

บทที่ 2

ลักษณะทั่วไปและพัฒนาการของอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้า

2.1 ลักษณะทั่วไปของอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้า

2.1.1 ความหมายและลักษณะการดำเนินธุรกิจของอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้า

กิจการไฟฟ้าสามารถแบ่งการดำเนินธุรกิจออกได้เป็น 4 ส่วนด้วยกัน¹ คือ

1. ระบบผลิต (Generation) เป็นกิจการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยใช้วัตถุดิบในการผลิตได้หลายชนิด เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง ถ่านหิน พลังงานน้ำ ก๊าซ หรือ แร่ยูเรเนียม เป็นต้น
2. ระบบส่งหรือกระจายไฟฟ้า (Transmission) เป็นกิจการที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งผลิตไปยังลูกค้า โดยส่งผ่านระบบโครงข่ายสายไฟฟ้าแรงสูง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของระบบส่งไฟฟ้านี้ คือ เพื่อทำการขยายกำลังไฟฟ้า หรือเพื่อรวมกำลังไฟฟ้าจากแหล่งผลิตหลาย ๆ แหล่งเข้าด้วยกัน ในกรณีที่ระบบไฟฟ้า (Utility System) หลาย ๆ แหล่งเชื่อมต่อเข้าด้วยกัน และดำเนินการร่วมกันในการส่งกระแสไฟฟ้าไปยังแหล่งรับแหล่งเดียวกัน (Combined Load) จะเรียกรวมการประสานงานดังกล่าวว่า Power Pool²
3. ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) คือ กิจการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายกระแสไฟฟ้าเป็นระยะทางไม่ยาวนานนัก ผ่านสายส่งไฟฟ้าทั่วไปไปยังผู้บริโภคปลายทาง
4. ระบบเสริมอื่น ๆ (Supply) เช่น กิจการที่ให้บริการเกี่ยวกับการติดตั้งมิเตอร์ หรือการเก็บค่าไฟฟ้า เป็นต้น

¹ Richard J. Pierce, Jr., Gary D. Allison, and Patrick H. Martin, Economic Regulation: Energy, Transportation and Utilities (n.p.:The Bobbs-Merrill Company), p. 759.

² Ibid.,p. 792.

โดยส่วนใหญ่แล้วกิจการไฟฟ้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบส่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ในขณะที่กิจการไฟฟ้าในส่วนของการผลิตไฟฟ้ากิจการระบบจำหน่ายและกิจการเสริมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค เช่น การติดตั้งมิเตอร์ หรือการเก็บค่าไฟฟ้านั้น สามารถจัดให้อยู่ในระบบที่มีการแข่งขันได้ กล่าวคือในส่วนของการผลิตไฟฟ้า เนื่องจากพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน ทำให้กิจการผลิตไฟฟ้ากลายเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นยังสามารถเริ่มต้นประกอบกิจการได้โดยใช้ต้นทุนที่ต่ำลง กิจการผลิตไฟฟ้าจึงเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมไฟฟ้าที่สามารถเปิดให้มีตลาดแข่งขัน และปล่อยให้มีการเคลื่อนไหวของราคาให้เป็นไปตามกลไกของตลาด ส่วนในธุรกิจการตั้งมิเตอร์หรือการเก็บค่าไฟฟ้า (Billing) นั้น โดยสภาพของกิจการสามารถมีตลาดแข่งขันได้อยู่ก่อนแล้ว

หากพิจารณากิจการต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมไฟฟ้า จะเห็นว่า โครงสร้างโดยรวมของอุตสาหกรรมเป็นส่วนที่มีความสำคัญ เพราะจะเป็นตัวกำหนดแนวทางปฏิบัติและรูปแบบของการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโดยรวม ซึ่งในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าสามารถแบ่งออกได้ 2 รูปแบบ³ คือ

1. รูปแบบการรวมตัวกันในแนวดิ่ง (Vertical Integrated Structure) คือ โครงสร้างนี้จะเริ่มตั้งแต่กิจการผลิตไล่ลงไปตลอดสายจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้าย จะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของเจ้าของรายเดียวกัน ทั้งนี้ ผู้เป็นเจ้าของกิจการนั้นอาจจะเป็นรัฐ หรือเอกชนภายในท้องถิ่นก็ได้ ตัวอย่างการจัดโครงสร้างในระบบนี้ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ภาครัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล และดำเนินการดำเนินให้บริการทั้งระบบแต่เพียงผู้เดียว โดยมีรัฐวิสาหกิจไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง เป็นผู้มีส่วนอำนาจหน้าที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมายจัดตั้งทั้ง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503

2. รูปแบบการกระจายตัวในแนวดิ่ง (Vertical de-Integrated Structure) เช่น ประเทศอังกฤษ มีลักษณะที่สำคัญมีดังนี้คือ

³ David M. Newbery, Competition and Regulation in the Electricity Industry [Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT106.htm [2000, January 22].

- มีผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าเอกชนหลายราย ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ กิจการเหล่านี้สามารถประมูลแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการผลิตไฟฟ้า เพื่อส่งต่อให้แก่ลูกค้าในระบบส่งกระแสไฟฟ้า
- มีกิจการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการระบบส่งกระแสไฟฟ้า และ Grid⁴ เพื่อจัดส่งไฟฟ้าไปให้กับบริษัทจำหน่ายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน
- กิจการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งมิเตอร์ การเก็บค่าไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งรัฐอาจเปิดให้มีการแข่งขันเสรีได้ เป็นรูปแบบที่เริ่มได้รับความสนใจจากนานาชาติในระยะประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และสหภาพโซเวียตก่อนล่มสลาย ที่พยายามสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาโครงสร้างตลาดกิจการไฟฟ้าร่วมกัน ดังปรากฏในสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (Energy Charter Treaty) อันเป็นหัวข้อสำคัญในการศึกษาครั้งนี้

อย่างไรก็ดี โครงสร้างทั้งสองแบบดังกล่าวมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันไป ในกรณีที่โครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นแบบรวมกันในแนวดิ่ง การกำกับดูแลจะต้องคำนึงถึงการกำกับราคาค่าไฟฟ้าเป็นสำคัญ ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศไทยที่ภาครัฐจะมุ่งให้ความสำคัญในการควบคุมกับราคาค่าไฟฟ้าเป็นสำคัญว่าต้องไม่กระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม สำหรับปัญหาที่พบในโครงสร้างที่มีการกระจายออกในแนวดิ่ง คือ ในกิจการที่ดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบเชื่อมโยงเครือข่ายระบบส่ง (หรือที่เรียกว่า “GRID”) เนื่องจาก กิจการมีการให้บริการอยู่หลายลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น การจัดส่งไฟฟ้าไปยังลูกค้า การรับประกันการเข้าใช้ระบบเพื่อป้องกันปัญหาไฟฟ้าดับ ไฟตก และการบำรุงรักษาระบบ เป็นต้น การให้บริการเหล่านี้จะมีต้นทุนร่วมกัน และอาจแตกต่างกันออกไปตามสถานที่และเวลา ดังนั้น ในการกำหนดราคาที่เหมาะสมของบริการดังกล่าว เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการมีความสนใจที่จะลงทุนในการขยายกิจการเชื่อมโยงเครือข่ายระบบส่ง หรือ GRID นี้ (เช่น การขยาย Grid) จึงเป็นไปได้ยาก

