

แนวทางและทิศทางในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

ในอดีตกิจการพลังงานไฟฟ้าอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยทางกฎหมายหรือโดยองค์กรหรือคณะกรรมการที่ได้รับอำนาจในการกำกับดูแล รวมถึงการเข้าแทรกแซงของรัฐในลักษณะการอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยการให้สัมปทานและดำเนินการในรูปแบบของกิจการรัฐวิสาหกิจ สาเหตุการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลนั้นมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่ากิจการพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) และการพยายามผลักดันให้มีการแข่งขันในกิจการลักษณะนี้จะทำให้สังคมสูญเสียประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันทฤษฎีดังกล่าวได้เปลี่ยนไปประกอบกับแรงกดดันจากวิกฤติทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีด้านการพลังงานที่พัฒนามากยิ่งขึ้น จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการปฏิรูปการกำกับดูแล (Regulatory Reform) หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ซึ่งแรงกระตุ้นให้เกิดทฤษฎีดังกล่าวมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจอีกเช่นกัน แนวความคิดดังกล่าวสนับสนุนให้มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) และลดบทบาทการควบคุมจากภาครัฐ รวมทั้งสนับสนุนให้มีผู้ประกอบการพลังงานไฟฟ้าที่มาจากภาคเอกชนเพิ่มขึ้น

เนื่องจาก กิจการพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงความมั่นคงของประเทศด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกิจการพลังงานไฟฟ้าไม่ได้ส่งผลกระทบต่อภาครัฐกิจเท่านั้นแต่รวมถึงครัวเรือน จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปการกำกับดูแล โดยลดบทบาทการกำกับดูแลกิจการบางส่วนที่สามารถปล่อยให้เป็นไปตามระบบกลไกทางเศรษฐกิจและคงไว้หรือเพิ่มการกำกับดูแลเฉพาะในส่วนที่มีความจำเป็นเท่านั้น

4.1 ประเภทและขอบเขตการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

แนวทางในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านั้น หากพิจารณาตามลักษณะโครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมว่าเป็นแบบรวมตัวกันตามแนวดิ่ง (Vertically Integrated Structure) หรือ เป็นแบบกระจายตัวออกตามแนวดิ่ง (Vertically de-Integrated Structure) ประกอบกับลักษณะ

ความเป็นเจ้าของในกิจการดังกล่าวแล้ว จะสามารถแบ่งแนวทางการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

4.1.1 การกำกับดูแลกิจการในส่วนที่จัดให้มีการแข่งขันได้

ในกิจการไฟฟ้า มีกิจการบางส่วนที่สามารถจัดอยู่ในตลาดที่มีการแข่งขัน และมีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้ ได้แก่ กิจการในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการผลิต (ในโครงสร้างตลาดแบบ Vertically de-Integrated Structure) และกิจการเสริมอื่น ๆ เช่น การติดตั้งมิเตอร์ การเก็บบิล ฯลฯ ซึ่งกิจการเหล่านี้ รัฐสามารถปล่อยให้ดำเนินการภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันสมบูรณ์ได้ กล่าวคือ ภายใต้เงื่อนไขของตลาดแข่งขันสมบูรณ์นั้น ผู้ผลิตและผู้ประกอบการจะยอมรับราคาของสินค้าหรือบริการที่สะท้อนให้เห็นถึงอุปสงค์ (Demand) และ อุปทาน (Supply) ที่ปรากฏอยู่ในตลาดขณะนั้น ซึ่งการทำงานของกลไกราคาดังกล่าวจะนำไปสู่ภาวะดุลยภาพอันจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในตลาดที่มีการแข่งขันในลักษณะนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องออกกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่เข้มงวดมากนัก

อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงจะพบว่า ตลาดไม่ได้มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ตามทฤษฎี ดังนั้น รัฐจึงอาจจำเป็นต้องใช้อำนาจในการกำกับดูแลเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปตามแนวความคิดในเรื่อง Antitrust Regulation ซึ่งกำหนดให้รัฐเข้าแทรกแซงในกรณีที่มีเหตุที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการแข่งขันตามกลไกตลาด จนอาจนำไปสู่การผูกขาดของตลาดได้

4.1.2 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ

กิจการไฟฟ้าส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ได้แก่ กิจการในส่วนที่เกี่ยวกับระบบส่ง (Transmission) และระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) ในระบบกระจายตัวตามแนวตั้ง (Vertically de-Integrated System) สำหรับกิจการในโครงสร้างแบบกระจายตัวออกตามแนวตั้ง (Vertically de-Integrated System) นั้น กิจการทั้งระบบโดยรวมถือเป็นกิจการผูกขาด ซึ่งหากกิจการเหล่านี้ ถูกดำเนินการโดยเอกชน หรือเป็นการถือหุ้นร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนแล้ว รัฐจะต้องออกข้อกำหนดอย่างเข้มงวดในการกำกับดูแล เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการในกิจการเหล่านี้มีอำนาจเหนือตลาด หรือได้รับประโยชน์ที่เกินสมควร (Excess Profit)

การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาตินั้น รัฐจะต้องกำกับดูแลทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ สำหรับการกำกับดูแลทางสังคมนั้น รัฐจะต้องควบคุมให้การดำเนินงานของกิจการเป็นไปตามแนวคิดเรื่องการให้บริการสาธารณะ (Public Service) และการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service) เพื่อคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับบริการด้านไฟฟ้าอย่างเพียงพอและทั่วถึง

สำหรับการกำกับดูแลทางด้านเศรษฐกิจสำหรับกิจการไฟฟ้านั้น นโยบายของรัฐมีขึ้นเพื่อควบคุมราคาสินค้าและบริการให้ใกล้เคียงกับราคาในตลาดที่มีแข่งขัน และในขณะเดียวกันจะต้องสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการยินดีที่จะลงทุนในกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก รวมทั้งผลักดันให้ผู้ลงทุนพร้อมที่จะพัฒนาบริการและเทคโนโลยีการผลิตเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการดำเนินงานอีกด้วย ทั้งนี้ ในการกำกับดูแลในด้านราคาค่าไฟฟ้า โดยพิจารณาคู่กับผลตอบแทนที่ผู้ลงทุนควรจะได้รับจากการลงทุนนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แนวทาง คือ

1. Rate-of-Return Regulation

ในการควบคุมราคาเสนอขายสินค้าตามแนวทางนี้¹ เกิดจากการที่รัฐได้รับประกันถึงอัตราผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะได้รับจากการลงทุน (Rate-of-Return) ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งในกรณีนี้รัฐจะคำนวณ "ราคาขายสินค้า" โดย²

- ให้ผู้ประกอบการประมาณการปริมาณสินค้าที่จะผลิตในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนด (เช่น 1 ปี) และให้ประมาณการ (Estimation) ต้นทุนการผลิต และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จะต้องใช้ในการผลิตสินค้านั้น (Cost) ทั้งนี้ ให้รวมตัวเลขค่าเสื่อมราคา (Depreciation) ซึ่งกิจการจะต้องตัดเป็นค่าใช้จ่ายในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย

¹ Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform*. (Boston: Harvard University Press, 1994): 40-41.

² Janusz A. Ordovery and Russell W. Pittman, *Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy* [Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT101.htm [2001 December 4].

- จากตัวเลขดังกล่าว เมื่อพิจารณาประกอบกับ “อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน” ที่รัฐได้รับประกันไว้กับผู้ประกอบการ รัฐก็จะสามารถคำนวณราคาขายของสินค้าที่ควรขายในช่วงเวลาดังกล่าวได้

แม้ว่าวิธี Rate-of-return Regulation นี้จะเป็นแนวทางที่ใช้กันมานานในประเทศอเมริกา แต่ภายหลังพบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการ³ คือ

ก. กิจการที่ถูกกำกับดูแลด้วยวิธีนี้ จะขาดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและดำเนินงาน เพราะไม่ว่าบริษัทจะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เพื่อให้ต้นทุนการผลิตลดลงได้มากเพียงใดก็ตาม เมื่อนำต้นทุนดังกล่าวไปคำนวณตามวิธี Rate-of-return ก็จะมีผลเพียงทำให้ราคาขายของสินค้านั้นลดลง และในทางตรงข้าม แม้บริษัทจะดำเนินงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ จนทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น กิจการก็จะได้รับการปรับขึ้นราคาขายของผลิตภัณฑ์ตามไปด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะกิจการจะปรับเพิ่มหรือลดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างไรก็ตาม ก็จะไม่เกิดประโยชน์ต่อกิจการของบริษัทแต่อย่างใด

ข. ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลที่ค่อนข้างสูง เนื่องจากผู้กำกับดูแลต้องตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ซึ่งหากคำนวณผิดจะมีผลกระทบเป็นเงินจำนวนมหาศาล ดังนั้น ในการควบคุมดูแล รัฐจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลการดำเนินงานและผลประกอบการของบริษัทเป็นจำนวนมาก รวมถึงต้องวิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อประเมินราคาให้ใกล้เคียงกับอัตราผลตอบแทนที่กำหนดไว้ ซึ่งในการนี้จะต้องใช้บุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะด้านในเรื่องนี้เป็นผู้พิจารณา สิ่งเหล่านี้ทำให้ค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลค่อนข้างสูง

2. Price-Cap Regulation

แนวทางนี้ รัฐจะกำหนด “ราคาเพดานขายสินค้า” ที่เห็นว่าเหมาะสมค่าหนึ่ง โดยพิจารณาจากต้นทุนในการดำเนินงานที่ผ่านมาของบริษัท⁴ เช่นเดียวกับในกรณีของ Rate-of-return Regulation หรือกำหนดให้เท่ากับราคาที่เคยใช้มาก่อนในอดีต แต่จะต่างกันตรงที่

³ Janusz A. Ordovery and Russell W. Pittman, Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy[Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT101.htm [2001 December 4].

รัฐจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงราคาขายสินค้าไปทุกช่วงเวลา และจะมีการเปลี่ยนแปลงราคาที่กำหนดไว้ นั้น ก็ต่อเมื่อพบว่าต้นทุนของผู้ประกอบการได้มีการเปลี่ยนแปลงไป

การกำกับดูแลด้วยวิธีนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องใช้บุคลากรมากนัก เนื่องจากจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงราคาบ่อยนัก เช่น อาจกำหนดให้กิจการนำส่งรายงานผลประกอบการ และงบการเงินที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีที่เป็นที่ยอมรับ เป็นต้น นอกจากนี้ แนวทางนี้ยังช่วยให้ผู้ประกอบการมีความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อลดต้นทุนของสินค้าลง เพื่อให้กิจการได้กำไรเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ ในกรณีที่กิจการสามารถลดต้นทุนได้สำเร็จและได้กำไรสูงเกินกว่าที่คาดไว้มาก ก็อาจเข้าข่ายเป็นกำไรที่มากเกินไป (Excess Profit) และทำให้ผู้บริโภคต้องจ่ายค่าสินค้าในราคาที่สูงกว่าต้นทุนมาก ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมจากเรื่องนี้ จึงทำให้องค์กรกำกับดูแลของรัฐต้องคอยตรวจสอบ และในกรณีที่จำเป็น รัฐอาจต้องดำเนินการลดราคาขายของสินค้าลง เพื่อให้สอดคล้องกับราคาต้นทุนของกิจการ ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้จะเป็นลดทอนความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนที่มีต่อรัฐ และทำให้การระดมทุนสำหรับโครงการใหญ่ที่จะดำเนินการในอนาคตทำได้ยากขึ้น⁵

3. Incentive Regulation⁶

วิธีนี้เป็นแนวทางใหม่ที่คิดขึ้นเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิธี Rate-

⁴ David M. Newbery, Competition and Regulation in the Electricity Industry [Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT106.htm [2002 January 11].

⁵ Lewis, T.R. and D.E.M. Sappington, Regulatory Options and Price-Cap Regulation [Online] Available from: http://www.findarticles.com/cf_o/MOWXI/1991_June_5/5893/PrintJ.html [2001 June 10].

⁶ Janusz A. Ordover and Russell W. Pittman, Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy[Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/nonmember_activities/BDPT101.htm [2001 December 4].

of- return โดยพยายามที่จะลดความละเอียดในการคำนวณต้นทุนการผลิตและค่าใช้จ่ายของกิจการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้กิจการได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากความสามารถในการลดต้นทุนของกิจการได้จำนวนหนึ่ง

การพิจารณาตามแนวทางนี้ รัฐจะกำหนด "ราคาขายสินค้า" จาก การคำนวณด้วยวิธีเดียวกันกับวิธี Rate-of-return Regulation แต่ตัวเลขที่ใช้ในการคำนวณคือ ปริมาณที่จะผลิต (Productivity) และต้นทุนของสินค้า (Cost) จะได้มาจากการคาดการณ์ (Prediction) ของกิจการ ซึ่ง "ราคาขายสินค้า" ที่คำนวณได้จากวิธีนี้จะไม่ขึ้นกับราคาขายสินค้าในอดีตหรือปัจจุบันโดยตรง แต่จะมีปัจจัยอื่นประกอบอยู่ด้วย เช่น อัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าวิธีนี้จะเป็วิธีที่มีความยืดหยุ่น และน่าจะเหมาะสมที่จะใช้ในการกำกับดูแลมากขึ้น แต่ก็มีข้อสังเกตว่า งานทางด้านการวิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลก็ยังคงสำคัญ และจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในกิจการนี้เป็นผู้พิจารณากำหนดราคา ดังนั้น ค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการกำกับดูแลก็ยังคงสูงอยู่ เพียงแต่ว่าไม่สูงมากเท่ากรณี Rate-of-return Regulation เท่านั้น นอกจากนี้ มีประเด็นที่สำคัญก็คือ ตัวเลขที่ได้จากการคาดการณ์นั้น อาจเกิดความผิดพลาดได้ ซึ่งหากเกิดการคาดการณ์ผิดพลาด แม้จะเพียงเล็กน้อย แต่เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมากและมียอดรายได้ที่สูง ค่าที่ผิดพลาดนั้นอาจเป็นเงินจำนวนมหาศาลได้ ซึ่งถ้าราคาสูงเกินจริง ก็อาจทำให้กิจการได้รับประโยชน์มากเกินไปโดยไม่สมควร (Excess profit) แต่ในทางตรงกันข้าม หากน้อยเกินไป ก็อาจทำให้กิจการเสียประโยชน์ และเกิดปัญหาทางการเงินที่รุนแรงก็เป็นได้

จากแนวทางทั้ง 3 วิธีข้างต้น ไม่มีวิธีใดที่จะให้ตัวเลข "ราคาค่าไฟฟ้า" ที่สมบูรณ์ได้ ทุกกรณีมีข้อดีข้อเสียที่จะต้องพิจารณา การจะเลือกใช้วิธีใดนั้น ขึ้นกับความเหมาะสมของระบบโครงสร้าง และสภาวะแวดล้อม เช่น โครงสร้างตลาดของกิจการไฟฟ้า ความพร้อมของบุคลากร แนวนโยบายของรัฐ และบรรยากาศทางการเมือง ฯลฯ เป็นสำคัญ

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการสาธารณะ

การกำกับดูแลของรัฐ (Government Regulation)⁷ หมายถึง การที่รัฐเข้าแทรกแซงหรือเข้าควบคุมกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ผลิต และผู้บริโภคเพื่อจุดประสงค์บางอย่าง ซึ่งการแทรกแซงของรัฐจะมากหรือน้อยเท่าใดจึงจะเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ไม่มีคำตอบที่แน่ชัด เพราะเป็นแนวทางที่ซับซ้อน และแตกต่างกันไปในแต่ละสถานที่และแต่ละบุคคล

สำหรับการกำกับดูแลกิจการสาธารณะทุกประเภท ทั้งในกิจการโทรคมนาคม กิจการขนส่ง และกิจการพลังงาน (หมายรวมถึงไฟฟ้าและก๊าซ)⁸ นั้น เนื่องด้วยเหตุที่กิจการดังกล่าวเป็นปัจจัยการผลิตขั้นต้น และเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมอื่น ๆ ให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีนโยบายในการกำกับดูแลกิจการสาธารณะประเภทนี้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ แนวคิดในการกำกับดูแลกิจการประเภทนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทที่สำคัญ ได้แก่

4.2.1 แนวคิดในการกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation) สำหรับกิจการสาธารณะ

เนื่องจากกิจการสาธารณะพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า และน้ำประปา มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของคนในสังคมอย่างมาก หากเกิดปัญหาการดำเนินงานขาดประสิทธิภาพหรือมีการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคแล้ว ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างอย่างรุนแรงได้ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของกิจการประเภทนี้อย่างใกล้ชิด ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังการกำกับดูแลของรัฐในเรื่องนี้ คือ การกำกับดูแลสวัสดิการสังคม (Social Welfare Regulation) ซึ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ⁹ (Public Interest Theory) เป็นสำคัญ โดยมีแนวคิดว่า ความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงทาง

⁷ Giles H. and Burgess Jr., The Economics of Regulation and Antitrust. (n.p.: Harper Collins College Publishers, 1995): 4.

⁸ Richard J. Pierce, Jr., Gary D. Allison and Patrick H. Martin, Economic Regulation : Energy, Transportation and Utilities (The Bobbs-Merrill Company), pp. 45-60.

⁹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 108.

เศรษฐกิจจากรัฐ ก็เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ ลักษณะของการกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation) เช่น กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

สำหรับแนวคิดในการกำกับดูแลทางสังคมสำหรับกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยเฉพาะที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แนวคิด คือ

4.2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ (Public service)¹⁰

บริการสาธารณะ (Public service) หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน และด้วยเหตุที่ว่า ไฟฟ้าจัดเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีความสำคัญ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องจัดให้มี เนื่องจากเป็นประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐเป็นสำคัญ โดยอยู่ภายใต้หลักของบริการสาธารณะ 5 ประการ¹¹ คือ

ก. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง

ข. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ค. บริการสาธารณะจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็น

ง. บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก ซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง

จ. เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากรับบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้ หากพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลของกฎหมายในปัจจุบัน จะพบว่าในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) มีหลักกฎหมายที่กำหนดเป็นข้อห้ามอย่างชัดเจน ในเรื่องการหยุด ระวัง หรือปฏิเสธการให้บริการในกิจการสาธารณูปโภคตามอำเภอใจ แม้ว่าการให้บริการเช่นนั้นจะไม่ก่อให้เกิดกำไร อันเป็นเป้าหมายในการดำเนินกิจการก็ตาม

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

¹¹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 110-115.

กิจการสาธารณูปโภค (Public Utility) คือ กิจการที่ให้บริการที่สำคัญหรือจำเป็นแก่ประชาชนทั่วไป และเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยทั่วไปกิจการสาธารณูปโภคมีลักษณะที่เป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ (Integrated Networks) และต้องการลงทุนมหาศาล (Huge Investment) เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมได้อย่างทั่วถึง อย่างเช่น กิจการโทรคมนาคม กิจการน้ำประปา กิจการขนส่ง กิจการไปรษณีย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการพลังงาน เป็นต้น และลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ รูปแบบของกิจการสาธารณูปโภคนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นกิจการซึ่งมุ่งเน้นการให้บริการเป็นหลัก (Service Providers) มากกว่าขายหรือจำหน่ายสินค้า

การกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภค (Public Utility Regulation) จึงเป็นกฎระเบียบที่กำกับดูแลการให้บริการสาธารณะโดยทั่วไป เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการในธุรกิจที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่ผิด โดยผู้กำกับดูแลมีหน้าที่ต้องสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจ และป้องกันการกระจายรายได้ที่ได้รับมาจากการให้บริการถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง

สำหรับในกรณีของอุตสาหกรรมไฟฟ้า โดยเฉพาะในส่วนของระบบส่งไฟฟ้า ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ทำให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) จึงจะเพียงพอกับจุดคุ้มทุน หากการดำเนินงานในกิจการนี้เป็นส่วนที่เอกชนดำเนินการ รัฐจะต้องออกกฎหมายมาควบคุมการให้บริการของเอกชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลทางด้านราคา (price-cap regulation)¹² และการมีสิทธิในการใช้ที่เท่าเทียมกัน การใช้ของผู้ใดคนหนึ่งไม่ควรไปลดรอนสิทธิในการใช้ของผู้อื่น และยังกำกับดูแลโดยการปกป้อง การสร้างความเสียหายให้เกิดแก่ตัวสินค้าสาธารณะด้วย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กิจการสาธารณูปโภคนั้นเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไป ประกอบกับลักษณะเฉพาะ (Characteristics) ของกิจการสาธารณูปโภค ดังนั้น โดยส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการและกำกับดูแลกิจการเหล่านั้นเอง (Both Operator and Regulator) แต่ต่อมาในหลาย ๆ ประเทศได้เริ่มเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ (Operator) แล้วรัฐเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะป็นรัฐ

¹² David M. Newbery, Competition and Regulation in the Electricity Industry [Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT106.htm [2001 November 20].

หรือเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมาย Public Utility หรือ Public service เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ หลักกฎหมายเกี่ยวกับ Public Utility หรือ Public Service มีดังนี้

(ก) การให้บริการด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า วัตถุประสงค์ของกิจการบริการสาธารณะ คือ การสนองตอบความต้องการจำเป็นพื้นฐานโดยส่วนรวมของประชาชน มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์หรือบริการของผู้หนึ่งผู้ใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเฉพาะ ฉะนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะเข้ารับบริการหรือได้รับผลประโยชน์จากกิจการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน (Equality) โดยที่ผู้ให้บริการไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนต้องให้บริการต่อทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน รวมทั้งห้ามเลือกปฏิบัติในการให้บริการด้วย (Non-discrimination)

(ข) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง

โดยทั่วไปบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อประชาชน และประชาชนส่วนใหญ่ใช้บริการจากบริการสาธารณะนั้น ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ เช่น หากมีการหยุดจ่ายกระแสไฟฟ้า ประชาชนและผู้ประกอบการที่ต้องใช้กระแสไฟฟ้าเพื่อดำเนินงานจะได้รับความเสียหาย เป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น บริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (Continuation) ในการให้บริการต่อประชาชน ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องกำกับดูแลมิให้บริการสาธารณะหยุดการให้บริการ รูปแบบและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแล คือ การวางระเบียบเรื่องห้ามนัดหยุดงาน หรือ การกำหนดมาตรการการให้บริการขั้นต่ำของบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อไม่สร้างความยากลำบากให้กับประชาชนผู้ใช้บริการและเป็นการรักษาความสมดุลของระบบเศรษฐกิจด้วย หลักการเรื่องนี้ คือ ผู้ประกอบการกิจการสาธารณูปโภค (Public Utility Providers) ไม่สามารถหยุดการให้บริการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์กำกับดูแลก่อน ข้อจำกัดว่าด้วยการหยุดการให้บริการนี้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวม เพราะเป็นการบังคับผู้ประกอบการที่ถึงแม้จะไม่มีกำไร ก็ต้องให้บริการ

(ค) การปรับปรุงการให้บริการอย่างต่อเนื่อง

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของกิจการบริการสาธารณูปโภค คือ การปรับปรุงการให้บริการอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นหลักการที่กำหนดว่าบริการสาธารณะที่ดীনั้นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์และเทคโนโลยีอยู่เสมอ (Contentious

Improvement) เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือต้องพัฒนาให้เท่าทันกับความต้องการของประชาชนผู้บริโภค ทั้งนี้เพราะบริการสาธารณะมีการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการหรือลดต้นทุนของการให้บริการก็เป็นการดีต่อประชาชนผู้ให้บริการ การปรับปรุงการให้บริการอย่างต่อเนื่องนี้รวมทั้งการปรับปรุงในเรื่องของบุคลากร การบริหารงาน คุณภาพการให้บริการ วิธีการให้บริการหรือเทคโนโลยี เป็นต้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรกำกับดูแล (Regulator) มีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ประกอบกิจการสาธารณูปโภคต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพ และคุณภาพของบริการอยู่เสมอเสมอ เช่น อาจบังคับให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนวิธีการบริหารงานใหม่ หรือกำหนดอายุการใช้งานของเครื่องจักร เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจเหล่านี้จะมีอุปสรรคค่อนข้างมากในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงหันมาใช้มาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบการสมัครใจปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการมากกว่าการควบคุมกำกับดูแลหรือวางระเบียบกฎเกณฑ์บังคับ มาตรการจูงใจที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จ คือ การลดหย่อนภาษี หรือ การยอมให้หักลดในการคิดคำนวณอัตราค่าบริการ เป็นต้น

(ง) หลักผลประโยชน์ส่วนรวม

หลักผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) เป็นหลักการที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วและพัฒนาไปพร้อมกับบริการสาธารณะ หลักการนี้ถือว่าการดำเนินการให้บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หลักการนี้เป็นกุญแจสำคัญของการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น ผู้ให้บริการสาธารณะจึงได้รับสิทธิพิเศษบางประการ เพื่อให้สามารถบรรลุผลในการให้บริการสาธารณะได้ เช่น สิทธิในการผ่าน (Transit) สิทธิในการเวนคืนที่ดิน และสิทธิเข้าไปในทรัพย์สินของประชาชนเพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมอุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ เป็นต้น

(จ) การให้บริการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะ

ในบางครั้งรัฐบาลก็จัดบริการสาธารณะเพื่อต้องการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะทาง อย่างเช่น การออกกฎหมายว่าด้วยเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งความจริงแล้วไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบธุรกิจนั้น ๆ หรืออาจเป็นความมุ่งหมายของรัฐบาลที่ต้องการกระจายความเจริญไปสู่ชนบทที่ห่างไกล ตัวอย่างเช่น นโยบายเรื่อง Universal Service ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ที่บังคับให้ผู้ประกอบการในกิจการต้องขยายการให้บริการไปยังชนบทห่างไกลด้วยเพื่อต้องการให้ประชาชนในชนบทห่างไกลได้รับบริการที่ทั่วถึงเช่น

เดียวกับประชาชนที่อยู่ในเมืองใหญ่ ๆ โดยให้เป็นอำนาจของ กกพ. ในการประกาศกำหนด เพราะหากไม่มีเงื่อนไขเรื่อง Universal Service ให้ผู้ประกอบการอาจไม่สนใจที่จะขยายไปยังชนบท เนื่องจากการลงทุนอาจไม่คุ้มค่างับต้นทุนที่ลงไป¹³

4.2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service)

รัฐจำเป็นจะต้องกำกับดูแลเพื่อให้สาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ สามารถกระจายการให้บริการต่อประชาชนไปอย่างทั่วถึงและเพียงพอ¹⁴ (Universal Service) แม้ว่าปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ สถานที่ หรือจำนวนประชากรจะไม่เอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการได้กำไรก็ตาม ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคที่ห่างไกลมากกว่าจะมุ่งเน้นในเรื่องการกำกับดูแลตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์

สำหรับในกิจการไฟฟ้า โดยเฉพาะในระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า หากรัฐปล่อยให้มีการผูกขาดในกิจการทั้งสองส่วนดังกล่าว มีโอกาสที่เป็นไปได้มากกว่า ผู้ประกอบการเลือกเฉพาะกลุ่มผู้บริโภคและสถานที่ที่จะให้บริการตามอำเภอใจ โดยจะงดหรือลดการให้บริการ (Abandonment of Service) ในพื้นที่ที่ห่างไกลหรือชุมชนมีฐานะยากจน เนื่องจากการดำเนินธุรกิจในส่วนนั้นอาจให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่างับการดำเนินงาน ทำให้เกิดความขาดแคลนและความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม และส่งผลกระทบต่อระบบโดยรวมของประเทศ

4.2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาค (Cross-subsidization)

การอุดหนุนข้ามภาค เป็นผลอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐกำหนดให้

¹³ หลัก Universal Service เป็นนโยบายสำคัญของกฎหมายโทรคมนาคมของแทบจะทุกประเทศ อย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในกฎหมายโทรคมนาคมด้วยว่า เพื่อให้ประชาชนทุกคนในสหรัฐอเมริกาสามารถเข้าถึงบริการโทรคมนาคมที่มีเครือข่ายแพร่กระจายไปทั่วประเทศอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในราคาที่เหมาะสม รวมทั้งต้องให้บริการโทรคมนาคมด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยด้วย

¹⁴ C.D.Foster, "Privatization," in Public Ownership and The Regulation of Natural Monopoly (n.p.: Blackwell Publisher, 1992), p. 292.

