

บทที่ 4

รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

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

4.1 โครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

โครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จะศึกษา ประกอบด้วย รูปแบบและประเภทการใช้อำนาจขององค์กรและโครงสร้างองค์กร ดังนี้

4.1.1 รูปแบบและการใช้อำนาจขององค์กร

4.1.1.1 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าโดยทั่วไป ตามผลการศึกษาในบทที่ 2 มี 4 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบแรก เป็นองค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล แม้จะมีข้อดีที่ต้นทุนในการดำเนินงานต่ำ แต่ก็มีข้อเสียมากกว่า ทั้งในเรื่องความล่าช้าของระบบราชการ ความไม่เป็นอิสระในการบริหารงาน เพราะต้องทำตามขั้นตอนในการบังคับบัญชา โดยเฉพาะหากเปิดให้มีการแข่งขันเสรีจะมีปัญหา หน่วยงานกำหนดนโยบายกับหน่วยงานกำกับดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกันซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกำหนดนโยบายได้

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

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

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

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

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

องค์กรกำกับดูแลอิสระควรเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากจะทำให้องค์กรกำกับดูแลมีความมั่นคงถาวร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเมือง

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

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

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

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

ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการกำกับดูแลที่เป็นรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลอิสระ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเพิ่มบทบาทให้เอกชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการไฟฟ้า เนื่องจากมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานปลอดจากอำนาจฝ่ายบริหารและการเมือง มีความเป็นกลาง มีความโปร่งใส สอบทานได้และมีการตรวจสอบและถ่วงดุล

4.1.1.2 ประเภทการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

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

ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากกิจกรรมหรือปัญหาที่จะต้องกำกับดูแลส่วนใหญ่เป็นเรื่องซับซ้อน มีลักษณะในทางเทคนิค จึงมีเหตุผลอยู่ในตัวเองที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น หรืออาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่สะท้อนความคิดเห็นของกลุ่ม ดังนั้นรูปแบบการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า จึงควรเป็นองค์กรที่มีรูปแบบประเภทเป็นองค์คณะ

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

องค์กรกำกับดูแลรายสาขามีข้อดีในเรื่องความชำนาญเฉพาะทาง เนื่องจากแต่ละสาขาอาจมีลักษณะเทคนิค วิธีการที่แตกต่างกัน ไม่สามารถสร้างองค์กรให้มีความชำนาญเฉพาะทางพร้อมกันทุกกิจกรรมได้ หรืออาจจะขาดความพร้อมในการดำเนินงานในคราวเดียว ตัวอย่างเช่น กิจการไฟฟ้าและก๊าซ กิจกรรมทั้งสองจะมีความเชื่อมโยงกัน แต่กิจกรรมไฟฟ้าของบางประเทศได้เปิดให้มีการแข่งขันเสรีก่อนแล้ว โดยที่กิจกรรมก๊าซยังมีข้อจำกัดในการแข่งขันหรือต้องเข้มงวดในการกำกับดูแลมากกว่ากิจกรรมไฟฟ้า การแยกองค์กรกำกับดูแลเป็นรายสาขาจะมีประสิทธิภาพมากกว่า อย่างไรก็ตาม องค์กรกำกับดูแลรายสาขาก็มีข้อเสียในประเด็นของการใช้ทรัพยากรและบุคลากร

เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้มากกว่าองค์กรกำกับดูแลหลายสาขาอันเป็นการไม่ประหยัดงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจขนาดเล็ก การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา มีต้นทุนสูง ไม่เป็นการประหยัดต่อขนาด

สำหรับองค์กรกำกับดูแลหลายสาขาจะมีข้อดีในเรื่องของการประหยัดทรัพยากรและบุคลากร ในการดำเนินงานมีเอกภาพในด้านนโยบายการกำกับดูแลและเอื้ออำนวยต่อการปรับตัวให้ก้าวทันกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ ที่ต้องการให้องค์กรกำกับดูแลลดความซ้ำซ้อนมีขนาดกะทัดรัด สามารถใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริการจัดการร่วมกันได้ แต่ก็มีข้อเสีย ในกรณีที่มีความแตกต่างของกิจการมาก อาจจะไม่สามารถสร้างบุคคลที่มีความชำนาญครอบคลุมทุกสาขาได้

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

ผู้วิจัยเห็นว่า การแยกการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าออกมาต่างหากมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากการเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันมีความก้าวหน้ากว่ากิจการอื่นในสาขาพลังงานมาก

4.1.2 โครงสร้างองค์กร

การจัดโครงสร้างกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะต้องสร้างหลักประกันทางกฎหมายให้สอดคล้องกับการจัดองค์กรของรัฐที่อิสระ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่ารูปแบบการจัดองค์กรที่เหมาะสมควรมีโครงสร้าง ดังนี้

4.1.2.1 องค์กรประกอบ

องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าควรมีองค์ประกอบที่เหมาะสมในการที่จะรองรับรูปแบบองค์กรกำกับดูแลที่อิสระ ซึ่งในส่วนขององค์ประกอบจะพิจารณาจากจำนวนและประเภทของกรรมการ

1) จำนวนกรรมการ

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

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

2) ประเภทของคณะกรรมการ

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

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดให้กรรมการเป็นประเภทรับผิดชอบเต็มเวลา (Full-time) เนื่องจากจะทำให้กรรมการทุ่มเทเวลาทำงานได้อย่างเต็มที่ และไม่มีปัญหาเรื่องไม่ครบองค์ประชุมด้วย