ทางตรงกันข้าม ในระบบที่มีการกระจายตัวตามแนวดิ่ง (Vertical de - Integration) ทำให้เกิดบรรยากาศของการแข่งขัน ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าร่วมแข่งขันได้ และจะส่งผลให้ธุรกิจโดยรวมปรับตัวมีคุณภาพดีขึ้น นอกจากนี้ ระบบกระจายตัวในแนวดิ่งจะขัดขวางการอุดหนุนข้ามภาค และทำให้การกำหนดราคาโปร่งใสมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม

⁴ ระบบ Grid หมายถึง การเชื่อมโยงการให้บริการและการปฏิบัติการระบบส่งไฟฟ้า

ตาม ระบบนี้อาจทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับบริการว่าจะมีความน่าไว้วางใจ ความปลอดภัย และการมีปริมาณไฟฟ้าว่าจะเพียงพอกับความต้องการทั่วประเทศหรือไม่ จากประเด็นดังกล่าว ทำให้รัฐบาลที่มีความต้องการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าของประเทศตามรูปแบบกระจายตัวตามแนวตั้งนี้จะต้องพิจารณาว่า รัฐควรดำเนินการอย่างไรในด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมาย

ในการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมไฟฟ้าเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยาก จากประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า การปฏิรูปโครงสร้างจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อประเทศนั้นเกิดภาวะวิกฤตหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างรุนแรง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บรรยากาศเอื้ออำนวยให้สามารถจัดโครงสร้างเป็นแบบกระจายตัวออกตามแนวตั้งได้ ก็น่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด โดยโอนกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับการผลิตไปอยู่ภายใต้การดำเนินงานของเอกชน สำหรับ ในส่วนของระบบส่ง รัฐควรเก็บไว้ดำเนินการด้วยตนเอง หรือหากจะให้เอกชนดำเนินการ ก็ควรแยกเป็นบริษัทต่างหากออกไป⁵ และควรมีข้อกำหนดห้ามไม่ให้บริษัทดังกล่าวถูกถือหุ้นโดยบุคคลดังต่อไปนี้

- บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้า
- บริษัทลูกค้าที่เป็นผู้ใช้ไฟฟ้ายิ่งใหญ่
- กิจการที่เป็นผู้จัดจำหน่ายไฟฟ้า

เนื่องจาก หากยินยอมให้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจควบคุมในระบบส่งกระแสไฟฟ้าแล้ว ไม่เพียงแต่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างของอุตสาหกรรมกลับไปสู่ระบบการรวมตัวกันตามแนวตั้งแต่ยังเป็นการปล่อยให้บุคคลดังกล่าวสามารถควบคุมกิจการไฟฟ้า

⁵ David M. Newbery, Competition and Regulation in the Electricity Industry [Online] Available from: http://www.oecd.org/daf/clp/non-member_activities/BDPT106.htm [2000, January 22].

(Foreclosure) ได้ และสามารถกำหนดราคาค่าไฟฟ้าให้เป็นไปตามความต้องการ (Predatory Pricing)⁶ ได้

จากประสบการณ์การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในต่างประเทศที่ผ่านมา พบว่า ประเทศที่จัดให้อุตสาหกรรมไฟฟ้าถูกควบคุมหรือถือหุ้นโดยรัฐ (Nationalized Industries) มักจะประสบปัญหาในการดำเนินงานมากกว่าประเทศที่กิจการถือหุ้นโดยเอกชน หรือถือหุ้นร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งนี้ ในการพิจารณาปรับปรุงรูปแบบของโครงสร้างในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านั้น จะต้องพิจารณาประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. ควรปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าให้อยู่ในรูปแบบใด
2. กิจการใดในอุตสาหกรรมที่ควรจัดให้เป็นของเอกชน และส่วนใดที่รัฐควรดำเนินการด้วยตนเอง
3. ส่วนใดในระบบที่ควรถูกกำกับดูแล และควรกำกับดูแลด้วยวิธีการใด

ในกรณีประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นหัวใจสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ โดยเฉพาะการศึกษาระบบแห่งกฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยการพลังงาน เพื่อปรากฏในการกำกับดูแลอันจะเป็นแนวทางสำหรับภาครัฐให้การสร้าง หรือออกกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

ในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า และพิจารณานาแนวทางที่จะใช้ในการกำกับดูแลกิจการนั้น ระบบตลาดและกลไกราคาเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา เนื่องจากระบบตลาดและกลไกราคาเป็นกระบวนการที่เอื้ออำนวยให้รัฐสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลในสังคมให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ หากระบบกลไกตลาดในภาคเอกชนเกิดความล้มเหลว ก็จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ และเกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมโดยรวม

⁶ Predatory pricing คือ การกำหนดราคาให้ต่ำกว่าต้นทุน เพื่อผลักดันให้คู่แข่งออกจากธุรกิจไป โดย Richard J. Pierce, Jr., Gary D. Allison and Patrick H. Martin, Economic Regulation : Energy, Transportation and Utilities (n.p.: The Bobbs-Merrill Company), p. 48.

2.2 พัฒนาการและความเป็นมาของอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้า และหน่วยงานในการกำกับดูแลในประเทศไทย

จากการศึกษาถึง โครงสร้างกฎเกณฑ์กำกับดูแลโดยทั่วไปที่จะมีขึ้นในกิจการพลังงานไฟฟ้า และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า ในเวทีระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงแนวทางการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตามกฎหมายไทยที่จะมีขึ้นในอนาคต ว่ามีความสอดคล้องรองรับกับแนวที่ยอมรับปฏิบัติกันในระดับระหว่างประเทศเพียงใด

ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่าโครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้า เป็นอุตสาหกรรมที่มีการผูกขาด อันสืบเนื่องมาจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และปัจจัยทางเงินทุนและเทคโนโลยีตั้งแต่อดีต กิจการไฟฟ้าจึงดำเนินอยู่ในรูปของของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผูกขาดการประกอบการโดยรัฐบาล มีรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแล ซึ่งภายหลังการแปรรูปและปรับโครงสร้างกิจการเสียใหม่ อำนาจหน้าที่ทั้งสามจะถูกแยกออกจากกันโดย รัฐบาลจะมีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว ในการกำกับดูแลจะมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นใหม่ ซึ่งองค์กรดังกล่าวนี้จะเป็นอิสระทั้งจากฝ่ายการเมืองและภาคเอกชน อำนาจการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้าจะถูกรวมมาไว้ที่องค์กรนี้เกือบทั้งหมด เพื่อเป็นศูนย์กลางในการใช้อำนาจและลดปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจกำกับดูแล และในส่วนของ การประกอบการ จะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าดำเนินการกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมไฟฟ้าได้

2.2.1 พัฒนาการและความเป็นมาของหน่วยงานรัฐในกิจการไฟฟ้า

2.2.1.1 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการไฟฟ้า

กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคที่สำคัญของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ซึ่งในที่นี้ขอเรียกโดยย่อว่า “กพช.”) จากโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในปัจจุบันมีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้ประกอบการ ซึ่งแต่ละแห่งมีบทบาท และหน้าที่แบ่งแยกกันอย่างชัดเจน ดังนี้

(1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย⁷ จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยการรวม หน่วยงานด้านการผลิต และส่งพลังงานไฟฟ้า 3 แห่งดังกล่าวเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกันมีฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2512 กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกำกับดูแล

อำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมีการตราขึ้นเป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยได้กำหนดขอบเขตอำนาจ หน้าที่ของ กฟผ. ไว้ในมาตรา 6 โดยสรุปได้ดังนี้

กฟผ. มีหน้าที่ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าอื่นที่อาจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าที่ซื้อไฟฟ้าโดยตรง รวมไปถึงจนถึงประเทศใกล้เคียง

ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและแหล่งพลังงานในธรรมชาติเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า

จัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับไฟฟ้า

วางนโยบายและควบคุมการผลิต และการส่งไฟฟ้า และงานอื่น ๆ ที่ส่งเสริมกิจการของกฟผ.

