดำรงตำแหน่งวาระเดียวโดยในวาระเริ่มแรกให้มีการจับสลากออกครั้งหนึ่งเมื่อปฏิบัติงานครบ 3 ปี

ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการไฟฟ้าไว้เป็น 6 ปี และดำรงตำแหน่งวาระเดียว มีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นวาระที่ยาวนานเพียงพอที่จะส่งผลดีต่อความเป็นอิสระขององค์กร และการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวเป็นการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงว่าตนจะรับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่หรือไม่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกำกับดูแลของต่างประเทศก็มีความใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นด้วยที่จะมีการกำหนดให้มีกรรมการจำนวนหนึ่งออกก่อนครบวาระ 6 ปี เนื่องจากสามารถจะช่วยให้งานของคณะกรรมการกิจการไฟฟ้ามีความต่อเนื่อง แต่ไม่เห็นด้วยที่กำหนดให้เฉพาะกรรมการ (ยกเว้นประธานกรรมการ)

ให้จับสลากออก ควรให้ทุกคนรวมทั้งประธานกรรมการจับสลากออกด้วย ส่วนการพ้นจากตำแหน่ง นั้น นอกจากพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุปกติ หรือดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว ควรกำหนดเหตุการณ์ พ้นจากตำแหน่งให้ชัดเจน เช่น ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

4.2 อำนาจหน้าที่

จากการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าทั้งจากแนวทาง ในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... ร่างพระราชบัญญัติการไฟฟ้า พ.ศ.... และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ พบว่า มีลักษณะใกล้เคียงกัน โดยสามารถแยกอำนาจหน้าที่ ในการกำกับดูแลในส่วนสำคัญได้ 6 ประเภท ได้แก่ การอนุญาตประกอบกิจการ รวมทั้งการทบทวน เรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอนุญาต การกำหนดอัตราค่าบริการ การกำหนดคุณภาพการบริการ การส่งเสริม การแข่งขันและป้องกันการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภคและการวินิจฉัยชี้ขาด ข้อขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดอาจมีข้อแตกต่างกันขึ้นกับนโยบายของรัฐลักษณะงานประเภทใดที่มอบอำนาจให้ องค์กรกำกับดูแลนำไปปฏิบัติ และลักษณะงานประเภทใดที่สงวนไว้ให้เป็นอำนาจของผู้กำหนด นโยบาย เช่น องค์กรกำกับดูแลของประเทศฝรั่งเศส จะมีอำนาจในการให้อนุญาตการประกอบกิจการ ไฟฟ้า ในขณะที่ประเทศอิตาลีสงวนอำนาจเช่นนี้ไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

ผู้วิจัยเห็นว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรครอบคลุมถึงสิ่งต่อไปนี้

- 1) กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ หรือการให้บริการไฟฟ้าของผู้ประกอบการทุกประเภท รวมถึงการกำหนดพื้นที่สำหรับการลงทุนภาคบังคับของผู้ประกอบการ
- 2) ออกใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต สัมผัสใบอนุญาต สั่งหยุดหรือระงับการประกอบกิจการกำหนดลักษณะ และประเภทของกิจการไฟฟ้าตามที่กฎหมายกำหนด
- 3) กำกับ ดูแล ส่งเสริมให้มีการประกอบธุรกิจ การแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ ในกิจการไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่อง
- 4) กำกับดูแลอัตราค่าบริการ และอัตราการเชื่อมโยงของบริการและโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการทุกราย รวมถึงการกำกับดูแล ปรับปรุงอัตราค่าบริการต่างๆ ให้เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการ และผู้ใช้บริการ และเหมาะสมกับสถานะการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

- 5) วางแผนชั้นนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อนำมาใช้ในการให้บริการของผู้ประกอบการไฟฟ้า
- 6) กำหนดมาตรฐานด้านเทคนิค (Technical Standard) ของประเทศให้โครงข่ายไฟฟ้าทุกโครงข่ายเป็นมาตรฐานกลาง เพื่อให้เชื่อมประสานกันเป็นโครงข่ายเดียวกันที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล
- 7) คุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการดำเนินงานที่ทำให้ล้าสมัยที่ถูกต้องของผู้ใช้บริการได้รับการตอบสนองที่ถูกต้องและเป็นธรรม
- 8) แนะนำและให้ข้อมูลการคาดคะเนความต้องการการให้บริการไฟฟ้า ทั้งในจำนวนผู้ใช้ และปริมาณกราฟฟิคในพื้นที่ต่างๆ แก่ผู้ประกอบการทุกราย เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญในการขยายกิจการ หรือโครงข่ายให้เหมาะสมกับการลงทุน
- 9) ระวังข้อพิพาทกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้ากับผู้ได้รับอนุญาต หรือระหว่างผู้ได้รับอนุญาตรายหนึ่งกับผู้ได้รับอนุญาตอีกราย
- 10) มีอำนาจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น เข้าไปในอาคาร สถานที่หรือสถานประกอบการไฟฟ้าได้ มีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสาร เพื่อการพิจารณาได้ หรือเข้าไปครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีใช้สถานของบุคคลใดเป็นการชั่วคราว เป็นต้น

