

แนวความคิดว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

กิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อทุกๆ ประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ในอดีตรัฐจึงเป็นผู้จัดหาและกำหนดนโยบายในการดำเนินกิจการดังกล่าว แต่ในปัจจุบันนี้ เมื่อประชาชนมีความต้องการในการใช้พลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้น โดยบางรัฐอาจจะมีศักยภาพที่เพียงพอในการจัดหาพลังงานไฟฟ้า รัฐจึงเห็นควรมีการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินกิจการหรือผู้ร่วมกิจการ เพื่อให้เกิดการสร้างเทคโนโลยีและการแข่งขันในด้านการตลาด

เมื่อรัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการไฟฟ้าแล้ว รัฐจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการดังกล่าว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างทั่วไปในกิจการไฟฟ้า , การดำเนินกิจการไฟฟ้า , ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรดูแลกำกับกิจการไฟฟ้า

1.1 รูปแบบโครงสร้างทั่วไปในกิจการไฟฟ้า

การดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมไฟฟ้า จะประกอบด้วยระบบผลิตไฟฟ้า , ระบบส่งไฟฟ้า เพื่อส่งพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งผลิตไฟฟ้าไปยังลูกค้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า เป็นกิจการที่ส่งไฟฟ้าไปยังผู้บริโภคปลายทาง และเป็นผู้ให้บริการระบบเสริมอื่นๆ เช่นการติดตั้งมิเตอร์หรือการเก็บค่าไฟ เป็นต้น¹

รูปแบบโครงสร้างของกิจการไฟฟ้า จะเป็นตัวกำหนดแนวทางปฏิบัติและวิธีการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ซึ่งรูปแบบโครงสร้างของกิจการไฟฟ้า สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ² คือ

¹ Richard J. Pierce, Jr., Gary D. Allison, and Patrick H. Martin, Economic Regulation: Energy Transportation and Utilities (n.p.: The Bobbs-Merrill Company), p759. อ้างถึงในแก๊งการ ฐักัดกุล, "กรอบของกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้ากับมาตรฐานระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544), หน้า 5.

1.1.1 รูปแบบการรวมตัวกันในแนวดิ่ง (Vertical Integrated Structure)

กระบวนการผลิต , การส่งไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้าไปยังผู้บริโภคขั้นสุดท้าย จะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของเจ้าของรายเดียวกัน โดยที่ผู้เป็นเจ้าของกิจการดังกล่าวอาจเป็นรัฐหรือเอกชน รูปแบบการรวมตัวกันในแนวดิ่งนี้ การกำกับดูแลจะต้องคำนึงถึงการกำกับราคาค่าไฟฟ้าเป็นสำคัญ

1.1.2 รูปแบบกระจายตัวในแนวดิ่ง (Vertical de-Integrated Structure)

รูปแบบการกระจายตัวในแนวดิ่ง มีลักษณะที่สำคัญ คือ

- มีผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าเอกชนหลายราย ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ กิจการเหล่านี้รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถแข่งขันกับเพื่อให้ได้สิทธิในการเข้ามาดำเนินการในการผลิตไฟฟ้าได้
- ระบบส่งไฟฟ้า และการเชื่อมโยงการใช้บริการและการปฏิบัติการระบบส่งไฟฟ้าเพื่อจัดส่งไฟฟ้าไปให้กับบริษัทจำหน่าย จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ
- กิจการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งมิเตอร์ การเก็บค่าไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งรัฐอาจเปิดให้มีการแข่งขันเสรีได้

ในระบบที่มีการกระจายตัวกันในแนวดิ่ง (Vertical de-Integrated Structure) กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ แต่การดำเนินการแข่งขันในตลาดไฟฟ้านั้น รัฐจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการและผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่ให้สามารถเข้าใช้สายส่งและสายจำหน่ายไฟฟ้าได้อย่างเท่าเทียมและไม่ถูกกีดกัน ดังนั้น รัฐแต่ละรัฐจึงต้องมีองค์กรกำกับดูแล (องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของรัฐต่างๆ นั้นอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกัน) กิจการไฟฟ้าขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและรับประกันว่าผู้ประกอบการและผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่สามารถเข้าใช้ไฟฟ้าได้อย่างเท่าเทียมและไม่ถูกกีดกัน

² เก่งการ สุกัดกุล, "กรอบของกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้ากับมาตรฐานระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544), หน้า 6-7.