⁷ ฝ่ายประชาสัมพันธ์คณะกรรมการอำนวยการจัดงานครบรอบ 30 ปีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, 30 ปี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร: บริษัทอัมรินทร์พริ้นท์ติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2533), หน้า 12.

(2) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคของประเทศไทยนั้น เริ่มขึ้นในปี 2472 โดยยกฐานะเป็น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค^๖ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ประกาศใช้บังคับวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2503 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 และได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และขอบวัตถุประสงค์ไว้ใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ ซึ่งวางหลักไว้ใน ม. 6, 7, 8 และ ม. 13 โดยสรุปได้ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่เป็นประโยชน์แก่ กฟภ. ในเขตส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่ และในประเทศใกล้เคียง

กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าสายส่ง ศักย์สูงและสายส่งศักย์ต่ำ และเครื่องอุปกรณ์อื่น ๆ รวมถึงเชื้อเพลิงซึ่งใช้ในการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิตพลังงานไฟฟ้าในโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าต่าง ๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคา ค่าบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก

^๖ ฝ่ายประชาสัมพันธ์คณะกรรมการอำนวยการจัดงานครบรอบ 30 ปีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, 30 ปี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร: บริษัทอัมรินทร์พริ้นท์ติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2533), หน้า 10.

กระทำการอื่นในบรรดาที่เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(3) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)

กิจการของการไฟฟ้านครหลวงเริ่มขึ้นราวปี พ.ศ. 2455 ในปี พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นปีแรกของการสถาปนา การไฟฟ้านครหลวงได้แบ่งส่วนงานออกเป็น 4 หน่วย คือ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายวิศวกรรม ฝ่ายแผนการ และฝ่ายพาณิชย์ โดยมีพนักงานไม่ถึง 3,000 คน และได้รวมกิจการรกรางเข้าในฝ่ายพาณิชย์ด้วย หลังจากนั้นการไฟฟ้านครหลวงก็ได้ขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ

อำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้านครหลวง

จัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าและดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้านครหลวง ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งรวมเรียกว่าเขตจำหน่ายของการไฟฟ้านครหลวง

สำรวจ วางแผนงานที่จัดทำใหม่ หรือขยายเพิ่มเติมภายในเขตท้องที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ

กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของสายส่งศักดิ์สูงย่อย หรือสายส่งศักดิ์ต่ำ และอุปกรณ์อื่น ๆ เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชา

กำหนดอัตราค่าบริการและความสะดวกต่าง ๆ ของการไฟฟ้านครหลวง และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ

ในปัจจุบัน การผลิต จัดหา และจัดจำหน่ายไฟฟ้าในประเทศไทยเป็นหน้าที่ของการไฟฟ้าทั้งสามแห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีหน้าที่ในการจัดหา และผลิตกระแสไฟฟ้าและจัดส่ง

ไฟฟ้า ให้แก่การไฟฟ้านครหลวง โดยการไฟฟ้านครหลวงจะทำหน้าที่จัดจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า ในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดนนทบุรี ส่วนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จะรับผิดชอบจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่จังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือทั้งหมดของประเทศนอกเหนือความรับผิดชอบของ กฟน. โดยอาจแบ่งแยกโครงสร้างกิจการไฟฟ้าออกเป็นหน่วยปฏิบัติการได้ 4 หน่วยงานด้วยกัน คือ

- ระบบผลิต (Generation)
- ระบบส่ง (Transmission)
- ระบบจำหน่าย (Distribution)
- กิจการค้าปลีก (Retail)

ในปัจจุบันระบบผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่และระบบส่งไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศไทย อยู่ในความดูแลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ส่วนระบบจำหน่ายไฟฟ้าและการให้บริการค้าปลีกนั้นอยู่ในความดูแลของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เท่านั้น โดย กฟผ. ทำการผลิตและส่งไฟฟ้าเกือบทั้งหมดเพื่อขายให้แก่ กฟน. และ กฟภ. เพื่อจัดจำหน่ายให้ผู้ใช้ต่อไป ส่วน กฟน. รับผิดชอบการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรีและสมุทรปราการ สำหรับ กฟภ. จะรับผิดชอบในเขตจังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือทั้งหมดของประเทศ⁹

ในช่วงระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ระหว่างปี พ.ศ. 2530-2534 ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่สูงมาก มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งในมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งในภาคอุตสาหกรรมที่มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น และในชนบท ที่มีการกระจายความเจริญในสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้าให้แก่ประชาชน ส่งผลให้ความต้องการไฟฟ้าทั้งในเขตนครหลวง และในเขตภูมิภาคเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แผนการลงทุนของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งรวมกันมีมูลค่ามากกว่า 1 แสนล้านบาท ซึ่งเป็นภาระการลงทุนที่สูงมากสำหรับรัฐบาล ซึ่งพยายามดำเนินนโยบายจำกัดการกู้ยืม

⁹ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2543), หน้า 7.

ภาครัฐจากต่างประเทศให้อยู่ในระดับไม่เกิน 1 พันล้านดอลลาร์ต่อปีในขณะนั้น¹⁰ ดังนั้นแนวนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ 7 จึงเน้นการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ได้เน้นถึงการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยการลดการกำกับดูแลของรัฐ และส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น เพื่อลดการภาระลงทุนของภาครัฐ

อย่างไรก็ดีสถานการณ์ในปัจจุบัน นับตั้งแต่ 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายจำกัดการลงทุนยกขึ้น รวมถึงพยายามลดภาระหนี้สินภาครัฐ การลงทุนเพิ่มในโครงการของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งจำเป็นต้องใช้เงินทุนมหาศาล และหลายโครงการอยู่ในระหว่างดำเนินการ รัฐบาลจำเป็นต้องทำการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระหนี้สินของรัฐ แม้ในภายหลังบทบาทในการให้เงินกู้ของสถาบันเงินกู้ระหว่างประเทศดังกล่าวจะลดลง อันเนื่องมาจากระบบไฟฟ้าที่พัฒนาขึ้นในระดับที่ได้มาตรฐาน และการไฟฟ้าสามารถหาแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ด้วยตนเองแล้วก็ตาม แต่ด้วยฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐต้องเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ยืมเหล่านั้น ซึ่งก็เท่ากับว่ารัฐได้เข้าร่วมรับภาระหนี้สินดังกล่าวจึงถือเป็นหนี้สินของภาครัฐด้วย รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาหนี้สินของการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่ง ซึ่งเป็นปัญหาทางการเงินการคลังของรัฐบาลมาตลอด การเพิ่มบทบาทเอกชนจึงเป็นทางออกที่เหมาะสมทางหนึ่ง ในการลดปัญหาภาระการลงทุนและภาระหนี้สินของประเทศ และเป็นการดึงเงินทุนจากต่างประเทศได้อีกทางหนึ่ง

2.2.1.2 หน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

ในปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ซึ่งรวมถึงการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการการไฟฟ้าและกำกับดูแลตนเองในบางเรื่อง ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

¹⁰ “แนวนโยบายให้เอกชนผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า,” วารสารนโยบายพลังงาน 1 (พฤศจิกายน 2531): 32.