4.1.2.2 ที่มาของคณะกรรมการ

เนื่องจากองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจะต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการแผนการลงทุน คุณภาพบริการ มาตรฐานความปลอดภัยและกำกับดูแลนโยบายการแข่งขัน ในการตัดสินใจในการกำกับดูแลต้องมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ดังนั้นการได้มาซึ่งคณะกรรมการกำกับดูแล จะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของกรรมการและกระบวนการคัดเลือกกรรมการ ดังนี้

1) คุณสมบัติของกรรมการ

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

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

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

ส่วนของกรรมการในแต่ละสาขาให้ชัดเจน อย่างน้อยควรกำหนดให้กรรมการมาจากสาขาละ 1 ท่าน เพื่อให้มีความหลากหลาย

2) กระบวนการคัดเลือก

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

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

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

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

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

4.1.2.3 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการไฟฟ้ามีผลต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กร เพราะถ้าหากว่าวาระการดำรงตำแหน่งค่อนข้างยาวก็แสดงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเป็นอิสระมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจที่แต่งตั้งครั้งใหม่ นอกจากนี้ สิทธิที่จะได้รับแต่งตั้งใหม่เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระก็มีผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรเช่นกันเพื่อความเป็นอิสระและพ้นจากอิทธิพลของผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงไม่สมควรให้คณะกรรมการกิจการไฟฟ้ามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งในวาระต่อไปอีก

การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการกำกับดูแลไฟฟ้าเป็นผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรด้วยเช่นกัน เพราะเหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งและผู้มีอำนาจให้ออกนั้น หากได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน จะช่วยลดการบิดเบือนในการใช้อำนาจของผู้สั่งการได้ แต่ถ้ากำหนดเหตุแห่งการออกจากตำแหน่ง ให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้สั่งการ จะเกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้สั่งการได้ และจะทำให้กรรมการตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงหรือการครอบงำของผู้สั่งการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรได้

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

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

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

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

ให้จับสลากออก ควรให้ทุกคนรวมทั้งประธานกรรมการจับสลากออกด้วย ส่วนการพ้นจากตำแหน่ง นั้น นอกจากพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุปกติ หรือดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว ควรกำหนดเหตุการณ์ พ้นจากตำแหน่งให้ชัดเจน เช่น ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

4.2 อำนาจหน้าที่

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

ผู้วิจัยเห็นว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรครอบคลุมถึงสิ่งต่อไปนี้

- 1) กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ หรือการให้ บริการไฟฟ้าของผู้ประกอบการทุกประเภท รวมถึงการกำหนดพื้นที่สำหรับการลงทุนภาคบังคับ ของผู้ประกอบการ
- 2) ออกใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต สัมผัสใบอนุญาต สัมผัสหรือระงับการประกอบ กิจการกำหนดลักษณะ และประเภทของกิจการไฟฟ้าตามที่กฎหมายกำหนด
- 3) กำกับ ดูแล ส่งเสริมให้มีการประกอบธุรกิจ การแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ ในกิจการไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่อง
- 4) กำกับดูแลอัตราค่าบริการ และอัตราการเชื่อมโยงของบริการและโครงข่ายระหว่าง ผู้ประกอบการทุกราย รวมถึงการกำกับดูแล ปรับปรุงอัตราค่าบริการต่างๆ ให้เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการ และผู้ใช้บริการ และเหมาะสมกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

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

เพื่อให้องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่จัดตั้งมีความรับผิดชอบที่สอบทานได้ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอันเป็นลักษณะหนึ่งขององค์กรกำกับดูแลอิสระ นอกจากความมีอิสระ เป็นกลาง และโปร่งใสแล้ว สมควรกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินงานไว้ด้วย ดังนี้

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

สำหรับการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ควรให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมดำเนินการซึ่งมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากในเรื่องสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับกิจการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากกิจการไฟฟ้าด้วย

4.3 สถานะทางกฎหมาย

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

ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ควรจัดตั้งในรูปของพระราชบัญญัติ มีรูปแบบการบริหารงานเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า และส่วนของสำนักงานคณะกรรมการ

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

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

กำกับดูแลกิจการไฟฟ้ารับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ จัดทำรายงานประจำปี เพื่อเสนอต่อรัฐสภา จัดทำงบดุล และเสนอสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

4.4 ความสัมพันธ์กับรัฐ

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

1) ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

(1.1) ความสัมพันธ์กับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการดำเนินการตามนโยบาย

(1.2) ความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรี

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ากับคณะรัฐมนตรีในเรื่องแผนการลงทุน อัตราค่าไฟฟ้า

(1.3) ความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลและกิจการไฟฟ้ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าเช่นเดียวกับความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรี

2) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา

คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า มีความเป็นอิสระภายใต้นโยบายของรัฐ แต่เพื่อให้การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจถอดถอนคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าได้ จึงควรให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าต้องเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา

3) ความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ

เนื่องจากคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง ดังนั้น คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ ในการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ในบางครั้งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล เช่น การปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า ในกรณีนี้หากผู้ขอรับอนุญาตได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการขอรับอนุญาตครบถ้วนทุกประการแล้วแต่ได้รับการปฏิเสธจากคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ผู้ขอรับอนุญาตสามารถร้องขอให้องค์กรตุลาการวินิจฉัยได้ ซึ่งคดีประเภทนี้ถือเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ

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

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