1.2 การดำเนินกิจการไฟฟ้าโดยรัฐวิสาหกิจกับการกำกับดูแล

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่โน้มเอียงไปทางด้านการค้า มีลักษณะการดำเนินการที่พิเศษที่เหมาะสมแก่การบริหารงาน และควรให้มีอิสระเพียงพอในการบริหารองค์การได้คล่องตัวภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาล

การดำเนินกิจการไฟฟ้าที่จัดตั้งขึ้นในรูปของรัฐวิสาหกิจนั้น จึงอยู่ภายใต้การควบคุม, กำกับดูแลโดยรัฐ คือ กระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี , รัฐสภา , สำนักงบประมาณ , กระทรวงการคลัง , กรมบัญชีกลาง , สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป

1.2.1 ความจำเป็นในการกำกับดูแล

เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน หากปล่อยให้ผู้ประกอบการสามารถกำหนดนโยบายในการดำเนินกิจการแต่เพียงฝ่ายเดียว อาจทำให้เกิดนโยบายที่มุ่งสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองฝ่ายเดียว และจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการในวงกว้างและรุนแรง ฉะนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า รัฐไม่อาจจะใช้วิธีการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ควรจะต้องนำแนวความคิดที่มาจากสาขาต่างๆ ที่มีความแตกต่างกัน เช่น สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น มาช่วยกำหนดนโยบายการกำกับดูแล

ดังนั้น นโยบายในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า จึงมีแนวความคิดได้ดังนี้

1.2.1.1. แนวความคิดว่าด้วยการกำกับดูแลทางสังคม

กิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้าและประปา มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของคนในสังคมอย่างมากหากเกิดปัญหาการดำเนินงานขาดประสิทธิภาพหรือมีการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคแล้วก็จะก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างอย่างรุนแรงได้ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องกำกับการดำเนินธุรกิจของกิจการประเภทนี้อย่างใกล้ชิดทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังการกำกับดูแลของรัฐในเรื่องนี้คือการกำกับดูแลสวัสดิการสังคม (Social Welfare Regulation) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ³ (Public Interest

³ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

Theory) เป็นสำคัญ โดยมีแนวความคิดว่ามีความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากรัฐ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ ลักษณะของการกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation) เช่น กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค หรือรัฐจะดำเนินการกำกับดูแลทางสังคมโดยใช้นโยบายของรัฐ เช่น ในประเทศอังกฤษนั้น การกำหนดราคาค่าไฟฟ้าต้องคำนึงถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นคนชรา คนทุพพลภาพ การกำหนดราคาค่าไฟฟ้าต้องไม่สูงจนเกินไปจนคนชราและคนทุพพลภาพไม่สามารถจ่ายค่าไฟฟ้าได้

1.2.1.2. แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public service)⁴ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนและด้วยเหตุที่ว่าไฟฟ้าจัดเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีความสำคัญ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐ เนื่องด้วยเป็นประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐเป็นสำคัญ โดยอยู่ภายใต้หลักการบริการสาธารณะ 5 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง
2. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. บริการสาธารณะจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคม กล่าวคือ
4. บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงักซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง
5. เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน

กิจการสาธารณูปโภค (Public Utility) คือ การให้บริการที่สำคัญหรือจำเป็นแก่ประชาชนทั่วไป และเป็นกิจการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยทั่วไปกิจการสาธารณูปโภคมีลักษณะเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ (Intergrated Network) และต้องการ

⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 110-115.

