

บทที่ 3

การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย :

ศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรประเภทเดียวกันของต่างประเทศ

3.1 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย

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

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

การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในปัจจุบัน และการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการ มีสาระสำคัญ ดังนี้

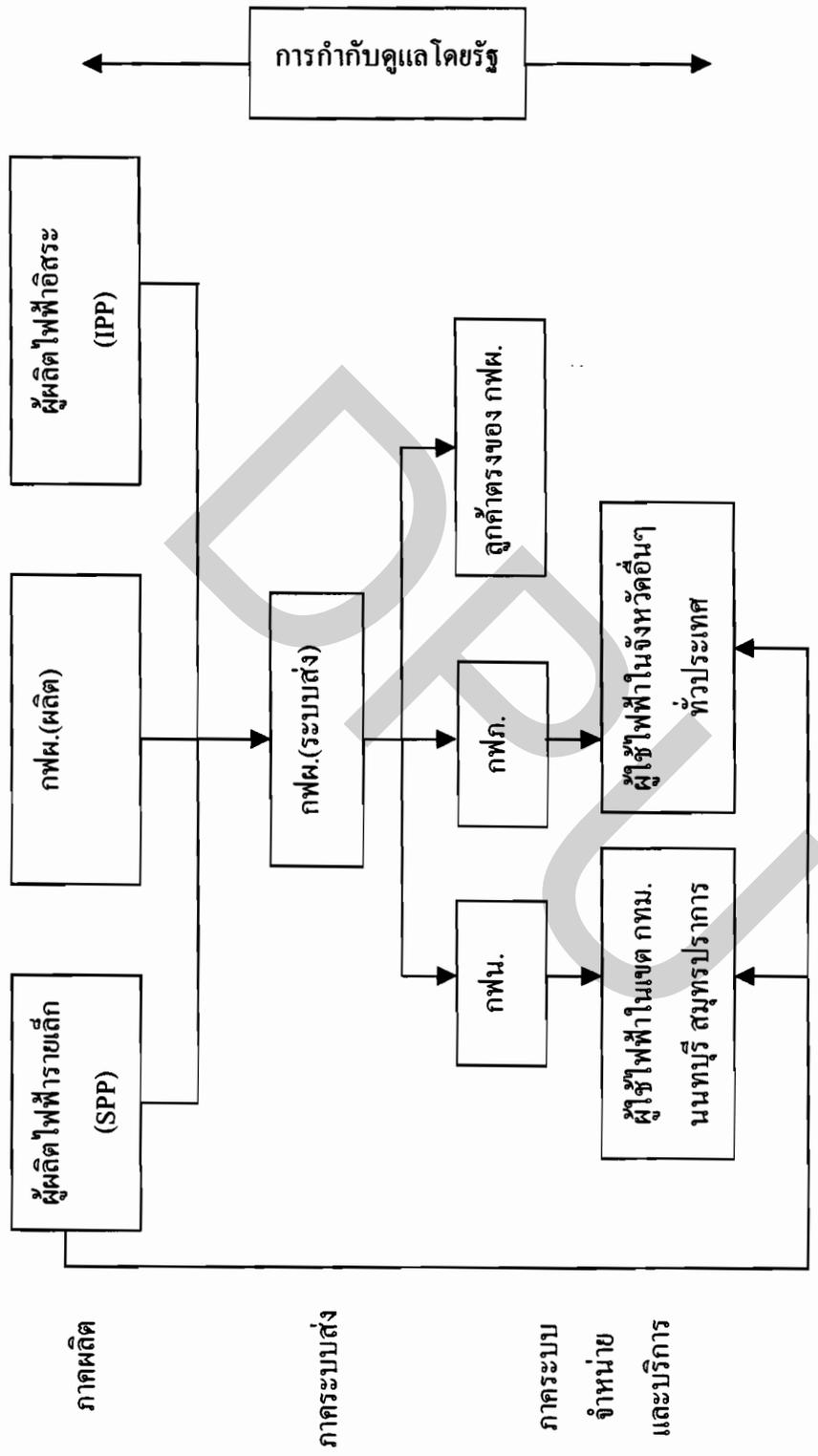
3.1.1 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในปัจจุบัน

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 การบริหารงานด้านพลังงานของประเทศยังขาดเอกภาพในการบริหารงาน เพราะความรับผิดชอบได้กระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ทำให้ยากต่อการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลและประสานงาน ต่อมารัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานด้านพลังงาน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติขึ้นเพื่อรับผิดชอบ

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

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

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



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบัน

3.1.1.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้า

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

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

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

3.1.1.2 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

ประเทศไทยมีการจัดรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในรูปแบบของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (Line Ministry) โดยมีองค์กรของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแล ดังนี้

1) สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.)⁴¹

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

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

2) กระทรวงพลังงาน

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

“มาตรา 26 กระทรวงพลังงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนา และบริการจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน”

หน่วยงานราชการที่อยู่ในสังกัดกระทรวงพลังงานประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

⁴¹ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า. (2543). หน้า 76.

(1) สำนักงานรัฐมนตรี

มีภารกิจด้านจัดทำข้อมูลสารสนเทศ ติดตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง วิเคราะห์ และกลั่นกรองเรื่อง เสนอต่อรัฐมนตรี และทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถาม ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์และเป็นหน่วยงานด้านประชาสัมพันธ์ให้กับรัฐบาลด้วย

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง

มีภารกิจด้านให้คำแนะนำ พร้อมทั้งเป็นหน่วยงานที่จัดทำนโยบายของกระทรวง กำหนดกลยุทธ์การบริหารแผนงาน แผนเงิน และแผนคน โดยเป็นศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศ และประสานความช่วยเหลือและความร่วมมือระหว่างประเทศด้านพลังงาน ตลอดจนดูแลรัฐวิสาหกิจในสังกัด

(3) กรมธุรกิจพลังงาน

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

(4) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

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

(5) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

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

(6) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

มีภารกิจด้านในกำกับและในเรือนโยบายและแผนการพัฒนาพลังงานของประเทศ กำหนดมาตรการด้านการอนุรักษ์พลังงานและกรอบการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน กำหนดมาตรการแก้ไขป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งการประสานติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบาย หน่วยงานที่โอนมาอยู่ในสังกัด คือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

3) กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย

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

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

4) กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน

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

(1) มีหน้าที่วางข้อกำหนดเกี่ยวกับพลังงานควบคุม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

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

ในกฎกระทรวง การผลิตพลังงานควบคุมใดซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายอื่น จะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายนั้นด้วย

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

(3.1) เปลี่ยนแปลง ซ่อมแซม หรือบูรณะอาคาร เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้

(3.2) จัดหา หรือสร้างสิ่งใดๆ ซึ่งจะจัดหรือป้องกันอันตราย

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

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

(5) ในกรณีเพื่อเป็นการป้องกันอันตราย และความเสียหายที่จะเกิดขึ้น กับการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายพลังงาน เจ้าหน้าที่งานของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน สามารถเข้าใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่เคหสถานของบุคคลอื่นได้ โดยต้องแจ้ง ให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 14 “พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

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

(5.2) ได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 50 วัน”

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

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

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

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

5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ทำหน้าที่พิจารณา โยบายและแผนการพัฒนาระบบไฟฟ้าให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พิจารณาความเหมาะสมในการลงทุนในแผนงาน/โครงการต่างๆ ของการไฟฟ้า

6) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

เดิมคือ สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ ทำหน้าที่ให้
นโยบายในด้านการพัฒนารัฐวิสาหกิจ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัด เพื่อมุ่งให้เกิด
ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยสร้างระบบการให้ผลตอบแทน
ที่เชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน

7) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟ ฟ้าส่วนภูมิภาค

นอกจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวข้างต้น จะทำหน้าที่กำกับดูแลแล้ว
การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ดำเนินการกิจการไฟฟ้า ก็ทำหน้าที่กำกับดูแลในบางเรื่อง
ด้วย ดังนี้⁴²

(7.1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

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

อำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

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

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

⁴² ฝ่ายประชาสัมพันธ์คณะกรรมการอำนวยการจัดงานครบรอบ 30 ปี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. (2533).

- จัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับไฟฟ้า

- วางนโยบายและควบคุมการผลิต และการส่งไฟฟ้า และงานอื่นๆ ที่ส่งเสริมกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

(7.2) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

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

อำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในเขตส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่ และในประเทศใกล้เคียง

- กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าสายส่ง ศักย์สูงและสายส่งศักย์ต่ำ และเครื่องอุปกรณ์อื่นๆ รวมถึงเชื้อเพลิงซึ่งใช้ในการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิตพลังงานไฟฟ้าในโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าต่างๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

- กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคา ค่าบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก

- กระทำการอื่นในบรรดาที่เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(7.3) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)

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

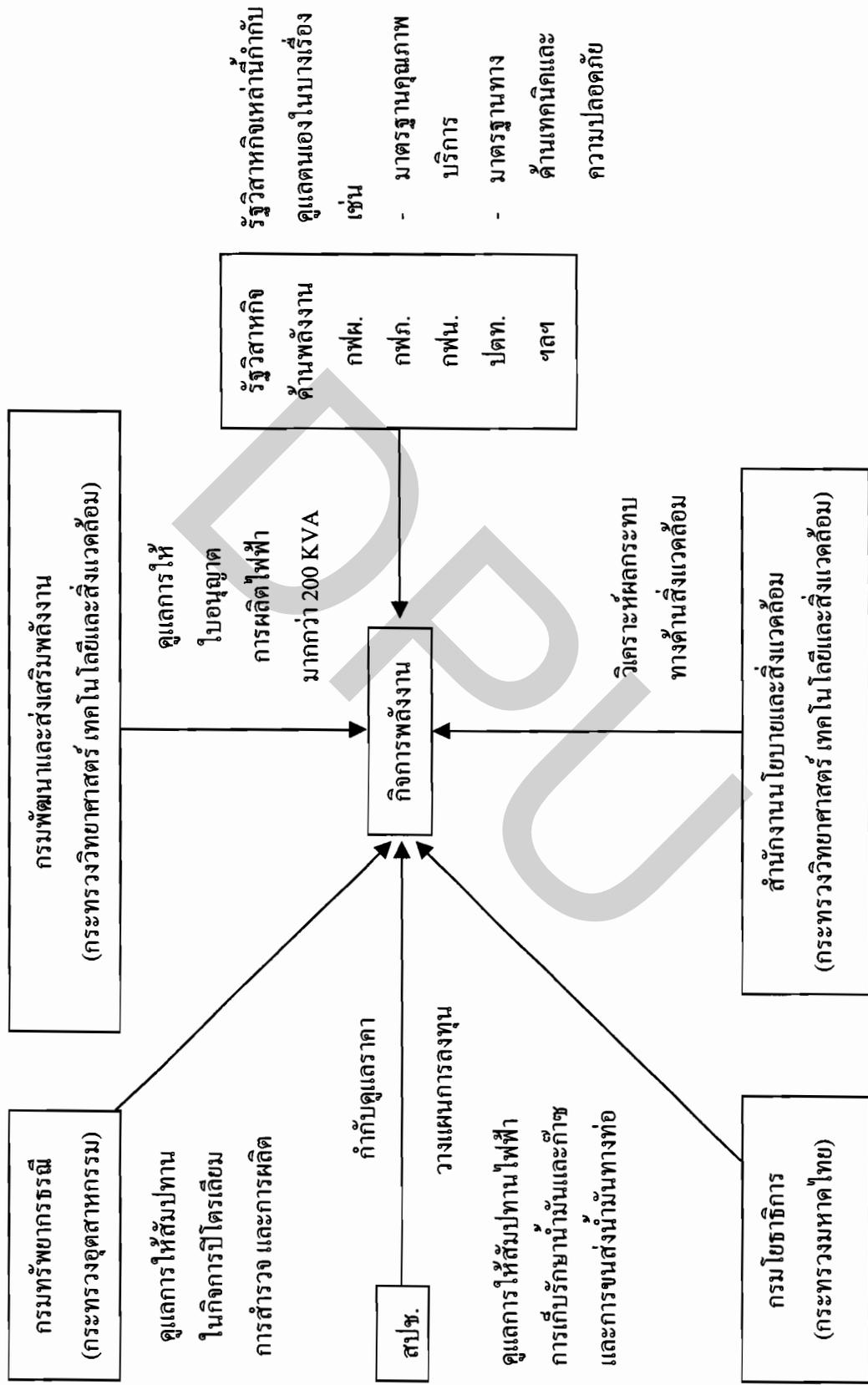
อำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้านครหลวง

- จัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง หรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้านครหลวงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งรวมเรียกว่า เขตจำหน่ายของการไฟฟ้านครหลวง

- ดำรง วางแผนงานที่จัดทำใหม่ หรือขยายเพิ่มเติมภายในเขตท้องที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ

- กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของสายส่งสําคัญสูงย่อย หรือสายส่งสําคัญต่ำ และอุปกรณ์อื่นๆ เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชา

- กำหนดอัตราค่าบริการและความสะดวกต่างๆ ของการไฟฟ้านครหลวง และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการพลังงานในปัจจุบัน

3.1.2 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการ

จากการที่รัฐมีนโยบายที่จะเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขัน จำเป็นต้องจัดทำแนวทางการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ซึ่งในการจัดทำแนวทางการกำกับดูแลรัฐได้ดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ สรุปได้ดังนี้

3.1.2.1 นโยบายเปิดเสรีกิจการไฟฟ้า

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

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

1) แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541⁴³

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

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

ทั้งยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขาขึ้นทำหน้าที่อย่างอิสระ เช่น การออกใบอนุญาตประกอบกิจการและควบคุมดูแลเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการดำเนินกิจการตามเงื่อนไขในใบอนุญาตพิจารณา กำหนดอัตราค่าบริการ การคุ้มครองผู้บริโภค และการออกกฎเกณฑ์ เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ตลอดจนขั้นตอนการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปไปใช้ในกิจการตามมติของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

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

(1.1) สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร

ตามแผนฯ กำหนดให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร รวม 3 แห่ง คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยในกิจการโทรคมนาคม กิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการไปรษณีย์

(1.2) สาขาประปา

สาขาประปาประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คือ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การจัดการน้ำเสีย

(1.3) สาขาขนส่ง

สาขาขนส่งประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 14 แห่ง แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

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

3) การขนส่งทางน้ำ มีรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง ได้แก่

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

(1.4) สาขาพลังงาน

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานมีด้วยกัน 4 แห่ง ได้แก่

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

ทั้งนี้ โครงสร้างสาขาพลังงานถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

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

2) แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจสาขาไฟฟ้า

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

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

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

สำหรับการไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ยังคงมีหน้าที่ในการจัดจำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนเหมือนเช่นเดิม แต่เนื่องจากปัจจุบันอัตราค่าไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายให้กับการไฟฟ้านครหลวงมีอัตราสูงกว่าราคาไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถขายไฟฟ้าให้กับประชาชนได้ในอัตราเดียวกันกับการไฟฟ้านครหลวง อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการสนับสนุนการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม จึงอาจพิจารณากำหนดแนวทางเพื่อให้อัตราไฟฟ้าของประเทศอยู่ในราคาเดียวกัน

3) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

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

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

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

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

4) การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

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

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2543). การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า.