เพื่อให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จัดตั้งมีความรับผิดชอบที่สอบทานได้ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอันเป็นลักษณะหนึ่งขององค์กรกำกับดูแลอิสระ นอกจากความมีอิสระ เป็นกลาง และโปร่งใสแล้ว สมควรกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินงานไว้ด้วย ดังนี้

- (1) ต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาและเปิดเผยต่อสาธารณะชน ซึ่งรายงานดังกล่าว ควรประกอบด้วยกิจกรรมที่ดำเนินการระหว่างปี
- (2) ให้มีการตรวจสอบบัญชี โดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) ให้องค์กรกำกับดูแลต้องขอคำแนะนำ หรือพิจารณาคำแนะนำจากผู้มีส่วนได้เสียในกิจการไฟฟ้าก่อนการออกกฎหรือระเบียบที่จะกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย

สำหรับการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ควรให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมดำเนินการซึ่งมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากในเรื่องสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับกิจการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากกิจการไฟฟ้าด้วย

4.3 สถานะทางกฎหมาย

ตามแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ..... เสนอให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการ โดยออกเป็นพระราชบัญญัติมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ เนื่องจากจะทำให้องค์กรกำกับดูแลมีความมั่นคงและถาวร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและทำให้การโยกย้ายอำนาจหน้าที่จากหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในปัจจุบันมาที่องค์กรกำกับดูแลมีความรวดเร็ว เปรียบเทียบกับองค์กรกำกับดูแลของต่างประเทศมีลักษณะเดียวกัน ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีลักษณะจำกัด ดัดทอน สิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต การงดเว้นการดำเนินกิจการการเรียกหลักฐานจากคู่กรณี เพื่อนำมาประกอบการวินิจฉัย ซึ่งจะกระทำดังกล่าวได้กฎหมายต้องให้อำนาจไว้การออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่ถูกต้อง

ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรจัดตั้งในรูปของพระราชบัญญัติ มีรูปแบบการบริหารงานเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า และส่วนของสำนักงานคณะกรรมการ

1) คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ให้มีอำนาจในการออกระเบียบ อำนาจในการบริหารบังคับการให้เป็นไปตามระเบียบที่วางขึ้น มีอำนาจในการวินิจฉัยลงโทษหากเกิดการฝ่าฝืน มีหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กร เช่น มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง เป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ลักษณะพิเศษดังกล่าวนี้เป็นลักษณะขององค์กรที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (independent regulatory agency)

2) สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่เป็นส่วนราชการ สังกัดกระทรวงใดๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เลขานุการของสำนักงานคณะกรรมการมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการเช่นเดียวกับองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ องค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานแห่งชาติ ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... องค์กรกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต่างประเทศ ทั้งนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการ

กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ารับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ จัดทำรายงานประจำปี เพื่อเสนอต่อรัฐสภา จัดทำงบดุล และเสนอสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

4.4 ความสัมพันธ์กับรัฐ

จากการศึกษาข้างต้นพบว่า คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีสถานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งลักษณะขององค์กรของรัฐประเภทนี้เรียกว่า องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ แม้ว่าองค์กรประเภทนี้จะเป็นองค์กรอิสระแต่ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นอิสระจากรัฐเสียทีเดียว องค์กรนี้จึงควรที่จะถูกตรวจสอบได้ซึ่งแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ. และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ตลอดจนองค์กรกำกับดูแลของต่างประเทศต่างก็กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับรัฐไว้ในลักษณะเดียวกันทั้งสิ้น ดังนี้

1) ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

(1.1) ความสัมพันธ์กับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการดำเนินการตามนโยบาย

(1.2) ความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรี

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับคณะรัฐมนตรีในเรื่องแผนการลงทุน อัตราค่าไฟฟ้า

(1.3) ความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลและกิจการไฟฟ้ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าเช่นเดียวกับความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรี

2) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา

คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า มีความเป็นอิสระภายใต้นโยบายของรัฐ แต่เพื่อให้การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจถอดถอนคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ จึงควรให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต้องเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา

3) ความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ

เนื่องจากคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง ดังนั้น คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ ในการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ในบางครั้งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล เช่น การปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า ในกรณีนี้หากผู้ขอรับอนุญาตได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการขอรับอนุญาตครบถ้วนทุกประการแล้วแต่ได้รับการปฏิเสธจากคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ผู้ขอรับอนุญาตสามารถร้องขอให้องค์กรตุลาการวินิจฉัยได้ ซึ่งคดีประเภทนี้ถือเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ

เนื่องจากคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีลักษณะเป็นคณะบุคคล ในการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจึงต้องมีฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่ธุรการ โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่เกิดจากค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต ดังนั้นจึงควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการฯ มีระบบบัญชีที่เหมาะสม และจัดให้มีการสอบบัญชีภายในเป็นประจำ โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการบริหารด้านการเงินของสำนักงานคณะกรรมการฯ