ลงทุนมหาศาล (Huge Investment) เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมได้อย่างทั่วถึง โดยจะเน้นการให้บริการเป็นหลัก (Service Providers) มากกว่าขายหรือจำหน่ายสินค้า

การกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภค (Public Utility Regulation) จึงเป็นกฎระเบียบที่กำกับดูแลการให้บริการสาธารณะโดยทั่วไป เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการในธุรกิจที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่ผิด โดยผู้กำกับดูแลมีหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจ และป้องกันการกระจายรายได้ที่ได้รับมาจากการให้บริการถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง⁵

1.2.1.3. แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการอย่างทั่วถึง

ในอดีตการให้บริการของกิจการไฟฟ้าถูกจำกัดอยู่ที่การให้บริการไม่กี่ชนิดและผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการจำกัดอยู่แค่ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งคือการไฟฟ้าทั้งสามแห่ง แต่เมื่อรัฐบาลมีนโยบายในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า จึงทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการไฟฟ้ามากขึ้น ก่อให้เกิดการบริการที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น บริษัทผลิตไฟฟ้าของภาคเอกชนที่ตั้งขึ้นใหม่จึงต้องปรับปรุงการให้บริการของตนเองอยู่ตลอดเวลา เกิดการให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

1.2.1.4. แนวความคิดเกี่ยวกับการอุดหนุนข้ามภาค

แนวความคิดการอุดหนุนข้ามภาคที่เก็บค่าบริการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งสูงกว่าต้นทุนการให้บริการมากโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปอุดหนุนบริการสาธารณะอื่นๆ ที่ขาดทุนจึงไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่จะใช้บริการกิจการไฟฟ้าเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องหาวิธีการที่เหมาะสมในการหาทุนเพื่ออุดหนุนกิจการบริการที่ขาดทุนจึงจำเป็นต้องหารูปแบบที่เหมาะสมต่อระบบเศรษฐกิจ ในกรณีของอุตสาหกรรมไฟฟ้าเช่นในระบบส่งในต่างประเทศพบว่ารัฐเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนในส่วนนี้แก่ผู้ประกอบการ ด้วยเหตุว่าการลงทุนในกิจการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เงินในการลงทุนค่อนข้างสูงโดยเฉพาะการก่อสร้างโครงข่ายไฟฟ้าแรงสูงเพื่อส่งไปยังพื้นที่ห่างไกล หรือในเขตเกษตรกรรมที่มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างเบาบาง

⁵ เก่งการ สุศักดิ์กุล, "กรอบของกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้ากับมาตรฐานระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544), หน้า 130.

1.2.2 วิธีการกำกับดูแล

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่ว่าจะรัฐวิสาหกิจจะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยผ่านกฎหมายที่รัฐตราขึ้นไว้บังคับ ในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

ก. การตรากฎหมายและหลักเกณฑ์ให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติ

กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดวัตถุประสงค์ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน โดยทั่วไปกฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะประกอบด้วยโครงสร้าง ดังนี้⁶

1. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ
2. ทุนและเงินสำรอง
3. คณะกรรมการและผู้ว่าการ
4. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป
5. การดำเนินงาน
6. การกำกับและการควบคุม
7. การร้องทุกข์และการสงเคราะห์

ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการและผู้ว่าการเสมอซึ่งอาจจะเรียกชื่อแตกต่างกัน กรรมการรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารสูงสุด เป็นคณะกรรมการนโยบาย (Policy Board) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ โดยปกป้องผลประโยชน์ให้แก่รัฐ และทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปเพื่อทำหน้าที่ดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และ

⁶ ตัวแบบนี้วางอยู่บนการเปรียบเทียบกฎหมายดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

พระราชบัญญัติ บริษัท การโทรเลขโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จำกัด 1984

กรรมการรัฐวิสาหกิจยังทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ในขณะเดียวกันด้วย⁷ เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแล้วพบว่า อำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (Policy Maker) หน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแล (Regulator) และหน้าที่ในฐานะผู้ประกอบการ (Operator)