ผู้ประกอบการสาธารณูปโภคพื้นฐานต้องจัดให้มีสินค้าและบริการอย่างทั่วถึง (Universal Service) ทำให้ผู้บริการจำเป็นต้องนำกำไรจากการจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการในภาคที่ตนได้กำไรสูงไปอุดหนุนในตลาดที่ได้กำไรน้อย เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินการไปได้ ซึ่งการอุดหนุนข้ามภาคนี้ในทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ¹⁵ และทำให้กลุ่มผู้บริโภคบางกลุ่มต้องจ่ายเงินมากกว่าปกติเพื่อให้ผู้ให้บริการนำไปอุดหนุนในตลาดที่ได้กำไรน้อยกว่า

อย่างไรก็ตาม กรณีของอุตสาหกรรมไฟฟ้า โดยเฉพาะในส่วนของระบบส่ง ในบางประเทศรัฐจำเป็นต้องเป็นผู้อุดหนุนเงินในส่วนนี้ให้กับผู้ประกอบการ เนื่องจาก กิจกรรมในระบบส่งเป็นกิจกรรมที่ต้องลงทุนเงินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการสร้างโครงข่ายไฟฟ้าแรงสูงเพื่อส่งไปยังพื้นที่ห่างไกล หรือในเขตเกษตรกรรมที่มีประชาชนไม่หนาแน่นนัก

นอกจากนี้ จากบทความของ Kahn & Gilbert ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่ารัฐบาลในประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่มักจะยินยอมให้มีการอุดหนุนกันข้ามภาค (Cross-Subsidization) ระหว่างผู้บริโภคในส่วนที่เป็นครัวเรือน (Residential Consumers) กับกลุ่มผู้บริโภคในภาคธุรกิจ (Commercial Customers) โดยค่าไฟฟ้าที่คิดกับผู้บริโภคภาคครัวเรือนมักจะมีราคาต่ำกว่าค่าไฟฟ้าที่คิดกับผู้บริโภคในภาคธุรกิจ ซึ่งการกำหนดราคาในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ¹⁶

4.3 แนวคิดในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation) สำหรับกิจการสาธารณูปโภค

หลักการของการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation) เป็นแนวความคิดที่ได้รับความนิยมและเป็นที่ยอมรับในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงที่ผ่านมา 30-40 ปี โดยอิงอยู่กับหลักและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะแนวความคิดแบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในเรื่องการแข่งขันที่ดำเนินไปตามกลไกตลาดนั้นจะให้ความสำคัญกับราคา

¹⁵ Anthony I. Ogus, *Regulation Legal Form and Economic Theory*. (London: Clarendon Press, 1996), p. 32.

¹⁶ David M. Newbery, *Competition and Regulation in the Electricity Industry* [Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT106.htm [2001 November 20].

ตลาดโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล ระบบตลาดตามแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมวางอยู่บนราคาตลาด (Market Price) กล่าวคือ เป็นราคา ณ ระดับที่เป็นที่พึงพอใจของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค การเปลี่ยนแปลงของราคาที่จะชักจูงใจให้ผู้บริโภคและผู้ผลิตมาจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรและนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในสังคม (Allocate Efficiency)

ในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงระบบการกำกับดูแลและการดำเนินการในกิจการไฟฟ้า โดยรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามีส่วนร่วม และปล่อยให้มีการแข่งขันในส่วนของกิจการที่สามารถมีการแข่งขันได้ ลดการแทรกแซงจากภาครัฐ โดยปล่อยให้ตลาดดำเนินไปตามกลไกทางเศรษฐกิจ หรือกลไกตลาด (Market Mechanism)¹⁷ โดยเชื่อว่า การจัดสรรทรัพยากรในสังคมโดยผ่านกลไกตลาดนั้นจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรที่หายากและขาดแคลนในทางเศรษฐกิจได้ดีที่สุด

อย่างไรก็ตาม ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์เป็นตลาดในอุดมคติซึ่งไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากทุกตลาดมีข้อบกพร่องในบางลักษณะและบางระดับ ข้อบกพร่องของระบบตลาดจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค หรือผู้ที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า ซึ่งจะมีผลเป็นการลดสวัสดิการทางสังคม และด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องมีการกำกับดูแลซึ่งเป็นเครื่องมือที่จำเป็นของรัฐในการช่วยขจัด หรือลดผลกระทบที่เกิดจากข้อบกพร่องเหล่านี้ สิ่งที่ต้องระมัดระวังของการแทรกแซงของรัฐ คือ ต้องพิจารณาว่าการแทรกแซงนั้นตอบสนองกับข้อบกพร่องของตลาดหรือไม่ และเลือกใช้วิธีการที่จะใช้แทรกแซงระบบตลาดให้เหมาะสมกับสภาพของปัญหา ตามหลักการแล้ว รัฐจะเข้าแทรกแซงระบบตลาด เมื่อข้อบกพร่องนั้นมีมากพอที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อระบบตลาด

อีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญคือ เนื่องจากในบางครั้งกลไกตลาดก็ไม่สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ หรือหน่วยงานเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ผู้บริโภคก็ได้เป็นผู้ที่มีเหตุมีผลที่จะทำการตัดสินใจเพื่อที่จะทำให้ตนเองได้รับความสุขสูงสุด จึงเกิดการบิดเบือนสภาพและเงื่อนไข

¹⁷ กลไกตลาดหมายถึงตลาดที่มีการแข่งขันเสรีของวิสาหกิจเอกชนขนาดเล็กจำนวนมาก และปราศจากการแทรกแซงของรัฐ กล่าวคือในตลาดที่มีสภาพดังกล่าวผู้บริโภคและผู้ผลิตจะถูกมือที่มองไม่เห็นหรือกลไกตลาดพาไปปรับตัวเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐจึงไม่จำเป็นต้องแทรกแซงใด ๆ เพราะการแข่งขันในตัวมันเองเป็นเครื่องมือหรือช่องทางนำไปสู่ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของสังคมได้อยู่แล้ว

ต่าง ๆ ในตลาด จึงเกิดสิ่งที่เรียกว่า ความล้มเหลวของตลาด (Market Failure)¹⁸ ดังนั้น ตามแนวความคิดนี้ การเข้าแทรกแซงจากรัฐจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามที่รัฐควรที่จะเข้าแทรกแซงเพียงเท่าที่จำเป็นและน้อยที่สุด

อนึ่งการเข้าแทรกแซงของรัฐชี้จะนำพามาซึ่งสิ่งที่ดีกว่าเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากบ่อยครั้งที่การเข้าแทรกแซงบ่อยนั้นเกิดผลลัพธ์ในลักษณะที่ไม่พึงประสงค์ (Regulatory Failure) ที่นำพามาซึ่งปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของ หรือเป็นภาระทางด้านงบประมาณของประเทศ ดังเช่น กิจการพลังงานไฟฟ้า นอกจากนี้ยังพบว่าบ่อยครั้งที่การตัดสินใจเข้าควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีในยุคสมัยหนึ่ง ซึ่งต่อมาปัจจัยดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง แต่กฎหมายที่วางอยู่บนพื้นฐานของปัจจัยและเงื่อนไขในยุคเดิม ๆ กลับยังมีผลบังคับใช้อยู่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย และไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหา ในสภาพเศรษฐกิจ สังคม และพัฒนาการของเทคโนโลยีที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวความคิดที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปคือ ได้มีการเรียกร้องให้จำกัดบทบาทของรัฐในการควบคุมและแทรกแซงสังคมและเศรษฐกิจ และรัฐควรปล่อยให้กิจกรรม และความเป็นอยู่ของคนในสังคมขึ้นอยู่กับการแข่งขันอย่างเสรีระหว่างปัจเจกชนตามกลไกตลาด บทบาทของรัฐในการแทรกแซงตลาดจึงกลายเป็นสิ่งสำคัญที่ควรจะถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาและมีการถกเถียงกันเรื่อยมา ปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐไม่ใช่อยู่ที่ประเด็นว่ารัฐไม่ควรมีบทบาทในเศรษฐกิจและสังคม แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่รัฐควรจะไปแทรกแซงเศรษฐกิจสังคมมากหรือน้อยเพียงใด เรื่องใดที่รัฐควรจะไปเกี่ยวข้องรวมถึงลักษณะและวิธีการของการเข้าไปเกี่ยวข้องควรจะเป็นอย่างไร

¹⁸ ความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market Failure) หมายถึงความบกพร่องของกลไกตลาดทำให้ไม่สามารถบรรลุการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือเป้าหมายอื่น ๆ ทางสังคม ทั้งนี้อาจเกิดจากสภาพการณ์ของตลาดในแง่ต่าง ๆ เช่น การผูกขาด การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ การแข่งขันที่มากเกินไป ความไม่เพียงพอของข้อมูลข่าวสาร และผลกระทบจากภายนอก เป็นต้น

รูปแบบสำคัญของการแทรกแซงของรัฐในกิจการทางเศรษฐกิจ โดยทั่วไปมีดังนี้

- รัฐเข้าไปเป็นเจ้าของและดำเนินการเอง และบ่อยครั้งมักจะผูกขาดกิจการนั้น ๆ อาทิ กิจการทำเรือ หรือกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นที่นิยมกันในอดีต แต่ก็เริ่มลดความนิยมลง โดยมีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนมากขึ้น
- รัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมกำกับดูแล (Regulate) ซึ่งในปัจจุบันเป็นแนวทางที่ได้รับความนิยม โดยการทำหน้าที่กำกับดูแลของรัฐนั้นเป็นการกำกับดูแลให้ตลาดมีการแข่งขันที่เป็นธรรมและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขันให้เกิดขึ้นในตลาด กล่าวได้ว่าการทำหน้าที่กำกับดูแลนั้นมีทั้งบทบาทที่เป็นผู้ตัดสินระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน และผู้ไกล่เกลี่ยประสานผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ให้บริการ

บทบาทหน้าที่ของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมสมัยใหม่ มีการยอมรับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยอนุญาตให้รัฐบาลสามารถทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญสามประการดังนี้

- (1) หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม เพื่อผลิตสินค้า หรือบริการสาธารณะ
- (2) หน้าที่กระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อให้สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นได้แจกจ่ายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้กันอย่างทั่วถึง
- (3) หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม อาจกล่าวได้ว่า หน้าที่ทางเศรษฐกิจทั้งสามประการดังกล่าวถือว่าเป็นหน้าที่จำเป็นขั้นพื้นฐานของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการที่รัฐบาลทำหน้าที่ดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกันไป แล้วแต่กรณีของปัญหาหรือสถานการณ์ เช่น การวางหลักเกณฑ์การควบคุมกำกับดูแลอุตสาหกรรม หรือการใช้นโยบายภาษีอากรและการคลัง เป็นต้น

บทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐนั้นมีอยู่อย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐควรทำหน้าที่เป็นผู้วางกฎเกณฑ์ (Rule Maker) ผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Policeman) และผู้ตัดสิน (Judge) เท่านั้น นอกจากนี้กฎระเบียบของรัฐควรสร้างแรงจูงใจ และส่งเสริม

ให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่เมื่อใดที่กลไกตลาดทำหน้าที่ไม่ดี การใช้นโยบายการเข้าแทรกแซงโดยวิธีการใด ๆ ย่อมต้องพิจารณาเป็นกรณีไป

ลักษณะของโครงสร้างตลาดที่แตกต่างกันย่อมต้องการลักษณะทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่แตกต่างกันทั้งด้านขอบเขตและรายละเอียด ในบางครั้งอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ อาจมีตลาดย่อย ๆ ซึ่งมีโครงสร้างตลาดที่แตกต่างกัน เช่น ในตลาดการให้บริการไฟฟ้าที่มีโครงสร้างตลาดแตกต่างกันในแต่ละส่วนของกิจการ การใช้กฎระเบียบหรือแนวทางการกำกับดูแลรูปแบบเดียวย่อมไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพสูงสุดหรือบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างตลาดการให้บริการการไฟฟ้าในส่วนผลิตกับการให้บริการไฟฟ้าในส่วนระบบส่งและจำหน่าย

ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐ

เนื่องจากการแทรกแซงของรัฐส่วนใหญ่ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของกฎหมายหรือกฎระเบียบจะก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ไม่ว่าจะมากหรือน้อย เพราะโดยทั่วไปแล้วการแทรกแซงของรัฐที่มุ่งควบคุม หรือกำกับดูแลนั้นมักจะผลักระยะหรือหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกิดจากกระบวนการควบคุมกำกับดูแลไปสู่ผู้ประกอบการที่ถูกกำกับดูแล (Regulated Firms) และแก่บุคคลในสังคมทั้งหมดด้วย ซึ่งภาระดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดต้นทุนที่เป็นภาระเพิ่มขึ้นแก่ผู้ประกอบการ ดังนั้นหากมองในแง่การแข่งขันในตลาดโลกหรือตลาดในระดับประเทศ การมีกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากเกินไปจนความจำเป็นในกิจกรรมที่ต้องมีการแข่งขันในเวทีระดับโลกผู้ประกอบการไทยก็จะต้องเสียเปรียบต่อผู้ประกอบการจากประเทศอื่น ๆ ที่มีกฎระเบียบที่น้อยกว่า (Less Regulation) เพราะผู้ประกอบการจากประเทศอื่นจะมีต้นทุนในการประกอบการที่น้อยกว่า โดยเฉพาะภาระหรือต้นทุนที่เกิดจากกฎหมายและระเบียบ (Regulatory Costs) ดังนั้น การแทรกแซงโดยรัฐนั้นควรจะเป็นทางเลือกสุดท้าย (Last Choice) ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Regulation) ซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะเข้ามาแทรกแซงในกรณีที่เป็นเช่นนั้น อาทิ ในกิจการบริการสาธารณะ กิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคง เพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายใต้การกำกับดูแลที่จะก้าวไปสู่การแข่งขันในระดับระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่

โดยสรุปแล้ว บทบาทที่เหมาะสมของรัฐในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันและมีพื้นฐานทางด้านกลไกตลาดนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถกำหนดให้ชัดเจนได้ง่ายนัก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องความเหมาะสมระหว่างการเข้าแทรกแซงของรัฐกับการดำเนินไปตามกลไกตลาด หรือปัญหาในเรื่องการหาวิธีการที่ดีที่สุดในการออกกฎระเบียบเพื่อประกันให้กลไกตลาดเกิดขึ้น

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้นได้เดินตามแนวความคิดระบบเศรษฐกิจแบบตลาดหรือแบบเสรีนิยม ดังได้ปรากฏในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540¹⁹ เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 87 ได้วางกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Public Policy) ไว้ว่ารัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายตามหลักเศรษฐกิจแบบระบบตลาด (Market Economy) ที่ปล่อยให้กลไกของตลาดเป็นฟันเฟืองในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยจะเปิดกว้างและปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้รัฐควรต้องไม่เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและหากดำเนินการอยู่ก็ต้องลดบทบาทของการเป็นผู้ดำเนินกิจการในทางเศรษฐกิจลง (Operator) ทั้งนี้ รัฐไม่ควรประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนในทางเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลควรจะมีบทบาทหรือทำหน้าที่เพียงแต่เป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) และเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจแทน เพื่อให้การแข่งขันดำเนินไปอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) มีการให้การคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเพียงพอ (Consumer Protection) และป้องกันการผูกขาดที่อาจมีผลร้ายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น (Anti-Competition Prevention)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญเองก็ยังกำหนดว่าอีกรัฐบาลควรต้องลดการควบคุมกำกับดูแลและออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (Deregulation) อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการเป็นเจ้าของและ

¹⁹ มาตรา 87...

“รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

ดำเนินการเองหรือออกกฎระเบียบควบคุมนั้น อาจกระทำได้ในกรณีที่มีเหตุอันจำเป็นเท่านั้น อย่างเช่น เพื่อประโยชน์ในด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ (Public Security) เพื่อการรักษาคุ้มครองผลประโยชน์โดยส่วนรวม (Public Interest) หรือเพื่อการจัดให้มีบริการสาธารณะที่จำเป็น (Public Service) เป็นต้น ซึ่งรูปแบบของการแทรกแซงของรัฐอาจอยู่ในรูปนโยบาย (Policy) หรือกฎระเบียบ (Regulation) โดยจะเป็นการควบคุมราคา (Price Control) การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) การเป็นเจ้าของกิจการและดำเนินการเอง (Ownership and Operation) การให้เงินอุดหนุนกิจการที่ประสบปัญหา (Subsidization) การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศไทย (Exchange Control) ภาษีอากร (Taxation) และการโอนกิจการมาเป็นของรัฐ (Nationalization) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในประเทศไทยหลังจากยุครัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นได้อิงแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรี ที่ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก รัฐจะเข้าไปแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องก็แต่ในกรณีที่มีเหตุอันจำเป็น

4.3.1 หลักการพื้นฐาน

นอกจากแนวความคิดว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับประเด็นว่า รัฐควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมในตลาดของเอกชนหรือไม่ และหากรัฐควรเข้าไปแทรกแซง รัฐควรมีบทบาทเพียงใด และควรแทรกแซงในเรื่องใด แต่ก็ไม่ได้ตอบคำถามที่ว่าเมื่อไรและด้วยวิธีการแทรกแซงอย่างไรจึงจะเหมาะสม ซึ่งก็มีหลายทฤษฎีที่ได้นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่จากการศึกษามีความเห็นที่แนวความคิดของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลนั้นน่าจะเหมาะสมที่สุดในการตอบคำถามดังกล่าว เพราะเป็นแนวความคิดที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบันที่จะระบุและกำหนดสถานการณ์ วิธีการ และขอบเขตที่เหมาะสมในการตัดสินใจแทรกแซงกิจการด้านเศรษฐกิจ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลนั้น รัฐมักจะเข้าไปควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐศาสตร์ เมื่อตลาดมีแนวโน้มที่จะเกิดความล้มเหลว ซึ่งโดยทั่วไปตลาดล้มเหลวอาจเกิดขึ้นได้ในกรณี

4.3.1.1 ความไม่สมบูรณ์ของตลาด (Imperfect Market)

ด้วยความจริงที่ว่า ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Market) เป็นเพียงระบบในอุดมคติซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง และตลาดที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์²⁰ ด้วยสาเหตุมากมาย ทั้งในเรื่องของความไม่เท่าเทียมกันในด้านความรู้ หรือข้อมูลเกี่ยวกับสภาพตลาด การขาดการเคลื่อนย้ายทรัพยากร การผูกขาดตัดตอน และการร่วมมือกันระหว่างผู้ผลิต เป็นต้น สิ่งที่เกิดขึ้นอยู่เป็นธรรมดาในตลาดเหล่านี้ เป็นเครื่องยืนยันได้เป็นเครื่องยืนยันได้เป็นอย่างดี และนำมาซึ่งแนวคิดในเรื่องการเข้าแทรกแซงในระบบตลาดโดยรัฐบาล เพื่อลดความไม่สมบูรณ์ของตลาดลง

4.3.1.2 ผลภายนอก

ผลกระทบภายนอก (Externality) ในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง กิจกรรมที่ส่งผลกระทบในทางบวกและลบต่อกิจกรรมอื่น โดยที่กิจกรรมอื่นที่ได้รับผลกระทบเหล่านั้นไม่มีส่วนในรายจ่ายหรือรับค่าใช้จ่าย

โดยปกติอรรถประโยชน์จากสินค้าจะตกแก่ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้านั้นมา โดยเฉพาะตัว โดยจะไม่กระทบกระเทือนต่อระดับอรรถประโยชน์ รูปแบบการบริโภค หรือการตัดสินใจใน กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะทำของบุคคลอื่น แต่ในบางกรณี การบริโภคสินค้าดังกล่าวอาจส่งผลกระทบภายนอก กล่าวคือ มีผลต่อการบริโภคหรือการผลิตของผู้บริโภคหรือผู้ผลิตรายอื่น ๆ ได้เช่น การผลิตสินค้าที่กระบวนการผลิตก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นการก่อความเสียหายต่อสังคม และเกิดเป็นค่าใช้จ่ายทางสังคม (Social Cost)²¹ ซึ่งจะต้องรวมเข้าเป็นต้นทุนของสินค้าอย่างหนึ่ง แต่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคส่วนใหญ่มักมองข้ามค่าใช้จ่ายชนิดนี้ เนื่องจากมิใช่ค่าใช้จ่ายของกิจการ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม และราคาขายของสินค้าก็มิใช่ราคาที่สะท้อนถึงมูลค่าที่แท้จริงของสินค้า

²⁰ รัตนา สายคณิต และ ชลลดา จามรกุล, หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเอียร์บีคัพบลิชเซอร์, 2538), หน้า 85.

²¹ Stephen Bryer, Regulation and Its Reform (Boston: Harvard University Press, 1994), p.23.