(1) สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.)¹¹

นับตั้งแต่ปี 2530 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ซึ่งในที่นี่ขอเรียกโดยย่อว่า “กพช.”) ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลในกิจการพลังงานที่ซ้ำซ้อนกัน และเนื่องจาก มีการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ยากแก่การประสานงาน โดย กพช. จะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน และมีการจัดตั้งสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ซึ่งในที่นี่ขอเรียกโดยย่อว่า “สพช.”) ขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.2535

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานในประเทศ ซึ่งรวมถึงราคาไฟฟ้า และการติดตามดูแล ประสานงาน รวมถึงสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการอื่น ๆ และส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน จะดำเนินนโยบายโดยคำนึงถึงนโยบายและแผนการบริหารของประเทศ ผ่านสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการพลังงาน ให้เป็นไปตามแนวนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ รวมถึงเก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์สถานการณ์พลังงาน และจัดทำแผนข้อเสนอให้แก่คณะกรรมการด้วย

(2) กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ปี พ.ศ.2515 เรื่องการควบคุมกิจการอันกระทบถึงความปลอดภัย ซึ่งได้พูดถึงลักษณะกิจการที่ถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งถือว่าเป็นกิจการค้าขายที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและกระทบถึงความผาสุกของประชาชน ว่าในการที่ผู้ใดจะประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค จะต้องได้รับอนุญาต หรือได้

¹¹การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2543), หน้า 76.

รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 4¹² ซึ่งในที่นี้ได้หมายรวมถึง การประกอบกิจการไฟฟ้าด้วย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 3 (7)¹³

จากผลบังคับใช้ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ทำให้ในปัจจุบัน ผู้ใดที่ต้องการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับไฟฟ้า จะต้องดำเนินการขออนุญาตจากกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย และให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย กำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นว่าจำเป็นได้ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 7¹⁴ ซึ่งแนวทางในข้อที่จะเปลี่ยนไปภายหลังมีการ จัดตั้งองค์การกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงาน

(3) กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน

กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้า โดยถือเป็นหน่วยราชการระดับปฏิบัติการทางด้านพลังงานของประเทศ¹⁵ มีอำนาจหน้าที่ในด้านการค้นคว้า พัฒนา กำกับดูแล และกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การส่ง และการจำหน่ายพลังงาน ออกใบอนุญาตการผลิต และขยายการผลิตพลังงาน ทั้งยังเป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือ เพื่อฝึกอบรมเผยแพร่ เกี่ยวกับการผลิต การส่ง การใช้ และการอนุรักษ์พลังงานอีกด้วย ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้าไว้ดังนี้

¹² ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 4 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการค้า อันเป็นสาธารณูปโภคเว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี”

¹³ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 3(7) บัญญัติไว้ว่า “กิจการดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค

1.

7. กิจการไฟฟ้า”

¹⁴ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 7 บัญญัติไว้ว่า “ในการอนุญาตหรือให้สัมปทาน..... รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้”

¹⁵ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2543), หน้า 14.

1. วางข้อกำหนดเกี่ยวกับพลังงานควบคุมโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
2. ออกใบอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการผลิตพลังงานควบคุม ตามมาตรา 25¹⁶ โดยในการพิจารณาจะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ พิจารณาการวางสายให้ปลอดภัยถูกต้องตามหลักวิชา
3. อธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ผลิตพลังงานควบคุม ซ่อมแซม หรือบำรุงรักษา อุปกรณ์ในการผลิตและป้องกันอันตรายอันอาจเกิดจากการผลิต รวมทั้งสั่งระงับการผลิตหรือการส่งพลังงานควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเหตุผลแห่งความปลอดภัย ตามมาตรา 29¹⁷
4. จัดให้มี ควบคุม สร้าง ซ่อม ซ้าย เช่า ให้เช่า โอน หรือรับโอน แหล่งผลิต แหล่งแปรรูป ระบบส่ง และระบบจำหน่ายพลังงาน และออกใบอนุญาตผลิต หรือขยายการผลิตพลังงาน ตามมาตรา 6 (7)¹⁸

¹⁶ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 มาตรา 25 ได้บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตหรือขยายการผลิตพลังงานควบคุม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง.....”

¹⁷ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 มาตรา 29 ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์แก่การระงับหรือป้องกันอันตรายที่อาจมีแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน หรืออนามัยของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศ อธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ผลิตพลังงานควบคุมปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) เปลี่ยนแปลง ซ่อมแซม หรือบูรณะอาคาร เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องใช้
- (2) จัดหา หรือสร้างสิ่งใด ๆ ซึ่งจะขจัดหรือป้องกันอันตราย
- (3) งดการผลิต การส่ง การใช้ หรือการจำหน่ายพลังงานควบคุมเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งตาม (1) หรือ (2)”

¹⁸ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 มาตรา 6 (7) บัญญัติไว้ว่า “ให้กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1).....
- (7) จัดให้มี ควบคุม สร้าง ซ่อม ซ้าย เช่า ให้เช่า โอน หรือรับโอน แหล่งผลิต แหล่งแปรรูป ระบบส่งและระบบจำหน่ายพลังงาน และออกใบอนุญาตผลิตหรือขยายการผลิตพลังงาน”

5. ในกรณีเพื่อเป็นการป้องกันอันตราย และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายพลังงาน เจ้าพนักงานของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานสามารถเข้าใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่เคหสถานของบุคคลอื่นได้ โดยต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ตามมาตรา 14 (1) และ (2) ¹⁹

6. มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อได้มาซึ่งการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายพลังงาน ตามมาตรา 15 ²⁰

7. ในกรณีเพื่อประโยชน์แก่ชุมชน กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานมีอำนาจในการติดตั้งสถานีพลังงาน เดินสาย หรือติดตั้งระบบส่งไป ตาม ใต้ เหนือ หรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ซึ่งไม่ใช่เป็นที่ตั้งของโรงเรียนหรืออาคาร และให้จ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของที่ดินจะจะได้รับประโยชน์จากการนั้น ๆ ด้วย และ มาตรา 16 ²¹

¹⁹ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 มาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีไม่ใช่เคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจแหล่งผลิต ระบบส่ง ระบบจำหน่ายพลังงาน และการป้องกันอันตราย หรือความเสียหาย อันอาจเกิดแก่การผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายพลังงาน และ
- (2) ได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 50 วัน

²⁰ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายพลังงาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”

²¹ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 มาตรา 16 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีความจำเป็นแก่ประโยชน์แก่ชุมชน ให้กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานมีอำนาจตั้งสถานีพลังงาน เดินสายหรือท่อพลังงานไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือปัก ตั้งเสา หรืออุปกรณ์ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคล ใด ๆ ซึ่งไม่ใช่เป็นที่ตั้งโรงเรียน”