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

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

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

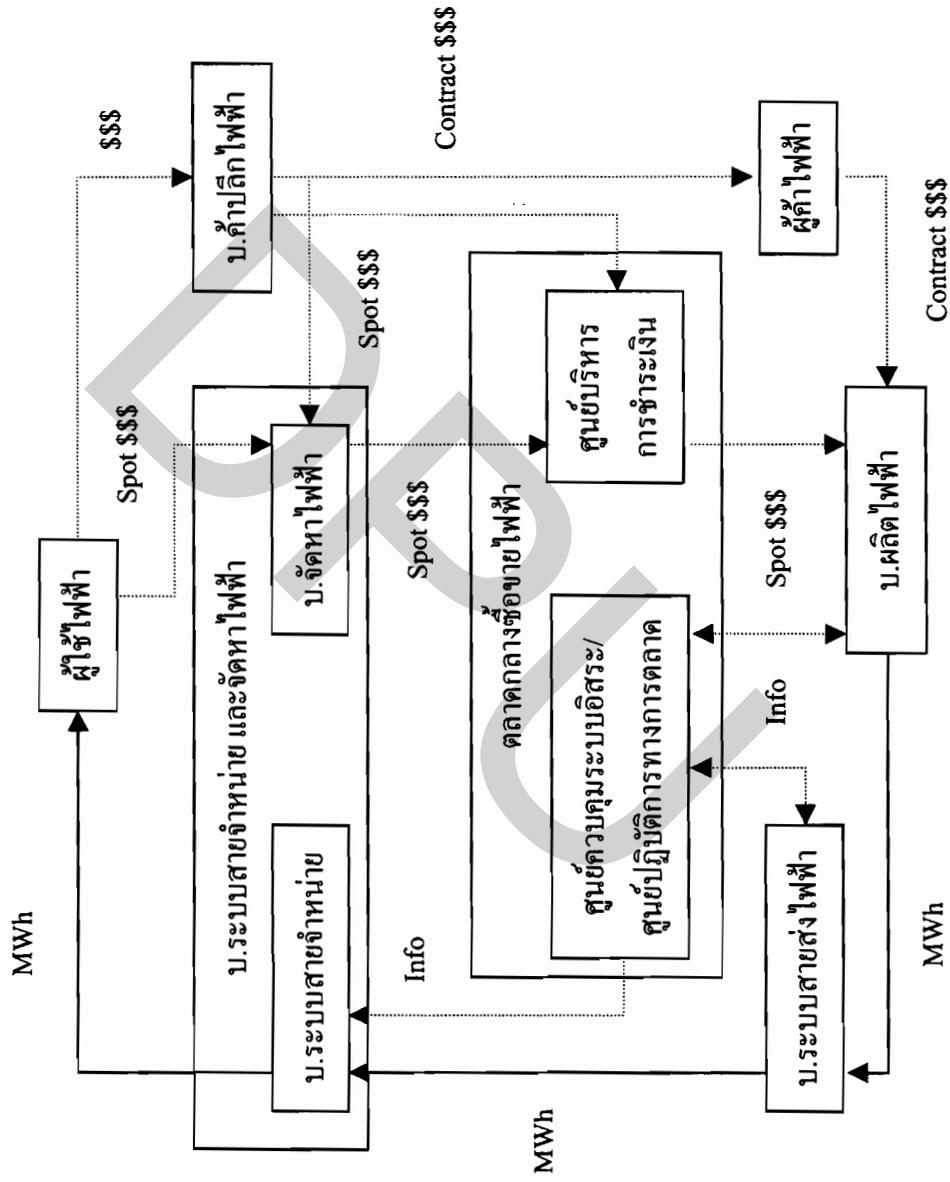
(4.4) ในส่วนของการจัดหาไฟฟ้า ผู้ใช้ไฟส่วนใหญ่จะซื้อไฟฟ้าจากบริษัทระบบสายจำหน่ายและจัดหาไฟฟ้า (Regulated Electricity Delivery Company : REDCo) ซึ่งเป็นกิจการที่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐ การดำเนินการจะแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนระบบสายจำหน่าย (Distribution Company : DisCo) ทำการส่งไฟฟ้าแรงต่ำไปยังสถานที่ใช้ไฟ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

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

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

DPU

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอนาคต (Power Pool)

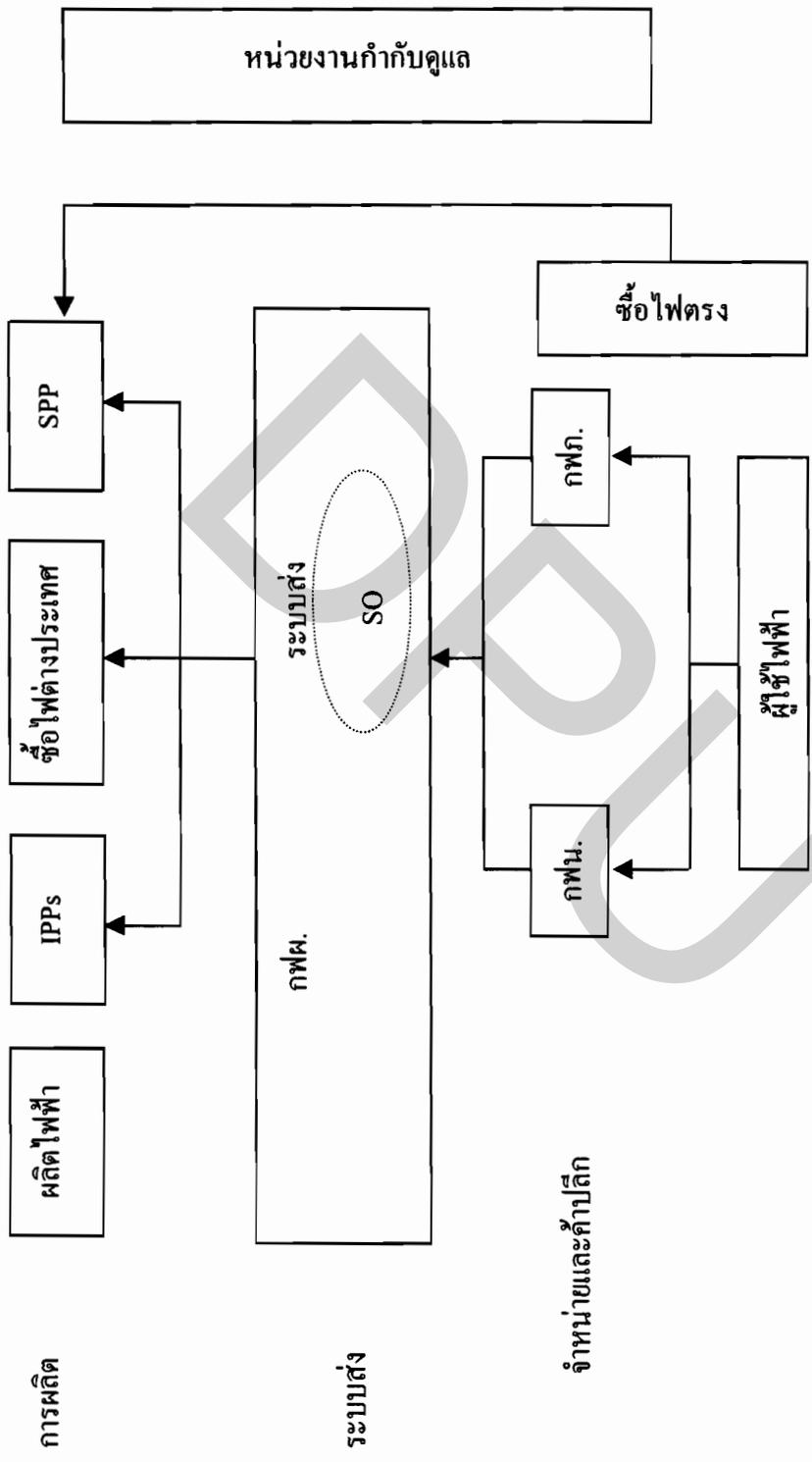


ภาพที่ 3.3 โครงสร้างกิจการไฟฟ้า แบบ Power Pool

5) การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว
(Enhanced Single - Buyer)