ตามที่ได้วิเคราะห์มาทั้งหมดนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบองค์กรกำกับดูแลอิสระเหมาะสม และมีความสำคัญในการเป็นกลไกของรัฐที่จะเข้าไปกำกับดูแลให้การดำเนินกิจกรรมในเชิงเศรษฐกิจเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนและประเทศชาติ และเพื่อให้การกำกับดูแลมีความเป็นอิสระ จึงได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแล อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานะทางกฎหมายตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับหน่วยงานอื่นของรัฐไว้ให้สอดคล้องกับความเป็นอิสระขององค์กรด้วย อย่างไรก็ดี แม้องค์กรกำกับดูแลดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล แต่ก็ได้หมายความว่าจะจะเป็นอิสระเสียทีเดียว ยังคงคำนึงถึงความรับผิดชอบที่สอบทานได้ เช่น การให้มีการตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภาและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลยังคงมีการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจจากองค์กรศาล เช่น ศาลปกครอง ในกรณีที่การใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การปฏิเสธการออกใบอนุญาต เป็นต้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ในอดีตโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าของประเทศไทยอยู่ในรูปแบบการผูกขาด ทั้งการผลิต ส่ง และจำหน่ายไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้มีนโยบายการเพิ่มบทบาทเอกชนในการผลิตพลังงานไฟฟ้าในรูปแบบผู้ผลิตรายเล็ก ได้แก่ ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ใช้พลังงานหมุนเวียนจากกากหรือวัสดุเหลือใช้ และผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ ได้แก่ ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ที่ใช้พลังงานในเชิงพาณิชย์เพื่อผลิตไฟฟ้า

การเพิ่มบทบาทเอกชนให้สามารถผลิตไฟฟ้าได้ข้างต้น เป็นก้าวแรกในความพยายามที่จะเปิดเสรีพลังงานไฟฟ้าเพื่อให้มีการแข่งขัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้กับอุตสาหกรรมไฟฟ้าให้มากยิ่งขึ้น แต่ในเรื่องการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก รัฐยังคงเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแลและผู้ให้บริการเช่นเดิมหน่วยงานกำกับดูแลยังคงกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

นโยบายการปรับปรุงโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้า ตลอดจนแนวทางในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง แต่การดำเนินการยังไม่ชัดเจนนัก มาเริ่มมีเป้าหมายชัดเจนในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกิจการไฟฟ้า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีอนุมัติแผนแม่บทปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 โดยแผนแม่บทได้กำหนดให้มีการแข่งขันทั้งในระดับการผลิตไฟฟ้าและการค้าปลีก โดยโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้ใช้รูปแบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้มีการออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่ประสงค์จะแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัท (มหาชน) จำกัดสามารถดำเนินการแปลงสภาพได้

ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะได้กำหนดแผนนโยบายในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขาขึ้นด้วย เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภค เพื่อให้มีการบริการทั่วถึงเพียงพอและมีคุณภาพบริการที่ดี ในระดับราคาที่เหมาะสม สร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันและป้องกันมิให้มีการผูกขาด จากแนวทาง

การกำกับดูแลตามแผนแม่บทปฏิรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าว คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขา (ได้แก่ สาขาขนส่ง พลังงาน ประปา) ให้มีความสอดคล้องไปในทางเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ ใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ และได้แต่งตั้งอนุกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ... ขึ้น โดยใช้กรอบแนวทางองค์กรกำกับดูแลอิสระที่ได้ร่างไว้เป็นกรอบในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงาน แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและรูปแบบการปรับปรุงโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบตลาดกลางไม่ได้รับการยอมรับ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ให้ยกเลิกโครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบตลาดกลางเป็นแบบผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว (Enhanced Single Buyer : ESB) และการกำกับดูแล ให้จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้นภายใต้กระทรวงพลังงาน โดยคณะกรรมาธิการประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ได้ยกร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

อย่างไรก็ดี ในช่วงเปลี่ยนผ่านซึ่งยังไม่มีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้านั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ให้ตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เพื่อทำหน้าที่ไปพลางก่อน โดยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วย ประธานกรรมการ คนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 3 - 5 คน ในการสรรหาคณะกรรมการฯ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาขึ้นมาคณะหนึ่ง ประธานคณะกรรมการ กรรมการ และเลขานุการ มีวาระการแต่งตั้งได้อีกวาระ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ ไม่ได้ ทั้งนี้ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเสนอแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการ และเลขานุการต่อคณะรัฐมนตรี

การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าเป็นขบวนการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยเพิ่มบทบาทเอกชนให้มีส่วนร่วมมากขึ้น และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเสรี อย่างไรก็ตาม องค์กรกำกับดูแลก็ยังคงมีความจำเป็นอันเนื่องมาจากแนวคิดด้านเศรษฐกิจที่เห็นว่ากิจการไฟฟ้าบางกิจกรรมเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น กิจกรรมระบบเครือข่ายทั้งด้านระบบส่งและจำหน่าย และแม้กิจกรรมที่แข่งขันได้ เช่น การผลิตไฟฟ้าก็ยังไม่ใช่การแข่งขันสมบูรณ์ เนื่องจากมีผู้แข่งขันน้อยราย อาจมีการสมยอมราคา การมีข้อมูลไม่เพียงพอหรือการแข่งขันที่อาจทำลายกันเอง นอกจากนี้ เหตุผลที่ต้องการกำกับดูแลยังมาจากแนวคิดด้านสังคม ได้แก่ การบริการสาธารณะ การอุดหนุนข้ามภาค และการบริการทั่วถึง เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลมาจากรูปแบบการจัดองค์กรของรัฐ ซึ่งมีหลายรูปแบบ แต่ในการศึกษาคั้งนี้ ได้ศึกษา 3 รูปแบบ คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ส่วนราชการเป็นการจัดหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการกิจและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยอยู่ในความอำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารของรัฐ การดำเนินงานต่างๆ โดยส่วนราชการเป็นการใช้อำนาจพิเศษในทางการบริหาร และใช้เงินงบประมาณของรัฐ ส่วนรัฐวิสาหกิจก็คือการจัดองค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นกิจการของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ โดยรัฐจัดตั้งขึ้นเมื่อรัฐจำเป็นต้องเข้าจัดทำกิจการในทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาให้แก่ประชาชน และสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ โดยตรง ด้วยการนำเอาระบบการปฏิบัติงานที่เรียกว่า “ระบบรัฐวิสาหกิจ” มาใช้ ระบบรัฐวิสาหกิจเป็นระบบบริหารงานที่ถือเอาระเบียบแบบแผนราชการเท่าที่จำเป็น กับวิธีการดำเนินงานแบบเอกชนบางส่วนมาใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานในระดับที่ต้องการ สำหรับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นองค์กรที่ทำหน้าควบคุมดูแลวางกฎระเบียบในการดำเนินงานกิจกรรมบางประเภทของรัฐ ทั้งที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร และการจัดสรรทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม องค์กรนี้จัดเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ แต่ไม่มีอิสระอย่างสมบูรณ์จนมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ สมาชิกในองค์กรมีความเป็นอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นนิติกรรมทางปกครอง จึงยังอยู่ในข่ายที่สามารถจะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยทั่วไป สามารถแยกได้เป็น 4 รูปแบบ และแต่ละรูปแบบมีลักษณะที่แตกต่างกัน รูปแบบแรก คือ องค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล รูปแบบองค์กรประเภทนี้ มักไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแล (regulatory function) กับหน้าที่ในการวางนโยบายกิจการไฟฟ้าของรัฐ (government's policy functions) ออกจากกัน คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่วางนโยบายกิจการไฟฟ้าเป็นหน่วยงานเดียวกับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า แม้ว่าอาจจะมีการแยกหน่วยงานที่วางนโยบายออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ก็ตาม รูปแบบที่สอง เป็นองค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระ องค์กรประเภทนี้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรราชการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยได้รับอำนาจให้กำกับดูแลการให้บริการกิจการไฟฟ้าโดยเฉพาะ มีอิสระในการตัดสินใจในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่องยังคงต้องได้รับการทบทวนตรวจสอบ

โดยหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น การทบทวนโดยรัฐมนตรี หรือมีหน้าที่ต้องรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่อรัฐมนตรีมีอิสระในการบริหารจัดการ แต่มีอิสระอย่างสูงในการตัดสินใจต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแล รูปแบบที่สาม เป็นรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลอิสระ องค์กรกำกับดูแลอิสระเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้กำกับดูแลการให้บริการไฟฟ้าอย่างอิสระ โดยไม่จำเป็นต้องรายงานหรือยื่นยันการดำเนินกิจการต่อหน่วยงานอื่นของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าองค์กรในรูปแบบนี้จะไม่ถูกคานอำนาจและไม่ถูกตรวจสอบ (Check and Balance) โดยหน่วยงานอื่นของรัฐบาล รูปแบบสุดท้าย เป็นการจัดองค์กรที่ไม่มีรูปแบบเฉพาะตัว หรือการกำกับดูแลกันเอง (Self - Regulated) มีบางประเทศที่ไม่มีองค์กรกำกับดูแลการให้บริการ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ เยอรมัน การกำกับดูแลกิจการให้บริการไฟฟ้าจะกระทำโดยผ่านศาลและกฎหมายทั่วไป นอกจากนั้นนโยบายทั่วไปของรัฐบาล เช่น นโยบายการแข่งขัน และนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม องค์กรเฉพาะทางด้านเทคนิค เช่น องค์กรตรวจสอบทางด้านมาตรฐาน อาจถูกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบโดยเฉพาะ

จากการศึกษาการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ พบว่า ประเทศที่มีการแปรรูปกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่ จะมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า และมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ หลักการสำคัญ คือ การกำกับดูแลต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และแน่นอน จึงกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความแน่นอนกว่าการกำหนดในรูปของกฎกระทรวงหรือประกาศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีองค์กร CRE เป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซ ประเทศอิตาลี มีองค์กร AEEG เป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซ เช่นเดียวกัน ส่วนประเทศสหราชอาณาจักรนั้น เดิมองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซแยกกัน แต่ปัจจุบันได้รวมกันเป็นองค์กรเดียว คือ Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem)