8. เพื่อบำรุงรักษา และเพื่อความปลอดภัยของระบบส่ง กรมพัฒนา และส่งเสริมพลังงานมีอำนาจในการตัดต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ ที่อยู่ในบริเวณซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่ระบบ แต่ให้แจ้งแก่เจ้าของล่วงหน้าในระยะเวลาที่เหมาะสม ตามมาตรา 19²²

9. ในกรณีที่ต้องเข้าแก้ไขระบบ หรือสายไฟอย่างเร่งด่วน อนุญาตให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการดังกล่าวในเวลาใดก็ได้ หากแจ้งให้เจ้าของรับทราบแล้ว ตามมาตรา 21²³

4) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง

โครงสร้างอำนาจการกำกับดูแลและสถานะของรัฐวิสาหกิจไฟฟ้าของไทยภาย หลังการปรับโครงสร้างเพื่อก้าวไปสู่การมีตลาดแข่งขัน จึงจำเป็นต้องมีการยกเลิกสิทธิต่าง ๆ ที่รัฐบาลเคยให้ไว้แก่รัฐวิสาหกิจไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งซึ่งจะทำให้มีอำนาจเหนือคู่แข่งหรือผู้ประกอบการ เอกชนรายอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียม และป้องกันการผูกขาดที่ไม่เป็นธรรม

จากโครงสร้างการกำกับดูแลในปัจจุบันดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ ในการกำกับดูแลกิจการพลังงาน ซึ่งรวมถึงไฟฟ้า ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องมาตรฐานการผลิต ระบบส่ง การเข้าบำรุงรักษาระบบ และการสำรวจหลังผลิต รวมไปถึงอำนาจในการเวนคืนต่างมีความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายไปตามหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.2.2 พัฒนาการกฎหมายและแนวนโยบายของอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้า

²² พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 มาตรา 19 บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานให้กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานมีอำนาจ ตัดต้นไม้ กิ่ง หรือรากของต้นไม้ ซึ่งอยู่ใกล้สายหรือท่อพลังงานหรืออุปกรณ์ได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองต้นไม้ได้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร”

²³ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ.2535 มาตรา 21 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนพนักงานเจ้าหน้าที่อาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขสาย หรือท่อพลังงาน หรืออุปกรณ์ในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ ครอบครองทราบแล้ว”

2.2.2.1 การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน²⁴

ในปี 2535 ได้มีการคาดคะเนความต้องการไฟฟ้าและการลงทุนที่จะมีขึ้นในช่วงปี 2536-2545 ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีโครงการขยายและสร้างโรงไฟฟ้าทั้งหมด 66 โครงการ รวมมูลค่าการลงทุนทั้งสิ้น 1,033,163.8 ล้านบาท เพื่อการพัฒนาการผลิตกระแสไฟฟ้าตามความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กฟผ. จึงต้องปรับแนวทางโดยเพิ่มบทบาทเอกชนและก้าวไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์ โดยในระยะสั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะตั้งบริษัทในเครือ แยกกิจกรรมโรงไฟฟ้าออกไประดมทุนในตลาดหุ้น และรับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชน ในระยะยาว จะทำการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตออกไป โดยในการดำเนินการทั้งสองช่วง ในระยะสั้น เริ่มจากการแก้ไข พรบ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า (EGCO) และได้เห็นชอบใช้ กฟผ. รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer: SPP) และนโยบายรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) เพื่อให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดหาไฟฟ้าตลอดไปจนถึงแผนระดมทุนจากประชาชนทั่วไปในโครงการไฟฟ้าราชบุรี โดยแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรีไปเป็นบริษัทในเครือของ กฟผ. ซึ่งแล้วเสร็จเมื่อกลางปี พ.ศ. 2543

2.2.2.2 การปรับปรุงตัวบทกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 37 วางหลักไว้ว่า

“เพื่อประโยชน์ในกรณีที่จะทำให้การผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นไปตามมาตรฐานที่สมควร ผู้ใดประสงค์จะสร้างโรงไฟฟ้าซึ่งมีกำลังการผลิตสูงกว่า 500 กิโลวัตต์ หรือขยายโรงไฟฟ้าซึ่งมีหรือเพื่อให้กำลังการผลิตสูงกว่า 500 กิโลวัตต์ รวมทั้งการผลิตเพื่อการขยายพลังงานไฟฟ้าให้แก่เอกชน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และการให้ความเห็นชอบนั้นอาจมีเงื่อนไขอื่นได้ “

²⁴ กัลยา อุดมวิทิต, บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ และ วิมลรัตน์ สุขเจริญ, การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), หน้า 20.

เห็นได้ชัดว่า บทบัญญัติให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตดังกล่าว เป็นอุปสรรคสำคัญต่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้าในประเทศไทย และขัดกับแนวนโยบายในการเพิ่มบทบาทเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจในสมัยนั้น เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจ กฟผ. ให้ความเห็นชอบ ในการสร้างโรงไฟฟ้าเอกชนที่มีกำลังการผลิตสูงเกินกว่า 500 กิโลวัตต์ หรือการขยายกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้าเอกชนให้มีกำลังเกินกว่า 500 กิโลวัตต์ ซึ่งกำลังการผลิตดังกล่าวมิใช่ปริมาณการผลิตที่สูง ทั้งยังให้อำนาจ กฟผ. ในการให้ความเห็นชอบอนุมัติโครงการลักษณะดังกล่าวอย่างมีเงื่อนไขได้อีกด้วย โดยกฎหมายไม่ได้ระบุเหตุผลในการให้อำนาจยับยั้งการสร้างโรงไฟฟ้า หรือการขยายการผลิตของโรงงานผลิตไฟฟ้าเอกชน แต่กลับเปิดกว้างให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่ ดังนั้นที่ประชุมคณะอนุกรรมการ นโยบายพลังงานแห่งชาติจึงได้มีมติให้มีการแก้ไขมาตรา 37 โดยกำหนดให้เฉพาะโรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมกันสูงกว่า 20 เมกะวัตต์ เพื่อใช้เอง หรือโรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตเกินกว่า 6 เมกะวัตต์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขายพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชน ที่ต้องการจะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของตนกับระบบไฟฟ้าของ กฟผ. กฟน. หรือ กฟภ. ต้องยื่นคำขอต้องยื่นคำขอและได้รับความเห็นชอบจาก กฟผ. และได้กำหนดขอบเขตของเงื่อนไขที่อาจมีได้ ในการให้ความเห็นชอบของ กฟผ. ให้เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้า เพื่อการเชื่อมโยงระบบเท่านั้น ซึ่งเป็นการจำกัดให้ กฟผ. วางเงื่อนไขได้เพียงในเรื่องการดูแลทางเทคนิคที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงของระบบเท่านั้น มิได้เปิดกว้างเช่นกฎหมายเก่าให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการเข้ามา มีบทบาทในกิจการไฟฟ้าของเอกชน และเพื่อเป็นการเปิดทางให้เอกชนได้เข้ามาดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าระบบ Co-Generation ในสมัยนั้น

