

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

2.1 ลักษณะโครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมไฟฟ้า

ลักษณะทั่วไปของกิจการไฟฟ้าสามารถแบ่งการดำเนินธุรกิจออกได้เป็น 4 ส่วนด้วยกัน¹ คือ

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

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

3) ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) คือ กิจการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายกระแสไฟฟ้าเป็นระยะทางไม่ยาวนานนัก ผ่านสายจำหน่ายไฟฟ้าไปยังผู้บริโภคปลายทาง

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

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

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

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

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

2.1.1 กิจการในส่วนที่จัดให้มีการแข่งขันได้

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

2.1.2 กิจการในส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ

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

2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

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

เหตุผลและความจำเป็นในการกำกับดูแล จึงมาจากแนวคิดที่เป็นความสำคัญทางสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะ การให้บริการอย่างทั่วถึง การอุดหนุนข้ามภาค และแนวคิดที่เป็นความสำคัญทางเศรษฐกิจ ซึ่งต้องการให้มีการแข่งขันเสรีและให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 แนวคิดที่เป็นความสำคัญทางสังคม (Social Regulation)

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

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

สาธารณะดังกล่าวข้างต้น ลักษณะของการกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation) โดยเฉพาะที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า สามารถแบ่งออกได้เป็นสามแนวความคิด คือ

2.2.1.1 แนวคิดการให้บริการสาธารณะ (Public Service)

เป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม หรือที่เรียกว่าบริการสาธารณะ ซึ่งภารกิจของรัฐนี้ หากพิจารณาจากลักษณะของบริการสาธารณะ โดยดูจากประเภทของกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

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

2) ภารกิจลำดับรอง (secondary function) ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพและกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งได้แก่³

(1) บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งในการจัดทำกิจการประเภทนี้ ต้องอาศัยอำนาจพิเศษทางกฎหมายมหาชน และรัฐมีหน้าที่ต้องทำให้เปล่า เช่น กิจการทหาร ดำรงกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

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

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

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

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

1) การให้บริการด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียม⁴

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

2) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง⁵

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

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

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 47-50.

3) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้⁶

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

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

4) หลักผลประโยชน์สาธารณะ

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

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

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 122 - 133.

2.2.1.2 แนวคิดการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service)

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

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

ในกรณีของประเทศไทย ได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึงมาใช้ตัวอย่างเช่น โครงการไฟฟ้าพัฒนาชนบท, โครงการติดตั้งเซลล์แสงอาทิตย์ ฯลฯ

2.2.1.3 แนวคิดการอุดหนุนข้ามภาค (cross subsidization)

การอุดหนุนข้ามภาค เป็นผลอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐกำหนดให้ผู้ประกอบการสาธารณูปโภคพื้นฐานต้องจัดให้มีสินค้าและบริการอย่างทั่วถึง ทำให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องนำกำไรจากการจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการในภาคที่ตนได้กำไรสูง ไปอุดหนุนในตลาดที่ได้กำไรน้อยเพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินการไปได้ ซึ่งการอุดหนุนข้ามภาคนี้ ในทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ⁹ และทำให้กลุ่มผู้บริโภคบางกลุ่มต้องจ่ายเงินมากกว่าปกติเพื่อให้ผู้บริคนำไปอุดหนุนผู้บริโภคในตลาดที่ได้กำไรน้อยกว่า

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

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

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

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

ในกรณีของประเทศไทย แนวคิดการอุดหนุนข้ามภาคก็มีเช่นกัน กล่าวคือ การให้กลุ่มผู้บริโภคในภาคธุรกิจและกลุ่มผู้บริโภคภาคครัวเรือนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล อุดหนุนกลุ่มผู้บริโภคภาคครัวเรือนในชนบท โดยรัฐซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลจะกำหนดไว้ในอัตราค่าไฟฟ้า

2.2.2 แนวคิดที่เป็นความสำคัญทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

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

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

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

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

2.2.2.1 ผลกระทบภายนอก (Externality)

ผลกระทบภายนอกในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง กิจกรรมที่ส่งผลกระทบในทางบวกและลบต่อกิจกรรมอื่น โดยที่กิจกรรมอื่นที่ได้รับผลกระทบเหล่านั้นไม่มีส่วนในรายจ่ายหรือรับค่าใช้จ่าย

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

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

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

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

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

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

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

ส่วนการแข่งขันที่ทำลายกันเอง หมายถึง ตลาดที่มีการแข่งขันสูงมาก (Excessive Competition) จนเกินสมควร และมีแนวโน้มส่งผลให้ผู้ประกอบการหลายรายต้องออกจากตลาด และท้ายที่สุดจะเหลือเพียงผู้ประกอบการรายเดียวที่ยังคงให้บริการต่อไปได้ และนำไปสู่ ปัญหาการผูกขาดในที่สุด

การใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดไม่เหมาะสมที่จะนำมาเยียวยา หรือ บังคับใช้ การพยายามให้มีผู้ประกอบการแข่งขันในกิจการผูกขาดธรรมชาติจำนวนมากก็จะนำมา ซึ่งความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า การแข่งขันที่ทำลายกันเอง เนื่องจากตลาดที่มีการแข่งขันสูง หรือมากเกินไป จะทำให้สินค้าและบริการมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น จึงเกิดมีการตัดราคาสินค้าหรือ

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

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

2.2.2.3 การร่วมกันกำหนดราคา (Cartel)

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

2.2.2.4 การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ (Inadequate Information)

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

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

แต่อย่างไรก็ตาม ในยุคที่มีตลาดที่ซับซ้อนและผู้ซื้อหรือผู้ขายไม่อาจหรือสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะมีการปกปิดข้อมูลหรือข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้มีไม่เพียงพอ ล้วนแต่เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาความบกพร่องในอุตสาหกรรมไฟฟ้า กรณีการมีข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอก็อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากในการตัดสินใจจะผลิตอะไร เมื่อใด จะต้องรู้ข้อมูล อุปสงค์และอุปทานการใช้ไฟฟ้า ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะต้องมีหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการพยากรณ์ อุปสงค์การใช้ไฟฟ้าจึงจะได้ข้อมูลที่สมบูรณ์เพียงพอ จะให้ผู้ผลิตแต่ละรายเป็นผู้พยากรณ์เองเป็นไปได้ยาก และอาจผิดพลาดได้เป็นผลให้การกำหนดราคาผิดพลาดไปด้วย

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ายังมีความจำเป็นทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยการกำกับดูแลด้านสังคมนั้น จะต้องกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวคิดการให้บริการสาธารณะ การให้บริการอย่างทั่วถึงและการอุดหนุนข้ามภาค ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลประชาธิปไตยโดยทั่วไป ส่วนการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจนั้น กิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ กรณีดำเนินการโดยเอกชน หรือเป็นการถือหุ้นร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน จะต้องกำกับดูแลในเรื่องราคาสินค้าและบริการ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการในกิจการเหล่านี้ มีอำนาจเหนือตลาดหรือได้รับประโยชน์ที่เกินสมควร (Excess Profit) ส่วนกิจการที่มีลักษณะแข่งขันได้ เช่น การผลิตไฟฟ้า ในสภาพความเป็นจริงตลาดมิได้มีการแข่งขันสมบูรณ์ตามทฤษฎี ยังมีปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดหลายประการ เช่น ผลกระทบภายนอก การร่วมกันกำหนดราคา หรือการมีข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอ เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินการ การกำกับดูแลในกิจการลักษณะนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการแข่งขัน โดยเสรีก็มีความจำเป็นเช่นเดียวกัน

อนึ่ง จากแนวทางการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขันโดยการปรับโครงสร้างจากการรวมตัวในแนวตั้งเป็นการกระจายตัวออกจากแนวตั้งดังกล่าวข้างต้น ทำให้หลายประเทศได้เริ่มปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้าตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา โดยในระหว่างปี ค.ศ.1990-2000 มีประเทศที่ปรับโครงสร้างให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าถึง 70 ประเทศ มีบริษัทเอกชนที่ดำเนินการไฟฟ้ามากกว่า 600 บริษัท และผลจากการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า พร้อมๆ กับการปฏิรูปการกำกับดูแลและเปิดเสรีให้มีการแข่งขัน ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าและ