ในกรณีของประเทศไทย ยังไม่มีองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ แม้คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นองค์กรกำกับดูแลในรูปแบบขององค์กรฝ่ายบริหารภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กระทรวงพลังงาน ขาดความเป็นอิสระหลายประการ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกำกับดูแลของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของที่มาของคณะกรรมการ การโยกย้าย ถอดถอน วาระการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนงบประมาณที่ต้องดำเนินการ จึงยังไม่มีความสะดวกคล่องกับแนวคิดการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ นอกจากนั้น การกำกับดูแลก็ขาดเอกภาพ เพราะงานกำกับดูแลบางประเภทยังกระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานอื่นๆ ด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

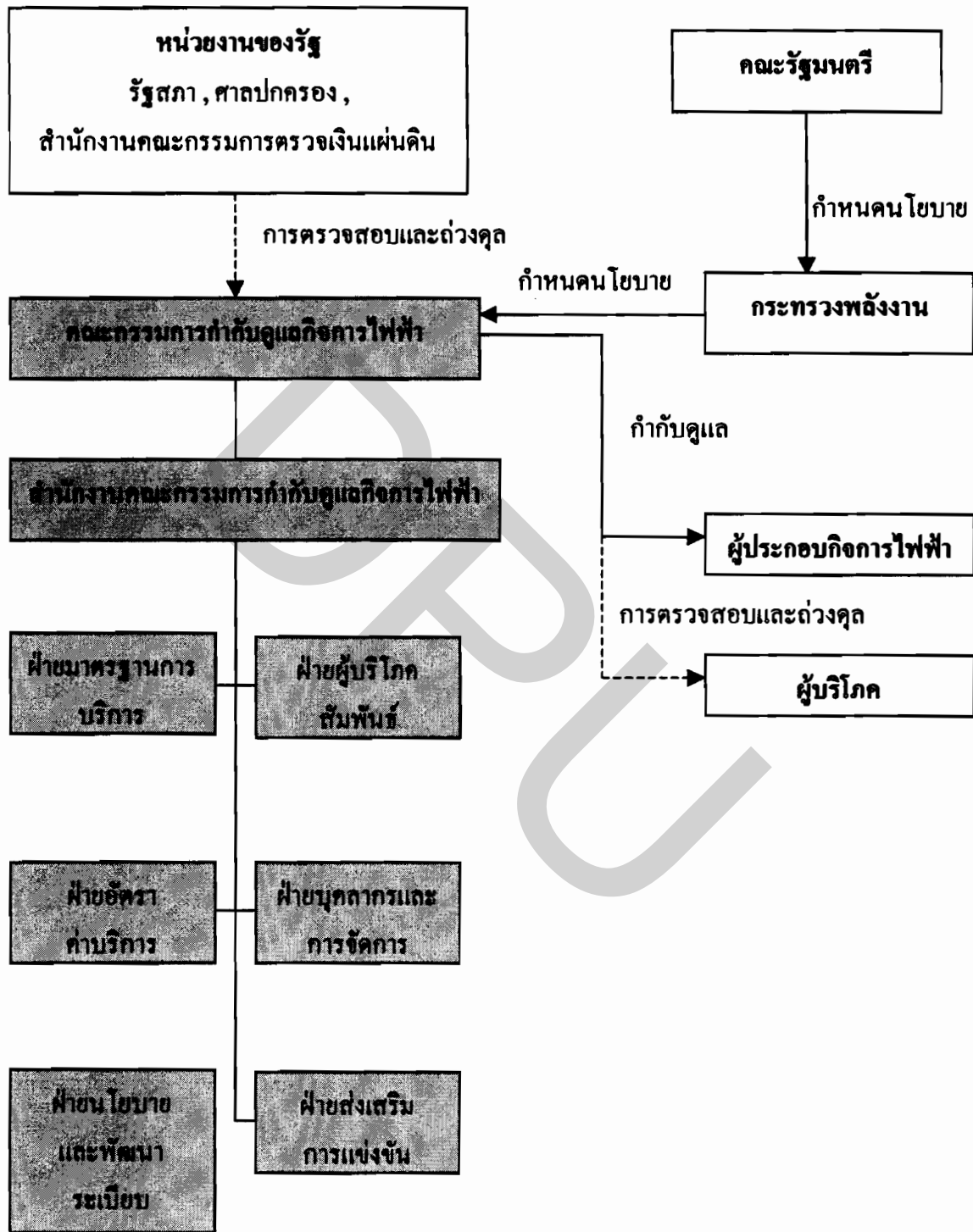
กิจการไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะที่ผูกขาดโดยรัฐ และรัฐเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย กำกับดูแลและดำเนินการเสียเอง แต่ปัจจุบันรัฐมีนโยบายเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาลงทุน โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ อย่างไรก็ตาม แม้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแล้ว ก็ยังมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลเช่นเดิม เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของตลาดในส่วนของกิจการไฟฟ้าที่มีการแข่งขัน และบางส่วนของกิจการไฟฟ้าก็ยังคงเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548 ไม่มีอิสระในการดำเนินงานและไม่มีอำนาจตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานราชการอีกหลายหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลด้วย ซึ่งไม่เป็นเอกภาพและซ้ำซ้อนกันอยู่