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

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



ภาพที่ 3.4 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว

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

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

(5.3) บทบาทของผู้ประกอบการเอกชน : การผลิตไฟฟ้าในอนาคตจะมีการเปิดประมูลแข่งขัน โดยองค์กรกำกับดูแลที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการประมูล ให้มีความชัดเจน โปร่งใสให้ความเป็นธรรม กับผู้ลงทุน

สำหรับลักษณะโครงสร้างองค์กรของทั้ง 3 การไฟฟ้า มีดังนี้

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

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

3.1.2.2 ความพยายามที่จะให้เกิดองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

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

กิจการไฟฟ้าแล้ว โดยภารกิจหลักองค์กรทั้ง 3 มีหน้าที่ให้บริการไฟฟ้าในทุกรูปแบบ จึงเห็นได้ว่าระบบการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยยังไม่มีความเป็นเอกภาพ เพราะองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ จึงได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้น โดยเฉพาะ และเมื่อรัฐมนตรีมีนโยบายที่จะเปิดเสรีธุรกิจไฟฟ้า การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า จึงเป็นนโยบายหลักอย่างหนึ่งที่สำคัญซึ่งสรุปวิวัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ ดังนี้

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

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

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

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

(1.1) วัตถุประสงค์ของการจัดทำแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล

อิสระ⁴⁸

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

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

(1.2) สาระสำคัญของแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ มีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ได้พิจารณากำหนดแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ โดยพิจารณาจากข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการร่วมกับงานศึกษาของบริษัทที่ปรึกษา Arthur Andersen โดยมีรายละเอียดดังนี้⁴⁹

1) วัตถุประสงค์ของการมีองค์กรกำกับดูแล

การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงาน ขนส่ง และประปา ปัจจุบันดำเนินการโดยกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในบางกรณีการกำกับดูแลดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนขาดความชัดเจน ดังนั้นในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ จึงกำหนดให้มีการแยกบทบาท

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

⁴⁹ แหล่งเดิม.

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

2) การแยกหน้าที่การกำหนดนโยบายออกจากการกำกับดูแล

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

(2.2) การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบการบริหารงานในสาขานั้นๆ โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และต้องขอความเห็นจากองค์กรกำกับดูแลอิสระประกอบการพิจารณาด้วย

3) โครงสร้างองค์กรกำกับดูแลอิสระ

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

(3.1) องค์ประกอบ

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

(3.2) รูปแบบการบริหารงาน

องค์กรกำกับดูแลอิสระในแต่ละสาขา อาจพิจารณาเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตามความเหมาะสมในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานที่มีความแตกต่างกันในแต่ละสาขา ดังนี้

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

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

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

(3.3) คุณสมบัติของกรรมการ

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

(3.4) ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อคณะกรรมการตามจำนวนกรรมการ โดยรัฐสภาให้การรับรอง

(3.5) ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกรรมการ

ระยะเวลา 5 ปี ไม่มีการต่อวาระ พ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุ 70 ปี

(3.6) แหล่งเงินทุน

แหล่งที่มาของเงินทุนสำหรับองค์กรกำกับดูแล เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงาน สามารถมาจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งหรือหลายแหล่งได้ดังนี้ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้บริการจากผู้ใช้บริการโดยเรียกเก็บผ่านทางผู้ประกอบการ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการอนุมัติการใช้อุปกรณ์ เงินที่ได้รับบริจาคโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล และในกรณีที่รัฐมีนโยบายเพื่อกิจการทางด้านสังคมและมอบหมายให้องค์กรกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตาม รัฐจะจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนให้ผู้ประกอบการผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านนโยบายตามกระบวนการงบประมาณ

4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลอิสระ
องค์กรกำกับดูแลควรมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ
โดยควรมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังนี้

(4.1) การอนุญาตประกอบกิจการ

(1) การอนุญาตประกอบกิจการเมื่อมีการอนุมัติ
ในเรื่องอื่นๆ แล้ว เช่น สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เป็นต้น

(2) กำกับดูแลให้ผู้ถือใบอนุญาตประกอบกิจการ
ให้เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการให้บริการ
พิถีพิถัน อัตราค่าบริการ การลงทุน ข้อห้ามในการกระทำการอันเป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้า

(3) ปรึกษาหารือและประสานขั้นตอนในการออก
ใบอนุญาตกับหน่วยงานกำกับดูแลในด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย

(4) การกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาต

(4.2) การกำหนดอัตราค่าบริการ

(1) กำหนดและทบทวนระดับและพิถีพิถันอัตรา
ค่าบริการตามระยะเวลาที่กำหนด ให้สอดคล้องกับนโยบายราคาตามที่กำหนดโดยรัฐบาล และตาม
ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้ง ในกรณีที่ไม่มีการแข่งขันอย่างเพียงพอ หรือเป็นกิจการ
ที่มีลักษณะผูกขาด

(2) กำหนดให้ผู้ประกอบการให้ข้อมูลที่ครบถ้วน
ตามที่มีการร้องขอ

(4.3) การกำหนดคุณภาพบริการและควบคุม ตรวจสอบ
คุณภาพบริการ

(4.4) การส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาด

(1) กำกับดูแลการกระทำอันเป็นการกีดกัน
การแข่งขันทางการค้าในกิจการสาขาสาธารณูปโภคอื่นๆ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กร
กำกับดูแลอิสระ ให้องค์กรกำกับดูแลรับโอนอำนาจจากคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าในส่วนที่
เกี่ยวข้องกับกิจการสาขานั้นๆ

(2) เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการโดยตนเอง หรือตาม
คำร้องขอของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบสอบสวนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาขา ในกรณีที่มีความจำเป็น
หรือโดยมีความประสงค์เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ในการส่งเสริมการแข่งขัน โดยองค์กรกำกับดูแล

จะต้องมีอำนาจในการเรียกเอกสารคำสั่งของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ เพื่อที่ตนจะสามารถปฏิบัติตาม คำร้องขอดังกล่าวได้

(4.5) การคุ้มครองผู้บริโภค

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

(2) กำหนดบทลงโทษและลงโทษผู้ประกอบการ รวมถึงการยึดเงินประกันและเปรียบเทียบปรับ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไข

(4.6) อำนาจในการทบทวนเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การอนุญาต

(1) เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใบอนุญาต โดยปรึกษากับผู้ประกอบการ และเพิ่มเติมเงื่อนไขใบอนุญาต

(2) ออกคำสั่งชั่วคราวและคำสั่งถึงที่สุด ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาต

(3) เพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาตอย่างต่อเนื่อง

(4.7) ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ของกิจการสาธารณูปโภคในสาขาต่างๆ แก่รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และกระทรวงที่รับผิดชอบ ด้านนโยบาย

5) การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแล ควร มีขั้นตอนดังนี้

(5.1) การจัดทำรายงานประจำปี

องค์กรกำกับดูแลต้องเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา และเปิดเผยต่อสาธารณะ รายงานดังกล่าวควรประกอบด้วยกิจกรรมที่ดำเนินการระหว่างปี การตัดสินใจ ข้อพิพาทและเหตุผล รวมทั้งแผนการดำเนินงานในอนาคต

(5.2) การจัดทำรายงานการดำเนินงานกรณีพิเศษ

องค์กรกำกับดูแลจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานหรือการกำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติงาน เพื่อแสดงเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินงานให้เกิดความโปร่งใสและติดตามได้ รวมทั้งจัดทำรายงานการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบการในแต่ละสาขา

(5.3) การจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายขององค์กร

องค์กรกำกับดูแล ต้องจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายและรายได้ที่มาจากแหล่งต่างๆ ขององค์กร ภายใต้หลักการที่ให้องค์กรกำกับดูแลมีรายได้ที่เพียงพอในการดำเนินงาน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

(5.4) การสอบบัญชี

ควรมีการตรวจสอบบัญชี จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี

6) กฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล

กฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ควรเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ เนื่องจากจะทำให้องค์กรกำกับดูแลมีความมั่นคงและถาวรเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการเมือง และทำให้การโยกย้ายอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในปัจจุบัน มาที่องค์กรกำกับดูแลมีความรวดเร็ว

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

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

⁵⁰ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.....