ซึ่งในกรณีนี้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม

เห็นได้ว่า ความล้มเหลวของกลไกตลาดเกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัยหรือต้นทุนจากภายนอกเข้ามาแทรกแซง เพราะโดยส่วนใหญ่ปัจจัยหรือต้นทุนจากภายนอกเกิดแก่สังคม ซึ่งก็ไม่ได้คิดคำนวณรวมไว้ในต้นทุนของการบริโภคหรือการผลิต (Production Costs) ปัญหาของต้นทุนจากภายนอกมักเกี่ยวข้องกับสินค้าสาธารณะ (Public Goods)²² หรือสมบัติสาธารณะที่ประชาชนเป็นเจ้าของร่วมกัน (Common Property) ตัวอย่างเช่น การปล่อยมลพิษสู่บรรยากาศอากาศหรือแม่น้ำลำคลอง (Pollution) หรือการบรรทุกน้ำหนักเกินของรถบรรทุก (Over-Weight Truck) เป็นต้น

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของผลกระทบจากภายนอกคือในอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้า โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าอาจปล่อยฝุ่นควันหรืออากาศเสียสู่ชั้นบรรยากาศซึ่งอากาศก็ถือเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) หรือสมบัติสาธารณะที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วม (Common Property) โดยทั่วไปต้นทุนนี้ผู้ผลิตมักไม่ได้รวมไว้ในต้นทุนการผลิตสินค้า หากมิได้มีกฎเกณฑ์ที่กำกับดูแลที่เหมาะสม ผู้ผลิตและผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับสินค้าประเภทนี้มีได้รับผิดชอบภาระในเรื่องมลภาวะที่เกิดขึ้นกับสินค้าสาธารณะ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติระบบตลาดก็ไม่ได้ให้แรงจูงใจในการลดมลพิษหรือรักษาสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันนักวิชาการบางคนเห็นว่าหากขาดการกำกับดูแลที่เหมาะสมในเรื่องนี้ เพราะระบบตลาดที่ขาดการควบคุมในปัญหาดังกล่าวนี้จะเป็นตัวส่งเสริมให้มีการปลดปล่อยมลพิษเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น หากไม่มีการควบคุมโรงงานในการปลดปล่อยมลพิษ โรงงานก็จะนิ่งเฉยไม่ยอมลงทุนติดตั้งเทคโนโลยีที่ช่วยลดมลพิษ เพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตและทำให้เสียเปรียบในทางการค้า อันเนื่องมาจากต้นทุนของสินค้าเพิ่มขึ้น ดังนั้น การควบคุมกำกับดูแลของรัฐในเรื่องนี้ที่เหมาะสมจึงอาจต้องใช้วิธีการทั้งการบังคับควบคุม (Command and Control Regulation) ในรูปของกฎหมายและคำสั่ง และการใช้ระบบจูงใจ (Incentive Regulation) ผ่านระบบภาษีควบคู่กัน

²² สินค้าสาธารณะ (Public Goods) คือ สินค้าที่ทุกคนในสังคมเป็นเจ้าของร่วมกันและทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปใช้แล้วไม่มีสิทธิที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่นใช้ อย่างไรก็ตามการใช้ประโยชน์สินค้าสาธารณะจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสมและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือต้องไม่รบกวนการใช้ประโยชน์ของผู้อื่นด้วย

นอกจากนี้ผลภายนอกยังอาจปรากฏในรูปของผลประโยชน์ภายนอก หรือผลดีภายนอก ดังเช่นในกรณีของกิจการสาธารณะ ซึ่งโดยธรรมชาติของกิจการสาธารณะ จะเป็นกิจการหรือสินค้าที่โดยทั่วไปจะไม่ประกอบการหรือผลิตโดยภาคเอกชน เช่น กิจการ ตำรวจ ทหาร ซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะบริสุทธิ์ (Pure Public Goods)²³ ผู้บริโภคจะไม่แสดงถึง ความต้องการในสินค้าประเภทนี้ เนื่องจากต้องการขอให้ผู้อื่นแสดงความต้องการและซื้อหรือจัดหาให้มีขึ้น ผู้ที่มีได้แสดงความต้องการก็จะได้รับประโยชน์ไปด้วยโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นการส่งผลกระทบต่อภายนอกในทางบวก แต่อย่างไรก็ดีผลภายนอกลักษณะนี้ จะมีผลเป็นการบิดเบือนระดับความต้องการที่ปรากฏในตลาดทำให้ไม่สามารถสะท้อนถึงราคาที่แท้จริง แต่กลับส่งผลให้ระดับราคาต่ำกว่าความเป็นจริง จึงไม่มีแรงจูงใจให้ผู้ผลิตเข้ามาแข่งขันในตลาดกิจการดังกล่าว แต่เนื่องจาก แท้ที่จริงแล้วสินค้าหรือบริการดังกล่าวเป็นที่ต้องการ และมีความจำเป็น หากไม่มีการผลิตที่เพียงพออาจนำมาซึ่งความยุ่งยากทางสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อให้เกิดการผลิตและกำหนดปริมาณการผลิตสินค้าและบริการให้เพียงพอ

4.3.1.3 การผูกขาดโดยธรรมชาติ

การผูกขาด (Monopoly) หมายถึง กรณีที่ตลาดมีผู้ประกอบการขาย หรือผลิตเพียงรายเดียวหรือกลุ่มบริษัทรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าหรือปริมาณสินค้าในตลาด ดังนั้น การผูกขาดทำให้ราคาของสินค้ามีแนวโน้มสูงหรือต่ำได้ เมื่อเปรียบเทียบกับราคาตลาดในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ ในกรณีของกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยเป็นการผูกขาดที่เกิดจากกฎหมายให้อำนาจรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการแต่เพียงรายเดียว อาทิเช่น ในกิจการไฟฟ้า ที่ให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งภายใต้หน่วยรัฐวิสาหกิจเดียวกัน คือ การไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานนี้แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น

²³ ไกรยุทธ์ ธีรธยา คีนันท์, “ทฤษฎีความล้มเหลวภาครัฐ,” เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540): 5.

นอกจากนี้ยังเป็นผลมาจากการประหยัดจากขนาดของผู้ผลิต (Economies of Scale) ที่ต้องมีการลงทุนขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมบางชนิด การผูกขาดจะเป็นอุปสรรคปิดกั้นคู่แข่งไม่ให้เข้ามาในกิจการนั้นๆ หากมีการผูกขาดเป็นเวลานาน รัฐบาลอาจต้องสลายการผูกขาดดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนของโรงผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของค่านิยมความหมายของการผูกขาดโดยทั่วไป

ในการผลิตสินค้าบางประเภท ซึ่งเป็นสินค้าที่ต้องอาศัยเงินลงทุนสูง และมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)²⁴ กล่าวคือ เป็นการผูกขาดอันเนื่องมาจากธรรมชาติของกระบวนการผลิตที่มีลักษณะต้นทุนต่อหน่วยลดลงเมื่อผลิตในปริมาณที่เพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการผลิตที่ลักษณะประหยัดจากขนาด (Economies of Scales) ซึ่งจะเกิดขึ้นกับสินค้าที่มีกระบวนการผลิตสลับซับซ้อน และต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก ในกรณีดังกล่าวต้นทุนของผู้ผลิตจะลดลงเรื่อย ๆ เมื่อขยายปริมาณการผลิตให้สูงขึ้นตามความต้องการตลาด ดังนั้น ทำให้ผู้ผลิตรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดนี้ได้ เนื่องจากไม่สามารถผลิตแข่งขันด้วยต้นทุนที่เท่ากันได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าด้วยผลตอบแทนที่ต่ำ จึงไม่เกิดแรงจูงใจให้ผู้ผลิตรายใหม่ ๆ เข้าสู่ตลาด เมื่อเป็นเช่นนี้ ตลาดสินค้าประเภทนี้จึงมีลักษณะถูกผูกขาด โดยผู้ผลิตรายอื่นสมัครใจที่จะไม่เข้าร่วมแข่งขันในตลาดนี้ หรือหากมีความต้องการจริง ก็ไม่สามารถแข่งขันได้

การผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นสิ่งที่สังคมสามารถยอมรับได้ การผูกขาดโดยธรรมชาติเกิดขึ้นเมื่อมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวที่ผลิตสินค้าหรือให้บริการในตลาด ตัวอย่างของการผูกขาดโดยธรรมชาติ คือ ในกิจการประปา กิจการโทรศัพท์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการสายส่งและสายจำหน่ายไฟฟ้า การผูกขาดโดยธรรมชาติในกิจการดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในกิจการไฟฟ้า อาจทำให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต (Economies of Scale) ได้ เพราะการให้บริการหรือผลิตสินค้าที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้น ผู้ประกอบการเพียงรายเดียวจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด กล่าวคือ ผู้ประกอบการเพียงรายเดียวสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริการทั้งหมดได้ หรือเป็นกรณีที่มีการลง

²⁴ Stephen Bryer, *Regulation and Its Reform* (Boston: Harvard University Press, 1994), pp.15-16.

ทุนเบื้องต้นในอุตสาหกรรมประเภทนี้มีค่อนข้างสูงมาก ดังนั้น การมีผู้ประกอบการมารายล้อม ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจมากนัก ในทางตรงกันข้ามกลับอาจก่อให้เกิดการลงทุนที่สูญเสียเปล่าและซ้ำซ้อน ผู้ประกอบการอาจไม่ได้กำไรจากการประกอบการที่มีการแข่งขันกัน นอกจากนี้ สินค้าหรือบริการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติมีลักษณะพิเศษดังนี้

- (1) เป็นการให้บริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ในกิจการไฟฟ้า
- (2) ไม่มีสินค้าหรือบริการอื่นที่สามารถทดแทนได้
- (3) สินค้าหรือบริการของการผูกขาดโดยธรรมชาติไม่สามารถเก็บกักตุนไว้ได้
- (4) สินค้าหรือบริการไม่สามารถโอนหรือแลกเปลี่ยนกันได้ระหว่างผู้รับบริการ

การใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดไม่เหมาะสมที่จะนำมาเยียวยาหรือบังคับ การผูกขาดโดยธรรมชาติ การพยายามให้มีผู้ประกอบการแข่งขันในกิจการผูกขาดธรรมชาติจะนำมาซึ่งความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแทรกแซงของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการผูกขาดโดยธรรมชาติ คือ ยังคงปล่อยให้ผู้ผูกขาดสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ แต่จะกำหนดระดับอัตราของราคาสินค้าหรือบริการโดยใช้หลักเกณฑ์ต้นทุนของบริการ (Cost of Service) ในทางทฤษฎีวิธีการนี้ทำให้สังคมยังคงได้รับประโยชน์ของการประหยัดขนาดโดยการผลิต (Economies of Scale) โดยไม่มีผลในทางลบจากการผูกขาด

สำหรับการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของนิยามความหมายของการผูกขาดโดยทั่วไป แต่ต่างกันตรงที่ส่วนใหญ่แล้วการผูกขาดโดยธรรมชาติเป็นสิ่งที่สังคมสามารถยอมรับได้ ทั้งนี้เนื่องจากโดยลักษณะแล้ว การผูกขาดโดยธรรมชาติจะเกิดขึ้นเมื่อกิจกรรมประเภทนั้นมีระดับการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ในระดับที่สูง ทำให้ต้องการอุปสงค์ (Demand) ในระดับที่สูงมากจึงจะสามารถผลิตสินค้าและบริการได้ในระดับที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นหากรัฐต้องการที่จะให้การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเกิดขึ้นรัฐจะต้องยินยอมให้มีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวเข้ามาดำเนินการผลิตสินค้าและบริการนั้น ๆ²⁵ หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งการผูกขาดโดยธรรมชาติจะเกิดขึ้นเมื่อมีผู้

²⁵ นอกจากนี้ สินค้าหรือบริการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติมีลักษณะพิเศษดังนี้

- (1) เป็นการให้บริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น
- (2) ไม่มีสินค้าหรือบริการอื่นสามารถมาทดแทนได้

ประกอบการเพียงรายเดียวสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการหรือผู้บริโภคทั้งหมดในสังคมได้ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากการลงทุนเบื้องต้นในอุตสาหกรรมประเภทนี้มีค่อนข้างสูงมาก (Significant Investment) ดังนั้นการมีผู้ประกอบการมากมายไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจมากนัก และหากยินยอมให้มีผู้ประกอบการมากกว่าหนึ่งรายอาจก่อให้เกิดการลงทุนที่สูญเปล่าและซ้ำซ้อน (Duplicate Investments) และท้ายสุดผู้ประกอบการทุกรายจะต้องล้มเลิกกิจการไปเนื่องจากไม่ได้กำไรจากการประกอบการที่มีการแข่งขันกัน ตัวอย่างของการผูกขาดโดยธรรมชาติที่เกิดขึ้น คือ กิจการไฟฟ้า กิจการประปา หรือกิจการบริการโทรศัพท์ เป็นต้น

จากเหตุผลข้างต้นการใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาเยียวยาหรือบังคับใช้กับการผูกขาดโดยธรรมชาติเนื่องจากโดยสภาพแล้วไม่สามารถสร้างการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการให้เกิดขึ้นในตลาดได้ในตลาด ฉะนั้น การเยียวยาหรือการแทรกแซงของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการผูกขาดโดยธรรมชาติจึงจำเป็นต้องกระทำโดยปล่อยให้ผู้ผูกขาดสามารถดำเนินกิจการโดยผูกขาดต่อไปได้ โดยรัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อควบคุมราคา และคุณภาพของการให้บริการแทน

4.3.1.4 การแข่งขันที่ทำลายกันเอง (Destructive Competition)

ในบางกรณี รัฐบาลได้เข้ากำกับดูแลตลาดที่เกิดการแข่งขันที่มีการทำลายกันเอง โดยพยายามกำกับดูแล ไม่ให้การแข่งขันในตลาดกลายเป็นการแข่งขันที่ทำลายกันเอง (Destructive Competition) ในทางเศรษฐศาสตร์ การแข่งขันที่ทำลายกันเองหมายถึงตลาดที่มีการแข่งขันสูงมาก (Excessive Competition) จนเกินสมควรและมีแนวโน้มส่งผลให้ผู้ประกอบการหลายรายต้องออกจากตลาดและท้ายที่สุดจะเหลือเพียงผู้ประกอบการรายเดียวที่ยังคงให้บริการต่อไปได้ และนำไปสู่ปัญหาการผูกขาดในที่สุด

กล่าวได้ว่าการแข่งขันที่ทำลายกันเองจะทำลายความมีประสิทธิภาพของระบบตลาด (Market Efficiency) เนื่องจากอุตสาหกรรมมีการแข่งขันสูงหรือมากเกินไป และจะส่งผลให้มีความสามารถในการผลิตสินค้าหรือบริการมากเกินไปเกินความต้องการของตลาด จึงเกิดมีการตัดราคาของสินค้าและค่าบริการ (Predatory Pricing) ทำให้ผู้ประกอบการบางราย

(3) สินค้าหรือบริการของการผูกขาดโดยธรรมชาติไม่สามารถเก็บกักตุนไว้ได้

(4) สินค้าหรือบริการไม่สามารถโอนหรือแลกเปลี่ยนกันได้ระหว่างผู้รับบริการ

โดยเฉพาะรายย่อยที่มีทุนน้อยต้องออกจากการแข่งขันที่เข้มข้น และกลไกของตลาดที่มีการแข่งขันโดยเสรีต้องสูญเสียดุลยภาพไป (Economic Equilibrium) ซึ่งการมีความสามารถในการแข่งขันมากในตลาดดูเหมือนจะเป็นสิ่งดีต่อผู้บริโภคเพราะราคาของสินค้าและบริการจะลดลง แต่ความจริงแล้วเป็นประโยชน์ที่ได้รับในระยะสั้น แต่ในระยะยาวแล้วอาจส่งจะเป็นผลเสียอย่างมากเพราะการตัดราคากันจะส่งผลให้หลายบริษัทต้องออกจากระบบตลาด อันเนื่องมาจากการแข่งขันทางด้านราคาที่ดุเดือด และการลดลงของจำนวนผู้ประกอบการเหล่านี้สมดุลของระบบตลาดก็จะเปลี่ยนแปลง และจะกลายเป็นตลาดที่รวมตัวกันสูงมีแนวโน้มที่จะผูกขาดต่อไปในอนาคต เช่น การลงทุนในกิจการประเภทนี้จะมีน้อยลงเพราะผู้ประกอบการคิดว่าอาจไม่คุ้มทุน หากลงทุนในตลาดที่มีการตัดราคากันสูง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการอยู่ในตลาดแล้วหรือผู้ประกอบการใหม่ที่อยากเข้าสู่ตลาดประเภทนี้ นอกจากนี้ การประกอบกิจการโดยการตัดราคาแล้วแทบจะไม่มีกำไร จะทำให้ผู้ประกอบการไม่อยากจะปรับปรุงเทคโนโลยีหรือลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ ๆ รวมทั้งปรับปรุงบริการหรือสินค้า จนในบางครั้งอาจเกิดการขาดแคลนขึ้นได้ หากมีผู้ประกอบการเหลืออยู่น้อยในตลาด ซึ่งทั้งหมดนี้จะไม่เป็นผลดีต่อระบบตลาดและผู้บริโภคโดยรวมในระยะยาว เพราะผู้ประกอบการมุ่งเน้นแข่งขันทางด้านราคาเป็นหลักจนละเลยคุณภาพของสินค้าหรือบริการ

4.3.1.5 การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ (Inadequate Information)

เงื่อนไขหลักประการสำคัญอันหนึ่งของการแข่งขันในระบบตลาดสมบูรณ์ได้แก่การที่ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดต่างก็มีความรู้อย่างสมบูรณ์ในเรื่องข้อมูลข่าวสารของตลาดและราคาของสินค้าที่ซื้อขายกัน กล่าวคือ รู้ข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของราคาตลาด ปริมาณการซื้อขายและแหล่งที่สามารถซื้อหาสินค้าได้อย่างเพียงพอที่สามารถใช้ในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล จึงไม่มีใครสามารถมาหลอกลวงหรือกำหนดราคาที่แตกต่างกันจากผู้ประกอบการรายอื่นได้ ดังนั้น หากผู้ขายรายใดตั้งราคาสินค้าไว้สูงกว่าผู้ขายรายอื่น ๆ ผู้ซื้อที่มีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอก็จะไม่ซื้อจากผู้ขายรายนั้น แต่จะไปซื้อรายที่ถูกกว่า และผู้ขายที่ตั้งราคาสูงก็จะทำการปรับลดราคาของตนเองลงมาโดยอัตโนมัติ

แต่อย่างไรก็ตาม ในยุคที่มีตลาดที่ซับซ้อนและผู้ซื้อหรือผู้ขายไม่อาจหรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะมีการปกปิดข้อมูลหรือข้อมูลที่สามารถเข้าสู่ได้มีไม่เพียงพอ ตัวอย่างเช่น บริษัทมักจะไม่นิยมนเปิดเผยข้อมูลที่มีส่งผลต่อการ

ลดยอดขายของสินค้าหรือการเพิ่มเงินเดือนของลูกค้า ล้วนแต่เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (อนึ่งในทางปฏิบัติแล้วรัฐจำเป็นจะต้องแยกแยะ ระหว่างปัญหาในเรื่องการมีข้อมูลไม่ครบถ้วน ออกจากปัญหาการมีข้อมูลสมบูรณ์และสามารถเข้าถึงได้ (Adequate and Available Information) แต่ประชาชนทั่วไปก็ไม่สามารถที่จะรับรู้หรือเข้าใจและใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านี้ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ)

ปัญหาของการมีข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอเกิดขึ้นมากในอุตสาหกรรมอาหารและยา เพราะโดยส่วนใหญ่ผู้บริโภคอาจได้รับข้อมูลไม่เพียงพอ ดังนั้น เพื่อที่จะช่วยผู้บริโภคในการตัดสินใจเลือกซื้อที่ถูกต้องตามที่ต้องการหรือเหมาะสม รัฐบาลจึงบังคับให้ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องต้องเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและเพียงพอต่อผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น อาหารหรือยาจำเป็นต้องปิดป้าย ฉลากหรือเอกสารกำกับที่บอกรายละเอียดของส่วนประกอบหรือส่วนผสมที่ใช้ในการผลิต เป็นต้น

ในอุตสาหกรรมวิทยุหรือโทรทัศน์ได้มีการพัฒนาหลักความยุติธรรม (Fairness Doctrine) กำหนดห้ามการแพร่ภาพแพร่เสียงข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ไม่เป็นธรรมหรือบิดเบือน โดยการป้อนข้อมูลเพียงด้านเดียวของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ผู้ประกอกรวิทยุและโทรทัศน์ต้องเปิดเผยข้อมูลทุก ๆ ด้านแก่ประชาชนผู้ต้องการรับรู้ข่าวสารอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ สำหรับในธุรกิจหลักทรัพย์ รัฐบาลจึงกำหนดห้ามการเผยแพร่ข้อมูลที่ไม่จริงหรือไม่สมบูรณ์ โดยมีเจตนาบิดเบือนหรือไม่สุจริต และการใช้ข้อมูลที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้อง (Insider Trading) ทั้งนี้ เพื่อต้องการคุ้มครองนักลงทุนได้รับข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจและรักษาระบบการซื้อขายหลักทรัพย์ให้เป็นไปอย่างเป็นธรรมต่อนักลงทุนทุกฝ่าย

4.3.1.6 ความล้มเหลวของระบบตลาดในกิจการไฟฟ้า

เมื่อพิจารณาสาเหตุการล้มเหลวของตลาดข้าง ควบคู่กับสภาพธรรมชาติของการให้บริการกิจการไฟฟ้าซึ่งเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สำคัญของแต่ละประเทศ และอาจเกิดลักษณะเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับระบบส่ง (Transmission) และจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) สำหรับประเทศที่ดำเนินกิจการไฟฟ้าในรูปแบบรวมตัวตามแนวตั้ง (Vertically integrated system) จึงทำให้ระบบตลาดของกิจการดัง

กล่าวว่ามีลักษณะไม่สมบูรณ์ เนื่องจากกลไกราคาไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างเหมาะสม และมีลักษณะเป็นตลาดล้มเหลว (Market Failure)

ความล้มเหลวของระบบตลาดในกิจการไฟฟ้าดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรในกิจการนี้เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เนื่องจากกิจการไฟฟ้าทั้งในส่วนของบริษัทส่งและระบบจำหน่ายเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ แต่บริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคลทั่วไป ดังนั้น ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย รัฐจะเป็นผู้ผูกขาดการดำเนินกิจการไฟฟ้าด้วยตนเอง กล่าวคือ รัฐจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจทั้งในเรื่องนโยบายการผลิตและอัตราค่าบริการ ซึ่งกระบวนการตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้ มักจะถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง²⁶ กล่าวคือ จะมีแรงจูงใจให้ตัดสินใจเพื่อประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าจะตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของกิจการ ทำให้การกำหนดราคาถูกบิดเบือน และไม่สะท้อนถึงราคาที่แท้จริงของสินค้าและบริการ ทำให้มีผลผลิตไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมทั้ง อาจส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังการขยายการผลิตและการลงทุนในอนาคต

ในทางตรงกันข้าม หากรัฐยินยอมให้เอกชนสามารถดำเนินกิจการไฟฟ้าได้ ในขณะที่สภาพความล้มเหลวของตลาด ก็มีผลผลักดันให้รัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของกิจการของเอกชนเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการใช้อำนาจผูกขาดของกิจการในทางที่ไม่เป็นธรรมต่อสังคม หรือหาประโยชน์ให้ตนเองเกินสมควร อย่างไรก็ตาม ใน การเข้ากำกับควบคุมอย่างเข้มงวดของรัฐ ก็อาจทำให้ความคล่องตัวในการดำเนินงาน รวมทั้ง อาจบั่นทอนแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเอกชนได้เช่นกัน

4.3.2 ความจำเป็นในการนำหลักกฎหมายเศรษฐกิจมาปรับใช้แก่กิจการไฟฟ้า

การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแทรกแซงและควบคุมให้ระบบตลาดที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดำเนินไปอย่างถูกต้องเหมาะสม และในบางครั้งอาจมีขึ้น

²⁶ David M. Newbery, Competition and Regulation in the Electricity Industry [Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT106.htm [2001 December 20].

เนื่องจากเหตุผลและสภาพบังคับทางการเมือง สำหรับกิจการไฟฟ้า ซึ่งมีธุรกิจบางส่วนเป็น กิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (โดยเฉพาะกิจการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบส่ง และระบบจำหน่ายไฟฟ้า) นั้น รัฐจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำกับดูแลทางเศรษฐกิจกับ กิจการในลักษณะนี้ ด้วยสาเหตุและวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

4.3.2.1 ความคุ้มครองใช้อำนาจผูกขาด

ลักษณะของตลาดที่มีการผูกขาดโดยทั่วไป คือ มีผู้ประกอบการราย หนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งครอบครองส่วนแบ่งตลาดได้อย่างมีนัยสำคัญ ลักษณะสินค้าไม่สามารถทด แทนได้ด้วยสินค้าของผู้ประกอบการรายอื่น²⁷ ทั้งนี้หากกล่าวถึงผู้มีอำนาจผูกขาด (Monopolist) จึงหมายถึง องค์กรธุรกิจที่มีขนาดใหญ่และครอบครองส่วนแบ่งส่วนใหญ่ หรือผู้มีอำนาจผูก ขาดสามารถกระทำการใด ๆ ที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อสภาพตลาดโดยรวม โดยการอาศัย อำนาจจากการมีส่วนแบ่งในตลาดจำนวนมาก หรือที่เรียกว่า อำนาจเหนือตลาด (Market Power) ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเช่นนี้สามารถกำหนดทิศทางของปริมาณสินค้าและราคา เช่น อาจกำหนดราคาให้สูงกว่าระดับราคาที่เหมาะสม²⁸ หรือลดปริมาณการผลิตลง เพื่อให้ ปริมาณสินค้าในตลาดมีน้อย ทำให้ราคาสูงขึ้น แม้ว่าผลกระทบดังกล่าวจะทำให้ความต้องการ สินค้าลดลง แต่สามารถชดเชยได้จากรายได้จากการขายสินค้าที่เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

สภาวะตลาดเช่นนี้อาจมีผู้ประกอบการรายอื่นแข่งขันกันในตลาด แต่ บริษัทเหล่านั้นมีส่วนแบ่งในการตลาดที่น้อยกว่ามากจนไม่สามารถกระทำการใด ๆ ให้เกิดผล กระทบต่อผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดไปในที่สุด สภาพการณ์เช่นนี้ อาจนำมาซึ่งการ ใช้อำนาจผูกขาด หรือการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อป้องกันความสูญเสียทาง เศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้น รัฐจึงควรออกกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดขอบเขตในการดำเนินธุรกิจของ กิจการที่มีลักษณะผูกขาดนั้น สำหรับตัวอย่างในกรณีของกิจการไฟฟ้า เช่น รัฐอาจกำหนดมูลค่า ผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะได้รับจากการลงทุนในกิจการไฟฟ้า (Rate-of-Return

²⁷ C.D.Foster, *Privatization, Public Ownership and The Regulation of Natural Monopoly*. (Blackwell Publisher, 1992), p. 198.

²⁸ Stephen Bryer, *Regulation and Its Reform*. (Harvard University Press : 1994), p. 15.

