



ที่ นร ๑๑๑๗/ 1๖40

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. ๑๐๔๐๐

13 พฤศจิกายน ๒๕๔๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน

ด้วย สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับข้อร้องเรียนจากมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เรื่อง “ขอให้มีการตรวจสอบการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การประกอบกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ” ซึ่งสภาพัฒนาการฯ พิจารณาเห็นว่า กิจการพลังงานเป็นเรื่องสำคัญต่อสังคม เศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศ จึงมอบหมายให้ คณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน ของสภาพัฒนาการฯ ดำเนินการศึกษา สาระสำคัญและแนวทางการดำเนินนโยบายการปรับโครงสร้างกิจการพลังงาน พร้อมทั้งจัดประชุมทางวิชาการ เพื่อรวบรวมข้อมูลจากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ สภาพัฒนาการฯ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับ “การปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน” โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย สรุปดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์

การพัฒนาและจัดการพลังงานไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ควรให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

๒. โครงสร้างเชิงบริหารนโยบาย การกำกับดูแล และการดำเนินการ

๒.๑ ให้แยกบทบาทการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการปฏิบัติการ ออกจากกัน อย่างชัดเจน โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงาน

๒.๒ องค์กรกำกับดูแล จะต้องมีความเป็นอิสระจากผู้ประกอบการ มีทรัพยากรเพียงพอในการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง และมีความน่าเชื่อถือ แต่ทั้งนี้ การดำเนินงานต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ

๒.๓ ในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ให้มีการยกร่าง พ.ร.บ. การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ โดยร่าง พ.ร.บ. ควรตั้งอยู่บนหลักการดังนี้

(๑) ประกันสิทธิพื้นฐานของผู้บริโภค ผู้ประกอบการและประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช ๒๕๔๐

(๒) ให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้บริโภค ชุมชนท้องถิ่นและผู้ประกอบการอิสระ ภายใต้ กฎ กติกา ที่ดูแลความมั่นคงและความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(๓) เป็นไปตามแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระที่คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเสนอ ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ควรนำมาปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้น

๓. โครงสร้างเชิงระบบ

ปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ เพื่อแก้ปัญหาการผูกขาด และเพิ่ม ประสิทธิภาพและประโยชน์ต่อสาธารณะ

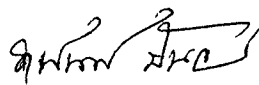
๔. โครงสร้างเชิงนโยบาย การพัฒนาพลังงาน และการจัดการพลังงานโดยท้องถิ่น

ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีส่วนร่วมในการจัดการ พลังงานและผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ชยะ วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรและอุตสาหกรรม

ทั้งนี้ สภาที่ปรึกษาฯ สนับสนุนความพยายามของรัฐบาลในการจัดการด้านพลังงานของประเทศ หากแต่มีความเห็นว่ารัฐบาลควรดำเนินการอย่างรอบคอบ และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อให้เจตนารมณ์ของ รัฐบาลสามารถบรรลุผลและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างยั่งยืน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใดขอได้โปรดแจ้งให้ สภาที่ปรึกษาฯ ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร ๐-๒๖๑๒-๕๒๒๒ ต่อ ๒๑๕

โทรสาร ๐-๒๖๑๒-๕๑๕๒

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ และการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ

1. ความเป็นมา

1.1) สืบเนื่องจาก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับหนังสือร้องเรียนจากมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคเรื่อง “ขอให้มีการตรวจสอบการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การประกอบกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ” สภาที่ปรึกษาฯ ได้มอบหมายให้คณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน เป็นผู้พิจารณาดำเนินการ และมีมติให้จัดตั้งคณะทำงานพิเศษฯ เพื่อศึกษาการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การประกอบกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ตลอดจนเพื่อรวบรวมข้อมูลและรับฟังข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