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

(2.1) การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

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

(1) โครงสร้างของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ....

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

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

กำกับดูแล จำนวน 2 เท่าของจำนวนคณะกรรมการกำกับดูแล เสนอให้คณะรัฐมนตรีคัดเลือก เพื่อขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา

(2) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ มีภารกิจในการกำกับดูแลกิจการพลังงานของประเทศ ซึ่งรวมถึงกิจการไฟฟ้าด้วย เช่น การกำหนดนโยบาย การพิจารณาอนุมัติแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงาน กำหนดนโยบายทั่วไปเกี่ยวกับอัตราค่าบริการ

(3) วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

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

(2.2) ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกับรัฐ

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของประธานกรรมการ และมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นของรัฐ คือ

(1) ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติในการกำกับดูแลกิจการพลังงานให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลได้วางนโยบายไว้ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับกระทรวงพลังงานจึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการที่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงานต้องดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงพลังงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
แห่งชาติกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงพลังงานเป็นผู้กำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติเพื่อ
ให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงานแห่งชาติทำงานตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวง
พลังงาน

(2) ความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลเพื่อ
เป็นคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ

(3) ความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ

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

3) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ....

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

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้าเพื่อดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดในระยะยาว โดยให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติดำเนินการต่อไป

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

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

ทั้งนี้สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ.... สรุปได้ดังนี้⁵¹

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

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

(3.2) ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้ามีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงพลังงาน ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า โดยกำหนดให้มีผู้อำนวยการ 1 คน รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการฯ

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

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

(3.5) อำนาจหน้าที่การกำกับดูแลที่สำคัญ มีดังนี้

(1) ออกระเบียบ หรือประกาศกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประกอบกิจการไฟฟ้า รวมทั้งมาตรการส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการใช้อำนาจการผูกขาดในทางมิชอบ

(2) กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดความมั่นคง และเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า และการจัดทำกรพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า

(3) กำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการจัดหาไฟฟ้า และการออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้า รวมทั้งกำกับดูแลขั้นตอนการคัดเลือกให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

(4) พิจารณาเสนอแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ระบบโครงข่ายไฟฟ้า และแผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้าต่อรัฐมนตรี

(5) กำกับดูแลอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาต รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำกับดูแล

(6) ตรวจสอบการดำเนินงานของผู้รับใบอนุญาต ให้มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส

(7) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(8) ออกระเบียบ หรือประกาศกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานทางวิชาการ ความปลอดภัยของการประกอบกิจการไฟฟ้า มาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ และมาตรฐานในการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า

(9) ออกระเบียบ หรือประกาศกำหนดและกำกับดูแลวิธีการพิจารณาการร้องเรียน การอุทธรณ์ของผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้รับใบอนุญาตและผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเนื่องมาจากการประกอบกิจการไฟฟ้า

(10) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมโยงกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า การปฏิบัติการระบบโครงข่ายไฟฟ้า การใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า การควบคุมระบบ ข้อกำหนดเกี่ยวกับกลไกในการสร้างความสมดุลในระบบโครงข่ายไฟฟ้า และการซื้อขายไฟฟ้า

(11) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการการส่งเงินเข้ากองทุนและการชดเชยจากกองทุน

(12) ออกคำสั่งและกำหนดค่าปรับทางปกครอง รวมทั้งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน

4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2547 มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตามกฎหมาย⁵²

(4.1) โครงสร้างของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

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

⁵² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2548.

ประโยชน์ต่อกิจการไฟฟ้า ทั้งนี้ การนับระยะเวลาในแต่ละสาขาวิชาชีพต่างๆ ข้างต้น สามารถนำมา
รวมกันได้

ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการและ
เลขานุการ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับ
แต่งตั้งอีกวาระได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ประธานกรรมการและ
กรรมการต้องปฏิบัติงานเต็มเวลา

(4.2) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

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

เมื่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการแต่งตั้งต่อไป

ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเสนอแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการและเลขานุการ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการ โดยให้คณะกรรมการมีวาระตามที่กำหนดไว้ เว้นแต่จะมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าก่อนครบวาระดังกล่าว

3.1.3 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

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

สรุปปัญหาการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่ผ่านมาและที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ ดังนี้

3.1.3.1 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่ผ่านมา

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

1) ปัญหาการขาดเอกภาพในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

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

นอกจากนี้ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแล เนื่องจากปัจจุบันทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงต้นสังกัดอยู่ จึงมีปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต้นสังกัดของทั้งสามการไฟฟ้า

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

2) ปัญหาองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรให้บริการเป็นองค์กรเดียวกัน

เนื่องจากกิจการที่ให้บริการไฟฟ้า ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรให้บริการดังกล่าว ซึ่งองค์กรให้บริการดังกล่าวก็เป็นผู้ดำเนินการไฟฟ้าเองด้วย ทำให้เห็นว่าองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรให้บริการเป็นองค์กรเดียวกัน

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

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

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

กำกับดูแลประกอบการเป็นองค์กรเดียว ย่อมยากที่จะขจัดความสงสัยว่า อาจมีอคติลำเอียงให้พวกเดียวกันได้

ถึงแม้ว่าจะให้องค์กรกำกับดูแลแยกต่างหากจากองค์กรให้บริการ แต่ถ้ายังอยู่ในระบบราชการด้วยกัน ย่อมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลด้วยกัน ก็ยังก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยอยู่ดีว่า จะอคติลำเอียง ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลจึงต้องมีความอิสระที่จะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมเช่นเดียวกับองค์กรให้บริการ

3.1.3.2 ปัญหาของการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ในการเปิดให้มีการแข่งขันและเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เพื่อให้การจัดหาไฟฟ้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการไฟฟ้าภายในประเทศอย่างทั่วถึงในราคาและคุณภาพที่เป็นธรรมนั้น จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพเสียก่อน

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

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

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

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

3.2 การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ

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

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

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

ในการศึกษาเปรียบเทียบการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับองค์กรประเภทเดียวกันของต่างประเทศ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษารูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศ 4 ประเทศ คือ ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

3.2.1.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศฝรั่งเศส

1) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าระหว่างปี พ.ศ. 2489 – 2543

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

ดำเนินการผลิตไฟฟ้า จัดการระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า และบริการผู้ใช้ไฟฟ้า ในลักษณะ Vertically Integrated⁵⁵

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

2) การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของฝรั่งเศส

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.1.2 องค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย⁶¹