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจตามแนวทางดังกล่าว นั้น เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ ในอดีตที่มีผู้เล่นอยู่ในระบบน้อยรายโดยเฉพาะกิจการที่มีการผูกขาดของรัฐเพียงรายเดียว (State Monopoly) เนื่องจากรัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงการกำกับดูแลการให้บริการได้โดยตรง (Direct Monopoly) แต่เมื่อรัฐได้เพิ่มบทบาทให้แก่ภาคเอกชนในการเข้ามาดำเนินงาน จึงจำเป็นต้องเพิ่มหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมในตลาด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ในตัวเอง และให้เป็นไปตามหลักความคุมและตรวจสอบ (Checks and balances)

ในกิจการด้านสาธารณูปโภค การกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น จะกำหนดไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงหลักการแทรกแซงของรัฐ (Interventionism) ในทางเศรษฐกิจ สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ตามกฎหมายที่รัฐได้ให้ไว้

ข. การให้มีองค์การกำกับดูแลโดยรัฐ

- กระทรวงเจ้าสังกัด

รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด การควบคุมและกำกับดูแลของรัฐมนตรีนั้น จะควบคุมโดยการกำหนดแนวทางของนโยบาย การบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติการวินิจฉัยสั่งการทางการบริหารพิเศษ เช่น ในเรื่องของการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ในบางประเทศรัฐมนตรีอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นสื่อกลางในการประสานความร่วมมือ เช่น ในประเทศชิลี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตร กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงพัฒนาการ และ

⁷ นางสาวจกัญญา อัมพันแสง, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539), หน้า 205.

กระทรวงการคลัง ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการของ Corporacion de Fomento de la Produccion⁸ สำหรับในประเทศไทยนั้น รัฐมนตรีจะควบคุมและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจกระทรวงเจ้าสังกัด ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ผ่านประธานกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจได้ ตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 29 ระบุว่า

“ให้กระทรวงการคลังควบคุมให้รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ทุกประการโดยใช้อำนาจ ในฐานะผู้ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย” ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 มาตรา 39 กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด ดังนี้

“ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เพื่อการนี้สั่งให้รัฐวิสาหกิจ ชี้แจงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

ในการดำเนินงานเรื่องที่สำคัญเช่น เรื่องการลงทุน การกู้ยืมเงิน และการกำหนดอัตราค่าบริการ ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นกันที่จะเสนอเรื่องดังกล่าว ไปยังคณะรัฐมนตรี

- หน่วยงานราชการส่วนกลางกลาง แบ่งได้ ดังนี้

1. การควบคุมโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรี

รัฐวิสาหกิจจะตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีคนหนึ่งที่จะต้องรับผิดชอบสำหรับขอบเขตของการดำเนินงานทางเศรษฐกิจและรัฐวิสาหกิจนั้น การควบคุมโดยรัฐมนตรีนั้น ก็จะควบคุมโดยการกำหนดแนวทางของนโยบายโดยการบรรจุแต่งตั้งและการถอดถอนผู้อำนวยการและผู้บริหารระดับสูง และโดยการอนุมัติการวินิจฉัยสั่งการทางการบริหารเป็นพิเศษ⁹

2. รัฐสภา

⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 77.

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 76.

รัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจในการจัดตั้ง โดยรัฐวิสาหกิจที่จะจัดตั้งขึ้นมา นั้น จะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาและนอกจากนี้รัฐสภายังควบคุมด้านงบประมาณโดยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจและควบคุมด้านการสอบบัญชี กล่าวคือ กรมบัญชีกลางจะเป็นผู้สอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจและต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ¹⁰

3. สำนักงบประมาณ

ควบคุมในด้านงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจจะต้องยื่นงบประมาณในแบบธุรกิจต่อสำนักงบประมาณและชี้แจงโครงการ¹¹

4. กระทรวงการคลัง

ควบคุมเกี่ยวกับเรื่องการเงินที่ขอขยายพันธบัตรของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการกำหนดวงเงินที่จะต้องนำไปฝากกระทรวงการคลัง หรือสถาบันการเงินอื่นที่กระทรวงการคลังกำหนด

5. กรมบัญชีกลาง

ควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยเป็นผู้สอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจ

6. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับในเรื่องการบรรจุแต่งตั้งพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

7. ฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป

ทำหน้าที่ในการออกระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐวิสาหกิจต่างๆ

1.3 ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งการต้องปฏิบัติตามพันธกรณีการช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF.) ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า โดยรัฐบาลได้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541 กำหนดแนวนโยบายการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจสาขา โทรคมนาคม ขนส่ง ประปา และพลังงาน เพื่อเพิ่มการแข่งขันของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพการบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชน และได้กำหนดให้การจัดตั้งองค์การกำกับดูแลรายสาขาขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 78.

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 78.

ดูแลกิจการสาธารณูปโภคเพื่อให้มีการบริการอย่างทั่วถึง เพียงพอ มีคุณภาพการบริการที่ดี โดยการกำหนดราคาที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจของรัฐ ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ารัฐจะจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค

1.3.1 สภาพปัญหาการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

เนื่องจากปัจจุบันนี้ มีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าอยู่หลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติงาน และการที่กิจการไฟฟ้าซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับนโยบาย ผู้ประกอบกิจการและผู้กำกับดูแลการแข่งขันอาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ขาดความโปร่งใส ความยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน ในหนังสือของ (IMF.) กำหนดหลักการ “การแบ่งแยกองค์กรกำกับดูแลออกจากองค์กรประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ” โดยบังคับให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามโดยการปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ เพื่อแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ปฏิบัติและองค์กรในทางกฎหมาย ระหว่าง “ผู้กำหนดนโยบาย” “ผู้กำกับดูแล” และ “ผู้ประกอบกิจการ” ออกจากกัน โดยที่

ก. ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker)

ในการกำหนดนโยบายนั้น ต้องอาศัยกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในหลายๆ สาขาที่เกี่ยวข้องและต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ควรเป็นหน่วยงานของรัฐที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่มาจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งมีตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น สมาคมผู้บริโภค เป็นต้น

ในประเทศไทยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายประกอบกิจการไฟฟ้าเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กล่าวคือ มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานในประเทศ ซึ่งรวมถึงราคาค่าไฟฟ้า และการติดตามดูแลประสานงาน รวมถึงสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการอื่นๆ และส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน การดำเนินนโยบายนั้น จะคำนึงถึงนโยบายและแผนการบริหารประเทศ ผ่านสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการพลังงาน ให้เป็นไปตามแนวของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

รวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์สถานการณ์พลังงานและจัดทำแผนข้อเสนอให้แก่คณะกรรมการด้วย¹²

ข. องค์กรกำกับดูแล (Regulator)

กฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลนั้น จะต้องกำหนดเป้าหมายและหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลไว้อย่างแน่ชัด เนื่องจากเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร (Functions) เนื่องจากเป้าหมายขององค์กรนอกจากเป็นรากฐานในการใช้อำนาจที่สำคัญของตัวองค์กรแล้ว การตัดสินใจใดๆ ขององค์กรต้องแสดงให้เห็นว่ามีความสอดคล้องและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วย

ในประเทศไทยนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านั้น กระจายไปตามหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการไฟฟ้าเป็นเรื่อยๆ ไป

ค. ผู้ประกอบการ (Operator)