2.2.2.3 การตั้งบริษัทลูกของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

เพื่อให้ กฟผ. สามารถระดมทุนจากเอกชนมาดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ โดยไม่เป็นการเพิ่มภาระหนี้สินให้แก่รัฐบาล รวมทั้งลดภาระการลงทุนของ กฟผ. ในการแก้ไข พรบ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องการให้ กฟผ. สามารถดำเนินธุรกิจกับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับพลังงานไฟฟ้าได้หรือร่วมมือกับเอกชน ให้อำนาจ กฟผ. ตั้งบริษัทลูกทั้งในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด หรือเข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่น เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า หรือที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้าได้ การแก้ไข พรบ. ในข้อนี้เปิดโอกาสให้ กฟผ. ตั้งบริษัทลูก คือ บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (Electricity Generating Company Limited: EGCO) มีผลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใน วันที่

12 พฤษภาคม 2535 ²⁵โดยซื้อโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมระยองขนาด 1,200 เมกะวัตต์ จาก กฟผ. และต่อมาได้ซื้อโรงไฟฟ้าชนอม ซึ่งประกอบด้วยโรงไฟฟ้าพลังความร้อน 150 เมกะวัตต์ และพลังความร้อนร่วม 600 เมกะวัตต์ จาก กฟผ. และได้ทำการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ครั้งแรก ในเดือนพฤศจิกายน 2537 เริ่มดำเนินการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในเดือนมกราคม 2538 ซึ่งมีผลให้ กฟผ.ลดสัดส่วนการถือหุ้นใน EGCO มาอยู่ที่ระดับ 40.7% การถือหุ้นของ กฟผ. ในระดับดังกล่าวเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการขยายกิจการของ EGCO ในเวลาต่อมา ทำให้ EGCO ไม่สามารถเข้าร่วมการประมูลระหว่าง IPP เพื่อขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.เพราะเหตุผลในเรื่อง Conflict of Interest ซึ่งจะทำให้เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมแก่ IPP ที่เข้าร่วมการประมูล รายอื่น ๆ ในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติอนุมัติให้ กฟผ.ลดสัดส่วนการถือหุ้นใน EGCO จาก 40.7% เหลือ 25.8% โดยการจำหน่ายหุ้นจำนวน 14.9% ให้กับพันธมิตรร่วมทุน

เพื่อการนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกพันธมิตรร่วมทุน โดยให้มีผู้แทนจาก กฟผ. EGCO สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติและกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะทำการพิจารณาอนุมัติการคัดเลือกพันธมิตรร่วมทุนขั้นสุดท้าย และรายงานต่อคณะกรรมการพลังงาน แห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ คณะกรรมการได้ทำการคัดเลือกผู้ชนะการประมูลในวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือก คือ China Light & Power และได้ลงนามในสัญญาซื้อขายหุ้นและชำระเงินค่าหุ้นแล้วเสร็จในเดือนกรกฎาคม 2541 ทั้งนี้ กฟผ. อาจพิจารณาลดสัดส่วนการถือหุ้นลงอีกเหลือ 20% ในอนาคต

2.2.2.4 นโยบายรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer: IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer : SPP)

สืบเนื่องจากนโยบายลดภาระการลงทุนภาครัฐ และส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนดำเนินธุรกิจผลิตไฟฟ้า รัฐบาลจึงกำหนดให้มีการลงทุนโดยเอกชนในการผลิตไฟฟ้าในรูปแบบของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer หรือเรียกย่อว่า IPP) ในโครงการใหม่โดย IPP จะขายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยในการ

²⁵ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า.

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2543), หน้า 12.

ประชุมเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เรื่องแนวทางในการดำเนินงานในอนาคตของ กฟผ. ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนและแนวทางในการให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นในกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย โดยกำหนดให้มีการลงทุนโดยเอกชนในการผลิตไฟฟ้าในรูปของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) ในโครงการใหม่ ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2537 อนุมัติตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เรื่องแนวนโยบายในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชนในรูปของ IPP โดยมติดังกล่าวกำหนดให้ กฟผ. และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ร่วมกันร่างประกาศรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชน กำหนดเป็นนโยบายให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) และให้สิทธิ IPP ในการซื้อก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตไฟฟ้าจากต่างประเทศอย่างเดียวกับที่ กฟผ. ได้รับ โดยขายก๊าซธรรมชาติให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าอื่นภายใต้เงื่อนไขเหมือน กฟผ. ทั้งนี้ให้พิจารณาระยะเวลา สถานที่ และปริมาณ ประกอบด้วย ซึ่งนโยบายดังกล่าวทำให้ IPP สามารถผลิตไฟฟ้าภายใต้เงื่อนไขในเรื่องวัตถุดิบเดียวกันกับ กฟผ. หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ IPP เช่นเดียวกับ กฟผ. ซึ่งสอดคล้องตามหลักกฎหมายเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discriminatory) เพื่อให้เอกชนสามารถผลิตไฟฟ้าบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันกับ กฟผ. และขจัดปัญหาเรื่องราคาต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาจากการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกัน

ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทและร่วมลงทุนในการผลิตไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้า ทั้งในรูปแบบผู้ผลิตรายเล็ก (SPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน (IPP) นั้น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าการผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานนอกูปแบบ กากหรือเศษวัสดุเหลือใช้เป็นเชื้อเพลิง และการผลิตไฟฟ้าระบบ Co-Generation เป็นการใช้พลังงานนอกูปแบบและต้นพลังงานพลอยได้ในประเทศ ให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้นอีกทั้งเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระทางด้านการลงทุนของรัฐในระบบการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติในวันที่ 17 มีนาคม 2535 ให้ความเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2535 เรื่องระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก (SPP) แต่ละราย นับตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2535 โดยในปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะรับซื้อพลังไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็กเข้าระบบของการไฟฟ้า แต่ละรายไม่เกิน 60 เมกะวัตต์ ณ จุดเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า ในกรณีที่มีการเสนอขายเกิน 60 เมกะวัตต์

การไฟฟ้าจะคำนึงถึงความสามารถและความมั่นคงของระบบไฟฟ้าที่จะรับได้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะพิจารณาเป็นราย ๆ ไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 90 เมกะวัตต์²⁶

กิจการไฟฟ้าที่จัดเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer : SPP) คือ โครงการผลิตไฟฟ้าซึ่งใช้ระบบการผลิตไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม (Co-Generation) หรือโดยใช้พลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) มีรายละเอียดดังนี้

1. การผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตรายเล็กที่ใช้พลังงานหมุนเวียน หรือเรียกอีกอย่างว่า พลังงานนอกกรอบแบบ (Non-Conventional Energy) เช่น พลังลม พลังแสงอาทิตย์ พลังน้ำขนาดเล็ก (Mini Hydro) เป็นต้น (ยกเว้นการใช้น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน และพลังนิวเคลียร์)

2. การผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตรายเล็กโดยใช้เชื้อเพลิงประเภทเศษวัสดุเหลือใช้จากผลิตภัณฑ์หรือจากขยะมูลฝอยโดยผู้ผลิตรายเล็กที่ใช้เชื้อเพลิงดังกล่าวข้างต้นสามารถซื้อเชื้อเพลิงในเชิงพาณิชย์ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงเสริมได้ แต่ทั้งนี้พลังงานความร้อนที่ได้จากการใช้เชื้อเพลิงเสริมในแต่ละรอบปีต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของพลังงานความร้อนทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าในรอบปีนั้น ๆ

ในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็กมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการลงทุนในส่วนผลิต และส่วนจำหน่ายไฟฟ้า โดยการส่งเสริมให้ผู้ผลิตรายเล็กมีส่วนร่วม ทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้วัตถุดิบพลอยได้หรือวัสดุเหลือใช้ในการผลิตพลังงานซึ่งมีราคาถูก

จากการศึกษาเรื่องการเพิ่มบทบาทเอกชนในกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยเริ่มเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกิจการผลิตไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer: SPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer: IPP) ที่ได้รับอนุญาตรวมทั้งสิ้นจำนวน 60 โครงการ โดยแบ่งเป็น ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (SPP) รับอนุญาตรวม 53 โครงการ และผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) อีกจำนวน 7 โครงการ ทั้งยังมีการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ จาก

²⁶ วารสารนโยบายพลังงาน [Online] Available from: www.nepo.go.th/vrs/vrs49-03-spp.html .