1) โครงสร้างขององค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

(1.1) องค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงาน (La Commission de régulation) ประกอบไปด้วย คณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี 2 ตำแหน่ง โดยประธานรัฐสภา 2 ตำแหน่ง โดยประธานวุฒิสภา 2 ตำแหน่ง และประธานสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีสิทธิในการแต่งตั้งหนึ่งตำแหน่งตามคุณวุฒิ ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านเทคนิค หรือนักกฎหมาย แต่คณะกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับใดๆ กับกิจการด้านไฟฟ้าและก๊าซ วาระการดำรงตำแหน่งเพียงครั้งเดียวคือ 6 ปี นอกจากนี้คณะกรรมการทั้ง 7 ท่าน จะต้องไม่ประกอบอาชีพอื่นใดและไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างอิสระ กฎหมายกำหนดว่า กรรมการทั้ง 7 ตำแหน่งไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใด นอกจากนี้กรรมการทุกท่านยังไม่สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ยกเว้นเมื่อรัฐมนตรีด้านพลังงานได้ทำการวินิจฉัยว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนต่อผู้ถูกแต่งตั้ง

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

(1.3) ในส่วนของงบประมาณที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงานในแต่ละปี คณะกรรมการจะเสนองบประมาณที่ต้องการต่อรัฐมนตรีด้านพลังงาน เพื่อให้นำไปบรรจุในรัฐบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีต่อไป

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

2) อำนาจหน้าที่

เพื่อให้การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการกำกับดูแลด้านพลังงานมีอำนาจต่างๆ ดังต่อไปนี้

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

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

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

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

3) สถานะทางกฎหมาย

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

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

4) ความสัมพันธ์กับรัฐ⁶²

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

(4.2) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา คณะกรรมการพลังงาน หรือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม อาจขอปรึกษาหารือกับคณะกรรมการในเรื่องการออกกฎหมายในสาขาไฟฟ้า หรือการจัดการเกี่ยวกับการส่งและจำหน่ายไฟฟ้า ประธานคณะกรรมการอาจจะต้องนำเสนอรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา หากรัฐสภาร้องขอ

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

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

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

3.2.2 ประเทศอิตาลี

3.2.2.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศอิตาลี⁶³

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

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

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

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

3.2.2.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศอิตาลี⁶⁴

1) ความเป็นมา

องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซของประเทศอิตาลี

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

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

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

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

2) โครงสร้าง

โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแล

(2.1) ลักษณะทั่วไป

องค์กรกำกับดูแลมีอิสระอย่างสูงในการทำหน้าที่ของตน สามารถตัดสินใจและทำการประเมินการทำงานของเครือข่ายธุรกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กร เป็นผู้ออกกฎเกณฑ์และควบคุมกิจการไฟฟ้าและก๊าซ ให้เกิดความมีประสิทธิภาพสูงสุด

(2.2) องค์ประกอบ

คณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแล ประกอบด้วย

(1) ประธานและสมาชิกจำนวนห้าคน (The President and five Members)

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

คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น จะคัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณภาพอย่างสูง มีประสบการณ์ในการทำงานด้านวิชาชีพของตน คณะกรรมการที่ได้รับการเลือกมาดังกล่าว มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีและไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกัน การให้หลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของกรรมการ ได้แก่ การกำหนดห้ามไม่ให้คณะกรรมการ

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

(2.3) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

องค์กรกำกับดูแลมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ และมีความเป็นกลางในการพิจารณาตัดสินคดีตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า คณะรัฐมนตรีไม่สามารถปลดกรรมการออกจากตำแหน่งได้ เว้นแต่กรรมการจะได้กระทำผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมกับธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับด้านพลังงาน

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

นอกจากนี้เพื่อดำรงรักษาความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล กฎหมายกำหนดให้งบประมาณที่องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซได้รับจากรัฐบาลนั้น มีสัดส่วนเท่ากับ 1 ส่วน 1000 ของค่าธรรมเนียมและรายได้ที่องค์กรเก็บได้

(2.4) อำนาจหน้าที่

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

อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล ได้แก่

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

(2) การสร้างมาตรฐานในการให้บริการในอุตสาหกรรมไฟฟ้าและก๊าซสำหรับผู้บริโภคทุกๆ ไป และผู้บริโภคเฉพาะกลุ่ม รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจ่ายค่าปรับให้แก่ผู้บริโภคในกรณีที่ไม่สามารถให้บริการตามมาตรฐาน ทั้งนี้ให้กำหนดมาตรฐานการบริการไว้ในสัญญาบริการด้วย นอกจากนี้องค์กรกำกับดูแลจะต้องติดตามตรวจสอบให้การบริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

(3) อัตราค่าบริการ

ในการกำหนดอัตราค่าบริการขั้นพื้นฐานสำหรับกิจการไฟฟ้าและก๊าซนั้น ต้องใช้หลักการกำหนดราคาเพดานสินค้า (Price-Cap-Regulation) โดยนำอัตราเงินเพื่อและประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรมาประกอบการพิจารณาคด้วย

(4) การกำหนดคุณภาพมาตรฐาน

องค์กรกำกับดูแลได้นำหลักเกณฑ์ใน the Citizens' Service Charter มาปรับใช้ในเรื่องคุณภาพและมาตรฐานการผลิตและจำหน่าย และการให้บริการไฟฟ้าของผู้ประกอบกิจการ โดยจะกำหนดไว้ในสัญญา

(5) การออกใบอนุญาต

ในการออกใบอนุญาตในการดำเนินการในธุรกิจไฟฟ้านี้ องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซจะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาลและรัฐสภาในการพิจารณาใบอนุญาตหรือให้อนุญาต และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมต้องทำการพิจารณาใบอนุญาตสัญญา และการให้อำนาจที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และกำหนดการต่อสัญญาใหม่ไว้ในใบอนุญาตด้วย

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

(6) การบัญชีและการบริหาร

องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดมาตรฐานการจัดทำเอกสารด้านบัญชีและการบริหาร และกำหนดความแตกต่างทางการดำเนินงานภายในกิจการไฟฟ้าและก๊าซ แนวทางด้านบัญชีและการบริหารช่วยให้การกำกับดูแลด้านกิจการไฟฟ้ามีความโปร่งใส และมีมาตรฐานในการจัดทำบัญชีแสดงการดำเนินงานประจำปีของบริษัท

(7) การร้องเรียนและการอุทธรณ์

การกำหนดให้มีการร้องเรียน การอุทธรณ์ และการรายงานข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นโดยผู้บริโภค และการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเข้ามาร้องเรียน ถือว่ามีความสำคัญเพื่อป้องกันการให้บริการที่ไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซ

(8) ข้อมูลและความโปร่งใส

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

(9) การคัดค้านและการอุทธรณ์การวินิจฉัยขององค์กรกำกับ

ดูแล

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

(10) โครงสร้างและการจัดองค์กร

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

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

(2.5) สถานะทางกฎหมาย

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

3) ความสัมพันธ์กับรัฐ

แม้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการฯ จะถูกตั้งขึ้นมาให้เป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ในกำกับของรัฐ แต่ในการทำงานก็มีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่บ้าง ได้แก่⁶⁶

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

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

(3.2) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเชิง ตรวจสอบ คือ รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการทุกปี คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการต้องทำรายการประจำปีเสนอต่อรัฐสภา โดยประธานคณะกรรมการ ต้องไปชี้แจงต่อรัฐสภาด้วยตนเอง

(3.3) ความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ บรรดาคำสั่งมติกฎเกณฑ์ต่างๆ ของคณะกรรมการฯ อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง โดยผู้ได้รับความเสียหายสามารถ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการไปยังศาลปกครองภาค หากไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์ ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