โดยที่กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ต้องลงทุนสูงและเกี่ยวข้องกับเอกชนผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมและประชาชนทั่วไปผู้ใช้บริการไฟฟ้าจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้ความคุ้มครองมั่นใจต่อเอกชนผู้ลงทุนและประชาชนผู้ใช้บริการว่า จะได้รับความเป็นธรรมอันเนื่องมาจากการดำเนินงานและการให้บริการ องค์กรกำกับดูแลที่จัดตั้งจะต้องมีลักษณะของความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใดๆ ไม่ว่าจะมาจากหน่วยงานของรัฐหรือทางด้านการเมือง และกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากจะทำให้องค์กรมีความมั่นคงและถาวร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนะประเด็นที่สำคัญที่จะใช้เป็นกรอบในการร่างพระราชบัญญัติ เพื่อจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ดังนี้

1) รูปแบบของการบริหารงาน

องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ มีกรรมการจำนวนไม่เกิน 7 คน รับผิดชอบเต็มเวลา (Full time) มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า อันเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการมีฐานะเป็นนิติบุคคล รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไป สำนักงานคณะกรรมการมีเลขานุการรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการ



ภาพที่ 5.1 โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เสนอ

2) คุณสมบัติของคณะกรรมการ

กรรมการขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรมีคุณสมบัติในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกิจการไฟฟ้า ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขาพลังงาน เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การเงินหรือ บัญชี กฎหมาย และบริหารจัดการ โดยให้กำหนดสัดส่วนของกรรมการในแต่ละสาขาให้ชัดเจน อย่างน้อยควรกำหนดให้กรรมการมาจากสาขาละ 1 ท่าน เพื่อให้มีความหลากหลาย

กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ให้มีคณะกรรมการ สรรหาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย อาจารย์ประจำซึ่งสอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ผู้แทนสมาคม วิชาชีพด้านวิศวกรรมไฟฟ้าหรือพลังงาน ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์คุ้มครอง ผู้บริโภคอย่างละ 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการ ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย รวมกรรมการสรรหาทั้งสิ้น 9 คน และกรรมการสรรหา ไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกำกับดูแล พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยคำแนะนำของรัฐสภา

3) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้กรรมการพ้นจาก ตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก จำนวน 3 คน แล้วคัดเลือกกรรมการใหม่ ให้ดำรงตำแหน่งวาระเดียว กรรมการจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อออกตามวาระ ดาย ลาออก หรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมาย กำหนด

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ให้เลขานุการมีวาระ การดำรงตำแหน่ง 6 ปี เช่นเดียวกับคณะกรรมการ

4) อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าให้มีอำนาจหน้าที่อย่างน้อยต้องครอบคลุม ในเรื่องต่อไปนี้

(1) กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ หรือการให้ บริการไฟฟ้าของผู้ประกอบการทุกประเภท รวมถึงการกำหนดพื้นที่สำหรับการลงทุนภาคบังคับ ของผู้ประกอบการ

(2) ออกใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต สั่งพักใบอนุญาต สั่งหยุดหรือระงับ การประกอบกิจการกำหนดลักษณะ และประเภทของกิจการไฟฟ้าตามที่กฎหมายกำหนด

(3) กำกับดูแล ส่งเสริมให้มีการประกอบธุรกิจ การแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่าง ผู้ประกอบการในกิจการไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่อง

(4) กำกับดูแลอัตราค่าบริการ และอัตราการเชื่อมโยงของบริการและโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการทุกราย รวมถึงการกำกับดูแล ปรับปรุงอัตราค่าบริการต่างๆ ให้เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ และเหมาะสมกับสถานะการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(5) วางแผนชั้นนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อนำมาใช้ในการให้บริการของผู้ประกอบการไฟฟ้า

(6) กำหนดมาตรฐานด้านเทคนิค (Technical Standard) ของประเทศ ให้โครงข่ายไฟฟ้าทุกโครงข่ายเป็นมาตรฐานกลาง เพื่อให้เชื่อมประสานกันเป็นโครงข่ายเดียวกันที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล

(7) ค้ำครองผู้บริโภคให้ได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการดำเนินงานที่ทำให้เครื่องเรือนที่ถูกต้องของผู้ใช้บริการ ได้รับการตอบสนองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

(8) แนะนำและให้ข้อมูลการคาดคะเนความต้องการการให้บริการไฟฟ้า ทั้งในจำนวนผู้ใช้และปริมาณกราฟฟิคในพื้นที่ต่างๆ แก่ผู้ประกอบการทุกราย เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญในการขยายกิจการ หรือ โครงข่ายให้เหมาะสมกับการลงทุน

(9) ระวังข้อพิพาทกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้ากับผู้ได้รับอนุญาต หรือระหว่างผู้ได้รับอนุญาตรายหนึ่งกับผู้ได้รับอนุญาตอีกราย