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

2.3 บทบาทของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

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

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

2.3.1 บทบาทผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker)

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

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

2.3.2 บทบาทผู้กำกับดูแล (Regulator)

ประเด็นสำคัญในการกำกับดูแล ควรประกอบด้วยเป้าหมายที่สำคัญ เช่น เป้าหมายทางสังคมที่ไม่สามารถบรรลุได้โดยกลไกตลาด, การปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค การควบคุมตลาดให้ดำรงไว้ซึ่งการแข่งขัน การกำหนดมาตรฐานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานทางเทคนิค หรือมาตรฐานการบริการและมาตรฐานความปลอดภัย เช่น

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

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

3) กำหนดวิธีการต่างๆ บนหลักการที่ต้องมีการแข่งขัน และป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่หรือออกจากตลาดของผู้ประกอบการ หรือคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าสู่หรือออกจากตลาดด้วย เพื่อให้การบริการไฟฟ้ามีคุณภาพ ได้มาตรฐานและเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

4) กำหนดวิธีการออกใบอนุญาต และวิธีการในการพิจารณาคำร้องเรียน

5) กำหนดในด้านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

6) กำหนดให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถเชื่อมเข้าสู่ระบบสายส่งได้ (Third Party Access)

7) กำหนดให้มีการแข่งขันกันในการผลิตไฟฟ้า และการวางแผนในด้านการแข่งขันกำลังผลิตและระบบสายส่ง

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

2.4 แนวคิดของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

2.4.1 การจัดรูปแบบขององค์กรของรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปองค์กรของรัฐมีหลายรูปแบบ แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ขอเสนอเพียง 3 รูปแบบ คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

2.4.1.1 ส่วนราชการ

ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการกิจและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยอยู่ในความอำนวยการและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารของรัฐ การดำเนินงานต่างๆ โดยส่วนราชการ เป็นการใช้อำนาจพิเศษในทางการบริหาร และใช้เงินงบประมาณของรัฐ

Max Webber¹⁶ นักสังคมวิทยาชื่อดัง ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

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

ตามความหมายของระบบราชการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ระบบราชการมีลักษณะอันเป็นพื้นฐานทั่วไปหรือมีโครงสร้างที่ประกอบกันขึ้นเป็นระบบราชการ¹⁷ ดังนี้

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

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

¹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 24-26.

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

4) มีการยึดถือตามระบบค่านิยมและธรรมเนียมปฏิบัติ โดยผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการ ต้องปฏิบัติงานโดยยึดถือค่านิยม วัฒนธรรม จารีตประเพณีอันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมนั้นๆ ด้วย

จากลักษณะพื้นฐานที่เป็นโครงสร้างของระบบราชการดังกล่าว ทำให้รัฐเห็นว่าระบบราชการเป็นรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานและการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องอาศัยอำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมให้มากที่สุด เนื่องจากการบริหารงานของรัฐมีลักษณะเป็นงานที่จำเป็นต้องมีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอนและเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงาน

โดยทั่วไป งานราชการมีลักษณะที่สำคัญ¹⁸ ดังนี้

1) งานราชการเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทั้งประเทศ และเป็นงานที่ทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

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

3) งานราชการเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง (career service) โดยผู้ปฏิบัติราชการมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ การรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการต้องเป็นไปตามหลักความรู้ความสามารถ และมีโอกาสเท่าเทียมกันตามระบบคุณธรรม

4) งานราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นการปฏิบัติราชการจึงทำโดยไม่หาค่าไร หรือในบางกรณีเป็นการให้บริการแบบให้เปล่า