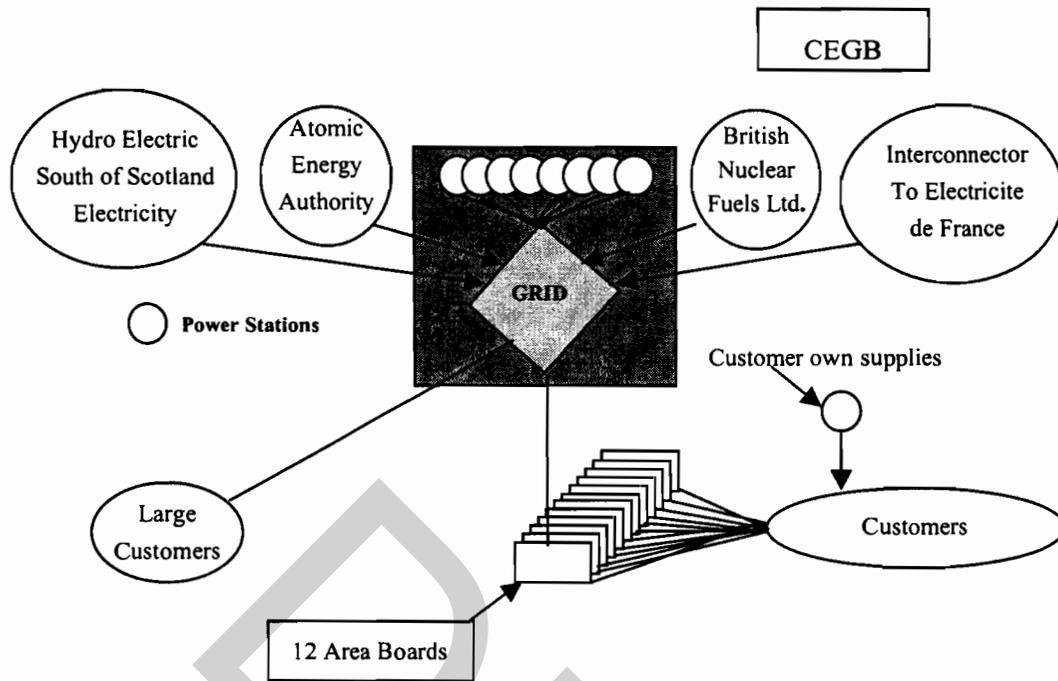
(3.4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ เช่น ความสัมพันธ์กับ ผู้ประกอบการ คณะกรรมการฯ สามารถออกคำสั่งที่มีผลทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อผู้ประกอบการ ออกคำสั่งและกฎเกณฑ์ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการได้ การออกกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการ มีลักษณะเด่นอยู่ประการหนึ่ง คือ ก่อนที่คณะกรรมการจะออกกฎเกณฑ์ ในบางกรณีคณะกรรมการ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

3.2.3 ประเทศสหราชอาณาจักร (England & Wales)

3.2.3.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศสหราชอาณาจักร

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

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



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

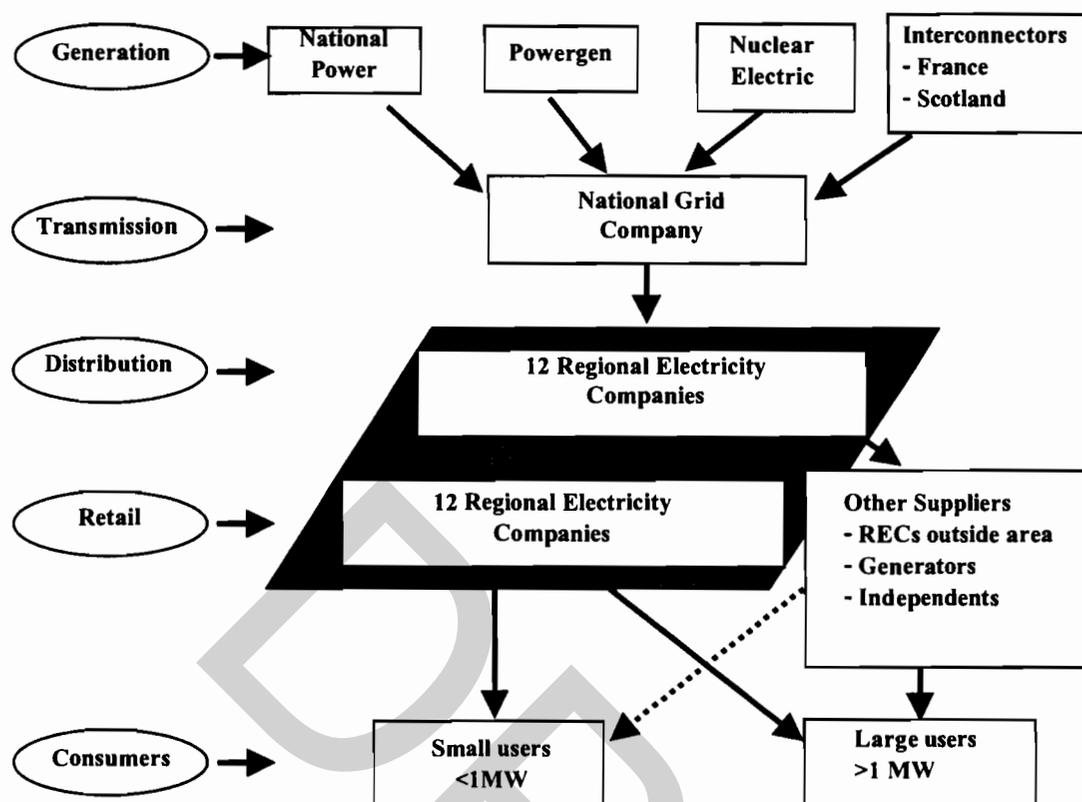
การผลิตไฟฟ้าและส่งไฟฟ้าดำเนินการโดย Central Electricity Generating Board :CEGB นอกจากนั้นผู้ผลิตที่ขายเข้าสู่ระบบยังประกอบด้วย Hydro Electric of South of Scotland Electricity, Atomic Energy Authority, British Nuclear Fuel Ltd. และการนำเข้าไฟฟ้าจากประเทศฝรั่งเศส (Interconnector to EDF)

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

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

การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในพื้นที่ England & Wales ดำเนินการโดยผลักดันให้มีการแข่งขันในภาคผลิตไฟฟ้า และภาคค้าปลีกไฟฟ้า โดยยังคงให้กิจการระบบส่งและกิจการระบบจำหน่ายผูกขาดภายใต้การกำกับดูแล

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



ภาพที่ 3.6 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales ระหว่างปี 2533 - 2543

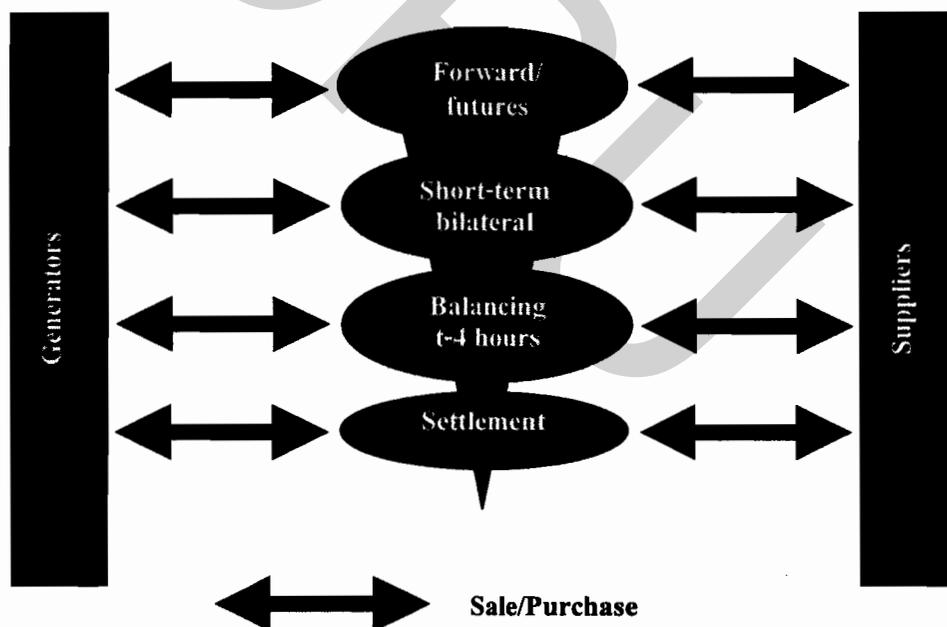
CEGB ได้แยกระบบส่งออกเป็นบริษัท National Grid และแยกกำลังการผลิตออกเป็นบริษัทใหญ่ 2 บริษัท คือ National Power และ Power Gen. เพื่อสนับสนุนให้มีการแข่งขันในตลาดค้าส่ง บริษัทผลิตไฟฟ้าอื่นๆ ในตลาด ได้แก่ Eastern Electricity และ British Energy ส่วน Magnox ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยังคงมีรัฐเป็นเจ้าของ นอกจากนี้มีผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระต่างๆ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