การประกอบกิจการไฟฟ้านั้น ดำเนินกิจการผูกขาดโดยรัฐ (State Monopoly) กล่าวคือ การผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่ที่ใช้ในประเทศ ดำเนินงานโดย กฟผ. และผู้ใช้ไฟฟ้าส่วนใหญ่ยังคงต้องซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในกรณีผู้ใช้ไฟฟ้าต่างจังหวัด และการไฟฟ้านครหลวงในกรณีผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่เมื่อรัฐได้ดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการเพิ่มบทบาทให้แก่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการในกิจการไฟฟ้า รัฐจึงลดบทบาทจากการเป็นผู้ประกอบการในกิจการต่างๆ ลง และรัฐจะเข้าไปแทรกแซงในกิจการต่างๆ ในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น

ดังนั้นเมื่อมีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัดแล้ว จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการที่ได้แปลงสภาพไป

1.3.2 การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน

เมื่อรัฐได้ดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการไฟฟ้า รัฐไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงการประกอบกิจการของเอกชน

¹² การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

ได้โดยตรงรัฐจึงจำเป็นต้องควบคุมเอกชนผู้ประกอบการโดยกฎระเบียบ แทนการควบคุมโดยการแทรกแซงจากรัฐ และรัฐต้องออกกฎระเบียบเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของเอกชนผู้บริโภคเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้ประกอบการด้วย

1.3.3 ขอบเขตของการกำกับดูแล

เนื่องจากกิจการไฟฟ้าประกอบด้วยกิจการบางส่วนที่รัฐสามารถเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแข่งขันกับรัฐได้ และมีกิจการไฟฟ้าส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ดำเนินการ

1.3.3.1. การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในส่วนที่มีการผูกขาด

กิจการไฟฟ้าในส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ได้แก่ การกำกับดูแลด้านการวางแผนระบบไฟฟ้า (Management of Power System Planning) การกำกับดูแลด้านการจัดหาและพัฒนาระบบไฟฟ้า (Management of Supply System) การกำกับดูแลด้านการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า (Energy Management) การกำกับดูแลด้านการใช้ไฟฟ้า (Demand Side Management) การกำกับดูแลอัตราค่าไฟฟ้า (Tariffication) กิจการทั้งระบบโดยรวมถือว่าเป็นกิจการผูกขาดโดยรัฐ แต่มีกิจการบางส่วนที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเช่น การผลิตไฟฟ้าหรือการจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งรัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นการถือหุ้นร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนแล้วรัฐจะต้องกำกับดูแลและออกข้อกำหนดอย่างเข้มงวดในการกำกับดูแล เพื่อป้องกันมิให้เอกชนผู้ประกอบการผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาด วิธีในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า แบ่งออกเป็น 5 วิธีด้วยกัน คือ

1.การควบคุมราคา (Price Controls)

กิจการไฟฟ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะนำวิธีการควบคุมราคามาใช้กำกับดูแลในกิจการด้านระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ตามหลักเกณฑ์ที่ว่ารัฐจะจัดสรรบริการทางด้านสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนในราคาต่ำ การควบคุมราคาจะใช้เพื่อควบคุมการมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดของผู้ประกอบการที่ผูกขาด เพราะผู้ประกอบการประเภทนี้มีอำนาจในการกำหนดราคา หรือปริมาณขายสินค้า ให้มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ให้บริการที่เป็นธรรมแก่ประชาชน รัฐต้องกำกับดูแลไม่ให้เกิดการแสวงหากำไรที่มากเกินไปจนควรตามอำเภอใจของผู้ประกอบการโดยอาศัยอำนาจจากการเป็น

ผู้ประกอบการผูกขาด แต่ขณะเดียวกันการควบคุมราคาดังกล่าวจะต้องให้ผู้ประกอบการผูกขาด อยู่รอดในทางธุรกิจและสามารถพัฒนาส่งเสริมคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชนด้วย

2. การควบคุมการเข้าสู่ตลาดและการออกจากตลาด (Entry and Exit Controls)

