

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันกิจการไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญของประเทศไทย กำลังอยู่ในระหว่างการวางแผนและดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการทั้งระบบ เพื่อให้มีการแข่งขันกันมากยิ่งขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ควบคู่ไปกับการระดมทุนให้เอกชนเข้ามาลงทุน และถือหุ้นในกิจการ โดยในส่วนของที่สามารถเพิ่มการแข่งขันได้จะเปิดให้มีการแข่งขันมากขึ้น ส่วนใดที่ไม่สามารถเพิ่มการแข่งขันเนื่องจากเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ จะต้องมีกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ และส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน

แม้ว่าหลายปีที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้เริ่มเตรียมการ เพื่อรองรับการก้าวไปสู่การแข่งขันระดับภูมิภาค โดยได้มีการวางแผนการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานโดยเฉพาะในส่วนของไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง รูปแบบของกิจการดังกล่าวในประเทศไทยปัจจุบันก็ยังคงมีลักษณะของการดำเนินกิจการผูกขาดโดยรัฐ (State Monopoly) ตลอดมา กล่าวคือผู้ใช้ไฟฟ้าส่วนใหญ่มักยังคงต้องซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในกรณีผู้ใช้ต่างจังหวัด และการไฟฟ้านครหลวงในกรณีผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

อย่างไรก็ดี แนวโน้มความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในระดับประเทศและระหว่างประเทศมีความเกี่ยวพันกันมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการค้า การลงทุนรวมถึงกิจการค้าบริการ เช่น กรณีกิจการบริการไฟฟ้ากำลังจะกลายเป็นประเด็นหลักในเวทีการค้าระหว่างประเทศ อันจะเป็นแนวทางที่สำคัญต่อรูปแบบการปฏิรูปกิจการพลังงานไฟฟ้า ของไทยในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทย ในฐานะประเทศสมาชิกของประชาคมโลก จะต้องทำการปฏิรูปการกำกับดูแลและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการสาขาพลังงาน โดยเฉพาะกิจการไฟฟ้า โดยคำนึงถึงกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะรองรับในการให้เอกชนทั้งในและต่างประเทศมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการของผู้ประกอบการ อันจะส่งผลดีต่อผู้บริโภคตามหลักกลไกตลาด

ด้วยสถานการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นการดำเนินกิจการผูกขาดพลังงานไฟฟ้า ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภค และเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในประเทศไทย โดยในปัจจุบันรัฐบาลทำหน้าที่เป็นทั้งผู้กำกับดูแล (Regulator) ผู้ประกอบการ

(Operator) ผู้ผลิต และผู้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าในเวลาเดียวกัน จึงไม่อาจตอบสนองต่อสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจในปัจจุบันอีกต่อไป การปฏิรูประบบ การกำกับดูแล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลกิจการพลังงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น อันจะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายโครงสร้างกิจการ อำนาจหน้าที่ และกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลทางด้านเศรษฐกิจ และการปรับบทบาทภาครัฐให้ทำหน้าที่เป็น "ผู้กำกับดูแล" เท่านั้น อันเป็นแนวทางของการเตรียมพร้อมรองรับการค้าบริการสาขาพลังงาน โดยเฉพาะกิจการไฟฟ้าในระดับระหว่างประเทศ หรือระดับภูมิภาค รวมไปถึงการเปิดเสรีสาขาพลังงานที่จะมีขึ้นในอนาคต

ในหลายประเทศได้ทำการแปรรูปและปฏิรูปการกำกับดูแลกิจการสาขาพลังงานไฟฟ้า ซึ่งมีแนวทางที่แตกต่างกันออกไปจึงเห็นควรที่จะทำการศึกษา เปรียบเทียบ เพื่อค้นหาแนวทางและปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทในประเทศไทยให้มากที่สุด อันเป็นการปฏิบัติตามกรอบระเบียบมาตรฐานระหว่างประเทศ และเตรียมความพร้อมรองรับการก้าวเข้าสู่ตลาดโลกของกิจการพลังงานไฟฟ้าในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการกำกับดูแลและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการ พลังงานในประเทศไทยปัจจุบัน

1. ศึกษาถึงแนวทางของการกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้าในประเทศไทย ซึ่งจะต้องอนุวัติอย่างสอดคล้องตามกฎเกณฑ์มาตรฐานและปทัสสถานระหว่างประเทศ

2. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และกฎหมาย ที่ใช้กำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้าระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ตามแนวทางของสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) และการนำหลักเกณฑ์ตามข้อตกลง GATT และ GATS มาใช้ในกิจการพลังงานไฟฟ้าตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการค้าบริการ

3. ศึกษาเทียบเคียงกฎเกณฑ์ ในการควบคุม กำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... และกฎเกณฑ์ที่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับการปฏิรูปการกำกับดูแลสาขาพลังงานในประเทศไทย

1.3 สมมุติฐาน

ในปัจจุบันมีแนวโน้มว่า กิจกรรมพลังงานไฟฟ้าจะเป็นกิจกรรมซึ่งต้องอยู่ภายใต้มาตรฐาน และปะทศถานระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ และสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) ของกลุ่มประเทศยุโรป ประเทศไทยซึ่งอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านของการปรับโครงสร้างกิจกรรมพลังงานไฟฟ้า จึงต้องพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลกิจกรรมไฟฟ้าอย่างรอบคอบ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการกำกับดูแลกิจกรรมพลังงานไฟฟ้า เพื่อสร้างความร่วมมือทางด้านพลังงานระหว่างประเทศสอดคล้องกับแนวทางตามข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ และมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในทางระหว่างประเทศ

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะรูปแบบของกิจกรรมพลังงานในประเทศไทยปัจจุบัน โครงสร้างของการกำกับดูแล และกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล ซึ่งจะต้องทำการปฏิรูปให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคม และแนวโน้มซึ่งเปลี่ยนแปลงไปในสังคมโลก โดยมุ่งวิเคราะห์ถึงกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในกิจการไฟฟ้า และมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งปรากฏในสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) ข้อเสนอแนะของคณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ หลักเกณฑ์ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และวิถีทางที่ได้เกิดขึ้นแล้วในต่างประเทศ เพื่อพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การกำกับดูแลกิจกรรมพลังงานในประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

วิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ บทสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาลักษณะกิจกรรมพลังงานไฟฟ้าในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์ถึง จุดมุ่งหมาย เนื้อหาของสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) แนวคิดในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในกิจการไฟฟ้า แนวทางของกฎหมายตามข้อตกลง GATT, GATS รวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อปฏิรูปการกำกับดูแลสาขาพลังงานของประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า และกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล รวมไปถึงการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ตามมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องต่อกฎหมาย และแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์ของ GATS เพื่อเตรียมพร้อมรองรับ และทำที่เชิงรุกในการก้าวไปสู่เวทีเจรจาและตลาดการค้าโลกต่อไป