

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

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

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

เงินลงทุนในการขยายงาน ทำให้เกิดปัญหาคุณภาพการบริการต่ำไม่สามารถให้บริการอย่างทั่วถึง รัฐบาลของหลายประเทศจึงมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน หรือเป็นการถือหุ้นร่วมกัน ระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือรัฐยังคงเป็นผู้ดำเนินการเองต่อไปก็ได้

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

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

โครงสร้างสาขาพลังงานถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1) สาขาไฟฟ้า ประกอบด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง

2) สาขาก๊าซธรรมชาติ ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

3) สาขาน้ำมัน ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

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

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

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

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อให้ทราบถึงกิจการไฟฟ้าและการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย และต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อหารูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ปัญหาการกำกับดูแลปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรที่ประกอบกิจการไฟฟ้า และรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า โดยจะเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

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

หน่วยราชการอื่นๆ อีกหลายหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าด้วย ซึ่งมีความซ้ำซ้อนและไม่เหมาะสม ดังนั้นเพื่อให้การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นไปอย่างดี จึงสมควรทำการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีการวิจัย

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

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

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