สถานการณ์ในขณะนี้แสดงให้เห็นแนวทางในการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคอาเซียนที่อาจจะมีขึ้นในอนาคต

2.2.2.5 การแปรรูปและแผนการระดมทุนโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี

กล่าวได้ว่า แผนการระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี เป็นส่วนหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 โดยเป็นการดำเนินการตามแผนปฏิรูปสาขาพลังงานในกิจการไฟฟ้า เพื่อส่งเสริมการมีบทบาทของภาคเอกชน และเพิ่มการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้า นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการไฟฟ้า ราคาที่เหมาะสม และลดภาระการลงทุนของภาครัฐ และยังสามารถช่วยแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) ช่วยลดภาระหนี้สินและการกู้ยืมในอนาคต ซึ่งจะเป็นการยกฐานะการเงินของ กฟผ. ให้เข้าตามเงื่อนไขของเจ้าหนี้และผู้ให้กู้รายอื่น ๆ ของกฟผ. ทำให้ กฟผ. มีเงินลงทุนในการขยายงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคต

ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 1/2542 เห็นชอบแผนระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี ตามที่ กฟผ. เสนอ โดยเลือกรูปแบบการสรรหาพันธมิตรร่วมทุน และได้วางแนวทาง โดยให้มีการจัดตั้งบริษัทราชบุรีโฮลดิ้ง มี กฟผ. ถือหุ้น 100% และทยอยลดสัดส่วนการถือหุ้นลง โดยขายหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่พันธมิตรร่วมทุนในสัดส่วน 49% ตามราคาประมูล และขายให้กับพนักงาน กฟผ. 2% ตามราคามูลค่าที่ตราไว้ และกฟผ. จะลดสัดส่วนการถือหุ้นลงอีกให้ต่ำกว่า 49% ภายหลังการแปรรูปบริษัทราชบุรีโฮลดิ้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว แต่เนื่องจากการชุมนุมคัดค้านจากสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจของ กฟผ. จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการระดมทุนโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี โดยมีผู้แทนจากสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลังเข้าร่วมเป็นกรรมการ และได้มีการประชุมจนมีข้อยุติเกี่ยวกับการปรับปรุงการ

ดำเนินงานตามแผนระดมทุน ๔ ดังกล่าว โดยปรับเปลี่ยนแนวทางการระดมทุนจากแบบสรรหาพันธมิตรร่วมทุน มาเป็นแนวทางการระดมทุนจากประชาชนทั่วไป²⁷ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

กฟผ.จะจัดตั้งบริษัทราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด โดย กฟผ.ถือหุ้น 100% และบริษัทดังกล่าวจะจัดตั้งบริษัทในเครือ คือ บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด โดยบริษัทราชบุรีโฮลดิ้งถือหุ้นในบริษัทนี้ 100% และให้บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรี เป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าและทรัพย์สินอื่น ๆ ทั้งหมดของโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี ในระยะต่อมา กฟผ.จะดำเนินการระดมทุนโดยการจำหน่ายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไปในราคา Initial Public Offering (IPO) และนำบริษัทราชบุรีโฮลดิ้งเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในปัจจุบันการระดมทุนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรีได้ดำเนินการแล้ว โดยในการระดมทุนครั้งแรกเมื่อเดือนสิงหาคม 2543 ได้มีการกระจายหุ้นเสนอขายแก่ กฟผ. โดยให้กฟผ.ถือหุ้นในสัดส่วน 60% ซึ่งหุ้นในสัดส่วนดังกล่าวได้รวมเอาส่วนที่จะจัดสรรให้แก่พนักงาน กฟผ.ไว้ด้วย ต่อมา กฟผ.ได้ขายหุ้นให้แก่พนักงานและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงาน กฟผ. 15% และในวันที่ 18 ตุลาคม 2543 ได้ทำการขายหุ้นแก่ประชาชนทั่วไปในราคาขายให้กับประชาชนครั้งแรก (IPO) คิดเป็นสัดส่วน 40% หลังจากนั้นจึงได้นำหุ้นทั้งหมดของบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ๔ และได้เริ่มทำการซื้อขายในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2543 กล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงสร้างการถือหุ้นในบริษัทราชบุรีโฮลดิ้งจำกัดมหาชน เป็นดังนี้

- ประชาชนทั่วไป 40%
- พนักงาน กฟผ.และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ในกรณีที่ไม่สามารถจัดสรรให้พนักงาน กฟผ.ได้หมด) 15%
- กฟผ. 45%

บริษัทราชบุรีโฮลดิ้งมหาชน จะถือหุ้นในบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรี 100% โดยยังไม่มีแผนการขายหุ้นระดมทุนจากพันธมิตรร่วมทุนเช่นแผนเดิม

²⁷ วารสารนโยบายพลังงาน [Online] Available from: <http://www.nepo.go.th/vrs43-11-rbr.html> [2000, November 11].

เหตุผลสำคัญของการเปลี่ยนแนวทางการระดมทุน จากพันธมิตรร่วมทุน มาเป็นแนวทางการระดมทุนจากประชาชนทั่วไป

- สภาพเศรษฐกิจและสภาวะตลาดเงินตลาดทุนภายในประเทศที่ฟื้นตัวดีขึ้น อำนวยต่อการระดมทุนจากประชาชนเป็นการทั่วไป
- การระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์เป็นวิธีการระดมทุนที่ดำเนินการได้เร็ว เนื่องจากไม่ต้องปฏิบัติตาม พรบ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เป็นวิธีการที่พนักงาน กฟผ. ยอมรับมากกว่าวิธีระดมทุนโดยขายหุ้นให้พันธมิตรร่วมทุน

2.3 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอนาคตของประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้า เป็นการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขันกันมากยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทและระดมทุนจากเอกชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าลงทุนและถือหุ้นในกิจการไฟฟ้า ในขณะเดียวกันได้มีการปรับปรุงแนวทางในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการเปิดตลาดแข่งขันในกิจการไฟฟ้า ป้องกันการผูกขาดโดยมิชอบ และคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2544 ได้เห็นชอบตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งใช้เป็นกรอบในการกำหนดขอบเขตและทิศทางการปรับโครงสร้างและการแปรรูปสาขาธุรกิจหลัก 4 สาขา ซึ่งรวมสาขาพลังงานไว้ด้วย ซึ่งตามแผนแม่บท ฯ กำหนดให้มีการวางกรอบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงาน เป็นหน่วยงานอิสระเพื่อรับผิดชอบในการกำกับดูแลกิจการพลังงานในอนาคต²⁸

แนวทางการแปรรูปกิจการไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ จึงเป็นการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับการระดมทุนให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและถือหุ้นในกิจการไฟฟ้า โดยกิจการในส่วนใดที่สามารถเพิ่มการแข่งขันได้ก็จะให้มีการแข่งขันมาก

²⁸ แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (กันยายน 2541): 68. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ขึ้น แต่ส่วนใดที่ไม่สามารถเพิ่มการแข่งขันได้เนื่องจากเป็นกิจการผูกขาดทางธรรมชาติ เช่น ระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้าซึ่งไม่มีประโยชน์ที่จะต้องลงทุนบักเสาพาดสายใหม่ให้เข้าซ้อนทับของเดิม ก็จะมีการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค²⁹

ในการแปรรูปกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน หน่วยงานหลักเช่น กฟผ. หรือบริษัทในเครือของ กฟผ. ยังคงเป็นผู้จัดหาไฟฟ้าหลักของประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็จะแยกกิจการระบบส่งให้เป็นหน่วยธุรกิจอิสระจากอุตสาหกรรมไฟฟ้า เพื่อป้องกันการเกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมที่อาจเกิดขึ้น ในกรณีผู้ประกอบการระบบส่งดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการเอื้อประโยชน์เป็นพิเศษให้แก่โรงผลิตไฟฟ้าที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่น ๆ และเป็นอุปสรรคในการมีตลาดแข่งขันในกิจการพลังงานไฟฟ้าในอนาคต นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการซื้อขายกันระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้าได้โดยตรง นำไปสู่การเปิดเสรีในกิจการไฟฟ้าในที่สุด

2.3.1 กรอบความคิดและแนวนโยบายในกำกับดูแล

แนวคิดในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอนาคต

1. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าในปัจจุบันให้สามารถเปิดให้มีการแข่งขันกันได้ โดยเฉพาะในส่วนที่สามารถมีตลาดแข่งขัน เช่น กิจการไฟฟ้า
2. ตั้งอยู่บนพื้นฐานเรื่องการเข้าเชื่อมต่อระบบของบุคคลที่สาม (Third Party Access: TPA) ในกิจการผูกขาดธรรมชาติ กล่าวคือ ในการปรับโครงสร้างจะต้องคำนึงถึงการขอเข้าใช้เครือข่ายระบบส่งจากโรงไฟฟ้าอื่น ๆ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์การค้าธรรมเนียมที่เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ จึงมีแนวคิดในการแยกระบบส่งออกจากโรงไฟฟ้าฝ่ายผลิต
3. การจัดตั้งหน่วยอิสระเพื่อทำหน้าที่เป็นตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool)
4. ตรากฎหมายในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตามโครงสร้างใหม่ และจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระเข้าดำเนินการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

²⁹การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า.

ตามแผนแม่บทการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าจะดำเนินไปเป็น 3 ระยะด้วยกัน จนถึงปี 2546 กิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งและระบบจำหน่ายจะถูกแยกออกจากกัน และเปิดให้มีการแข่งขันในกิจการผลิตและกิจการจำหน่ายไฟฟ้า โดยกิจการระบบส่ง ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดธรรมชาติจะดำเนินการโดยผู้ประกอบการผูกขาดภายใต้การกำกับดูแล ศูนย์ควบคุมระบบอิสระ (Independent System Operator: ISO) ทำหน้าที่ควบคุมระบบไฟฟ้า กล่าวคือ เป็นผู้สั่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้า โดยจะคัดเลือกจากผู้ผลิตที่เข้าประมูลขายไฟฟ้าในตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าที่เสนอราคาต่ำที่สุด และผู้ผลิตที่มีราคาสูงกว่าขึ้นมาตามลำดับจนเพียงพอแก่ความต้องการไฟฟ้าตามข้อมูลที่ได้รับจากตลาดกลาง ไฟฟ้าจะเข้าสู่ระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูง และถูกแปลงกำลังให้ลดลง เพื่อเข้าสู่ระบบไฟฟ้าแรงต่ำก่อนที่จะจำหน่ายให้ลูกค้าต่อไป

2.3.2 หน่วยงานที่ถูกจัดขึ้นใหม่ตามโครงสร้างกิจการในอนาคต

ภายหลังจากการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานไฟฟ้างดกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ขึ้น เพื่อประสานงานกิจการไฟฟ้าในแต่ละส่วน และทำงานเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการและเป็นธรรมต่อผู้บริโภค

2.3.2.1 ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool)

จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประมูลซื้อขายไฟฟ้า ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย และเป็นแหล่งรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการแข่งขันในตลาด การจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า จะเป็นการส่งเสริมการแข่งขันที่สมบูรณ์ อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ซื้อและผู้ขาย และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซื้อขาย ในตลาดกลางขายส่งไฟฟ้าจำเป็นต้องมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้าทำหน้าที่ควบคุมระบบให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.2.2 ศูนย์ควบคุมระบบอิสระ (Independent System Operator: ISO)³⁰

³⁰ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2543), หน้า 39.

ดำเนินการเป็นศูนย์กลางในการกำหนดราคาซื้อขายไฟฟ้าในตลาดกลาง ดำเนินการอย่างอิสระและบริหารงานโดยคณะกรรมการของตน ไม่มีความเกี่ยวพันใด ๆ กับหน่วยงานอื่น ๆ ในตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า มีหน้าที่จัดการทางด้านเทคนิค เช่น ส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้า สั่งการดำเนินการของระบบส่ง โดยมีศูนย์ปฏิบัติการทางการตลาด (Market Operator: MO) ดำเนินการด้านการตลาด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาค่าไฟฟ้า (Market Clearing Price) การวัดปริมาณการซื้อขายไฟฟ้าในตลาดกลาง เพื่อคาดการณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคตและมีหน่วยงานการชำระเงินทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการชำระเงิน (Settlement Administrator: SA) ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานเอกชนหรือผู้ร่วมค้าในตลาดเป็นผู้ดำเนินงานก็ได้

เนื่องจากหน้าที่ของ ISO ในการควบคุมการสั่งดำเนินการระบบส่ง และส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้า สามารถเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ผลิตไฟฟ้ารายใดรายหนึ่ง หรือบริษัทระบบส่งไฟฟ้าได้ จึงต้องมีการแยก ISO ออกจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเด็ดขาด เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of Interest) อันจะนำมาซึ่งการบิดเบือนการแข่งขันในตลาดได้

2.3.3 โครงสร้างใหม่ของกิจการไฟฟ้า

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2541 ได้เห็นชอบให้แยกกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งและกิจการระบบจำหน่ายออกจากกัน การปรับโครงสร้างในรูปแบบนี้เป็นการเพิ่มการแข่งขันในกิจการพลังงานให้มากยิ่งขึ้น โดยแยกเอาส่วนของกิจการที่สามารถมีการแข่งขันได้แล้วในปัจจุบัน คือ กิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการจำหน่ายไฟฟ้า ออกจากกิจการที่มีลักษณะผูกขาด คือ กิจการระบบส่ง