Regulation) ได้ไม่เกินมูลค่าหนึ่งที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถปรับราคาค่าไฟฟ้าได้ตามอำเภอใจ

4.3.2.2 ป้องกันการเลือกปฏิบัติทางด้านราคา (Price Discrimination)

การเลือกปฏิบัติทางด้านราคา หมายถึง ²⁹ การที่ผู้ผลิตขายสินค้าชนิดเดียวกันให้กับผู้บริโภคแต่ละราย ด้วยราคาที่แตกต่างกัน ซึ่งโดยปกติ การกำหนดราคาในลักษณะดังกล่าว จะไม่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้ที่สามารถซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการได้ในราคาถูกกว่าผู้ซื้อรายอื่น จะนำสินค้ากลับมาขายแก่ผู้ซื้อรายอื่น ๆ ในราคาต่ำกว่าราคาของผู้ประกอบการกำหนดจะขายให้ผู้ซื้อรายอื่นนั้น ทำให้ราคาถูกปรับอยู่ในระดับสมดุลง่าย แต่การนำกลับมาขายแข่งในลักษณะดังกล่าว ในกิจการผูกขาดธรรมชาติ เช่น กิจการไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ โทรศัพท ฯลฯ เกิดขึ้นได้ยากเนื่องจาก สินค้าและบริการดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ ผู้ซื้อในราคาต่ำไม่สามารถนำเอาสินค้าและบริการ เช่น ไฟฟ้าหรือก๊าซธรรมชาติ มาขายให้กับผู้ซื้อรายอื่นได้ เพราะเงื่อนไขในการเก็บรักษา การจัดส่งและการจำหน่ายสินค้า ลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการกิจการผูกขาดธรรมชาติ สามารถกำหนดราคาได้ตามอำเภอใจ กล่าวคือ ผู้ขายอาจเลือกที่จะขึ้นราคาขายกับผู้ซื้อที่มีความสามารถในการรับซื้อในราคาสูง และอาจลดราคาให้ต่ำลงสำหรับกลุ่มที่มีแนวโน้มจะเลิกใช้สินค้าและบริการ

4.3.2.3 ความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค (Fairness)

ในตลาดที่มีการแข่งขัน ผู้ประกอบการไม่สามารถทำการใด ๆ ตามอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้บริโภคมีทางเลือกที่จะเปลี่ยนไปซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งผลิตโดยผู้ประกอบการรายอื่นที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ครบถ้วน ทั้งในด้านคุณภาพและบริการ แต่ในกิจการผูกขาดผู้บริโภคไม่มีทางเลือกที่จะเปลี่ยนไปใช้บริการของบริษัทอื่น จึงไม่อาจตอบโต้หากผู้ประกอบการให้สินค้าและบริการอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่มีประสิทธิภาพ และการร้องเรียนต่อผู้บริหารขององค์กรมักไม่เป็นผล เพราะไม่ว่าผลจะเป็นเช่นไรผู้บริโภคยังคงต้องใช้สินค้าและบริการของบริษัทนั้นๆ อยู่ ในกรณีดังกล่าว

²⁹ Anthony I. Ogus, *Regulation Legal Form and Economic Theory* (London : Charendon Press, 1996), p. 32.

กิจการผูกขาดที่ถูกกำกับจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคเพื่อทดแทนกลไกในตลาดแข่งขัน

4.3.2.4 ผลตอบแทนเกินสมควร (Excess profit)

เมื่อบริษัทหนึ่ง ๆ ปรับปรุงการดำเนินงานและพัฒนาการผลิตสินค้าของตน จนทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าลดลง และส่วนต่างระหว่างราคาสินค้าในตลาดกับต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงกำไรของบริษัทที่เพิ่มมากขึ้น (ในทางเศรษฐศาสตร์จะเรียกผลตอบแทนที่ได้รับเพิ่มขึ้นนี้ว่า “Rent”)³⁰ ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในการดำเนินธุรกิจ อย่างไรก็ตาม มีการได้รับประโยชน์ (Rent) บางรูปแบบที่ไม่เหมาะสม เช่น การกักตุนสินค้าอุปโภคบริโภคไว้ในภาวะที่สินค้านั้นขาดแคลน จนทำให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นมากผิดปกติ การได้ประโยชน์ในลักษณะนี้ถือว่ามีไม่ได้มาจากความสามารถในการบริหารกิจการ แต่ถือเป็นการได้รับประโยชน์มากเกินไป (Excess Profit) ซึ่งประโยชน์ที่เข้าข่ายเป็นประโยชน์ที่ได้รับโดยไม่เหมาะสม มีลักษณะดังต่อไปนี้

ประโยชน์ที่ผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการได้รับ ไม่ได้มาจากการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการผลิตหรือการบริหาร หรือ

ประโยชน์ที่ได้รับมีผลทำให้เกิดการถ่ายโอนความมั่งคั่ง (Wealth Transfer) จากผู้บริโภคไปยังผู้ผลิตอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งแม้ผู้ประกอบการนั้นจะมีการส่งคืนเงินบางส่วนผ่านระบบภาษีซึ่งถือเป็นการส่งคืนทางอ้อมรูปแบบหนึ่งในภายหลัง แต่มักไม่ได้ผลและผู้บริโภคมักได้รับกลับคืนอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย หรือ

มูลค่าของผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นมีจำนวนมากจนไม่สามารถมองข้ามไปได้และจำเป็นต้องอาศัยการแทรกแซงจากรัฐผ่านการกำกับดูแล เพื่อควบคุมผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดหมาย (Wind Fall) ให้มีจำนวนไม่มากจนเกินไป และเป็นประโยชน์ที่ควรเป็นของผู้บริโภคมากกว่าผู้ผลิต

³⁰ Stephen Bryer, Regulation and Its Reform (Boston: Harvard University Press, 1994), p. 22.

ผลประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้ในกิจการไฟฟ้าเช่นกัน กล่าวคือ หากผู้ผลิตไฟฟ้ารายใดสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยลดต้นทุนลงได้เป็นจำนวนมากอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ราคาค่าไฟฟ้าที่กำหนดโดยรัฐยังคงคงที่อยู่ ส่วนต่างของเงินกำไรจำนวนมากที่เกิดขึ้น ได้มาจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตก็จริง แต่เนื่องจากผลประโยชน์ดังกล่าวมีจำนวนมากจนไม่อาจมองข้ามกันได้ รัฐก็อาจจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง เพื่อนำเอาประโยชน์ส่วนเกินนั้นคืนกลับสู่ผู้บริโภค เพื่อเป็นการกระจายรายได้ นอกจากนี้ เนื่องจากไฟฟ้าเป็น อุตสาหกรรมตั้งต้นและเป็นวัตถุดิบของสินค้าทุกชนิด รัฐจึงควรมีส่วนร่วมในการกำหนดราคาไฟฟ้าซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญต่อเสถียรภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

4.3.2.5 ผลทางจิตวิทยา

ในบางกรณี การกำกับดูแลไม่อาจประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายได้แต่การกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีการรายงานการปฏิบัติงานของบริษัทต่อองค์กรกำกับดูแล ก่อให้เกิดความเกรงกลัวและสิ่งที่จะกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อรัฐและกฎหมาย และเตือนให้ผู้ประกอบการระลึกถึงประโยชน์ และความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมไม่มากนัก

4.3.2.6 การร่วมกันกำหนดราคา (Cartel)

ในตลาดผู้ขายน้อยราย เป็นตลาดที่ผู้ขายแต่ละรายมีความสัมพันธ์กัน การตัดสินใจของผู้ขายรายหนึ่งรายใด จะต้องกระทบกระเทือนต่อผู้ขายรายอื่น ๆ อยู่เสมอ³¹ ดังนั้น ในระหว่างผู้ผลิตจึงมักมีการร่วมมือกันกำหนดราคา และปริมาณผลผลิตที่จะเสนอขายในตลาด (Cartel) ซึ่งวิธีนี้เป็น การผูกขาดทางการค้าประเภทหนึ่ง สำหรับในกิจการไฟฟ้า หากมีการร่วมมือกันระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ หรือผู้จัดจำหน่าย หรือลูกค้าที่เป็นผู้ซื้อไฟฟ้ารายใหญ่ กับผู้ดำเนินการเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้าแล้ว ถ้าไม่มีการควบคุมอย่างเพียงพอ จะทำให้ผู้ประกอบการกลุ่มดังกล่าว สามารถมีอำนาจเหนือตลาดได้ โดยสามารถกำหนดราคาและ

³¹ Anthony I. Ogus, *Regulation Legal Form and Economic Theory* (London : Charendon Press, 1996), p.32.

เงื่อนไขการส่งไฟฟ้าได้ตามความพอใจ (Predatory Pricing)³² ดังนั้น ผู้กำกับดูแลในบางประเทศ เช่น อาร์เจนตินา ได้ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวข้างต้นถือหุ้นในกิจการส่งไฟฟ้า และให้บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการส่งไฟฟ้า จะต้องนำหุ้นจำนวนร้อยละ 51 ออกประมูลทุก ๆ 10 ปีของการดำเนินงาน (Each 10 Year Management Period) โดยเจ้าของหุ้นนั้นจะต้องขายหุ้นดังกล่าวให้กับผู้ที่ให้ราคาสูงสุดในการประมูล ซึ่งผู้ประมูลได้อาจเป็นผู้ที่เคยได้รับอนุญาตมาก่อนแล้วหรือบุคคลอื่นก็ได้

4.3.3 วิธีการกำกับดูแล

เนื่องจากโดยทั่วไปรัฐบาลจะเข้าแทรกแซงอุตสาหกรรมเพื่อเยียวยาแก้ไขในกรณีที่ตลาดมีกลไกของตลาดล้มเหลว หรือส่งเสริมคุณค่าทางสังคมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลอุตสาหกรรมมีหลากหลายรูปแบบที่จะนำมาใช้ปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยอาจใช้การควบคุมราคาหรือการจำกัดอื่น ๆ เช่น การจำกัดการเข้าสู่และออกจากตลาด การจัดสรรความมั่งคั่ง การกำหนดมาตรฐาน และการใช้มาตรการด้านภาษีหรือการจูงใจ ซึ่งรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

4.3.3.1 การควบคุมราคา (Price Controls)

การควบคุมราคาเป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมกำกับดูแลที่นิยมใช้กันมาก การควบคุมราคาถูกนำมาใช้มากในการควบคุมกำกับดูแลตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ดังเช่นในกิจการระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า กล่าวคือ การควบคุมราคาจะใช้เพื่อควบคุมการมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดของผู้ประกอบการที่ผูกขาด เพราะผู้ประกอบการประเภทนี้สามารถกำหนดราคาให้สูงเกินกว่าราคาตลาดที่มีการแข่งขันได้ตามอำเภอใจ การควบคุมกำกับดูแลนี้อยู่บนพื้นฐานแนวความคิดความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Efficiency) และเพื่อรักษาคุณภาพของระบบตลาด โดยทั่วไปการควบคุมราคาสินค้า หรือบริการจะใช้กับสาธารณูปโภค อาทิเช่น กิจการจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ประปาหรือน้ำมัน เป็นต้น

³² David M. Newbery, *Competition and Regulation in the Electricity Industry*.

[Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT106.htm [2001 November 20].

นอกจากนี้ ในทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์วิธีการควบคุมราคายังถูกใช้เป็นเครื่องมือที่ช่วยเพิ่มสวัสดิการทางสังคมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือเพื่อบรรลุนโยบายบางประการของรัฐบาล ดังนั้น บางครั้งการควบคุมราคาถูกนำมาใช้ในตลาดที่มีการแข่งขันอยู่แล้วด้วย โดยอาจใช้เพื่อควบคุมภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) การจัดสรรความมั่งคั่งใหม่ (Redistribution of Wealth) หรือการป้องกันมิให้มีการขวยโอกาสในกรณีที่มีการขาดแคลน (Prevention of Windfall) อย่างเช่น การกำหนดราคาให้แตกต่างกันในหมู่ผู้บริโภค โดยกำหนดผู้บริโภคบางประเภทต้องจ่ายแพงกว่า เพื่อนำไปสนับสนุนผู้บริโภคอีกประเภท (Cross Subsidy) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ อัตราการจัดเก็บค่าบริการโทรศัพท์ กล่าวคือผู้ใช้บริการโทรศัพท์ทางไกลต้องจ่ายแพงกว่าค่าบริการโทรศัพท์ท้องถิ่น เป็นต้น

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในกรณีของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลทางราคา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการกำหนดอัตราค่าบริการระบบส่งและระบบจำหน่ายซึ่งเป็นกิจการผูกขาดธรรมชาติให้มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่เป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ ไม่ให้เกิดการแสวงกำไรมากเกินไปจนควรตามอำเภอใจโดยอาศัยอำนาจจากการเป็นผู้ประกอบการผูกขาด และในขณะเดียวกันในการกำกับดูแลทางราคานี้จะต้องคำนึงถึงความอยู่รอดและการส่งเสริมให้มีการพัฒนามาตรฐานและประสิทธิภาพในการให้บริการของผู้ประกอบการด้วย โดยภายหลังการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานไฟฟ้า การกำกับดูแลอัตราค่าบริการจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (กกพ.) โดย กกพ.จะมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าบริการโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งต่อผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ แรงจูงใจเพื่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการของผู้ประกอบการในอนาคต รวมถึงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และการกระจายความเจริญไปสู่ผู้ใช้บริการในเขตห่างไกลด้วย ดังปรากฏในร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน มาตรา 59 อย่างไรก็ตาม การควบคุมกำกับดูแลทางด้านราคาเพียงอย่างเดียวก็อาจไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในบางสถานการณ์ เช่น การควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นบางประเภท ราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการขาดข้อมูลข่าวสาร หรือราคาสินค้าถูกบิดเบือนโดยบุคคลภายนอก เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการอื่น ๆ มาประกอบ เพื่อช่วยให้สามารถแก้ไขและควบคุมปัญหาทางเศรษฐกิจเหล่านี้ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐและเพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในฐานะผู้บริโภค

4.3.3.2 การควบคุมการเข้าสู่ตลาดและการออกจากตลาด (Entry and Exit Controls)

การควบคุมกำกับดูแลอาจอยู่ในรูปของการจำกัดการเข้าสู่ตลาดหรือออกจากตลาดของผู้ประกอบการในกิจการบางประเภท โดยการกำหนดเงื่อนไขของการเข้าสู่หรือออกจากตลาดของผู้ประกอบการหรือคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าสู่ตลาดในกฎหมาย (Qualification) หรือให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแล (Regulator) เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าเมื่อไรและอย่างไรสามารถเข้าสู่ตลาดหรือหยุดให้บริการได้ (Entry and Exit Control)

ในหลาย ๆ อุตสาหกรรมได้จำกัดอำนาจของเอกชนหรือผู้ประกอบการในการเข้าสู่ตลาด โดยเหตุผลของการจำกัดการเข้าสู่ตลาดมีหลากหลายประการ ตัวอย่างเช่น การบริการทางวิชาชีพทางด้านแพทย์ หนายความหรือสถาปนิก ซึ่งคนทั่วไปหากไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ไม่สามารถประกอบอาชีพหรือให้บริการนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแลการบริการวิชาชีพ (Professional) เนื่องมาจากความต้องการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคไม่สามารถตัดสินใจเลือกผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะให้บริการในเรื่องเฉพาะเหล่านั้นได้ และบริการเหล่านี้มีความสำคัญต้องอาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะ หลักการควบคุมในเรื่องนี้ได้ถูกนำมาปรับใช้ในการกำกับดูแล กิจการผลิตและจำหน่ายกระแส ไฟฟ้า ซึ่งวัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแลกิจการประเภทนี้ คือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน และเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

การควบคุมกำกับดูแลการออกจากตลาดนั้นได้บังคับห้ามบริษัทหยุดกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อนจากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลในเรื่องนี้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจจะอนุญาตให้บริษัทหยุดให้บริการได้ หากการหยุดกิจการนั้นไม่มีผลกระทบต่อความจำเป็นของสังคม เหตุผลและเงื่อนไขที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับดูแลการหยุดให้บริการของผู้ประกอบการ มีดังนี้

(1) เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ผู้ประกอบการที่ผูกขาดหรือเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภคไม่ควรจะอนุญาตให้หยุดการให้บริการหรือผลิตสินค้าเพียงเพราะเหตุผลว่าการดำเนินกิจการขาดทุนหรือไม่มีกำไร

(2) ในบางกรณีหากมีการหยุดให้บริการอาจก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงทางสังคม เช่น การหยุดให้บริการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทางสังคม หรือความปลอดภัยของประชาชนในสังคม เป็นต้น

(3) ผู้ประกอบการประเภทอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต้องใช้บริการหรือสาธารณูปโภค นั้น ๆ ต้องการความมั่นใจและเชื่อใจในเสถียรภาพและมั่นคงของการดำเนินการให้บริการ มิฉะนั้นอาจไม่มีการลงทุนในกิจการอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้สาธารณูปโภคหรือบริการนั้น และนำไปสู่ผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยสมบูรณ์

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ได้มีการคำนึงถึงความจำเป็นในการกำกับดูแล การเข้าสู่ตลาดและการออกจากตลาดมาปรับใช้ในกิจการไฟฟ้า โดยในปัจจุบันการประกอบกิจการระบบส่งและจำหน่ายเป็นกิจการที่ผูกขาดการดำเนินการโดยรัฐอยู่แล้ว แต่ในส่วนกิจการผลิตไฟฟ้าได้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของ IPPs หรือ SPPs ผลิตไฟฟ้าและเชื่อมต่อเข้ากับระบบส่งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ โดยในการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าแก่ผู้ประกอบการเอกชนนั้นอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานราชการที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในปัจจุบัน คือ สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ และกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน รวมถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในการให้อนุญาตการเชื่อมต่อระบบส่งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเองด้วย

ในอนาคตภายหลังจากการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า อำนาจในการควบคุมการเข้าสู่ตลาดดังกล่าว จะถูกโอนไปรวมอยู่ในหน่วยงานเดียว เพื่อประโยชน์ในการดำเนินนโยบายอย่างเป็นระบบ และก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ประกอบการเอกชนอีกด้วยโดยการกำกับดูแล ในเรื่องการออกใบอนุญาตจะขึ้นกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (กกพ.) ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... ในส่วนของการออกจากตลาดหรืออีกนัยหนึ่งคือ การเลิกกิจการ การพัก หรือหยุดให้บริการในกิจการไฟฟ้าก็จะตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กกพ. เช่นเดียวกัน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น จึงได้มีการวางหลักไว้ ให้ผู้ประกอบการที่มีความประสงค์จะหยุด หรือพักการให้บริการ หรือเลิกกิจการต้องได้รับความเห็นชอบจาก กกพ. เสียก่อน ดังปรากฏใน ร่างพ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.....มาตรา 55

4.3.3.3 การจัดสรรหรือกระจายความมั่งคั่ง (Wealth Allocation)

การจัดสรรความมั่งคั่งเป็นเครื่องมือควบคุมกำกับดูแลที่มีวัตถุประสงค์ทางสังคมโดยที่รัฐจะเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการจัดสรรความมั่งคั่งหรืออำนาจระหว่างผู้ประกอบการและประชาชนผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ ทั้งนี้เพราะในตลาดที่ไม่มีการควบคุมกำกับดูแลมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดการให้บริการแบบกระจุกตัว โดยผู้ให้บริการจะมุ่งเน้นไปที่การให้บริการแก่กลุ่มผู้บริโภคกลุ่มหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีอำนาจในการใช้บริการสูง แต่เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐาน รัฐจึงจำเป็นต้องจัดสรรหรือกระจายความมั่งคั่งใหม่เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับบริการหรือสินค้าที่จำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องใช้กลไกทางด้านภาษีและการคลัง

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเกี่ยวกับนโยบายการจัดสรรหรือกระจายความมั่งคั่งคือ การอุดหนุนข้ามกิจการ (Cross Subsidization)³³ โดยการบังคับหรือวางกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจบางประเภทต้องดำเนินธุรกิจหรือให้บริการอีกประเภทหนึ่งด้วย ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญ จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่เป็นธุรกิจที่ไม่มีกำไรหรือมีกำไรน้อย ทั้งนี้เพราะต้องการให้มีผู้มารับภาระในธุรกิจที่ไม่มีกำไร ซึ่งอาจไม่มีผู้ใดต้องการเข้ามาดำเนินการ นโยบายของการอุดหนุนข้ามกิจการจะดึงดูดใจให้มีผู้เข้ามารับดำเนินการธุรกิจที่ไม่มีกำไร โดยผู้ประกอบการสามารถถ่ายโอนกำไรจากธุรกิจที่มีกำไรมากมาเฉลี่ยการขาดทุนในธุรกิจที่ไม่ทำกำไรได้

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานที่รัฐบาลมีภาระหน้าที่ในการจัดหาให้มีพร้อมสำหรับประชาชนในประเทศอย่างทั่วถึง ดังนั้นการจัดสรรความมั่งคั่งจึงเป็นประเด็นสำคัญข้อหนึ่งในการกำกับดูแล โดยภายหลังการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า จะมีการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตห่างไกลที่ด้อยโอกาส เพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึงเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ดังที่ปรากฏในหมวด 4 ส่วนที่ 2 ของร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน นอกจากนี้ยังได้มีการนำแนวความคิดในเรื่องการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service) มากำหนดไว้ในร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ด้วย โดยปรากฏในมาตรา 80 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (กกพ.) ในการกำหนดให้ผู้

³³ บางครั้ง การอุดหนุนข้ามกิจการ (Cross Subsidization) ถูกเรียกว่าเป็นการจัดเก็บภาษีอีกรูปแบบหนึ่งโดยการควบคุมกำกับดูแล (Taxation by Regulation)

ประกอบการในกิจการไฟฟ้าที่ได้รับอนุญาตขยายการให้บริการไปสู่ท้องที่ที่ยังไม่มีผู้ให้บริการ หรือที่ยังมีการให้บริการไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค กฎเกณฑ์ในรูปแบบดังกล่าวเป็นการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ทางสังคม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการไฟฟ้าซึ่งเป็นการให้บริการพื้นฐานของประเทศ

4.3.3.4 การกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพ (Standard Setting)

การกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการเป็นวิธีการควบคุมกำกับดูแลของรัฐที่สำคัญประเภทหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภค อันเนื่องมาจากผู้ประกอบการอาจผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการได้ ตัวอย่างเช่น การเกิดการแข่งขันที่เข้มข้นมากในอุตสาหกรรมการบินของประเทศสหรัฐอเมริกา จนเกิดการตัดราคาค่าโดยสารระหว่างสายการบินคู่แข่งแต่ละบริษัท ผลจากการลดราคาจากการแข่งขันนำมาซึ่งมาตรฐานในการให้บริการที่ลดต่ำลง กล่าวคือ มีการลดการตรวจตราบำรุงรักษาเครื่องบิน และบุคลากรที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้อาจนำมาซึ่งอันตรายและผลกระทบทางสังคมในอนาคต ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง เพื่อให้ความคุ้มครองและปลอดภัยแก่ผู้ใช้บริการ โดยการกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพของการให้บริการ โดยเฉพาะการตรวจซ่อมบำรุงรักษาเครื่องบินให้มีสภาพที่ปลอดภัยสำหรับการบินทุกครั้ง

นอกจากนี้ การควบคุมกำกับดูแลในเรื่องการกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพอาจมีวัตถุประสงค์ทางสังคมในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค ความปลอดภัยของสินค้า การปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม หรือการคุ้มครองคนงาน เป็นต้น โดยรัฐอาจบังคับโดยการลงโทษทางอาญา การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการ การปรับทางแพ่ง หรือใช้วิธีอื่นๆ แบบอื่น ๆ ตัวอย่างของการควบคุมกำกับดูแลโดยการกำหนดมาตรฐาน คือ ในอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ รัฐได้วางมาตรฐานของการผลิตรถยนต์เพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร หรือในอุตสาหกรรมยาได้มีการวางระเบียบหลักเกณฑ์ เรื่องคุณภาพมาตรฐานสำหรับยาว่าต้องได้รับการตรวจสอบคุณภาพจากหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะสามารถวางจำหน่ายได้ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากไฟฟ้าเป็นกิจการบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีความสำคัญ และจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม การเกิดไฟฟ้าตก ไฟฟ้าดับจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมอย่างมหาศาล มาตรฐานการให้บริการไฟฟ้าภายใน

ประเทศซึ่งเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน จะสามารถส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการแข่งขันของสินค้าและอุตสาหกรรมอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ภายหลังจากการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าโดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการ จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการบริการในกิจการพลังงานไฟฟ้า โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้มาตรฐานตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการกำหนดให้มีบทลงโทษ การจ่ายค่าปรับ และการชดเชยค่าเสียหาย ในกรณีที่ผู้ประกอบการพลังงานรับอนุญาตดำเนินการหรือให้บริการไม่สอดคล้องตามที่มาตรฐานกำหนดและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค

4.3.3.5 การใช้ภาษีและสิ่งจูงใจอื่น ๆ ทางเศรษฐศาสตร์ (Taxes and Other Economic Incentives)