1.2) ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีคำสั่งตั้งคณะทำงานศึกษาการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. ประกอบกิจการพลังงาน โดยมีนายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ รองประธานคณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน เป็นประธานคณะทำงานฯ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ดังนี้ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สภาทนายความฯ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสมและ นักวิชาการอิสระ โดยคณะทำงานฯ ได้ประชุมทางวิชาการรวม 4 ครั้ง และจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 เพื่อระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน องค์กรภาคประชาชนและนักวิชาการอิสระ เพื่อนำข้อคิดเห็นที่ได้มาประกอบการจัดทำข้อเสนอต่อคณะทำงานวิทยาศาสตร์ฯ สภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอนต่อไป

2. ผลการศึกษาของคณะทำงานศึกษาการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานภายใต้(ร่าง)พ.ร.บ.

ประกอบกิจการพลังงาน

2.1) กิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติเป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญของประเทศ ซึ่งแต่เดิมนั้นให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว โดยมีรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 แห่งคือ

1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. เป็นผู้ผลิตและจัดส่งไฟฟ้าไปตามสายไฟฟ้าแรงสูงเพื่อขายให้การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

2) การไฟฟ้านครหลวง กฟน. เป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้ผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ นนทบุรี และสมุทรปราการ

3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กฟภ. เป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้ผู้ใช้ไฟฟ้าในส่วนที่เหลือของประเทศ

4) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) : บมจ. ปตท. (เดิมคือการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย: ปตท.) เป็นผู้จัดหาและขนส่งก๊าซธรรมชาติ ซึ่งร้อยละ 80 ของก๊าซธรรมชาตินำมาใช้เพื่อการผลิตไฟฟ้า

2.2) รัฐบาลได้ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการผลิตไฟฟ้า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ : กพข. ได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (Electricity Generating Company : EGCO) และได้เห็นชอบระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าย่อย (SPP) ที่จะขายไฟฟ้าให้แก่ กฟผ. แต่ละรายไม่เกิน 90 เมกะวัตต์ นอกจากนั้น ได้เห็นชอบนโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) เพื่อให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดหาไฟฟ้า โดย กฟผ. ได้ลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการ IPP จำนวน 7 โครงการ รวมกำลังการผลิต 5,944 เมกะวัตต์

2.3) ในขณะที่รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการผลิตไฟฟ้าก็ได้มีการดำเนินนโยบายการปรับโครงสร้างและแปรรูปกิจการไฟฟ้าควบคู่กันไปด้วย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2543 วันที่ 3 ตุลาคม 2543 และ วันที่ 31 ตุลาคม 2543 เห็นชอบแนวทางและแผนในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า และเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. โดยแผนการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าฯ ได้กำหนดให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าทั้งในระดับขายส่งและขายปลีกในรูปของการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) รวมทั้งให้แยกธุรกิจการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ออกจากธุรกิจระบบส่ง และนำไประดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งแยกศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าของ กฟผ. ออกเป็นอิสระ

2.4) ในส่วนของกิจการก๊าซธรรมชาติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งบริษัท ปตท. ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด เป็นบริษัทลูกภายใต้ บมจ. ปตท. ภายในเวลา 1 ปี หลังการจดทะเบียนและกระจายหุ้นของ บมจ. ปตท. ในตลาดหลักทรัพย์ ฯ เพื่อแยกกิจการท่อก๊าซธรรมชาติออกจากธุรกิจอื่นๆ ในความดูแลของ บมจ. ปตท. เพื่อรองรับแผนที่จะเปิดให้มีการแข่งขันในส่วนของกิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติในรูปของ Third Party Access (ผู้ประกอบการอิสระสามารถขายก๊าซให้ผู้ใช้ก๊าซได้โดยตรง โดยจ่ายค่าบริการผ่านท่อในราคาที่เป็นธรรม)