5) การดำเนินงานราชการมีลักษณะต่อเนื่อง (continuity) ทั้งนี้เนื่องจากงานราชการเป็นงานที่ทำเพื่อความสงบสุขและความผาสุกของประชาชนทั้งประเทศ

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

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

การจัดองค์กรของระบบราชการส่วนใหญ่จะจัดแบ่งตามลักษณะของการใช้อำนาจบริหาร ซึ่งมีหลักใหญ่ 2 ประการคือ¹⁹ หลักการรวมอำนาจบริหารและหลักการกระจายอำนาจบริหาร

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

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

การกระจายอำนาจบริหารอาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ²⁰

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

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

²⁰ แหล่งเดิม.

ซึ่งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ การบริหารงานลักษณะนี้ เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค (decentralization par service ou technique) เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การ ซึ่งมีได้อยู่ในระบบราชการจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ ซึ่งการจัดทำบริการ สาธารณะนี้ โดยทั่วไปจะไม่ได้ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่จะเป็นเรื่อง ทางเทคนิคมากกว่า เช่น โทรศัพท์ ไฟฟ้า โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย เป็นต้น องค์กรที่จัดทำนี้อาจอยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนก็ได้แต่จะกำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความหลากหลายในแง่ของ กิจการ วัตถุประสงค์ และการบริหารงาน

กล่าวโดยสรุป ส่วนราชการจะปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจที่รัฐต้องกระทำ เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม โดยใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชน ระบบราชการจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นกลไกของรัฐในการปกครองประเทศ เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารงาน ตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เป็นเครื่องมือในการบริการของรัฐ ไปสู่ประชาชน เป็นเครื่องมือในการป้องกันอธิปไตยและความมั่นคงของชาติ รวมทั้งเป็นเครื่องมือ ในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ด้วย

2.4.1.2 รัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากการปฏิบัติภารกิจเพื่อให้บริการสาธารณะของระบบราชการ ทุกแบบ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ต่างก็มีข้อเสียหลายประการ คือ มีระเบียบแบบแผนขั้นตอนการปฏิบัติที่รัดกุม ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ฉะนั้น การที่จะนำเอาระบบราชการไปใช้ในการดำเนินงานทางด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ จึงเป็นการไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลดี ดังนั้น เมื่อรัฐจำเป็นต้องเข้าจัดทำกิจการในทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาให้แก่ประชาชน และสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ จึงจำเป็นต้องใช้ วิธีจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ โดยตรง ด้วยการนำเอาระบบการปฏิบัติงานที่เรียกว่า “ระบบรัฐวิสาหกิจ” มาใช้ ระบบรัฐวิสาหกิจ เป็นระบบบริหารงานที่ถือเอาระเบียบแบบแผนราชการเท่าที่จำเป็น กับวิธีการดำเนินงานแบบเอกชน บางส่วนมาใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานในระดับที่ต้องการ

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

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการบางท่านมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้คำจำกัดความขององค์การของรัฐ ที่ควรจะได้รับฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจไว้รวม 4 ประการ²² คือ

ประการที่หนึ่ง จะต้องมีทุนทั้งหมดหรือทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งเป็นของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในฐานะองค์การของรัฐ

ประการที่สอง กิจการที่องค์การนั้นดำเนินการอยู่ จะต้องมีสถานะเป็นอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม ซึ่งต่างไปจากกิจกรรมทางการปกครองทางด้านเนื้อหาของกิจกรรมที่องค์การนั้นปฏิบัติอยู่ว่าขายสินค้าหรือบริการประเภทใดเป็นหลัก

ประการที่สาม กิจกรรมที่องค์การนั้นดำเนินการอยู่ จะต้องดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องมียกค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการขององค์การจนเพียงพอที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้

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

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยอาจจำแนกออกเป็น 3 จำพวก คือ

1) รัฐวิสาหกิจจำพวกที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ สถานชานาเคราะห์ เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ จะต้องใช้ความเป็นนิติบุคคลของทบวงการเมืองที่กำกับรัฐวิสาหกิจนั้นในการทำนิติกรรมต่างๆ และในการถือกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน

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

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

2) รัฐวิสาหกิจจำพวกที่จัดตั้งเป็นองค์การของรัฐบาล และมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศแยกจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจจำพวกนี้มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

3) รัฐวิสาหกิจจำพวกที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยทางราชการหรือองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ หรือทบวงการเมืองและกิจการที่ทำก็ไม่ถือว่าเป็นงานราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจของไทยบางแห่งอาจจัดทำบริการสาธารณะหรือบางแห่งจัดทำกิจการอย่างเดียวกับเอกชนก็ได้

2.4.1.3 องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ

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

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

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

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

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

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้²⁴

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

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

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

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

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

โดยสรุป องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

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

ในการกำหนดอำนาจให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ ปกติแล้วองค์กร จะมีอำนาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้แก่องค์กรนั้นๆ ซึ่งควรกำหนดให้องค์กร มีอำนาจพอดีและพอเพียงแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นได้ โดยทั่วไป อำนาจที่จะให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีดังต่อไปนี้²⁵

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

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

ในการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น โดยปกติจะมีหลักอยู่หลายประการด้วยกัน แต่โดยทั่วไป มีดังนี้²⁶

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

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

3) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นการให้หลักประกันหรือให้การคุ้มครองแก่สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ทางหนึ่ง แต่ในทางกลับกัน การมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญายังทำให้สมาชิกขององค์กรอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังด้วย

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

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

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

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

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

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

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 17-18.

²⁹ แหล่งเดิม. หน้า 21-25.

ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หรือ Autorité Administrative Indépendante ทั้งที่เป็นโดยกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนและที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้หลายองค์กร ซึ่งอาจแบ่งตามประเภทของกิจกรรมที่องค์กรเหล่านี้ดูแลอยู่ได้ ดังนี้³⁰

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

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

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

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

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

ลักษณะขององค์กรกำกับดูแลอิสระมี 2 ประเภท คือ องค์กรประเภทที่ใช้อำนาจคนเดียว และองค์กรประเภทองค์คณะและส่วนใหญ่ประมาณ 2 ใน 3 จะเป็นองค์กรประเภทเป็นองค์คณะ

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

งบประมาณก็เป็นสิ่งสำคัญ สำหรับความเป็นอิสระในการดำเนินงาน องค์กรกำกับดูแลอิสระที่พึ่งงบประมาณของรัฐบาลอย่างเดียวอาจจะขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายรัฐบาลก่อน ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลอิสระส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 50 จึงมีรายได้เป็นของตัวเอง โดยการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการ

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

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

สำหรับประเทศไทยได้มีการพิจารณานำองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาเป็นกลไกเสริมช่องว่างในโครงสร้างของการบริหารประเทศให้แก่กิจกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหรือต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรแล้ว ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติและองค์กรกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

2.4.2 การจัดรูปแบบองค์กรในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

2.4.2.1 รูปแบบองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยทั่วไป สามารถแยกได้เป็น 4 รูปแบบ และแต่ละรูปแบบมีลักษณะดังต่อไปนี้³³

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

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

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

สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และองค์กรกำกับดูแลที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินธุรกิจไฟฟ้าเอง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง

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

ข้อดีขององค์กรกำกับดูแลในรูปแบบนี้ คือ มีต้นทุนในการดำเนินงานต่ำ เนื่องจากสามารถใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกันระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต้นสังกัดได้ นอกจากนี้ ยังเกิดความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายการดำเนินงานและการปฏิบัติขององค์กรกำกับดูแล การตัดสินใจง่ายและรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน

ข้อเสียขององค์กรในรูปแบบนี้ คือ ขาดผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน มีความเสี่ยงต่อการแทรกแซงทางการเมืองสูง อีกทั้งการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลยังง่ายต่อการถูกรอบงำจากวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ เช่น ความไม่โปร่งใส ในการตัดสินใจ และความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