(10) มีอำนาจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น เข้าไปในอาคาร สถานที่ หรือสถานประกอบการไฟฟ้าได้ มีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารเพื่อการพิจารณาได้ หรือเข้าไปครอบครองสิ่งหาริมทรัพย์ที่มีใช้สถานของบุคคลใดเป็นการชั่วคราว เป็นต้น

เพื่อให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จัดตั้งมีความรับผิดชอบที่สอบทานได้ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอันเป็นลักษณะหนึ่งขององค์กรกำกับดูแลอิสระ นอกจากความมีอิสระเป็นกลาง และโปร่งใสแล้ว สมควรกำหนดมาตรการในการตรวจสอบ การดำเนินงานไว้ในกฎหมายการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ดังนี้

(1) ต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาและเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งรายงานดังกล่าว ควรประกอบด้วยกิจกรรมที่ดำเนินการระหว่างปี

(2) ให้มีการตรวจสอบบัญชี โดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) ให้องค์กรกำกับดูแลต้องขอคำแนะนำหรือพิจารณาคำแนะนำจากผู้มีส่วนได้เสียในกิจการไฟฟ้าก่อนการออก กฎหรือระเบียบที่จะกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) รับค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎหมายหรือตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (3) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการ
- (4) ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการไฟฟ้า

สภาพการแข่งขันในการประกอบกิจการไฟฟ้า การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า จัดทำรายงานประจำปี รายงานการประเมิน ประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า และข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนด

- (5) จัดทำประมาณการรายรับรายจ่ายของสำนักงาน

ให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล งบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน หรือการอื่นของสำนักงาน

- 5) ผลกระทบต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากพระราชบัญญัติในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการออกใบอนุญาต เพิกถอน หรือระงับการอนุญาตในการประกอบกิจการไฟฟ้า จึงอาจกระทบต่อกฎหมายอื่นที่มีมาก่อน หรือเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น เพื่อลดขั้นตอนการขออนุญาตอันจะทำให้ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แก้ปัญหาเรื่อง การมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแล จึงควรกำหนดให้มีการยกเลิกหรือยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลที่จะจัดตั้งไว้ในพระราชบัญญัติที่จะจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านี้ด้วย ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับ การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการให้ใบอนุญาต การผลิตพลังงานควบคุม และบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน

(2) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตหรือให้สัมปทานกิจการไฟฟ้า

(3) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ผู้สร้าง โรงไฟฟ้าที่ประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของตนเข้ากับระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและการไฟฟ้านครหลวง

(4) พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนด
ราคาสินค้า พ.ศ. 2542 เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ หรือแม้มีการแข่งขัน
แต่ก็แข่งขันไม่สมบูรณ์ สมควรมีการกำกับดูแลที่แตกต่างกับการแข่งขันที่สมบูรณ์

(5) อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

PPU

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2538). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุสสดี สัตยamananะ และ สุพัตรา เพชรมณี. (2523). ระเบียบการบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ.
กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- วรพงษ์ วิศรุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. ม.ป.ท.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2544). เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนเศรษฐกิจเบื้องต้น.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความ

- กองบรรณาธิการ. (2543, ตุลาคม-ธันวาคม). “แผนการดำเนินงานในการปรับ โครงสร้างกิจการ
ไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า.” วารสารนโยบายพลังงาน, 50.
- _____. (2544, ตุลาคม-ธันวาคม). “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศ
สหราชอาณาจักร.” วารสารนโยบายพลังงาน, 54.
- _____. (2545, กรกฎาคม-กันยายน). “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศฝรั่งเศส.”
วารสารนโยบายพลังงาน, 57.
- _____. (2546, กรกฎาคม-กันยายน). “การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับ โครงสร้าง
กิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า.” วารสารนโยบายพลังงาน, 61.
- _____. (2546, ตุลาคม-ธันวาคม). “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและแนวทาง
การกำกับดูแล.” วารสารนโยบายพลังงาน, 62.
- _____. (2548, เมษายน-มิถุนายน). “การแปรรูป กฟผ. และการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า.”
วารสารนโยบายพลังงาน, 68.

เอกสารอื่น ๆ

- คณะกรรมการกำกับดูแลนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ. (2542, 9 สิงหาคม). **แนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ** (สำเนาเอกสาร).
- ฝ่ายประชาสัมพันธ์คณะกรรมการอำนวยการจัดงานครบรอบ 30 ปี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. (2533). **30 ปี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค**.
- วิษณุ วรรณุญ. (2538). **องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2548, 8 ธันวาคม). **เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ..... ณ โรงแรมปรี๊นท์พาลาส กรุงเทพฯ: (สำเนาเอกสาร).**
- _____. (2548). **ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.....**
- _____. **รายงาน Strategies for the Development of Thailand’s Energy Sector and the Power Sector Efficiency Improvement Program.** หน้า 9-10.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม และ พิมพ์ดาว จันทระขันตี. (2548). **องค์กรมหาชนอิสระในกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 4 มกราคม 2549, จาก**
[http:// www.Pub-law.net](http://www.Pub-law.net).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). **บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 77. สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2549, จาก**
[http:// www.Pub-law.net](http://www.Pub-law.net).
- _____. (2548). **บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 101 , 103 , 112 , 120 . สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2549, จาก**
[http:// www.Pub-law.net](http://www.Pub-law.net).