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

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

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

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



ภาพที่ 3.7 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของ England and Wales หลังปี 2543

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

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

3.2.3.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศสหราชอาณาจักร

องค์กรกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าและก๊าซ (เรียกโดยย่อว่า “OFGEM”) จัดตั้งโดยกฎหมาย the Utilities Act 2000 โดยกำหนดให้จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าและก๊าซตลาดเดียวแทนการกำกับดูแล โดยผู้อำนวยการสำนักงานของกิจการสายส่งก๊าซและผู้อำนวยการสำนักงานของกิจการสายส่งไฟฟ้า โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างประโยชน์ของผู้บริโภคและเจ้าของกิจการ โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ขึ้นใหม่ กำหนดกฎระเบียบให้มีความโปร่งใส กำหนดการพัฒนากระบวนการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการแข่งขัน และรวมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซเข้าด้วยกัน⁷⁰

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

1) โครงสร้าง

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

⁷⁰ พระราชบัญญัติ the Utilities Act 2000 Article 4.

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

“คณะผู้บริหาร” หมายถึง สมาชิกผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าผู้บริหารหรือผู้อำนวยการด้านการจัดการขององค์กรกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายในกิจการก๊าซและไฟฟ้า

“สมาชิกที่ไม่ใช่คณะผู้บริหาร” หมายถึง ประธานและสมาชิกอื่นๆ ผู้ซึ่งไม่ใช่สมาชิกผู้บริหาร

คณะกรรมการกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายในกิจการไฟฟ้า ประกอบด้วย

(1.1) ประธานกรรมการจำนวน 1 คน

จำนวน 1 คน

(1.2) Managing Director of Regulation and Financial Affairs

(1.3) Managing Director of Competition and Trading Arrangements

จำนวน 1 คน

(1.4) Chief Executive เป็นสมาชิกแบบ non – executive จำนวน

1 ท่าน

คณะกรรมการกำกับดูแลตลาดกลางซื้อขายในกิจการก๊าซ

(1.1) ผู้อำนวยการกำกับดูแลที่เป็นสมาชิกแบบ non-executive

จำนวน 1 ท่าน

(1.2) Managing Director Customers and Supply จำนวน 1 ท่าน

(1.3) กรรมการแบบ non-executive จำนวน 3 ท่าน

OFGEM ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร (independent commission)

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

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

2) อำนาจหน้าที่

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

ในประเทศอังกฤษ ประธานกรรมการของ OFGEM เป็นผู้ที่มีอำนาจ ในการตัดสินใจและข้อโต้แย้ง ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจของประธานกรรมการนี้มีอำนาจมากและมีอิสระ รัฐบาลไม่สามารถถอดถอนคณะกรรมการขององค์การกำกับดูแลได้ก่อนครบวาระการดำรง ตำแหน่งทางกฎหมาย เว้นแต่คณะกรรมการได้กระทำความผิดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

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

3) สถานะทางกฎหมาย

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

อุดหนุนจากรัฐบาล แต่รายได้ที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของ OFGEM เป็นรายได้ที่มาจาก การออกใบอนุญาต

3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น

3.2.4.1 ระบบการให้บริการไฟฟ้าของประเทศญี่ปุ่น⁷²

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

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

ในส่วนของผู้ประกอบการจะต้องแยกระบบบัญชีระหว่างการผลิตกับการส่ง และจำหน่าย เพื่อให้รู้ต้นทุนของระบบผลิต และระบบส่ง จำหน่าย

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

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

3.2.4.2 องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย

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

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

METI เป็นหน่วยงานกลางที่จะพัฒนาโครงสร้างอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้⁷⁴

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

หน่วยงานที่ปรึกษาบางคณะและสถาบันทางการเมืองที่ช่วย METI และประสานงานต่างๆ ในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

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

⁷⁴ OECD / IEA. (2001). Ibid. p.70.

แผนงานการพัฒนาพลังงานในแต่ละปีสำหรับแผนงาน 10 ปี และจัดทำแผนปฏิบัติสำหรับการปฏิรูปในสาขาเศรษฐกิจด้วย

กล่าวโดยสรุป ประเทศญี่ปุ่นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในรูปของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) โดยมีรัฐมนตรีว่าการเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

3.3 เปรียบเทียบการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยกับต่างประเทศ

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

อย่างไรก็ตาม ลักษณะสำคัญที่เหมือนกันหมดในทุกประเทศ คือ องค์กรกำกับดูแลอิสระทางด้านพลังงานในต่างประเทศ จะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย ภายใต้นโยบายของรัฐ มีขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด

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

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของต่างประเทศส่วนใหญ่ รูปแบบการกำกับดูแลเป็นลักษณะองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independence Regulatory Agencies) ซึ่งมีหลักการดังนี้

1) แนวคิดความเป็นอิสระ (Independence) องค์กรกำกับดูแลมีสภาพนิติบุคคลเป็นเอกเทศ มีอิสระในด้านการตัดสินใจซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ นอกจากนั้นความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล ต้องประกอบด้วย

(1.1) ความเป็นอิสระจากผู้ให้บริการไฟฟ้าหรือผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน

(1.2) ความเป็นอิสระจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมกิจการไฟฟ้า หรือผลประโยชน์ในกิจการไฟฟ้า

(1.3) ความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองหรือโดยภาครัฐ

2) แนวคิดความโปร่งใสกระบวนการตัดสินใจเป็นเรื่องสำคัญต้องโปร่งใสและกระบวนการในการบริหารการดำเนินงานขององค์กรควบคุมกำกับดูแลต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ความโปร่งใสต้องมีความชัดเจน ต้องมีขอบเขตการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจ

3) แนวคิดความเป็นกลาง (Impartiality) การประกอบกิจการไฟฟ้าในตลาดการแข่งขัน มีผู้ประกอบการหลายรายย่อมมีปัญหาการขัดแย้งหรือมีปัญหา การใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลต้องเป็นการไม่เลือกปฏิบัติไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มิฉะนั้นตลาดการแข่งขันจะไม่เกิดความเป็นธรรม

4) แนวความคิดความรับผิดชอบที่สอบทานได้ (Accountability) องค์กรกำกับดูแลต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจ ซึ่งองค์กรกำกับดูแลรับผิดชอบและความรับผิดชอบต้องสอบทานได้ ไม่ว่าจะป็นด้านการเงิน กระบวนการตัดสินใจ หรือความรับผิดชอบทางด้านกฎเกณฑ์ต่างๆ

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

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

นอกจากนี้ยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ เนื่องจากปัจจุบัน ทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงต้นสังกัดอยู่ จึงมีปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต้นสังกัดที่ยังทำหน้าที่กำกับดูแลอยู่