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

องค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระประเภทนี้ ก็เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรราชการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยได้รับอำนาจให้กำกับดูแลการให้บริการกิจการไฟฟ้าโดยเฉพาะมีอิสระในการตัดสินใจในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่องยังคงต้องได้รับการทบทวนตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น เช่น การทบทวนโดยรัฐมนตรี หรือมีหน้าที่ต้องรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่อรัฐมนตรีมีอิสระในการบริหารจัดการ แต่มีอิสระอย่างสูงในการตัดสินใจต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแล เช่น มีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างอิสระในหลายๆ เรื่อง เช่น การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเงื่อนไขใบอนุญาตที่ให้แก่ผู้ประกอบการจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรกำกับดูแลเพียงผู้เดียว แต่การให้ใบอนุญาตอาจจะกระทำได้สองกรณี คือ การใช้ใบอนุญาตโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Secretary of State) ภายใต้ความยินยอมขององค์กรกำกับดูแล

³⁴ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. แหล่งเดิม. หน้า 10.

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

ข้อดีขององค์กรกำกับดูแลกึ่งอิสระ คือ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ นอกองค์กร และสามารถประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐได้ง่าย

ส่วนข้อเสียขององค์กรแบบนี้ คือ ขาดความโปร่งใสในการกำกับดูแล และมีปัญหาในการสรรหาผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินงาน

3) องค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independence regulatory agency)

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

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

³⁵ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. แหล่งเดิม.

³⁶ แหล่งเดิม.

ข้อเสียของการกำกับดูแลรูปแบบนี้ คือ อาจเกิดการสมยอมระหว่างผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ทำให้ผู้บริโภคละเลยประโยชน์ นอกจากนี้ ความมีอิสระในการกำกับดูแล อาจทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือแปรนโยบายของรัฐไปสู่ขั้นปฏิบัติที่ผิดพลาด หรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐที่วางไว้ได้

4) องค์กรกำกับดูแลที่ไม่มีรูปแบบเฉพาะตัวหรือการกำกับดูแลกันเอง (Self - Regulated)

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

ข้อดีของการกำกับดูแลในรูปแบบนี้ ก็คือ เป็นวิธีที่ง่ายและมีต้นทุนในการดำเนินการและต้นทุนทางการเงินต่ำ

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

2.4.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

จากการศึกษาถึงรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะองค์กรกำกับดูแลจะมีรูปแบบใด โครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยทั่วไป จะประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

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

³⁷ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. แหล่งเดิม.

ในองค์กรกำกับดูแลหรือในหน่วยงานอื่นในกระทรวงเดียวกัน³⁸ ส่วนองค์กรกำกับดูแลที่อิสระ หน่วยงานนี้ จะแยกจากองค์กรกำกับดูแล แต่ยังคงอยู่ในกระทรวงเดียวกัน หน่วยงานนี้จะแยกต่างหากจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลได้ ในกรณีที่เป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระ

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

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

³⁸ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, แหล่งเดิม, หน้า 18.

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

2.4.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับหน่วยงานอื่นของรัฐ

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ทำให้ทราบว่า องค์กรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่สำคัญ⁴⁰ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรระดับนโยบาย

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

2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรให้บริการ

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

⁴⁰ OECD. (2001). Ibid. pp. 26-29.

องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรให้บริการ จึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า สำหรับประเทศที่มีการผูกขาดการให้บริการไฟฟ้าโดยองค์กรของรัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการไฟฟ้ากับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล อาจจะเป็นองค์กรเดียวกันได้

3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรตุลาการ

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

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

ชั้นศาลไว้อย่างจำกัด เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาต่างๆ ข้างต้น ในบางประเทศได้กำหนดให้รัฐมนตรีทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุลการตัดสินใจขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้

นอกจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการในฐานะที่องค์กรตุลาการเป็นองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบ ถ่วงดุลกระบวนการในการตัดสินใจขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าแล้ว ในบางครั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการยังสามารถใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการให้บริการได้อีกด้วย ในฐานะที่เป็นอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่กำหนดไว้