กฎหมาย กฎ ระเบียบ

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541.

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Antony I. Ogus. (1992). **Regulation legal Form and Economic theory**. London:
Clarendon Press.

C.D. Foster. (1992). **"Privatization" Public Ownership and the Regulation of Natural
Monopoly**. n.p.:Blackwell Publisher.

Michael Dodwell. (2001, 27 October). **An Overview of the Impact of Privatization on
Business Customers and Staff**.

OECD. (1997). **The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis**. Paris.

_____. (2001). **Regulatory Reform in Italy**.

_____. (2001). **Regulatory Reform in Japan**.

_____. (2001). **Regulatory Institutional in liberalized Electricity Market**. OECD/ IEA,
Paris.

Stephen Bryer. (1992). **Regulation and Its Reform**. Boston: Harvard University Press.

Richard J. Pierce, Jr., Gary D. Allison and Patrick Lt. Martin. **Economic Regulation: Energy
Transportation and Utilities**. n.p.: The Bobbs – Merrill Company.

Stern, J. and Cobbing J. **Regulatory Effectiveness: The impact of good regulatory
Governance on Electricity Industry Capacity and efficiency in developing
Countries**. City University and London business school.

OTHER MATERIALS

OECD. (2005, 10-11 January). **working party on Regulatory Management and Reform proceeding of an expert Meeting in London, UK.** pp. 72-87.

Paul Dawson. (1999, 14 October). **Electricity Liberalization in England and Wales.**

Document in the Seminar, Global View of Energy Sector Restructuring. Bangkok.
p. 4.

RTE. (2001, October). **The French Transmission System Operator.** Presented Paper for EGAT, MEA and PEA Staff.

The structure and Role the Italian Regulatory Authority for Electricity and Gas. p. 2.

Zhang, Y.F., Kirkpatrick, C. & Parker, D. (2004, 28 September). **Competition, Regulation and Privatization of Electricity Generation in Developing Countries: Does the Sequencing of the Reforms Matter?.** pp. 27-30.

ELECTRONIC SOURCES

David M. Newberry. (2001, 20 November). Competition and Regulation in the Electricity Industry. (Online) Available from <http://www.oecd.org/daf/clp/non-member.activities>.

Main orientations of the December 19th 1996 European Directive, Commission de re'gulation de l'energie. (Online) Available from <http://www.cre.fr>

The History of Electricity de France. (2003). (Online) Available from http://www.edf.fr.htm/en/mieux_connaitre_edf/legroupe/histoire.

LAW

Electric Utilities Law of Japan : April 2004.

Law N° 2000-108 of February 2000 on The modernization and development the Public electricity
Service : France.

Office of Gas and Electricity Market (OFGEM) ; UK.

The Italian Regulatory Authority for Electricity and Gas : Law 481 of 14 November 1995.

D
P
U

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายนิศ ศรีนวล
การศึกษา	- วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาไฟฟ้า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ. 2516 - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี พ.ศ. 2544 - พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต พัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปี พ.ศ. 2535
ประกาศนียบัตร	- หลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนาจ สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง รุ่นที่ 82 สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ปี พ.ศ. 2541 - หลักสูตรวิทยาลัยการทัพบก (วทบ.) วิทยาลัยการทัพบก ปี พ.ศ. 2543 - หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2548
ตำแหน่งปัจจุบัน	- รองผู้อำนวยการ(สายงานธุรกิจก่อสร้างและบำรุงรักษา) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
ประสบการณ์การฝึกอบรม-ดูงาน	2524 - อบรมENERGY GENERATION AND DISTRIBUTION ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน 2527 - อบรมหลักสูตร ENERGY MANAGEMENT ประเทศสหรัฐอเมริกา 2529 - ดูงานด้าน COMPUTERIZED DSP AND TRANSFORMER LOAD MANAGE ประเทศออสเตรเลีย 2532 - ดูงานด้าน โครงการพัฒนาสายส่งและสถานีไฟฟ้า ประเทศสหรัฐอเมริกา ศึกษาดูงาน INSULATOR SWITCH ประเทศญี่ปุ่น 2535 - หลักสูตร TECHNOLOGY TRANSFER PROGRAMME ตามโครงการ IBRD GRANT:T&D SYSTEM ประเทศนิวซีแลนด์ 2539 - ประชุมคณะกรรมการบริหารองค์การพลังงานโลก ประเทศตุรกี 2540 - ดูงานการแปรรูปกิจการไฟฟ้า ประเทศแอฟริกาใต้ 2545 - สัมมนา INTERNATIONAL UTILITIES AND ENERGY CONFERENCE ประเทศอิตาลี 2548 - ศึกษาดูงานการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

2549 - สัมมนา WORLD FORUM ON ENERGY REGULATION III
ประเทศสหรัฐอเมริกา

DRPU