ในกิจการไฟฟ้านั้น รัฐได้กำกับดูแลในรูปของการจำกัดอำนาจของเอกชนหรือผู้ประกอบการในการเข้าสู่ตลาด โดยได้กำหนดเงื่อนไขของการเข้าสู่หรือออกจากตลาดของผู้ประกอบการหรือคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าสู่ตลาดไว้ในกฎหมาย (Qualification) หรือให้อำนาจแก่องค์กรกำกับดูแลในการกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด หรือให้อำนาจแก่องค์กรกำกับดูแลในการตัดสินใจว่าเมื่อไรควรเปิดให้มีการเข้าสู่ตลาดหรือหยุดการให้บริการ (Entry and Control) สาเหตุที่รัฐต้องกำกับดูแลในเรื่องนี้นั้น เนื่องจากรัฐต้องการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคไม่สามารถตัดสินใจเลือกผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะให้บริการในเรื่องเฉพาะเหล่านี้ได้ เช่น ในกิจการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้ารัฐต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อให้เอกชนหรือผู้ประกอบการจัดหาไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน มีคุณภาพ ได้มาตรฐานและมีราคาที่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ

การควบคุมกำกับดูแลการออกจากตลาดนั้น รัฐมักออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับห้ามบริษัทหยุดกิจการโดยมิได้รับอนุญาตก่อนจากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลในเรื่องนี้ เป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะอนุญาตให้บริษัทหยุดให้บริการได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐนั้น ได้พิจารณาแล้วว่า การหยุดกิจการของบริษัทนั้นไม่มีผลกระทบต่อสังคม

3. การจัดสรรหรือการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth Allocation)

รัฐควบคุมการกำกับดูแลทางสังคมโดยใช้วิธีการจัดสรรความมั่งคั่งเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับดูแลการจัดสรรความมั่งคั่งหรืออำนาจระหว่างผู้ประกอบการหรือประชาชน ผู้บริโภคหรือบริการ เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน รัฐจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลการจัดสรรหรือกระจายความมั่งคั่งใหม่เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับบริการสินค้าที่จำเป็นและเพียงพอต่อการบริโภค

4. การกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพ (Standard Setting)

การกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพ เป็นวิธีการที่รัฐใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภค อันเนื่องมาจากผู้ประกอบการอาจผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งอาจ

ก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซง และกำกับดูแลให้การผลิตและจำหน่ายสินค้าของผู้ประกอบการให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือจำหน่ายสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน รัฐอาจใช้การบังคับโดยใช้บทลงโทษทางอาญา การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการ การปรับทางแพ่ง หรือวิธีอื่นๆ สำหรับในกิจการไฟฟ้านั้น การกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพของผลิตและการจำหน่ายไฟฟ้าถือว่ามีผลสำคัญยิ่ง เนื่องจากว่ากิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มของผู้ใช้บริการที่เป็นผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม การเกิดไฟฟ้าดับ หรือไฟฟ้าตกอาจก่อความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม และก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการในกิจการไฟฟ้า กำหนดให้มีบทลงโทษ การจ่ายค่าปรับและการชดเชยค่าเสียหาย ในกรณีที่ผู้ประกอบการ ไม่ทำตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้

5. การใช้ภาษีและสิ่งจูงใจอื่นๆ ทางเศรษฐศาสตร์ (Taxes and Other Economic Incentives)

รัฐอาจใช้วิธีการทางภาษีและสิ่งจูงใจอื่น ๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการทำตามมาตรฐานที่รัฐมุ่งประสงค์ เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือปฏิบัติตาม ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้รณรงค์ให้ทั้งผู้ผลิตสินค้าและประชาชนให้ผลิตสินค้าหรือซื้อสินค้าที่ผลิตโดยกรรมวิธีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด โดยการกำหนดสัญลักษณ์เพื่อแจ้งให้ผู้บริโภคทราบว่า เป็นสินค้าที่ผลิตโดยรักษาสิ่งแวดล้อม หรือถูกใช้โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อม หรือประหยัดพลังงาน และรัฐบาลยังใช้กลไกทางด้านภาษีมาจูงใจให้ผู้ประกอบการได้ใช้เทคโนโลยีที่รัฐสนับสนุนให้ใช้ จะได้รับการหักหรือลดภาษีในอัตราก้าวหน้า นอกจากนี้ บ่อยครั้งที่รัฐอาจใช้ข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย (Legal Presumption) เพื่อจูงใจให้เอกชนปฏิบัติตาม¹³

การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ นั้น รัฐต้องกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านสังคม สำหรับการกำกับดูแลทางด้านสังคมนั้น รัฐจะต้องควบคุมให้การดำเนินงานของกิจการเป็นไปตามแนวคิดการให้บริการสาธารณะ โดยรัฐต้องจัดให้มีการให้บริการสาธารณะที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

เมื่อพิจารณาถึงการกำกับดูแลทางด้านเศรษฐกิจนั้นต้องพิจารณาถึงการกำกับดูแลอัตราค่าไฟฟ้าแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ

1. Rate-of-Return Regulation

การที่รัฐรับประกันถึงอัตราผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะได้รับจากการลงทุน (Rate-of-Return) ในแต่ละช่วงเวลา การคำนวณ “ราคาขายสินค้า” ประกอบด้วย การให้ผู้ประกอบการประมาณการปริมาณสินค้าที่จะผลิตในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนด และให้ประมาณการ (Estimation) ต้นทุนการผลิต และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จะต้องใช้ในการผลิตสินค้านั้น (Cost) และรวมตัวเลขค่าเสื่อมราคา (Depreciation) ซึ่งกิจการจะต้องตัดเป็นค่าใช้จ่ายในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย เมื่อได้ตัวเลขดังกล่าวมาแล้ว เมื่อพิจารณาประกอบกับ “อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน” ที่รับประกันไว้กับผู้ประกอบการ รัฐจะสามารถคำนวณราคาขายของสินค้าที่จะขายในช่วงเวลาดังกล่าวได้ ซึ่งวิธี Rate-of-Return นี้ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁴

2. Price-Cap Regulation

การที่รัฐจะกำหนด “ราคาเพดานขายสินค้า” ที่เห็นว่าเหมาะสมค่าหนึ่ง โดยพิจารณาจากต้นทุนในการดำเนินงานที่ผ่านมาของบริษัท ราคาไฟฟ้าจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงราคาบ่อยนัก และช่วยผู้ประกอบการมีความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อลดต้นทุนของสินค้าลง เพื่อให้กิจการมีกำไรมากขึ้น¹⁵

1.3.3.2. การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในส่วนที่จัดให้มีการแข่งขันได้

กิจการไฟฟ้าในส่วนที่รัฐสามารถเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแข่งขันได้นั้น รัฐจะปล่อยให้เอกชนดำเนินการในตลาดไฟฟ้าภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันสมบูรณ์ได้ กล่าวคือ ภายใต้เงื่อนไขสภาวะตลาดแข่งขันสมบูรณ์นั้น ผู้ผลิตและผู้ประกอบการมีจำนวนมาก รายและยอมรับราคาของสินค้าหรือบริการที่สะท้อนให้เห็นถึงอุปสงค์ (Demand) และ อุปทาน

¹⁴ เก่งการ สุภัคกุล, “กรอบของกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้ากับมาตรฐานระหว่างประเทศ”, (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 127

¹⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 128.

(Supply) ที่ปรากฏอยู่ในตลาดขณะนั้น ซึ่งให้กลไกราคาดังกล่าวจะนำไปสู่ภาวะดุลยภาพเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตรายใหม่ๆ สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย ทั้งนี้ ในตลาดที่มีการแข่งขันในลักษณะนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหรือข้อบังคับที่เข้มงวดมากนัก

ในความเป็นจริงนั้นตลาดไฟฟ้ามิใช่ตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ตามทฤษฎี รัฐมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐในการกำกับดูแลตลาดไฟฟ้าเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ชำนาญกหอสมุด