ในการควบคุมกำกับดูแลอุตสาหกรรมบางประเภท การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่บังคับหรือควบคุมผู้ประกอบการอาจบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบได้ยากในบางกรณี ดังนั้น แทนที่จะใช้การบังคับเพื่อให้ผู้ประกอบการทำตามมาตรการที่รัฐมุ่งประสงค์ รัฐบาลอาจใช้ระบบภาษีหรือวิธีจูงใจอื่น เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือปฏิบัติตาม อย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้รณรงค์ทั้งผู้ผลิตสินค้าและประชาชนให้ผลิตสินค้าหรือซื้อสินค้าที่ผลิตโดยกรรมวิธีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด โดยการกำหนดสัญลักษณ์เพื่อแจ้งให้ผู้บริโภคทราบว่าสินค้าที่ผลิตโดยรักษาสิ่งแวดล้อม หรือถูกใช้โดยไม่ทำลายรักษาสภาพแวดล้อม หรือประหยัดพลังงาน และรัฐบาลยังใช้กลไกทางด้านภาษีมาจูงใจให้ผู้ประกอบการช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐได้กำหนดประเภทของเทคโนโลยีที่ช่วยลดมลพิษ หากผู้ประกอบการได้ใช้เทคโนโลยีที่รัฐสนับสนุนให้ใช้ จะได้รับการหักหรือลดภาษีในอัตราที่กำหนด นอกจากนี้ บ่อยครั้งที่รัฐอาจใช้ข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย (Legal Presumption) เพื่อจูงใจให้เอกชนปฏิบัติตาม

4.4 แนวความคิดว่าด้วยการปฏิรูปภาคอุตสาหกรรม

ในการปฏิรูปการกำกับดูแลทั้งภาคอุตสาหกรรมนั้นเป็นการปฏิรูปที่มีการพิจารณากฎระเบียบและการกำกับดูแลในภาพรวมของอุตสาหกรรมนั้นทั้งหมด (Whole Sector) เพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันและเชื่อมโยงกันเป็นระบบ โดยพิจารณาและคำนึงถึงโครงสร้างของอุตสาหกรรม โครงสร้างและรูปแบบขององค์กรรัฐ กิจกรรมหรือบริการที่อยู่ในอุตสาหกรรม รวมทั้งกฎระเบียบและภาคอุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งโดยทั่วไปการปฏิรูปการกำกับ

ดูแลทั้งภาคอุตสาหกรรมนั้นมักจะพิจารณา 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม (2) การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน (3) การปรับปรุงกฎระเบียบ และ (4) การคุ้มครองผู้บริโภคและรักษาสมดุลของตลาด โดยเฉพาะเรื่องอัตราค่าบริการและคุณภาพของผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการ เป็นต้น

โดยทั่วไปแนวทางการปฏิรูปภาคอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อาจกระทำโดยสามแนวทางสำคัญ ดังนี้

4.4.1 การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม (Restructuring industry)

4.4.1.1 การปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรม (Change of Government Role)

ดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่าในอดีตในหลาย ๆ กิจกรรมนั้น รัฐมักจะเข้ามาดำเนินการให้บริการเอง โดยอ้างเหตุผลทางด้านความมั่นคง เหตุผลทางด้านสังคม หรือเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจก็ตาม การกระทำดังกล่าวยังผลให้รัฐมักสวมบทบาทและหน้าที่ทั้งสามประเภทในเวลาเดียวกัน และบ่อยครั้งในองค์กรเดียวกันด้วย ซึ่งหน้าที่ทั้ง 3 ประการนี้ได้แก่ หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (Policy Maker) หน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแล (Regulator) และหน้าที่ในฐานะผู้ประกอบการ (Operator)

อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวเหมาะสมกับสภาพระบบสังคมและเศรษฐกิจที่มีผู้เล่นอยู่ในระบบน้อยรายโดยเฉพาะกิจกรรมที่มีการผูกขาดโดยผู้ให้บริการที่เป็นชนาของรัฐเพียงรายเดียว (State Monopoly) ทั้งนี้เนื่องจากรัฐสามารถแทรกแซงและควบคุมการดำเนินการให้บริการได้โดยตรง (Direct Intervention) แต่เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้มีผู้เล่นเพิ่มขึ้น โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการด้วยแล้ว (Private Participation) รัฐก็ไม่สามารถเข้าควบคุมผู้ให้บริการโดยตรงได้อีกต่อไป และหากรัฐยังคงสวมไว้ซึ่งบทบาททั้ง 3 ประการดังเดิมแล้วย่อมจะสร้างความไม่เป็นธรรม และอาจก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้นในระบบขึ้นได้ เนื่องจากบทบาททั้ง 3 ประการดังกล่าวมีลักษณะที่ขัดกันซึ่งผลประโยชน์โดยตัวมันเอง จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแนวทางในการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลอุตสาหกรรมจึงมีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกผู้เล่นต่าง ๆ ในภาคอุตสาหกรรม

กรรมนั้น ๆ ออกเป็น 3 ระดับคือ (1) ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) (2) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และ (3) ผู้ประกอบการ (Operator)

โดยรัฐจะเข้ามามีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้วางกฎเกณฑ์ นโยบาย (Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้ตัดสินข้อพิพาท (Judge) เท่านั้น ส่วนหน้าที่ในการประกอบการจะพยายามถ่ายโอนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทดแทนให้มากที่สุด กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีแนวโน้มไปสู่การเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนย่อมเท่ากับเป็นการลดภาระของรัฐในการให้บริการหรือประกอบการไป (Deregulation) แต่อย่างไรก็ดีเมื่อรัฐลดบทบาทในฐานะผู้ให้บริการลงไปยังยอมแสดงถึงการเพิ่มขึ้นของบทบาทการควบคุมกำกับดูแลผู้ให้บริการเอกชนเพื่อให้ดำเนินการให้บริการอย่างสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับวัตถุประสงค์ทางนโยบายของรัฐ เพราะเนื่องจากการที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้รับภาระในการให้บริการแทนรัฐ ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะปราศจากอำนาจควบคุมและไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วการกระทำข้างต้นนำมาซึ่งความรับผิดชอบอันใหญ่หลวงของรัฐที่จะต้องสร้างกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแล

ก) ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker)

ประเด็นสำคัญในการกำหนดนโยบาย (Policy - Making) ได้แก่ นโยบายอุตสาหกรรมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ การวางนโยบายจึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในศาสตร์สาขาต่าง ๆ อันมีวิสัยทัศน์ และสามารถมองนโยบายในลักษณะที่เป็นภาพรวมเชื่อมโยงไปถึงนโยบายต่าง ๆ ของประเทศได้อีกด้วย ดังนั้นหน่วยงานในการวางนโยบายในภาคอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ ควรเป็นหน่วยงานของรัฐที่ประกอบไปด้วยผู้แทน (Representatives) จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐและเอกชน รวมทั้งผู้แทนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อาทิเช่น สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค หรือสมาคมผู้ประกอบการ เป็นต้น เพื่อได้มีการเสนอความคิดเห็น และสามารถสะท้อนถึงผลกระทบและอุปสรรคต่าง ๆ จากทุกมุมมองในอุตสาหกรรมนั้น

ข) องค์กรกำกับดูแล (Regulator)

ประเด็นที่สำคัญในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลนั้นได้แก่กฎหมายที่จัดตั้งจำเป็นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายและหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลไว้อย่างแจ่มชัด ทั้งนี้เนื่อง

จากเป็นแนวทางที่สำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร (Functions) ในขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นแนวทางหรือแนวโน้มของอุตสาหกรรมนั้น ๆ ในอนาคตอย่างกว้าง ๆ และยังเป็นการสร้างความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ให้กับองค์กรกำกับดูแลอีกด้วย (Accountability) กล่าวคือ เป้าหมายขององค์กรควบคุมกำกับดูแลนอกจากจะเป็นรากฐานในการใช้อำนาจที่สำคัญของตัวองค์กรแล้ว การตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรจำเป็นจะต้องแสดงให้เห็นว่าสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรนั้นด้วย

ทั้งนี้เป้าหมายและหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลควรจะประกอบด้วยเป้าหมายที่สำคัญ ดังต่อไปนี้คือ

1. การบรรลุเป้าหมายทางสังคมโดยเฉพาะเป้าหมายที่ไม่สามารถบรรลุได้ด้วยกลไกตลาด
2. การปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาคำร้องต่าง ๆ ของผู้เล่นในระบบด้วย
3. ตรวจสอบและควบคุมดูแลตลาดให้ดำรงไว้ซึ่งการแข่งขัน โดยเฉพาะตลาดที่เคยมีการผูกขาดมาก่อนเพื่อป้องกันมิให้ผู้ผูกขาดเดิมซึ่งมีอำนาจทางการตลาดเหนือผู้ประกอบการรายอื่นใช้อำนาจของตนไปในทางที่เป็นผลร้ายต่อการแข่งขัน
4. ประกันให้ผู้เล่นในระบบปฏิบัติตามมาตรฐานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานทางด้านเทคนิค หรือมาตรฐานทางด้านความปลอดภัย
5. กระตุ้นให้เกิดความริเริ่มสร้างสรรค์และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในภาคอุตสาหกรรมนั้น ๆ
6. เชื้ออำนาจให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดให้สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี
7. บริหารทรัพยากรที่ขาดแคลนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
8. กระตุ้นให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม

นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจขององค์กรในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและหน้าที่ตามที่ได้วางไว้ด้วยมิฉะนั้นแล้วการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลจะกลายเป็นเพียงแค่แนวทางที่ควรปฏิบัติ (Practice Guideline) เท่านั้น

คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลไม่ควรมีจำนวนมากเกินไป เพราะจะสร้างความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งมีการเคยศึกษาว่าคณะกรรมการควรประกอบด้วยกรรมการ 5 - 7 คนจึงมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการทำงานมากที่สุด นอกจากนี้ คณะกรรมการจำเป็นต้องมีจำนวนเป็นเลขคี่เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมาก และเพื่อลดทอนความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ กฎหมายจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลควรกำหนดให้มีระบบการตัดสินใจในรูปแบบการผสมผสานระหว่างการตัดสินใจโดยผู้ตัดสินใจเพียงคนเดียวและการตัดสินใจโดยคณะกรรมการ กล่าวคือควรใช้ระบบการตัดสินใจแบบคณะกรรมการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อน และมีความอ่อนไหวต่อประเด็นทางการเมืองสูง

ค) ผู้ประกอบการ (Operator)

ด้วยแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น รัฐบาลจะพยายามลดบทบาทการเป็นผู้ประกอบการในกิจการต่าง ๆ ลง โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการแทน ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวความคิดของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญมาตรา 87 ที่วางนโยบายว่ารัฐจะไม่เข้าไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน รัฐจะหันมาทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลและกำหนดนโยบายเท่านั้น การแทรกแซงโดยการประกอบการนั้นควรจะเป็นกรณีที่จำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐบาลก็มีแนวนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจนทั้งในรูปของแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

เหตุผลเบื้องหลังแนวความคิดดังกล่าวคือ มีการมองว่าการดำเนินงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพและขณะเดียวกันการที่รัฐเป็นทั้งผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบการนั้นไม่ได้ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดแต่ประการใด เพราะบทบาททั้งสองมีความขัดแย้งกันเองในเรื่องผลประโยชน์ ดังนั้น จึงมีการพยายามแยกองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลออกจากองค์กรที่ประกอบการ โดยควรปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในส่วนต่อไปเรื่องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน

4.4.1.2 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน (Private Participation)

นอกจากการปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐในตลาดหรือภาคอุตสาหกรรมแล้ว การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนก็นับได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งปัญหาสำคัญเบื้องต้นของการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน กิจการที่ให้บริการสาธารณูปการและสาธารณูปโภคอื่น ๆ อย่างเช่น กิจการไฟฟ้า มักจะถูกผูกขาดไว้ให้แก่องค์กรของรัฐเท่านั้นที่จะสามารถเข้ามาให้บริการดังกล่าวได้ ซึ่งจากการผูกขาดโดยรัฐดังกล่าวส่งผลให้รัฐสามารถแทรกแซงและควบคุมการดำเนินการให้บริการได้โดยตรง แต่เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการแล้ว (โดยผ่านการแก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจผูกขาดของรัฐในการให้บริการ) รัฐก็ไม่สามารถเข้าควบคุมผู้ให้บริการโดยตรงได้อีกต่อไป ดังนั้นรัฐจึงมีความจำเป็นต้องนำระบบการให้บริการดังกล่าวเข้ามาสู่การควบคุมโดยกฎระเบียบ (Regulatory Regime) แทนการควบคุมโดยการแทรกแซงโดยตรง (Direct Intervention) กล่าวคือรัฐจำเป็นต้องออกกฎเกณฑ์เพื่อดูแลคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ของเอกชนผู้บริโภค (Consumer Protection) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้ประกอบการด้วย (Abuse of Dominant Power)

อย่างไรก็ตามระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนควรจะต้องสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ โดยสามารถแสดงให้เห็นได้ในแง่มุมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ควรสนองต่อความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศ ทั้งในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศและในฐานะที่เป็นต้นทุนประเภทหนึ่งของการผลิตสินค้าและการให้บริการของประเทศ
2. ต้องเพิ่มความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนโดยทั่วไป (Increasing Public Welfare) โดยใช้หลักเกณฑ์การตรวจสอบว่าบริการต่าง ๆ สามารถหาใช้ได้อย่างทั่วถึงในเวลาและสถานที่ที่ต้องการ โดยมีราคาที่คุณบริโภคสามารถเข้าถึงได้ และใช้บริการได้ตามสมควรแก่ฐานะและฐานะทางรูปหรือไม
3. รัฐไม่ควรหารายได้โดยตรงจากผลกำไรหรือรายได้ของผู้ประกอบการหรือผู้ใช้บริการ
4. ผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไม่ควรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดนโยบายการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และควรระลึกเสมอว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมามิใช่เพื่อหาผลกำไรหรือหารายได้เข้ารัฐ แต่เป็นเพื่อจัดหาบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นให้กับประชาชน ดังนั้นถ้าบริการเหล่านี้สามารถหาได้โดยทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐก็ไม่จำเป็น

เป็นที่จะต้องเข้ามาดำเนินการให้บริการต่อไป องค์กรดังกล่าวควรจะถูกรับหรือเปลี่ยนเป็นบริษัท เอกชนซึ่งมีสิทธิเท่าเทียมกับบริษัทเอกชนอื่น

5. การให้เหตุผลใด ๆ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรใด ๆ มีอำนาจผูกขาด ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คืออำนาจผูกขาดดังกล่าวไม่ควรจะเป็นสิทธิที่จะมาหาประโยชน์จากค่าเช่าในทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) จากภาคเอกชนเช่นการได้รับเงินจากการให้สัมปทานแก่เอกชน เนื่องจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้จะเป็นต้นทุนประการหนึ่งของผู้ประกอบการ ซึ่งจะถูกลักการะไปสู่ผู้บริโภค หรือทำให้บริษัทเอกชนสูญเสียความสามารถในการแข่งขันเชิงเปรียบเทียบไปโดยไม่จำเป็น

นอกจากนี้ การที่รัฐได้นำแนวคิดการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน นั้น รัฐอาจจำเป็นจะต้องมีการยกเลิกกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาประกอบการ (Barrier to Entry) ของผู้ประกอบการรายใหม่ที่แต่เดิมได้กำหนดไว้เพื่อประกันอำนาจผูกขาดของผู้ประกอบการในอดีต ดังนั้นกระบวนการเปิดเสรี (Liberalization) จึงมักเป็นแนวคิดที่มาควบคู่ไปกับการเพิ่มการมีส่วนร่วมของเอกชนด้วย โดยสื่อถึงการผ่อนคลายหรือยกเลิกของข้อบังคับใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อประกันอำนาจผูกขาดอันเป็นการจำกัดการเข้ามาประกอบการในการให้บริการในภาคเศรษฐกิจนั้น ๆ ด้วย

4.4.1.3 การเพิ่มความสามารถและการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรม

ประเด็นที่สำคัญในกระบวนการปฏิรูปภาคอุตสาหกรรมอีกประการหนึ่ง คือการสร้างความสามารถในการแข่งขันในภาคเอกชนหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะในกิจการบางอย่างที่เดิมนั้น ซึ่งรัฐเป็นผู้บริหารหรือดำเนินการกิจการรายใหญ่หรือมีอำนาจผูกขาด (Monopoly) เมื่อรัฐเริ่มเปิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเหล่านั้นมากขึ้น (Private Sector Participation) ไม่ว่าจะเป็นการลดบทบาทของภาครัฐในการกำกับดูแล (Deregulation) หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การสร้างความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมนั้นนับได้ว่าขั้นตอนหรือกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะต้องคำนึงในการวางแผนงานหรือนโยบายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นเจ้าของหรือดำเนินการ ทั้งนี้ หลังจากมีการแปรรูปหรือมีการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการที่เดิมรัฐดำเนินการนั้น โดยหลักการแล้ว รัฐควรมีนโยบายและมาตรการที่จะส่งเสริมให้อุตสาหกรรมนั้นมีการแข่งขันเกิดขึ้น และให้การแข่งขันนั้นเป็นธรรมด้วย แต่ขณะเดียวกันรัฐจำเป็นต้องเพิ่มความสามารถของเอกชนไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันด้วย ทั้งในระดับภายในประเทศและระดับโลก เพื่อให้

ตลาดภายในประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อสามารถพร้อมรับการเปิดเสรีที่อาจต้องมีขึ้นภายในอนาคต ซึ่งจะมีการแข่งขันที่เข้มข้นกว่าเดิม นอกจากนี้ หากเป็นไปได้รัฐควรสร้างความสามารถให้แก่ผู้ประกอบการคนไทยที่จะขยายตลาดของผู้ประกอบการไทยในตลาดต่างประเทศด้วย ซึ่งการกำหนดนโยบายและกฎระเบียบต้องเป็นไปในเชิงสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมของไทย รวมทั้งที่เชื่ออำนาจและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมด้วย

ในการสนับสนุนและส่งเสริมความสามารถของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนั้นอาจประกอบด้วยมาตรการหลายอย่างหลายประเภท เช่น การจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ แนวนโยบายและแผนงานที่ชัดเจน การส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรม การมีกฎระเบียบและมาตรการในเชิงสนับสนุนผู้ประกอบการ การเพิ่มความโปร่งใสในการออกและบังคับใช้กฎระเบียบ การลดบทบาทของภาครัฐในการกำกับดูแล การสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการลงทุน การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการอย่างสมดุล การเพิ่มหรือแสวงหาแหล่งเงินทุนใหม่ ๆ การเพิ่มการเข้ามีส่วนร่วมของภาคเอกชน การพัฒนาทรัพยากรบุคคลในอุตสาหกรรม และการสร้างแรงจูงใจให้มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม เป็นต้น

4.4.1.4 การเพิ่มความโปร่งใสในการกำกับดูแล

การเพิ่มความโปร่งใสในการกำกับดูแลนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปภาคอุตสาหกรรม เพราะโดยทั่วไปแล้วรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการวางนโยบาย (Policy Maker) หรือองค์กรกำกับดูแล (Regulator) มักจะมีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ต้องการจะบรรลุจากการควบคุมกำกับดูแลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ในขณะที่เดียวกันก็แสดงให้เห็นแนวทางหรือแนวโน้มของอุตสาหกรรมในอนาคตอย่างกว้าง ๆ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดแก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนั้น ๆ ว่ารัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแลจะให้การสนับสนุนหรือห้ามดำเนินการในกิจการดังกล่าว และกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลจะเป็นไปในทิศทางใด

นอกจากนี้ การกำหนดทิศทางที่ชัดเจนของเป้าหมาย แผนการดำเนินและบทบาทของรัฐบาลหรือผู้กำกับดูแลยังเป็นการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่สามารถสอบถามได้ให้กับองค์กรกำกับดูแลอีกด้วย (Transparency and Accountability) เพราะผู้ประกอบการหรือเอกชนผู้บริโภคจะสามารถทราบข้อมูลที่แสดงท่าทีและบทบาทของภาครัฐหรือองค์กรกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว หากไม่มีการดำเนินการตามนโยบายหรือแผนงานที่กำหนดไว้ หรือมีการเปลี่ยนแปลงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแลต้องอธิบายเหตุผลของการไม่ดำเนินการ

หรือเปลี่ยนแปลงแผนงานดังกล่าว และหากไม่สามารถอธิบายได้หรือคำอธิบายไม่มีเหตุผลที่เพียงพอ ก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้ประกอบการหรือภาคเอกชนผู้บริโภค

นอกจากนี้แนวทาง คำตัดสิน หรือนโยบายขององค์กรกำกับดูแลอาจจะไม่อยู่กับร่องกับรอยหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ (Inconsistency) ยังผลให้ไม่มีผู้ประกอบการหรือสาธารณชนใด ๆ จะสามารถกำหนดหรือแน่ใจว่าองค์กรกำกับดูแลจะให้น้ำหนักปัจจัยหรือบรรทัดฐานอย่างเดียวกันในแต่ละกรณีเหมือนกันหรือไม่ ซึ่งความไม่แน่นอนดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาในการดำเนินธุรกิจ และสร้างต้นทุนให้กับผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นเพื่อลดหรือบริหารความเสี่ยงอันเกิดจากความไม่แน่นอนดังกล่าว (Risk Management) ดังนั้น ความเชื่อมั่นในองค์กรกำกับดูแลและนโยบายของรัฐ (Creditability) จึงเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลด้วย

4.4.1.5 การส่งเสริมมาตรฐานระหว่างประเทศ

ในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลังงานของไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และมาตรฐานสากลนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ปรากฏในสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) ทั้งนี้เพราะกิจการพลังงานระหว่างประเทศจะต้องพึ่งพาระบบมาตรฐานทางเทคนิคระหว่างประเทศที่เป็นแบบอย่างเดียวกัน หรือสามารถรองรับกันได้ ซึ่งในที่นี้จะยังไม่ขอลงรายละเอียดทางด้านมาตรฐานระหว่างประเทศ เนื่องจากมีความซับซ้อนทางด้านเทคนิค และมักจะถูกเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และรูปแบบมาตรฐานทางเทคโนโลยีที่จะถูกนำมาใช้ในข้อตกลงระหว่างประเทศอย่างแตกต่างกันออกไป โดยขึ้นกับปัจจัยแวดล้อมทางเทคนิคด้วย

4.4.2 การปรับปรุงองค์กรหรือสถาบันของรัฐ (Redesigning Institution)

การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันนี้ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้เริ่มหันมาปรับปรุงการจัดระเบียบและโครงสร้างขององค์กรของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือบริหารจัดการ (Reorganization or Restructuring) เพื่อให้กำกับดูแลและการบริหารจัดการกิจการบริการสาธารณะของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Increasing Efficiency) ทั้งนี้ แนวทางที่นิยมใช้กันในประเทศต่าง ๆ นั้นมักดำเนินการการจัดโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรของรัฐไปพร้อม ๆ

กับการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกำกับดูแล (Regulations) เพื่อให้การควบคุมกำกับดูแลหรือบริหารจัดการของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้โดยหลักการแล้ว การจัดโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรที่เกี่ยวข้องของภาครัฐให้มีความเป็นเอกภาพ (Unity) เป็นระบบระเบียบ (Systematic) และได้มาตรฐานสากล (Universal) เป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาระบบกฎหมายพาณิชย์อย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะองค์กรเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้อำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย (Authority) ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) การกำกับดูแล (Regulation) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Development) การบังคับใช้กฎหมาย (Compliance) หรือการประกอบการหรือให้บริการ (Operation หรือ Service Provision) ซึ่งการจะทำให้การทำงานและการประสานงานขององค์กรเหล่านี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่เหล่านี้ของแต่ละองค์กรให้ชัดเจน

โครงสร้างและรูปแบบขององค์กรที่นิยมใช้กัน โดยเชื่อว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันคือ การแยกงานด้านนโยบาย (Policy Formulation) งานกำกับดูแล (Regulation) และงานดำเนินการหรือประกอบการ (Operation หรือ Service Provision) ออกจากกัน กล่าวคือ องค์กรด้านงานกำหนดนโยบายยังคงเป็นหน่วยงานในส่วนราชการต่อไป (Government Agency) แต่องค์กรกำกับดูแลในกิจการที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ (Economic Regulator) ควรแยกออกมาเป็นองค์กรประเภทอิสระ (Independent Agency) ที่มีอำนาจในการตัดสินใจอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee) ก็ได้รับความนิยมนับว่าได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อนโยบายลดกฎระเบียบในการกำกับดูแล (Deregulation) ข้างต้น

4.5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในอนาคต

เนื่องจากโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบัน เป็นโครงสร้างที่ดำเนินการผูกขาดโดยรัฐ กล่าวคือ ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) กรมโยธาธิการ และกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน และการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง มีหน้าที่กำกับดูแลในบางเรื่องภายหลังการปรับโครงสร้าง มีการสนับสนุนการแข่งขันในตลาดธุรกิจไฟฟ้า และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการประกอบกิจการไฟฟ้า ทำให้การประกอบกิจการในอุตสาหกรรมไฟฟ้าไม่ใช่อุตสาหกรรมที่ผูกผูกขาดโดยรัฐอีกต่อไป การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ซึ่งจะมีบทบาทเป็น

ผู้ประกอบการแข่งขันในอนาคตมีอำนาจในการกำกับดูแลด้วยนั้นอาจทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม กฎเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันจึงต้องเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และเพื่อกำหนดบทบาทของแต่ละฝ่ายในการเป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้ประกอบการและผู้กำกับดูแลให้แยกจากกันอย่างชัดเจน

ในอนาคตกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลผ่านองค์กรกำกับดูแลอิสระที่จัดตั้งใหม่ โดยเฉพาะในกิจการในส่วนที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น ระบบส่งและระบบจำหน่าย การกำกับดูแลการดำเนินงานในส่วนนี้จะมีความจำเป็นอย่างมากในการ จัดสรรให้ผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้จัดจำหน่าย และผู้บริโภคสามารถใช้ปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ได้อย่างเป็นธรรม³⁴

ในการกำกับดูแลและจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลนี้จะดำเนินการตามกฎหมายฉบับใหม่คือ พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... (Energy Industry Act)

เนื่องจากพระราชบัญญัติการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในปัจจุบัน มีบทบัญญัติให้อำนาจการกำกับดูแลในบางส่วน แก่การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ของรัฐ ซึ่งภายหลังเมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้าแล้ว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการก้าวไปสู่การมีตลาดตลาดแข่งขันในกิจการพลังงาน อำนาจในการกำกับดูแลทั้งหมดจะถูกโยกย้ายไปสู่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแล มีการแยกศูนย์ควบคุมระบบออกจากกรไฟฟ้าฝ่ายผลิตและระบบส่งไปเป็นศูนย์ควบคุมระบบอิสระ (ISO) ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกำกับตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแห่งประเทศไทย เพื่อให้กิจการไฟฟ้ามีการแข่งขันกันมากขึ้น ป้องกันปัญหาการเกิดผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of Interest) ทำให้ระบบตลาดดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.5.1 ความเปลี่ยนแปลงของอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานในกิจการไฟฟ้าภายหลังการปรับโครงสร้าง

³⁴ แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ 1 (กันยายน 2541): 68. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ภายหลังการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า รัฐวิสาหกิจไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งจะค่อย ๆ ถูกแปรรูปไป ซึ่งจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง การศึกษาในสวนนี้จะอธิบายในเชิงเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการกำกับดูแล ดังต่อไปนี้

4.5.1.1 อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยหลัก ๆ 3 ประการมีความเปลี่ยนแปลงดังนี้

4.5.1.1.1 อำนาจในการปฏิบัติการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 33³⁵ และซ่อมแซมบำรุงรักษาระบบตามมาตรา 34³⁶

กฎหมายเดิม

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตกำหนดให้อำนาจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ในเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัยของระบบไฟฟ้า โดยให้อำนาจในการทำลายกิ่ง ต้น หรือรากของต้นไม้ที่อยู่ใกล้กับระบบไฟฟ้า และในกรณีจำเป็น พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต สามารถเข้าตรวจซ่อมแซม แก้ไข ระบบไฟฟ้าในสถานที่ของบุคคลอื่นในเวลาใดก็ได้

กฎหมายใหม่

ภายใต้การบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... มาตรา 101³⁷ อำนาจในการเข้าซ่อมแซม บำรุง และรักษาความปลอดภัยของ

³⁵ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 บัญญัติไว้ว่า

“เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต มีอำนาจทำลายหรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ ที่อยู่ใกล้ระบบไฟฟ้า แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ต้นไม้มีอยู่ก่อนการสร้างระบบไฟฟ้า ให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหาย เพราะการกระทำนั้น”

³⁶ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีจำเป็นเพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบไฟฟ้า พนักงานหรือลูกจ้างอาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใดในเวลาใดก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแล้ว.....”

ระบบ และมาตรา 111³⁸ เรื่องการดำเนินการเพื่อความปลอดภัย เป็นของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ในการอนุมัติให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้รับใบอนุญาต เข้ากระทำการซ่อมแซม แก้ไข หรือบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าในสถานที่ของบุคคลอื่น อำนาจของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ตามมาตรา 33 และ 34 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะสิ้นสุดลงเมื่อร่าง พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน ฯ มีผลบังคับใช้

4.5.1.1.2 อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการเชื่อมต่อระบบตาม มาตรา 37³⁹

บทบัญญัติมาตรา 37 พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ได้ให้อำนาจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ในการให้ความเห็นชอบในกรณีมีผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมกันสูงกว่า 20 เมกะวัตต์ กรณีสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อใช้เอง และผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมกันสูงกว่า 6 เมกะวัตต์ กรณีเพื่อขายไฟฟ้าให้แก่ประชาชน ต้องการเข้าเชื่อมโยงระบบกับระบบไฟฟ้าของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต กฟผ. และ กฟน. จะต้องยื่นคำร้องขอความเห็นชอบต่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เสียก่อน โดย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จะทำการกำหนดคุณภาพไฟฟ้าทางเทคนิค ทางวิศวกรรม และ ความปลอดภัยของระบบไฟฟ้า

³⁷ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการสำรวจ สร้าง หรือบำรุงรักษาระบบโครงข่ายพลังงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้รับใบอนุญาต โดยอนุมัติของคณะกรรมการมีอำนาจเข้าไปใช้สายหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้เคหะสถานของบุคคลใดเป็นการชั่วคราวได้.....”

³⁸ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้รับใบอนุญาตโดยอนุมัติของคณะกรรมการ มีอำนาจหรือ ถอน หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง รากของต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใดที่อยู่ใกล้..... ระบบโครงข่ายพลังงาน.....”

³⁹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 บัญญัติว่า

“ผู้ใดสร้างโรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมกันสูงกว่า 20 เมกะวัตต์ เพื่อใช้เอง หรือที่มีกำลังการผลิตรวมกันสูงกว่า 6 เมกะวัตต์ เพื่อขายพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชน ประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของตนกับระบบไฟฟ้าของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องยื่นคำขอและได้รับความเห็นชอบจาก การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ก่อน.....”

กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ในการกำกับดูแลการเชื่อมต่อเข้ากับระบบส่งและระบบการจำหน่ายของ กฟภ. และ กฟน. ซึ่งภายหลังจากปรับโครงสร้างกิจการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะมีฐานะเป็นผู้ประกอบกิจการพลังงาน อำนาจการกำกับดูแลตามกฎหมายเก่าจะถูกยกเลิก เพื่อป้องกันการขัดผลประโยชน์กัน และสนับสนุนการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยในร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน ฯ ได้วางหลักไว้ในมาตรา 73⁴⁰ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน ต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเข้าใช้ระบบโครงข่ายพลังงานของตน หรือเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายพลังงานของตนกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่น โดยการปฏิเสธจะทำได้เฉพาะกรณี ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดเท่านั้น

4.5.1.1.3 อำนาจอื่น ๆ มีประเด็นดังต่อไปนี้

ก) กฎหมายเดิม

ในมาตรา 28⁴¹ แห่ง พ.ร.บ.การไฟฟ้าการผลิต พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มีข้อกำหนดเรื่อง อำนาจในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา 6

⁴⁰ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... มาตรา 73 บัญญัติว่า

“ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้ระบบโครงข่ายพลังงานของตนหรือเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายพลังงานของตนกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด.....”

⁴¹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 มาตรา 28 บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการสำรวจ เพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา 9(4) หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้พนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา 6(2) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา 9(4) หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า

- (2)

(2) กล่าวคือ เพื่อนำมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า เช่น พลังงานน้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ ฯลฯ และตามมาตรา 9 (4) กล่าวคือในการสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ และสิ่งก่อสร้างอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อการผลิต พัฒนา หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า และให้การสร้างโรงไฟฟ้า พนักงาน หรือลูกจ้างของของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลอื่น ซึ่งไม่ใช่เคหสถานชั่วคราว โดยปฏิบัติตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ.2511 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535

กฎหมายใหม่

เมื่อ พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....มีผลบังคับใช้ภายหลัง การปรับโครงสร้าง อำนาจในเรื่องข้างต้นจะมาขึ้นกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติในการอนุญาต การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะมีฐานะเป็นผู้ประกอบการรายหนึ่งและจะต้องได้อนุมัติจากคณะกรรมการ ฯ ในการเข้าใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น หรือที่บุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองอยู่ เพื่อการสำรวจหาแหล่งพลังงานตามมาตรา 101 ร่าง พ.ร.บ.การประกอบกิจการ พ.ศ....

ข) กฎหมายเดิม

ในมาตรา 29⁴² พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ.2511 ได้ให้อำนาจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตในการประกาศเขตกำหนดเดินสายไฟฟ้า และสามารถรื้อถอนโรงเรือน หรือ

⁴² พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 มาตรา 29 บัญญัติว่า "ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต มีอำนาจ

- (1) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด บั๊กหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงใน หรือบนพื้นดินของบุคคลใด ซึ่งมีใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน
- (2) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร
- (3) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลายหรือตัดฟัน ตัดต้นกิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า....."

ทำลายสิ่งก่อสร้างในเขตเดินสายไฟฟ้า รวมทั้งเดินสายส่งหรือสายจำหน่ายไป ได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด และตั้งเสาสถานีไฟฟ้าย่อยลงพื้นดินของบุคคลใดซึ่งไซ้โรงเรียนได้ และให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรม แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ทรัพย์สินเหล่านั้น ตามบทบัญญัติในมาตรา 30 ⁴³

กฎหมายใหม่

ร่าง พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....ได้เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่เคยมีตาม พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ โดยกำหนดให้ เพื่อการสร้างเครือข่ายระบบพลังงาน ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน โดยมีผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน เป็นผู้จ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในการเวนคืนนั้น

ค) กฎหมายเดิม

ในมาตรา 32 ⁴⁴ พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ให้อำนาจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ในการอนุมัติและกำหนดเงื่อนไขในการสร้างโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้หรือพืชผล ฯลฯ ที่สร้างขึ้นโดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนใด ๆ

กฎหมายใหม่

⁴³ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมาตรา 30 บัญญัติว่า

“ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จ่ายเงินทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีต่อไปนี้

- (1) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (2) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อย หรืออุปกรณ์อื่น
- (3) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (4)

⁴⁴ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมาตรา 32 บัญญัติว่า

“ในเขตเดินสายไฟฟ้า ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรียน หรือสิ่งอื่น ปลูกต้นไม้ หรือพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต กำหนด

ในอนาคตอำนาจดังกล่าวของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จะถูกโอนมาให้ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (กฟช.) ตามร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.....มาตรา 110 ⁴⁵ โดยกำหนดให้ กฟช. ไม่ต้องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตการปลูกสร้างอาคารโรงเรือน ต้นไม้หรือติดตั้งสิ่งอื่นใด อันอาจเกิดอันตรายต่อระบบโครงข่ายพลังงาน และให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวที่อาจมีผลกระทบต่อระบบโครงข่ายพลังงาน

เนื่องจาก พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 ได้ร่างขึ้นโดยอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจเหนือเอกชน และมีบทบาทในการเป็นผู้กำกับดูแล เป็นผู้ดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้า และเป็นเจ้าของระบบส่ง จึงมีบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ที่ให้อำนาจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ในการกำกับดูแล บำรุงรักษา และก่อสร้างต่อเติมระบบ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและส่งไฟฟ้า เมื่อภายหลังการปรับโครงสร้าง การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จะถูกแปรรูปอยู่ในรูปของบริษัท ระบบส่งจะถูกแยกออกจาก การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และศูนย์ควบคุมระบบจะถูกแยกออกมาเป็นอิสระภายใน 3 ปีนับจากตามร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....มีผลบังคับใช้ บทบาทของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ดำเนินการผลิตไฟฟ้าแต่เพียงอย่างเดียว และเมื่อระบบส่งและศูนย์ควบคุมระบบถูกแยกออกจาก การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แล้ว จะตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กฟช.) สิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ที่เกี่ยวข้องกับระบบส่งและการควบคุมระบบส่งจะถูกยกเลิกไป

⁴⁵ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน มาตรา 110 บัญญัติว่า

“ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน..... ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะ หรือขุดพื้นที่..... หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคแก่ระบบโครงข่ายพลังงานเว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อนุญาตการดำเนินการดังกล่าวได้หากรับฟังความเห็นของผู้รับใบอนุญาตแล้วปรากฏว่าการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อระบบโครงข่ายพลังงาน.... และในการอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่จะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดด้วยหรือไม่ก็ได้ถ้ามีการฝ่าฝืนให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนหรือถอน ขนย้าย ตัดฟัน ทำลาย หรือกระทำการใด ๆ ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด.....”

4.5.1.1.4 อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของ กฟผ. ตามกฎหมายอื่น

กฎหมายเดิม

อำนาจในการบำรุงรักษาระบบส่งตามมาตรา 34 ⁴⁶ พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 กำหนดให้อำนาจพนักงานของ กฟผ. มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคสสถานของเอกชนได้เป็นการชั่วคราว พ.ร.บ.กฟผ.ฯ ได้ให้อำนาจแก่พนักงานของ กฟผ. เพื่อการเดียวกันซึ่งไว้ในมาตรา 34

กฎหมายใหม่

ภายหลังในการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานไฟฟ้า อำนาจในการบำรุงรักษาระบบส่งจะถูกโอนมาให้แก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบการบำรุงรักษาระบบ โดยการอนุมัติของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ตามร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....มาตรา 101

กฎหมายเดิม

อำนาจในการเดินสายส่งตามมาตรา 35 ⁴⁷ พ.ร.บ. กฟผ.ฯ กำหนดให้อำนาจ กฟผ. ในการเดินสายส่งหรือสายจำหน่ายไป ได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด หรือบึง เสา สบเส เตชัน หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรือน

⁴⁶ พระราชบัญญัติกิจการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 มาตรา 34 บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษา ซึ่งระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า เช่น สายส่ง ศักย์สูงย่อย หรือสายส่งศักย์ต่ำ เสา สบเส เตชัน และอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พนักงานมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคสสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราว.....”

⁴⁷ พระราชบัญญัติกิจการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 มาตรา 35 บัญญัติว่า

“ให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจเดินสายส่งศักย์สูงย่อย หรือสายส่งศักย์ต่ำไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือบึง หรือตั้งเสา สบเส เตชัน หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ลงใน หรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน.....”

อำนาจดังกล่าวนี้ได้มีกำหนดไว้เช่นเดียวกันใน พ.ร.บ. กฟผ. ๙ เพื่อให้
อำนาจแก่พนักงาน กฟผ. ในการวางระบบส่งผ่านที่ดินของบุคคลอื่นในมาตรา 36⁴⁸

กฎหมายใหม่

ภายหลังการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า อำนาจในการเดินสายส่ง
หรืออีกนัยหนึ่งการจัดทำระบบโครงข่ายพลังงาน จะเป็นหน้าที่ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้
รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานที่ได้รับอนุมัติจาก กพข. ในการที่จะเข้าดำเนินการวาง
ระบบโครงข่ายพลังงาน ข้าม ใต้ หรือตามที่ดินของบุคคลอื่น ตามมาตรา 102 (1) ร่าง พ.ร.บ.
การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

กฎหมายเดิม

อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 35 ทวิ⁴⁹ พ.ร.บ.
กฟน. ๙ กำหนดให้อำนาจ กฟน. ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน
หากมีความจำเป็น จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการส่งหรือจำหน่ายไฟฟ้า
หรือตั้งลีสต์เตชัน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนเป็นอย่างอื่น โดยใน พ.ร.บ. กฟผ. พ.ศ. 2503
ได้กำหนดให้อำนาจเช่นเดียวกันแก่ กฟผ. ไว้ในมาตรา 35⁵⁰

⁴⁸ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 มาตรา 36 บัญญัติว่า

“ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินสายส่งค้ำยกสูง หรือสายส่งค้ำยกต่ำ ไปได้ เห็น
ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือบึง หรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ลงใน
หรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน.....”

⁴⁹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 มาตรา 35 ทวิ บัญญัติว่า

“เมื่อการไฟฟ้านครหลวงมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ใน
ระบบการส่งหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า หรือตั้ง ลีสต์เตชัน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอน
เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”

⁵⁰ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 มาตรา 35 บัญญัติว่า

“เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ใน
การก่อสร้างโรงผลิตพลังงานไฟฟ้า และระบบการส่ง หรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า หรือตั้ง
สถานีไฟฟ้า ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่า
ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”

อำนาจดังกล่าวจะถูกถ่ายโอนไปภายหลังการปรับโครงสร้าง โดยในการดูแลรักษาระบบส่ง เพื่อความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้าตาม พ.ร.บ.กฟน. 4 มาตรา 36 กำหนดให้ กฟน. มีอำนาจตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ที่อยู่ใกล้สายส่งค้ำยสูงย่อย หรือสายส่งค้ำยต่ำ เส่า สับสแตชัน หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ถอนป้ายและโครงป้ายเท่าที่จำเป็น แต่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในเวลาอันสมควร

กฎหมายใหม่

ร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... มาตรา 111 ได้กำหนดให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตโดยการอนุมัติของคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจรู้ ถอน หรือตัดต้นกิ่ง ราก ของต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใดที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งจะเป็นอันตรายต่อระบบ โดยแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองในเวลาอันสมควร

กฎหมายเดิม

มาตรา 37⁵¹ พ.ร.บ.กฟน. พ.ศ. 2502 และมาตรา 38⁵² พ.ร.บ.กฟภ. ให้อำนาจ กฟน. และ กฟภ. ในการส่งพนักงานเข้าตรวจซ่อมแซมแก้ไขระบบส่งพลังงานไฟฟ้าในเวลาใดก็ได้ ในกรณีเพื่อป้องกันภัยอันตรายเป็นการเร่งด่วน และเมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ

กฎหมายใหม่

เมื่อมีการปรับโครงสร้างหน้าที่ในการซ่อมแซมแก้ไขระบบส่งของการ

⁵¹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 มาตรา 37 บัญญัติว่า

“พนักงานอาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจซ่อมแซมหรือแก้ไขระบบส่งพลังงานไฟฟ้า ในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันภัยอันตรายเป็นการด่วนในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแล้ว”

⁵² พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 มาตรา 38 บัญญัติว่า

“ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อป้องกันภัยอันตรายหรือความเสียหาย พนักงานมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ของบุคคลใดในเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ เพื่อตรวจสอบ ซ่อมแซมหรือแก้ไขระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า และอุปกรณ์ประกอบอื่น ๆ แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้นด้วย ก็ให้พนักงานแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ”

ไฟฟ้าทั้งสองแห่ง จะถูกโอนไปอยู่ภายใต้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ฯ มาตรา 112⁵³ ร่าง พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... จึงบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้รับใบอนุญาต ฯ โดยการอนุมัติของ กพข. ว่าสามารถเข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ของบุคคลใดในเวลาใด เพื่อตรวจ ซ่อมแซมแก้ไขระบบโครงข่ายพลังงานได้ในกรณีที่สำคัญและเร่งด่วน

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลแล้ว ขอบเขตหน้าที่ในการ ดำเนินงานของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งตามโครงสร้างใหม่ที่เกิดขึ้นจะเปลี่ยนไปด้วย ขอบวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจะเปลี่ยนแปลงไป

4.5.1.1.5 บทบาทหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยภาย หลังการปรับโครงสร้าง

ภายหลังการปรับโครงสร้าง กิจการไฟฟ้าตามแผนแม่บท ฯ เสริมสร้ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแยกส่วนการไฟฟ้า (Generation) กับระบบส่ง (Transmission) ออกจากกัน อย่างเด็ดขาด เพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ขัดกัน อาจสรุปแนวทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน้าที่ของการไฟฟ้าได้ดังนี้

การปรับโครงสร้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงดังนี้⁵⁴

ก) การเปลี่ยนแปลงระยะที่หนึ่ง ปี พ.ศ. 2543 – พ.ศ. 2544

การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่มีการปรับองค์กรใหม่เป็นหน่วยธุรกิจที่มีรูปแบบการบริหารคล้ายบริษัท มีระบบบัญชี งบกำไร ขาดทุนของแต่ละหน่วยธุรกิจ ในเบื้องต้นจะจัดเป็น 5 กลุ่มหลักคือ

⁵³ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานมาตรา 112 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่สำคัญและเร่งด่วน ให้ผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ของบุคคลใด ในเวลาใด เพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบโครงข่ายพลังงานได้ แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้นด้วย ก็ให้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบก่อน”

⁵⁴ “บทสัมภาษณ์ประธานกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย,” วารสารกิจการไฟฟ้า 1 (กุมภาพันธ์ 2543): 1-2.

1. กลุ่มงานผลิตไฟฟ้าพลังน้ำที่อยู่ตามเขื่อนต่าง ๆ
2. กลุ่มงานผลิตไฟฟ้าพลังความร้อน
3. กลุ่มงานระบบส่งและควบคุมการจ่ายไฟฟ้า
4. กลุ่มงานบริหารกลาง
5. กลุ่มงานซื้อขายไฟฟ้า

พนักงานที่ทำงานสนับสนุนด้านการบัญชี การเงิน บริหาร จะแยกไปอยู่ตามกลุ่มต่าง ๆ ส่วนกลุ่มบริหารกลางทำหน้าที่ให้บริการแก่กลุ่มงานต่าง ๆ และยังสามารถหารายได้จากการให้บริการหน่วยงานภายนอกด้วย ในช่วงนี้จะมีการร่างกฎเกณฑ์ระบบข้อกำหนดและข้อตกลงทางกฎหมายที่จำเป็นสำหรับการตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

ข) การปรับเปลี่ยนระยะที่สอง ปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2545

การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ยังเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหมือนเดิม แต่รัฐบาลต้องจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulatory Body) ทำหน้าที่เป็นกรรมการให้การแข่งขันเสรีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ในช่วงนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จะแปรสภาพกลุ่มงานผลิตไฟฟ้าพลังงานความร้อนออกเป็น 2 บริษัท คือ บริษัทผลิตการไฟฟ้า 1 (PowerGen 1) และบริษัทผลิตไฟฟ้า 2 (PowerGen 2) โดย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จะถือหุ้นร้อยละ 100 ในบริษัททั้งสองในระยะแรก

งานอีกชิ้นหนึ่งคือ การแยกหน่วยงานระบบส่งและงานควบคุมการจ่ายไฟฟ้าออกจากกัน ตามความเห็นของคณะที่ปรึกษาที่เห็นว่า หน่วยงานที่ดูแลระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) ต้องแยกจากหน่วยงานควบคุมการจ่ายไฟ (System Operator) จากนั้นจัดตั้ง หน่วยงานบริหารหนี้ (DebtCo) มารับภาระหนี้เดิมของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการแปรรูป รวมทั้งต้นทุนติดค้างจากสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement: PPA) กับผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระและผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อย โดยต้องพิจารณาว่า รัฐควรจะดำเนินการอย่างไรกับค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการแปรรูป นอกจากนั้นจะต้องมีการจัดตั้ง หน่วยงานบริหารสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA Traders) เพื่อบริหารสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต มีอยู่กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

ค) การปรับเปลี่ยนระยะที่สาม ปี พ.ศ. 2546

ปีนี้เป็นปีที่สำคัญ เพราะเริ่มมีการซื้อขายไฟฟ้าผ่านตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) ในช่วงนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ หน่วยงานควบคุมการจ่ายไฟฟ้าจะแยกตัวเป็นอิสระจาก การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นศูนย์ควบคุมอิสระ (Independent System Operator: ISO) โดยมีหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นคนกลางในการดูแล จากนั้นต้องมีการจัดตั้ง บริษัทบริหารการซื้อขายไฟฟ้า (PPA Traders) แยกออกจาก การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ในปีนี้หน่วยงานบริหารหนี้เริ่มดำเนินการบริหารหนี้และดูแลเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบการแข่งขัน

4.5.1.2 บทบาทหน้าที่ของการไฟฟ้านครหลวงภายหลังการปรับโครงสร้าง

ในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2544 กฟน. จะยังคงเป็นหน่วยงานเดียวแต่มีการแบ่งแยกด้านบัญชีระหว่างหน่วยงานด้านระบบการจำหน่าย (Distribution) และหน่วยงานด้านการจัดหาไฟฟ้า (Supply) รวมทั้งแยกหน่วยงานที่ไม่ใช่ธุรกิจออกเป็นหน่วยธุรกิจ 4 หน่วย⁵⁵ คือ

1. ฝ่ายบริการระบบไฟฟ้า (Electrical System Service Dept: ESSD)
2. สำนักงานออกแบบและสร้างผลิตภัณฑ์ (Product Designs and Manufacturing Office: PDMO)
3. ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Dept: ITD)
4. ฝ่ายบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า (Power System Maintenance: PSMD)

ในช่วงนี้จะมีการกำหนดเป้าหมายการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต อย่างชัดเจน

⁵⁵ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ), หน้า 73-74.

ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2546 หน่วยธุรกิจ 2 หน่วยมีการปรับโครงสร้างให้เป็นธุรกิจและแปรรูปไปในที่สุด คือ ฝ่ายบริการระบบไฟฟ้าและสำนักออกแบบและสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ ขณะที่ กฟน. ยังถือหุ้นบางส่วนในหน่วยธุรกิจ 2 แห่ง คือ ฝ่ายบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าและฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ

หลังจากปี พ.ศ. 2546 จะมีการแบ่งแยกการดำเนินงานของฝ่ายจัดหาไฟฟ้าและฝ่ายระบบจำหน่ายใน REDCO จากนั้นจะมีการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของ กฟน. หากพบว่าไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็จะดำเนินการปรับโครงสร้างของ REDCO เป็นบริษัทจำกัด ในช่วงนี้หน่วยธุรกิจทั้ง 4 แห่งจะแปรรูปเป็นธุรกิจทั้งหมด ส่วน กฟน. เองจะมีการพิจารณาโครงสร้างของหน่วยงานอีกครั้งหนึ่ง

4.5.1.3 บทบาทหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคภายหลังการปรับโครงสร้าง

ในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2545⁵⁶ กฟภ. จะต้องมีการปรับโครงสร้างภายใน โดยหน่วยงานด้านระบบจำหน่าย ณ ระดับแรงดัน 22 กิโลวัตต์ขึ้นไปจะปรับโครงสร้างออกเป็น 4 หน่วยธุรกิจ ในขณะที่ธุรกิจระบบจำหน่ายแรงดันต่ำกว่า 22 กิโลวัตต์ และธุรกิจด้านการจัดหาไฟฟ้าจะปรับโครงสร้างออกเป็นบริษัทระบบจำหน่ายและจัดหาไฟ 12 แห่ง ส่วนธุรกิจที่ไม่ใช่ธุรกิจหลักจะปรับโครงสร้างออกเป็นหน่วยธุรกิจ

หลังจากปี พ.ศ. 2546 บริษัทจำหน่ายและจัดหาไฟฟ้า และหน่วยงานทั้งหมดปรับโครงสร้างเพื่อเป็นบริษัทจำกัดและแปรรูปไปในที่สุด หากหน่วยงานทั้งหมดไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ก็จะพิจารณาปรับโครงสร้างเครือข่ายทั้งหมดเป็นบริษัทจำกัด

จากการศึกษาข้างต้น เห็นว่า ด้วยเหตุผลด้านเศรษฐกิจในปัจจุบัน ประกอบกับแนวคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการไฟฟ้าและกิจการพลังงานไฟฟ้า ทำให้รัฐบาลเริ่มเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจในระเทศ

⁵⁶ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ), หน้า 74-75.

ไทย โดยเฉพาะในกิจการพลังงานไฟฟ้าได้มีการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนอย่างค่อยเป็นค่อยไปมาโดยตลอด จนถึงปัจจุบันบทบาทของภาคเอกชนจะอยู่ในรูปของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเอกชนรายใหญ่ (IPPs) และผู้ผลิตเอกชนรายย่อย (SPPs) เพื่อก้าวไปสู่การมีตลาดแข่งขันกิจการพลังงานไฟฟ้า และเปิดโอกาสให้เอกชนได้มีส่วนร่วมในกิจการพลังงานของประเทศอย่างแท้จริง รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรายสาขา และกำหนดนโยบายในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า โดยให้สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลในปัจจุบันเป็นผู้รับผิดชอบ โดยแยกกิจการผลิต ส่ง และจำหน่ายออกจากกัน

การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันมีแนวทางส่งเสริมให้มีการแข่งขัน เนื่องจากเป็นกิจการที่มีระบบส่งและระบบจำหน่ายลักษณะผูกขาดธรรมชาติ รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงผ่านการกำกับดูแล เพื่อให้มีการบริหารระบบส่งและระบบจำหน่ายอย่างทั่วถึงเป็นธรรม และไม่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันซึ่งสามารถมีได้ในส่วนผลิต สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติได้ทำการศึกษาถึงโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอนาคต และเลือกโครงสร้างการเปิดตลาดกิจการไฟฟ้าโดยมีการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าขึ้นทำหน้าที่เป็นตลาดประมูลราคาไฟฟ้าระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย โดยมีการแยกศูนย์ควบคุมระบบส่งออกเป็นอิสระ แยกต่างหากจากบริษัทระบบส่ง เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน และมีองค์รกำกับดูแลอิสระ (สำนักงานกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ) ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานในกิจการโดยรวมโดยเสรีและเป็นธรรมตามกฎหมาย

จากโครงสร้างดังกล่าว เห็นได้ว่า โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยจะเอื้ออำนวยและเปิดโอกาสให้มีการซื้อขายไฟฟ้า ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายได้อย่างเสรีภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมาย และภายหลังแปรรูปและปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าภายในประเทศให้มีการแข่งขันมากขึ้น มีแนวโน้มว่า ความต้องการแลกเปลี่ยนพลังงานไฟฟ้าให้กับผู้ประกอบการต่างชาติจะเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งประเทศไทยได้มีข้อตกลงซื้อขายไฟฟ้ากับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ กฎเกณฑ์กำกับดูแลเรื่องการเชื่อมต่อระบบพลังงานไฟฟ้าจึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่ง ในการนำมาซึ่งระบบการซื้อขายแลกเปลี่ยนพลังงานไฟฟ้าที่เป็นธรรม เอื้อประโยชน์ต่อทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันและมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

แต่เมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน

พ.ศ.... จะเห็นได้ว่า แนวทางโครงสร้างการกำกับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้รวบรวมอำนาจการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลังงานมารวมไว้ที่คณะกรรมการกำกับดูแลตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ภายใต้การดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งในการกำกับดูแล ในเรื่องมาตรฐานคุณภาพ มาตรฐานเทคนิค และความปลอดภัย และการอนุญาตการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การยอมให้การไฟฟ้าทั้งสามแห่งซึ่งทำหน้าที่หลักเป็นผู้ประกอบการ มีอำนาจในการกำกับดูแลด้วยในคราวเดียวกัน เช่นในปัจจุบัน จะนำไปสู่การใช้อำนาจเหนือตลาด และการบิดเบือนการแข่งขัน ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ฉบับใหม่จึงได้ตั้งอำนาจการกำกับดูแลออกจากการไฟฟ้าทั้งสามแห่ง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจไฟฟ้าเหล่านี้มีสิทธิและสถานะเท่ากับผู้ประกอบการเอกชนทั่วไป เป็นการเตรียมพร้อมเพื่อก้าวไปสู่การมีตลาดแข่งขันในกิจการพลังงาน

นอกจากนี้การตั้งอำนาจการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจจากหน่วยราชการอื่น ๆ มารวมไว้ที่องค์กรเดียว จะช่วยให้การกำกับดูแลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกัน เป็นการส่งเสริมหลักการกำกับดูแลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทำให้การดำเนินนโยบายใด ๆ ในเรื่องพลังงานเป็นไปอย่างชัดเจน องค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานนอกจากกำกับดูแลแล้วยังทำหน้าที่เป็น องค์กรกลาง คอยประสานงานระหว่างฝ่ายกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แก่รัฐบาล และฝ่ายผู้ประกอบการ ซึ่งรวมถึงการไฟฟ้าทั้งสามแห่งด้วย

4.6 การกำกับดูแลและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานในอนาคตตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

เมื่อพิจารณาถึงการกำกับดูแล ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... แล้วจะเห็นได้ว่า เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างกิจการไฟฟ้า ทั้งทางด้านของโครงสร้างอุตสาหกรรม และโครงสร้างในการในการกำกับดูแล เพื่อจะบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องการส่งเสริมให้มีตลาดแข่งขันในกิจการที่สามารถมีการแข่งขันได้ ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค ในขณะเดียวกันก็ดำเนินการกำกับดูแลในกิจการผูกขาดธรรมชาติ ไม่ให้มีการผูกขาดที่ไม่เป็นธรรม โดยในการกำกับดูแลจะดำเนินตามแนวทางที่กำหนดเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ง่าย ซึ่งในการนี้ต้องมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการประกอบ

กิจการพลังงาน และคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานขึ้นอีกคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน ได้กำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้าออกเป็นส่วน ๆ ดังนี้

4.6.1 บททั่วไปและคำจำกัดความ

เนื่องด้วยในส่วนนี้จะพูดถึงคำจำกัดความของคำศัพท์เฉพาะต่าง ๆ ที่มา และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันและป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบโดยผู้ประกอบการ สนับสนุนให้มีการให้บริการด้านพลังงานอย่างเพียงพอ และจะต้องเป็นธรรมต่อทั้งผู้ประกอบการ ผู้ใช้บริการ และคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมในเรื่องการให้ผลตอบแทนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการในระดับที่เหมาะสม ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันจะต้องส่งเสริมการให้บริการของระบบโครงข่ายพลังงานให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม วัตถุประสงค์เหล่านี้ จะถูกดำเนินการให้สำเร็จได้โดยกฎเกณฑ์กำกับดูแลในส่วนต่อไป ยังกำหนดให้กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการพลังงานภายใต้ข้อบังคับตามกฎหมายนี้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน เป้าหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลังงาน ตลอดไปจนถึง ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการพลังงาน โดยเฉพาะในส่วนของนโยบายอำนาจหน้าที่ของ กพช. ตามกฎหมายใหม่นี้ยังคงมีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายทางด้านการพลังงานของประเทศ เช่นเดียวกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี อำนาจของ กพช. ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานในเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาพลังงานในมาตรา 6(2)⁵⁷ ถูกยกเลิกและโอนให้

⁵⁷ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1).....

(2) ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้พลังงานทั้งทางด้านอัตราค่าบริการ และคุณภาพการให้บริการ

(3)

กกพ. ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแล นอกจากนี้บทบัญญัติในส่วนแรกของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ยังกล่าวถึงข้อกำหนดในเรื่อง

4.6.2 กฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการกำกับดูแลและองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน

ในการปรับใช้กฎเกณฑ์กำกับดูแลในการประกอบกิจการพลังงาน รัฐบาลจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ เข้าดำเนินการใช้อำนาจกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการดำเนินงานตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด

ในหมวดที่ 2 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน ซึ่งได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน โดยได้แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งพูดถึงคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ และส่วนที่สองเกี่ยวกับหน่วยงานที่ดำเนินการกำกับดูแล คือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

4.6.2.1 คุณสมบัติของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

เนื่องจากการทำงานด้านการกำกับดูแล จะต้องอาศัยผู้มีประสบการณ์ และความรู้ ความชำนาญ และมีความประพฤติที่ดี เนื่องจากการกำกับดูแลเป็นการดูแลผลประโยชน์ของคนหมู่มาก ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ฉบับนี้ จึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (กกพ.) ให้เป็นบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันอาจเป็นประโยชน์ต่อกิจการพลังงานมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก และไม่มีประวัติต่างพร้อย นอกจากนี้ ด้วยวัตถุประสงค์สำคัญข้อหนึ่งของร่างกฎหมายฉบับนี้ ที่ต้องการแบ่งแยกหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล และผู้ประกอบการพลังงานออกจากกันอย่างชัดเจน จึงได้มีข้อกำหนดในเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (กกพ.) ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยห้ามเป็นข้าราชการการเมือง หรือมีตำแหน่งทางการเมือง หรือมีความเกี่ยวข้องกับทางการเมือง เช่น เป็นผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง เพื่อให้การกำกับดูแลกิจการพลังงานของ กกพ. เป็นไปอย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังปรากฏใน

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ มาตรา 11⁵⁸ ทั้งยังได้มีข้อกำหนดในเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of Interest) โดยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... มาตรา 14⁵⁹

ได้กำหนดห้ามกรรมการเป็นข้าราชการประจำ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ และรัฐวิสาหกิจใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่เป็นผู้มีตำแหน่งในองค์กรธุรกิจใด ๆ ที่ดำเนินกิจการด้านพลังงาน หรือประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด ที่จะทำให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตนของกรรมการ ขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ ในกรณีนี้ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ฉบับนี้ยังไม่ได้ข้อกำหนด ในเรื่องระยะเวลาการห้ามประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลังงาน ภายหลังจากกรรมการได้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อป้องกันการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ ขณะเป็นกรรมการไปใช้หาประโยชน์ในทางมิชอบอีกด้วย โดยกำหนดห้ามเป็นระยะเวลา 2 ปี ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง

⁵⁸ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... มาตรา 11 บัญญัติว่า
“กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1)

(2) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง

(4)

⁵⁹ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... มาตรา 14 บัญญัติ

“กรรมการต้อง

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดหรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในกิจการด้านพลังงาน

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อม กับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ.....”

ในส่วนหน้าที่ของคณะกรรมการ ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... มาตรา 9 ในฐานะผู้กำกับดูแลตามร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... จะขอหยิบยกหน้าที่ในข้อสำคัญพอสังเขปดังนี้

หน้าที่ในการกำหนดมาตรการ เงื่อนไขในการประกอบกิจการพลังงาน ส่งเสริมการแข่งขัน และป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดในทางมิชอบ พิจารณาเสนอแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน และอัตราค่าบริการ กำหนดมาตรฐาน คุณภาพ และความปลอดภัยของการให้บริการและการประกอบกิจการพลังงาน ให้ความเห็นชอบการกำหนดและการแก้ไขกฎของตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า การเชื่อมโยง การให้บริการ และการปฏิบัติการระบบส่งไฟฟ้า และจำหน่าย ตามที่คณะกรรมการตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า และผู้จำหน่ายไฟฟ้าเสนอ ให้ความเห็นชอบในขั้นตอนการสรรหาคณะกรรมการกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า รวมถึงกฎข้อบังคับและแนวทางจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ กกพ. ยังมีหน้าที่ ในการพิจารณาอนุญาตการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบ และรับรองมาตรฐานอุปกรณ์ที่ใช้เชื่อมต่อบริการโครงข่ายพลังงาน กำหนดและกำกับดูแลวิธีพิจารณาด้วย รวมทั้งพิจารณาการร้องเรียนหรือการอุทธรณ์ของผู้ใช้บริการ และผู้ประกอบกิจการพลังงานผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการพลังงาน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กกพ. มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ คือ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการประกอบกิจการพลังงาน การออกใบอนุญาต และการกำกับดูแลอัตราค่าบริการ กำหนดมาตรฐานการประกอบกิจการ และมาตรฐานคุณภาพบริการ รวมทั้งดำเนินการพิจารณาเสนอแผนการขยายระบบโครงข่ายต่อ กพช. กำหนดมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขัน และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ประกอบการ กำหนดอัตราเงินและอัตราขาดเศษของกองทุนผู้ช่วยเหลือไฟฟ้า ตลอดไปจนถึงพิจารณาการร้องเรียน หรือการอุทธรณ์ในเรื่องความเดือดร้อน รำคาญ อันเนื่องมาจากการประกอบกิจการพลังงานจากผู้ให้บริการ และผู้ประกอบการ เป็นต้น

4.6.2.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการประกอบกิจการพลังงานแห่งชาติ (สกพ.)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (สกพ.) จะคอยทำหน้าที่ เป็นเสมือนฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (กกพ.)

โดยจะดำเนินการภายใต้การกำกับดูแล คอยรับผิดชอบด้านธุรการของ กกพ.⁶⁰ รับเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวม และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการ ประกอบการ และสภาพการแข่งขันในกิจการพลังงาน รวมถึงพยากรณ์ความต้องการพลังงาน ของประเทศ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งเลขาธิการ กกพ. นี้จะมาจากการแต่งตั้งโดยประธาน กกพ. มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ

ในส่วนของรายได้ สกพ. จะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการพลังงานเป็นหลัก ตามมาตรา 36⁶¹ อันเป็นรายได้ ที่มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ สกพ. เว้นแต่กรณีที่มีรายได้ไม่ เพียงพอ สกพ. สามารถขอเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินได้ตามสมควร

4.6.3 กฎเกณฑ์ว่าด้วยการกำกับกิจการประกอบกิจการพลังงาน

เพื่อบรรลุถึงจุดมุ่งหมายของการกำกับกิจการพลังงาน ในเรื่องความโปร่งใสใน การประกอบการ การไม่เลือกปฏิบัติ การกำหนดราคาที่เป็นธรรม และความปลอดภัย ในหมวด 3 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน จะพูดถึงเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

4.6.3.1 บทบัญญัติว่าด้วยการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน

⁶⁰ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า.

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2543), หน้า 87.

⁶¹ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... มาตรา 36 บัญญัติว่า “สำนักงานมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และสำนักงาน
- (2) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (3) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงาน
- (4) รายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน

รายได้ของสำนักงานตามวรรค 1 ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

ในส่วนของการให้อนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน ได้กล่าวถึงกิจการในข่ายที่จะต้องขออนุญาตประกอบการจาก กกพ. เงื่อนไขในการขออนุญาต การขอใบอนุญาต และอำนาจของ กกพ. ในการสั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาต มีบทบาทสำคัญในการถ่ายโอนอำนาจของ กกพ. ในการอนุญาตคำขอเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า จากโรงผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตรวมสูงกว่า 20 เมกะวัตต์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการผลิตเพื่อใช้เอง หรือโรงไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตรวมสูงกว่า 6 เมกะวัตต์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขายไฟฟ้าแก่ประชาชน เข้ากับระบบไฟฟ้าของ กกพ. กฟผ. และ กฟน. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติให้โอนอำนาจดังกล่าวมาเป็นของ กกพ. ซึ่งทำให้ผู้ขออนุญาตในกรณีดังกล่าว สามารถมายื่นคำขออนุญาตต่อ กกพ. ได้โดยตรงเพียงหน่วยงานเดียว โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานอื่นอีก นอกจากนี้ยังพูดถึงอำนาจของ กกพ. ในการออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาต แก้ไขปรับปรุงการดำเนินการในกรณีที่การดำเนินการดังกล่าวอาจก่อความเสียหายแก่ผู้ใช้บริการ หรือผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่น

4.6.3.2 บทบัญญัติว่าด้วยอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการพลังงาน และมาตรฐานอุปกรณ์

ในส่วนที่สอง กล่าวถึงเรื่องอัตราค่าบริการ ซึ่ง กกพ. จะกำกับดูแลอัตราค่าบริการ โดยยึดจุดมุ่งหมายในเรื่องของความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และการกำหนดค่าบริการที่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของการประกอบการ โดยคำนึงถึงการสร้างแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของผู้ประกอบการด้วย นอกจากนี้ ในการกำหนดราคา กกพ. ยังต้องคำนึงถึงการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นควบคู่กันไป

4.6.3.3 บทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการประกอบกิจการพลังงานและมาตรฐานอุปกรณ์

ในส่วนที่สาม กล่าวถึงการกำหนดมาตรฐานในการประกอบกิจการและอุปกรณ์ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้พลังงาน และผู้ประกอบการรายอื่น โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักในการกำหนดมาตรฐานในการประกอบกิจการ โดยคำนึงถึงมาตรฐานทางวิศวกรรม และความปลอดภัย และให้อำนาจ กกพ. เป็นผู้ประกาศกำหนด หรือมีคำสั่งให้แก้ไข และให้ สกพ. มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ผู้ประสงค์จะจัดตั้งหน่วยตรวจสอบและรับรองมาตรฐานอุปกรณ์ และเพิกถอนเช่นว่านั้นได้

4.6.3.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับโครงข่ายพลังงาน

ในส่วนที่สี่ กล่าวถึงระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่ง กกพ. จะต้องกำกับให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่าย ต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเข้าใช้บริการหรือเชื่อมต่อเข้ากับระบบของตน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโครงข่ายพลังงาน จะต้องจัดให้มีบริการตามที่กำหนดไว้ในแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงาน ตามที่ได้เสนอไว้กับ กกพ. และต้องจัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายพลังงาน เสนอ กกพ. ให้ความเห็นชอบ รวมไปถึงการแจ้งข้อมูลที่เป็นและถูกต้องในการเชื่อมต่อระบบ แก่ผู้ขอใช้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติในส่วนนี้ยังกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโครงข่ายพลังงาน ต้องเปิดเผยสัญญา เงื่อนไข และอัตราค่าบริการในการเข้าเชื่อมต่อระบบ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ขอเข้าเชื่อมระบบสามารถเข้าใจในเงื่อนไข และเข้าทำสัญญาได้โดยสะดวก

4.6.4 การคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน

เนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจและความเท่าเทียมกันทางสังคม รัฐบาลจึงมีจุดมุ่งหมายในการจัดให้มีการกำหนดดูแล ให้มีการบริการพลังงานอย่างทั่วถึงและมีมาตรฐาน ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยไม่ชอบของผู้ประกอบการ ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้พลังงานรายย่อย ซึ่งอยู่ในที่ห่างไกล ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ในหมวด 4 จึงได้พูดถึงข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

4.6.4.1 การให้บริการอย่างทั่วถึง และมาตรฐานการให้บริการ

โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดให้ผู้ประกอบการรับใบอนุญาต จะต้องจัดให้มีการบริการพลังงานตามมาตรฐานที่ กกพ. กำหนด การให้บริการในท้องที่ ๆ ห่างไกล ยังไม่มีผู้ให้บริการอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นไปตามการกำหนดพื้นที่ของ กกพ. นอกจากนี้ ในเรื่องของสัญญาระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ใช้พลังงาน จะต้องเป็นไปตามที่ กกพ. กำหนด หรือได้รับความเห็นชอบจาก กกพ.

4.6.4.2 กองทุนผู้ช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้า

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยดำเนินนโยบายค่าไฟฟ้าอัตราเดียวกันทั่วประเทศ (Uniform Tariff) เพื่อให้มีบริการอย่างทั่วถึง และเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค จึงได้มีบทบัญญัติในเรื่องกองทุนช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้า โดยกำหนดให้ กกพ. กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุน เพื่อช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้า โดยเงินจำนวนดังกล่าวเก็บจากผู้ไฟฟ้าบางกลุ่มส่งผ่านตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า หรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้า แล้วแต่ว่าจะซื้อไฟฟ้าจากแหล่งใด ดังนั้นในการกำหนดอัตราเงินดังกล่าว กกพ.จะต้องคำนึงถึงผู้ใช้ไฟฟ้ากลุ่มที่รับภาระด้วย

4.6.4.3 สิทธิและการคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน

ในส่วนนี้เป็นข้อกำหนดในทำนองเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดให้ กกพ. แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ใช้พลังงานประจำเขต เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และเสนอมาตรการปรับปรุงแก่ กกพ. ในเรื่องการคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และการให้บริการพลังงาน พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ใช้งาน และคอยเป็นตัวกลางประสานงานระหว่างผู้ประกอบการ เพื่อแก้ไขปัญหาของผู้ใช้พลังงาน นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ยังได้พูดถึงสิทธิของผู้ใช้พลังงานในการร้องขอให้ผู้ประกอบการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการของตนได้ ในกรณีมีเหตุสงสัยเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการ และสามารถร้องเรียนต่อ กกพ. ได้

4.6.4.4 การส่งเสริมการแข่งขัน และป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดในทางมิชอบ

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ในส่วนนี้ ได้กำหนดให้ กกพ. มีอำนาจประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบการพลังงานรับอนุญาต ซึ่งเป็นกิจการที่สามารถมีการแข่งขันได้ กล่าวคือ ผู้ประกอบการพลังงาน ค้ำส่งพลังงาน ซื้อส่งพลังงาน และผู้ประกอบการค้าปลีกพลังงาน กระทำการอันถือเป็นการบิดเบือน หรือจำกัดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม เช่น กำหนดเงื่อนไขที่เป็นการขัดขวางผู้ประกอบการพลังงานรายอื่น ๆ ในการให้บริการ ห้ามผู้ประกอบการพลังงานกระทำการใดที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการพลังงานรายอื่น ๆ เช่น การให้อำนาจเหนือตลาด หรือการร่วมกันของผู้ประกอบการในการกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขัน นอกจากนี้ ยังกำหนดห้ามการถือหุ้นไขว้กันระหว่างกิจการพลังงานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ และกิจการที่มีการแข่งขัน เช่น ระหว่างผู้

ประกอบกระบวนโครงข่ายกับผู้ประกอบการกิจการผลิตไฟฟ้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ฯ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 94-97

นอกจากนี้ในมาตรา 53⁶² ยังได้กำหนดให้ กกพ. มีอำนาจในการดำเนินการใด ๆ เพื่อลดอุปสรรคในการแข่งขันในกรณีที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืน เช่น พักใช้ หรือ ยกเลิกใบอนุญาต แก้ไขกฎตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบ และการใช้บริการระบบ และข้อกำหนดการปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงาน หรือข้อกำหนดอื่น ๆ หรือออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการหยุดและแก้ไขการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยไม่เป็นธรรม หรือการกระทำอันจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการมีส่วนแบ่งทางการตลาดของผู้ประกอบการนั้น ๆ ได้

4.6.5 การใช้ข้อสงฆ์หรือสิทธิ

ในหมวด 5 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... จะกล่าวถึงข้อกำหนดในเรื่องการเวนคืนที่ดิน ในกรณีที่ผู้ประกอบการระบบโครงข่ายจะต้องใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นใดเพื่อสร้างระบบโครงข่ายให้ กกพ. ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน โดยผู้ประกอบการดังกล่าวจะเป็นผู้จ่ายค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดให้อำนาจ กกพ. แต่งตั้งเจ้าพนักงาน หรืออนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าใช้สอย หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นเป็นการชั่วคราว ในกรณีเพื่อความจำเป็นในการสร้าง บำรุงรักษา สํารวจระบบโครงข่ายพลังงาน และจะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ในกรณีเกิดความเสียหาย หรือการเสื่อมประโยชน์ด้วย โดยในการเข้าดำเนินการดังกล่าวข้างต้นจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 100-115

4.6.6 กฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (ตคฟ.) และคณะกรรมการตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (คคฟ.)

ในหมวด 6 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการซื้อขายไฟฟ้า อำนาจหน้าที่ และขอบวัตถุประสงค์ กล่าวคือ เพื่อเป็นศูนย์

⁶² ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.....มาตรา 53 บัญญัติว่า

“คณะกรรมการอาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นการชั่วคราวหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร หากผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้.....”

ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (SO) โดยจะดำเนินการเป็นตัวกลางในการควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้มีความมั่นคง และมีเสถียรภาพ และเป็นศูนย์ปฏิบัติการทางการตลาด (MO) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางซื้อขายไฟฟ้า รวมทั้งเป็นศูนย์บริหารการชำระเงิน เพื่อให้บริการชำระเงินระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไฟฟ้า โดยกำหนดให้มีผู้จัดการ ตกฟ. เป็นผู้บังคับบัญชา ทำงานขึ้นตรงต่อประธาน คกฟ. ดังปรากฏในมาตรา 116⁶³ และ มาตรา 121⁶⁴

ในมาตรา 117⁶⁵ กำหนดห้ามผู้ประกอบการรายใด ๆ ดำเนินกิจการศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า ศูนย์ปฏิบัติการทางการตลาด และศูนย์บริหารการชำระเงินพร้อม ๆ กัน

ในช่วงก่อนการโอนสิทธิ หน้าที่ ทรัพย์สิน ลูกจ้าง และพนักงานของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต มาสู่ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะทำหน้าที่เป็นตลาดกลางการซื้อขายไฟฟ้าไปก่อนแต่ไม่เกิน 3 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... หรือมีผลบังคับใช้

⁶³ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... มาตรา 116 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าแห่งประเทศไทย” เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ดังนี้

- (1) ประกอบกิจการเป็นศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าหลัก เพื่อให้ระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีความมั่นคง เสถียรภาพ และประสิทธิภาพ
- (2) ประกอบกิจการเป็นศูนย์ปฏิบัติการทางการตลาด ซึ่งให้บริการเป็นศูนย์กลางในการซื้อขายไฟฟ้า
- (3) ประกอบกิจการเป็นศูนย์บริหารการชำระเงิน เพื่อให้บริการชำระเงินระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไฟฟ้า

⁶⁴ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... มาตรา 121 บัญญัติว่า “ให้ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้ามีผู้จัดการตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าคนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

⁶⁵ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... มาตรา 117 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการตลาดซื้อขายไฟฟ้าที่มีลักษณะตามมาตรา 116(1) (2) และ (3) ทุกกิจการพร้อมกัน”

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... ในหมวด 6 ส่วนที่ 2 ได้กำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ กระบวนการคัดเลือกสรรหาคณะกรรมการ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนไปถึงการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการตลาดกลางการซื้อขายไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (คกฟ.) โดยวางหลักให้ คกฟ. ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาตามกำหนด

4.6.7 แนวทางในการพิจารณาข้อพิพาท และการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

- ในกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้งานกับผู้ประกอบกิจการพลังงาน ให้ดำเนินการระงับข้อพิพาท โดยร้องเรียนไปยังคณะกรรมการผู้ใช้งานประจำเขต
- กรณีพิพาทระหว่างผู้ประกอบกิจการพลังงานกันเอง ให้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ ยกเว้นกรณีมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในกฎตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า
- กรณีพิพาทระหว่างผู้ประกอบการกิจการพลังงานกับตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ให้ดำเนินการตามกฎหมายการระงับข้อพิพาทกฎตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า
- กรณีผู้ใช้งานหรือผู้ประกอบการไม่พอใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ตามคำสั่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ ให้สามารถอุทธรณ์กับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติได้ ภายใน 30 วันนับแต่มีคำสั่งหรือข้อกำหนดดังกล่าว โดยปฏิบัติตามกฎการยื่นอุทธรณ์ที่ คกฟ. กำหนด

จากแนวทางของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... นี้จะเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ โครงสร้างกิจการและการกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้าจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยในส่วนของโครงสร้างกิจการจะมีการกระจายตัวออกในแนวดิ่ง (Vertical De-Integrated) กล่าวคือ จะมีการแยกกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่ง และกิจการจำหน่ายไฟฟ้าออกจากกันอย่างชัดเจน และมีการตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นใหม่ คือ ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานงานระหว่างผู้ประกอบการทั้งสามฝ่าย และระหว่างผู้ประกอบการทั้งสามฝ่ายกับผู้บริโภค ผลจากการแยกกิจการในแนวดิ่งจะเป็นการแยกกิจการที่สามารถมีการแข่งขันได้ (กิจการผลิตไฟฟ้า, กิจการจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า) ออกจากกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (กิจการระบบส่ง) ทำให้มีการเปิดตลาดการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าบางส่วนได้ โดยในส่วนที่เป็นกิจการผูกขาดจะต้องดำเนินการ

ภายใต้การกำกับดูแลที่เข้มงวด เพื่อให้ผู้ประกอบการดำเนินการอย่างเป็นธรรม ทั้งทางด้าน การกำหนดราคา และคุณภาพการบริการ และเอื้อประโยชน์ให้กับกิจการผลิตไฟฟ้าที่มีตลาดแข่งขัน ให้แข่งขันกันได้อย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ในส่วนกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการจำหน่ายไฟฟ้าที่สามารถมีตลาดแข่งขันได้นั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดข้อบังคับในเรื่องการแข่งขัน โดยบัญญัติห้ามผู้ประกอบการกระทำการใด ๆ อันจะเป็นการลดทอน การจำกัด หรือเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเต็มที่ นำมาซึ่งคุณภาพสินค้า การบริการที่มีประสิทธิภาพ และราคาที่ยุติธรรม

ทั้งนี้ยังได้มีการกำหนดเงื่อนไข กฎเกณฑ์ และมาตรฐานบริการบางอย่าง เพื่อให้กิจการไฟฟ้าทั้งระบบสามารถดำเนินไปได้อย่างเกื้อหนุนกัน และมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยในอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้าโดยรวม

ในส่วนของอำนาจการกำกับดูแลดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ องค์การกำกับดูแลสาขาพลังงาน หรือสำนักงานกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (สกพ.) เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ (คกพ.) เป็นผู้กำกับดูแล โดยคณะกรรมการและองค์การดังกล่าว ถูกกำหนดให้มีความเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายเอกชน เพื่อให้สามารถดำเนินการกำกับดูแลได้อย่างเป็นกลาง เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

เห็นได้ว่าโครงสร้างกิจการและการกำกับดูแลตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.... เป็นก้าวหนึ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่การซื้อขายพลังงานระหว่างประเทศในอนาคต

4.7 โครงสร้างของกิจการไฟฟ้าและแนวทางการกำกับดูแลประเทศอังกฤษ

4.7.1 ประวัติความเป็นมา

ตามประวัติศาสตร์การดำเนินงานกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย⁶⁶ สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วงเวลาด้วยกัน คือ

1. เฟสที่ 1 : ตั้งแต่ยุคแรก – ปี 1925 (Decentralization)

กิจการไฟฟ้าจะมีการดำเนินงานเป็นลักษณะ Decentralization และไม่มี การประสานงานกัน คือ ภาคการผลิตจะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของทั้งเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในช่วงเวลานี้ อุตสาหกรรมไฟฟ้าประสบปัญหาค่อนข้างมาก เนื่องจาก กิจการผลิตไฟฟ้าไม่สามารถผลิตไฟฟ้าราคาถูกลงได้ตามที่ตลาดต้องการ โดยเอกชนต่างมีความเห็นว่าการที่จะแก้ปัญหานี้ได้ จะต้องรวมเอากิจการส่งและจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการผลิตไฟฟ้าขนาดใหญ่เข้าด้วยกัน โดยให้อยู่ภายใต้ผู้ประกอบการเพียงรายเดียว เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดนี้ได้ถูกปฏิเสธจากอำนาจทางฝ่ายการเมืองตลอดมา เนื่องจาก หากดำเนินการตามแนวนี้จริง รัฐจะต้องใช้อำนาจในการบังคับซื้อ หรือยึดเอากิจการเหล่านี้เข้าเป็นของรัฐ

2. เฟสที่ 2 : ช่วงระหว่างปี 1926 – ปี 1946 (จัดตั้ง Central Electricity Board)

เนื่องจาก ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความต้องการให้รัฐเข้าเป็นเจ้าของกิจการไฟฟ้ามีความรุนแรง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนตึงเครียดขึ้นจนทำให้เกิดการแบ่งแยกออกเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจน ในที่สุด ในปี 1926 รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจดำเนินนโยบายประนีประนอมต่อความต้องการของทั้งภาครัฐและเอกชน โดยได้จัดตั้ง Central Electricity Board (CEB) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐขึ้น และมีนโยบายที่จะสร้างโครงข่ายไฟฟ้าแรงสูง (high tension grid) ขึ้น โดยกำหนดให้ CEB เป็นผู้สร้างและดำเนินการระบบโครงข่ายดังกล่าว และให้บริษัทผลิตไฟฟ้าเอกชนที่มีอยู่แล้วดำเนินการสร้างและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าภายในท้องถิ่นของตน โดยในการดำเนินการครั้งนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องมีการเวนคืนกิจการของเอกชนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามข้อถกเถียงเรื่องการโอนกิจการไฟฟ้าทั้งระบบเข้าเป็นของรัฐ ก็ยังเป็นที่ถกเถียงกันต่อเนื่องในช่วงเวลานี้

⁶⁶ David M. Newbery, Competition and Regulation in the Electricity Industry [Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT106.htm [2001 November 20].

3. เฟสที่ 3: ช่วงระหว่างปี 1947–1990 (ปรับเปลี่ยนไปสู่ Nationalization)

ในปี 1947 ได้มีการนำเอากิจการไฟฟ้าทั้งระบบเข้ามาเป็นกิจการของรัฐ เนื่องจาก ใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้าของเอกชนได้หมดอายุลง (อายุการอนุญาตประมาณ 42 ปี) และทรัพย์สินของกิจการดังกล่าวจะต้องตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นโอกาสที่ดีที่รัฐจะเลือกที่จะให้กิจการไฟฟ้าต่าง ๆ ดังกล่าวอยู่ภายใต้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจะโอนกิจการทั้งหมดให้กลับเข้าเป็นของรัฐส่วนกลาง ซึ่งจากที่ผ่านมามีพบว่า กิจการไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินงานที่ไร้ประสิทธิภาพ และไม่สามารถทำงานประสานระหว่างกันได้ ทำให้รัฐบาลในขณะนั้น ตัดสินใจโอนกิจการไฟฟ้าทั้งหมดเข้าสู่รัฐส่วนกลาง (Nationalization) และได้จัดตั้ง Central Electricity Generating Board (CEGB) ให้เป็นผู้กำกับดูแลระบบผลิตและระบบส่งไฟฟ้าทั่วประเทศ อังกฤษและเวลส์ โดยจัดโครงสร้างกิจการทั้งระบบในรูปการรวมตัวกันตามแนวตั้ง (Vertically integrated system)

ภายหลังจากการโอนกิจการต่าง ๆ เข้าเป็นของรัฐแล้วนั้น พบปัญหาสำคัญของ Nationalization คือ การไม่มีนโยบายหลักที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการดำเนินงานขององค์กร กิจการในขณะนั้นถูกรอบงำโดยความต้องการของบุคคลหลายกลุ่ม ทั้งนี้ ไม่ใช่เฉพาะกลุ่มผู้บริหาร และสหภาพแรงงานภายในอุตสาหกรรมไฟฟ้าเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงกลุ่มบุคคลในอุตสาหกรรมถ่านหินด้วย เนื่องจาก กิจการผลิตไฟฟ้าในขณะนั้น มีการใช้ถ่านหินเป็นวัตถุดิบในการผลิตสูงถึงร้อยละ 80 และเป็นกิจการที่รัฐให้การอุดหนุนเสมอมา ดังนั้น รัฐจึงมีนโยบายให้กิจการไฟฟ้ายอมรับซื้อถ่านหินมาใช้ในราคาที่สูง (แทนที่จะให้นำเขาถ่านหินจากต่างประเทศซึ่งถูกกว่า หรือเปลี่ยนวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีนโยบายที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมภาคการผลิตภายในประเทศ จึงได้ยินยอมที่จะลดราคาค่าไฟฟ้าให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ และในที่สุดก็ทำให้ค่าไฟฟ้าในทั้งระบบลดลง ผลที่สุด ในช่วงปลายของเฟสที่ 3 นี้ กิจการไฟฟ้ามีผลประกอบการที่ต่ำมาก คือมีอัตราผลตอบแทนในส่วนของผู้ถือหุ้นเท่ากับร้อยละ 2.5 ซึ่งต่ำกว่าอัตราผลตอบแทนของกิจการผลิตอื่น ๆ ในประเทศอังกฤษ

4. เฟสที่ 4: ช่วงระหว่างปี 1990 – ปัจจุบัน (ปรับเปลี่ยนไปสู่ Privatization)

จากการที่มีการประท้วงอย่างรุนแรงโดยสหภาพแรงงานทั่วไป และสหภาพแรงงานถ่านหิน ในปี 1974 และ ปี 1984 ทำให้รัฐเล็งเห็นว่า การพึ่งพาวัตถุดิบถ่านหินภายในประเทศ

อาจไม่เหมาะสมนัก ประกอบกับหน่วยงาน CEGB มีการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพมาก เป็นองค์กรที่เทอะทะ ไม่ยืดหยุ่น และควบคุมได้ยาก ทำให้รัฐบาลในขณะนั้น ตัดสินใจดำเนินการ Privatization กิจการไฟฟ้า ในปี 1990 โดยจัดโครงสร้างกิจการในระบบกระจายตัวออกตามแนวดิ่ง (Vertically de-integrated system) แบ่งกิจการภายใน CEGB ออกเป็น 4 บริษัท⁶⁷ คือ

- ส่วนของระบบผลิต แบ่งออกเป็น 2 บริษัท คือ PowerGen และ National Power โดยได้ขายให้กับเอกชนไป
- ส่วนของโรงงานผลิตไฟฟ้านิวเคลียร์ ยังคงไว้ให้เป็นของรัฐ
- ส่วนของโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ตั้งเป็นบริษัทชื่อ National Grid Company (NGC) โดยขายหุ้นของบริษัทให้กับบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ในแต่ละภูมิภาค (มีทั้งหมด 12 แห่ง รวมเรียกว่า Regional Electricity Companies (RECs)) ให้ถือหุ้นร่วมกัน และให้ขายหุ้นของบริษัทในกลุ่ม RECs ให้แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป

4.7.2 แนวทางการกำกับดูแลในปัจจุบัน

ตามโครงสร้างใหม่ที่แบ่งกิจการไฟฟ้าออกเป็น 4 ส่วน⁶⁸ คือ ระบบผลิต ระบบส่ง ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และระบบเสริมอื่น ๆ นั้น พบว่า หากแบ่งสัดส่วนของต้นทุนค่าไฟฟ้าตามสัดส่วนของการดำเนินงานในแต่ละระบบ จะมีค่าเท่ากับ 65 : 10 : 20 : 5

สำหรับระบบส่ง และระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรอิสระ คือ The Office of Electricity Regulation (OFFER)⁶⁹ โดยองค์กรนี้มีบทบาทและภารกิจที่สำคัญ คือ ออกใบอนุญาต และกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการ

⁶⁷ "กิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร", วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 42 (ตุลาคม – ธันวาคม 2541): 14.

⁶⁸ David M. Newbery, Competition and Regulation in the Electricity Industry [Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT106.htm [2001 November 20].

⁶⁹ เอกสารสัมมนาเรื่อง ประสบการณ์การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย [Online] แหล่งที่มา: <http://www.nepo.go.th/vrs/VRS77-10-UKPOWER.html> [3 กรกฎาคม 2000].

ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และข้อตกลงในสัญญาที่ทำให้ตรวจสอบการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า ว่าดำเนินไปอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกันหรือไม่กำกับอัตราค่าไฟฟ้า และค่าบริการผ่านสายส่งและสายจำหน่ายให้เป็นไปอย่างถูกต้อง พร้อมทั้งควบคุมมาตรฐานคุณภาพการบริการให้เป็นไปตามเกณฑ์อย่างรัดกุมดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และจัดการเรื่องคำร้องเรียนจากผู้บริโภคที่มีต่อผู้ประกอบการ

นอกจากนี้ ยังได้จัดระบบผลิตไฟฟ้าให้อยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันเสรีอย่างแท้จริง กล่าวคือ ไม่ได้มีการจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะในการกำกับดูแลกิจการนี้ รวมทั้งยอมให้ผู้ผลิตรายใหม่ รวมทั้งผู้ผลิตไฟฟ้าจากต่างประเทศสามารถเข้าร่วมแข่งขันได้อย่างเสรี

จากประสบการณ์ในการแปรรูปกิจการไฟฟ้าในประเทศอังกฤษที่กล่าวมาข้างต้น Professor Littlechild⁷⁰ ได้สรุปถึงผลที่เห็นได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมไว้ ดังนี้

- มีการเพิ่มการแข่งขันในด้านธุรกิจของระบบผลิต ธุรกิจระบบส่ง และธุรกิจระบบจำหน่ายไฟฟ้า
- มีการควบคุมอัตราค่าไฟฟ้าในกิจการที่ผูกขาดได้ดีขึ้น เมื่อลดการเอาเปรียบผู้บริโภค
- อัตราค่าไฟฟ้าได้ลดลงจากช่วงก่อนมีการแปรรูปกิจการ ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้บริโภค
- มีการพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการให้สูงขึ้น

4.8 โครงสร้างของกิจการไฟฟ้าและแนวทางการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในมลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย

4.8.1 กิจการไฟฟ้าในช่วงก่อนที่จะมีการแปรรูปกิจการ (ช่วงก่อนปี พ.ศ. 1993)

⁷⁰ การสัมมนาเรื่อง ประสบการณ์การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย[Online] แหล่งที่มา: <http://www.nepo.go.th/vrs/VRS77-10-UKPOWER.html> [2002 January 3].

กิจการไฟฟ้าในมลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย ในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกิจการนั้น⁷¹ กิจการไฟฟ้าของรัฐทั้งระบบมีลักษณะผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐแต่เพียงผู้เดียว (Vertically Integrated Monopoly) คือหน่วยงานดังกล่าวจะรับผิดชอบทั้ง ระบบสายส่ง สายจำหน่าย และการขายปลีก กิจการไฟฟ้าก่อนที่จะมีการปรับโครงสร้างมีการดำเนินงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ต้นทุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าสูงกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 60 ส่งผลให้ราคาค่าไฟสูงกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 ในขณะที่คุณภาพการให้บริการต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น และมีการจ้างงานมากเกินไป โดยมีพนักงานในกิจการไฟฟ้าทั้งหมดรวมกันมากกว่า 20,000 คน จากปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบโครงสร้างของกิจการไฟฟ้าเสียใหม่

4.8.2 กิจการไฟฟ้าภายหลังการแปรรูปกิจการ (ปี 1994 - ปัจจุบัน)

ภายหลังจากที่รัฐมีนโยบายปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปี 1994 ก็มีการดำเนินการ 3 ขั้นตอน⁷² ดังนี้

1. แยกกิจการผลิต ระบบส่ง และระบบจำหน่ายไฟฟ้าออกจากกัน (Unbundle) โดยกฎหมาย และจัดให้มีการแข่งขันในระดับค้าส่ง โดยการแยกกิจการผลิตไฟฟ้า ซึ่งเดิมมีเพียงบริษัทเดียวออกเป็นหลาย ๆ บริษัท⁷³ ดังนี้

- บริษัทผลิตไฟฟ้าอิสระ 5 แห่ง โดยได้ขายหุ้นบางส่วนในบริษัทเหล่านี้ให้เอกชน

⁷¹ “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในมลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์.” วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 42 (ตุลาคม – ธันวาคม 2541): 41.

⁷² “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการกำกับดูแลในรัฐวิกตอเรียประเทศออสเตรเลีย,” วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 52 เมษายน – มิถุนายน 2544) [Online] แหล่งที่มา: <http://www.nepo.go.th/vrs/VRS52-02-Victoria.html> [13 กรกฎาคม 2000].

⁷³ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในมลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์, วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 42 (ตุลาคม – ธันวาคม 2541) [Online] แหล่งที่มา: <http://www.nepo.go.th/vrs/VRS52-02-Victoria.html>, หน้า 41.

- บริษัทระบบสายส่งแรงสูง 1 แห่ง ดำเนินการโดยรัฐ (ภายหลังได้ขายกิจการทั้งหมดให้กับบริษัทเอกชนของอเมริกา)
- บริษัทระบบจำหน่าย 5 บริษัท ซึ่งบริษัทเหล่านี้จะดำเนินธุรกิจเป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้ารายย่อยด้วย

นอกจากนี้ ยังได้ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระดับค้าปลีก โดยการแยกบริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้าออกเป็นหลายบริษัท และเปิดโอกาสให้ผู้ค้าปลีกรายอื่น ๆ สามารถเข้ามาแข่งขันได้ แยกศูนย์ควบคุมระบบออกเป็นอิสระจากระบบส่งไฟฟ้า และจัดตั้งเป็นตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างแท้จริง

2. จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระขึ้น 3 หน่วยงาน⁷⁴ เพื่อทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลและบริหารการดำเนินงานของกิจการไฟฟ้า ซึ่งประกอบด้วย

ก. Victoria Power Exchange (VPX) ทำหน้าที่ควบคุมหน่วยงานย่อย 2 หน่วย คือ ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) และหน่วยงานดำเนินการกิจการไฟฟ้าอิสระ (Independent System Operator : ISO)

ข. Office of the Regulator General จะเป็นองค์กรกำกับดูแลทั่วไป โดยจะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่มีลักษณะผูกขาด ให้ดำเนินการอย่างเป็นธรรม และป้องกันการผูกขาดในกิจการที่เปิดให้มีการแข่งขัน เป็นการทำกำกับดูแลเชิงพาณิชย์ (Economic Regulation) หรือกำกับดูแลด้านราคา ซึ่งนอกจากกิจการไฟฟ้าแล้ว องค์กรนี้ยังกำกับดูแลกิจการอื่น ได้แก่ ประปา ก๊าซธรรมชาติ และขนส่ง

ค. Chief Electrical Inspector เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจตราและกำกับดูแลเชิงเทคนิคโดยกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกิจการไฟฟ้า

จากการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในครั้งนี้ มลรัฐวิกตอเรียได้รับประโยชน์ดังนี้⁷⁵

⁷⁴ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในมลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์, วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 42 (ตุลาคม – ธันวาคม 2541) [Online] แหล่งที่มา: <http://www.nepo.go.th/vrs/VRS52-02-Victoria.html>. หน้า 42.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

1. ราคาค่าไฟฟ้าเฉลี่ยในตลาดกลางลดลงอย่างมาก โดยในปี 2537/38 ราคาเฉลี่ยประมาณ 39 เหรียญออสเตรเลียต่อเมกะวัตต์ชั่วโมง ลดลงเหลือเพียงเฉลี่ย 15 เหรียญออสเตรเลียต่อเมกะวัตต์ชั่วโมง ในปี 2540/41

2. ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้น ซึ่งผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทมีสิทธิเลือกได้ (หมายถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีปริมาณการใช้ไฟฟ้ามากกว่า 160 เมกะวัตต์ชั่วโมง ซึ่งสามารถติดต่อซื้อไฟฟ้าจากบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าย่อยรายใดก็ได้) ร้อยละ 25 เปลี่ยนไปใช้บริการจากบริษัทจำหน่ายไฟฟ้ารายอื่น หรือใช้ไฟฟ้าบางรายก็ทำการเจรจาต่อรองกับบริษัทจำหน่ายไฟฟ้ารายเดิมให้ได้ราคาที่ถูกลง ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทนี้สามารถประหยัดรายจ่ายค่าไฟฟ้าเฉลี่ยได้ถึงร้อยละ 28 และสูงสุดถึงร้อยละ 60

3. ผู้บริโภคได้รับคุณภาพบริการที่ดีขึ้น ได้แก่ ระยะเวลาไฟตก ไฟดับ ลดลง ร้อยละ 50 นับจากระยะเวลาที่มีการเริ่มปรับโครงสร้าง ปัญหาการถูกตัดไฟของบ้านเรือนที่อยู่อาศัยลดลงร้อยละ 55 ในปี 2541 ซึ่งส่งผลมาจากการที่ผู้บริโภคมีทางเลือกในการชำระค่าไฟมากขึ้น

4. รัฐบาลได้รับเงินจากการแปรรูปกิจการไฟฟ้ารวมเป็นเงินทั้งสิ้นกว่า 20 พันล้านเหรียญออสเตรเลีย ซึ่งรายได้ดังกล่าวสามารถนำไปแก้ไขปัญหาค่าขาดแคลนเงินเพื่อการชำระหนี้ของภาครัฐได้

ทั้งนี้ จะเห็นว่า การดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจจะมีลักษณะคล้ายกับแนวทางในการปรับโครงสร้างของประเทศไทย⁷⁶ ไม่ว่าจะเป็นการแยกศูนย์ควบคุมระบบออกจากระบบส่ง มีหน่วยการดำเนินการกิจการไฟฟ้าอิสระ (ISO) เป็นผู้จัดหาบริการเพื่อเสริมความมั่นคงของระบบไฟฟ้า (Ancillary Service) นอกจากนี้ ยังได้ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระดับค้าส่งและปลีก โดยการแยกบริษัทผลิตไฟฟ้าและบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าออกเป็นหลายบริษัท ทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้ามากขึ้น ซึ่งประเทศไทยสามารถศึกษาเพื่อนำความรู้และประสบการณ์ของการแปรรูปกิจการไฟฟ้าและการกำกับดูแลในมลรัฐวิคตอเรียนี้มาประยุกต์ใช้ในการปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

⁷⁶ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการกำกับดูแลในรัฐวิคตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย, วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 52 (เมษายน – มิถุนายน 2544)[Online] แหล่งที่มา: <http://www.nepo.go.th/vrs/VRS52-02-Victoria.html> [13 กรกฎาคม 2000].