2.5) ในขณะเดียวกันรัฐบาล ได้เห็นความสำคัญของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระดูแลกิจการสาธารณูปโภค โดยคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2543 เห็นชอบแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อใช้ประกอบการในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ รวมทั้งสาขาพลังงาน ต่อมาได้มีการยกร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ตามแนวทางที่ ครม. ได้เห็นชอบและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 เห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว โดยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงาน (ไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ) เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน ป้องกันการผูกขาด และคุ้มครองผู้บริโภค ในขณะที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ

2.6) ภายหลังจากเปลี่ยนรัฐบาลในปี 2544 ได้มีการชะลอการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. และทบทวนแผนการปรับ โครงสร้างกิจการไฟฟ้างดงกล่าว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีแผนที่จะนำรัฐวิสาหกิจเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ โดย กฟผ. กฟน. และ กฟภ. มีกำหนดการจดทะเบียน และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ภายในไตรมาสที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 ของปี 2547

ตามลำดับ ทั้งนี้ รัฐบาลยังไม่ได้กำหนดโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่ชัดเจน แต่มีความเป็นไปได้ที่จะนำ การไฟฟ้าทั้ง 3 รวมเข้าด้วยกันเป็นองค์กรเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน และไม่มีองค์กรกำกับ ดูแลอิสระสาขาพลังงาน

2.7) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้มีหนังสือลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ เรื่อง “ขอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการปรับ โครงสร้างกิจการพลังงาน ภายใต้อำนาจ พ.ร.บ. การประกอบกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ” โดยมีเนื้อหาสำคัญ คือ มูลนิธิเพื่อ ผู้บริโภค ในฐานะที่เป็นองค์กรภาคประชาชนองค์กรหนึ่งมีความกังวลในการดำเนินการปรับ โครงสร้าง กิจการไฟฟ้าฯอย่างสูง เนื่องจากกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ เป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งชาติและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับจำนวนมหาศาล แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้บัญญัติให้องค์กร อิสระเข้ามา ควบคุมดูแลด้านนี้ จึงขอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อตรวจสอบแผนการปรับ โครงสร้าง กิจการพลังงานฯ ที่ฝ่ายบริหารกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระด้านไฟ ฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ที่มีความอิสระจากภาครัฐและภาครัฐกิจอย่างแท้จริง และการใช้อำนาจจะต้องมีความ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และภาครัฐและภาคประชาชนมีส่วนร่วมทุกกระบวนการ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อ ประชาชนอย่างแท้จริง

2.8) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชน ถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนในกรณีกิจการพลังงาน แต่เนื่องจาก พลังงานโดยเฉพาะไฟฟ้า เป็นบริการสาธารณูปโภค และปัจจัยพื้นฐานหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวม ทั้งการจัดการยังมีผลกระทบต่อทั้งด้านสังคม และเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การพิจารณาจัดตั้งองค์กรกำกับ ดูแลสาขาพลังงานที่เป็นอิสระจึงสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช 2540

3. ประเด็นปัญหาที่คณะทำงานฯ เสนอให้พิจารณาดังนี้

3.1) ในเชิงยุทธศาสตร์

ไฟฟ้าเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวัน และเป็นสิ่งสำคัญพื้นฐานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (ก๊าซธรรมชาติมากกว่าร้อยละ 70 ใช้เพื่อการผลิตไฟฟ้า การจัดการไฟฟ้าจึงเป็นตัวกำหนดการจัดการจัดหา ก๊าซ ธรรมชาติ) ยุทธศาสตร์การพัฒนาของกิจการไฟฟ้าในช่วงที่ผ่านมาเน้นการจัดการแบบรวมศูนย์และความ มั่นคงในการจัดหาเพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าเป็นหลัก ซึ่งส่งผลให้ประเทศสามารถขยายระบบ ไฟฟ้าได้อย่างรวดเร็ว โดยถือพื้นที่บริการไฟฟ้าครอบคลุมร้อยละ 90 ของหมู่บ้านทั่วประเทศไทย แต่ ณ วันนี้ประเทศไทยได้ผ่านจุดของการขยายตัวการใช้ไฟฟ้าอย่างรวดเร็วแล้ว หากไม่ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ ผลข้างเคียงจากการจัดหาจะทวีความรุนแรงขึ้น การขยายตัวของระบบไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติได้ก่อให้เกิด ผลกระทบทางด้านสุขภาพ สังคมและสิ่งแวดล้อม และการบริโภคพลังงานที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทาง เศรษฐกิจกลับจะกลายเป็นภาระต่อภาคเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศ

3.2) ด้านโครงสร้างเชิงบริหารนโยบายการกำกับดูแลและการดำเนินการ

การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานในปัจจุบันดำเนินการโดยกระทรวงพลังงานและหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ในบางกรณี รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการกลับดำเนินการทั้งการกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายด้วย ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน ขาดความชัดเจน และยากแก่การตรวจสอบ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้บริโภคม/ผู้ประกอบการอิสระไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น การบริการล่าช้า หรือข้อปฏิบัติทางด้านเทคนิคในการเชื่อมโยงระบบซึ่งกำหนดโดยการไฟฟ้า มีความยุ่งยากและก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น ผู้บริโภค/ผู้ประกอบการอิสระขาดช่องทางในการร้องเรียน ระบุข้อพิพาท และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.3) โครงสร้างเชิงระบบจากต้นน้ำถึงปลายน้ำ

โครงสร้างระบบการจัดการกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติมีลักษณะผูกขาดและรวมศูนย์ ภายใต้ระบบนี้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือก รัฐวิสาหกิจจึงสามารถส่งผ่านภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ บวกกำไรให้แก่ผู้บริโภค นอกจากนี้ ภายใต้โครงสร้างที่ผูกขาดได้รับการแข่งขัน การไฟฟ้าขาดแรงกระตุ้นในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการเลือกใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง อีกทั้งยังใช้สิทธิผูกขาดในการกีดกันชุมชนและผู้ประกอบการรายอื่นที่มีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรในท้องถิ่น ไม่ให้ใช้หรือเข้าถึงระบบเครือข่ายพลังงาน

3.4) นโยบายการพัฒนาพลังงานและการจัดการพลังงานโดยท้องถิ่น

ประเทศไทยมีทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนมากมาย ในรูปของเศษวัสดุเหลือใช้และของเสียจากภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม พลังงานน้ำขนาดเล็ก ลม และแสงอาทิตย์ ซึ่งหากชุมชนและท้องถิ่น หรือธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก สามารถนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า จะก่อให้เกิดประโยชน์มากมายต่อประเทศ ซึ่งรวมถึงการลดมลพิษ และปัญหาจากโครงการเชื้อเพลิงฟอสซิลขนาดใหญ่ การกำจัดและการลดมลพิษจากเกษตรและอุตสาหกรรม การสร้างและกระจายรายได้สู่ชุมชนและเกษตรกร การลดการพึ่งพิงเชื้อเพลิงนำเข้าซึ่งสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศ และชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการพลังงาน อย่างไรก็ตาม นโยบายการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน การอนุรักษ์พลังงานและการจัดการพลังงานโดยท้องถิ่นของรัฐที่ผ่านมาเน้นโครงการเป็นหลักและขาดการพิจารณาภาพรวม และการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ผลของการสนับสนุนจึงไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยพลังงานหมุนเวียนถูกนำมาใช้ในการผลิตไฟฟ้า คิดเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 1 ของเชื้อเพลิงทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า

4. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.1) ยุทธศาสตร์

การพัฒนาและจัดการพลังงานไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน มีกระบวนการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ โดยมีการจัดหาที่เพียงพอสมมูลกับความต้องการใช้ และมีความหลากหลายของเชื้อเพลิง แหล่งผลิตและเทคโนโลยีที่เลือกใช้ ตลอดจนการบริโภคที่ประหยัด คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ

4.2) โครงสร้างเชิงบริหารนโยบาย การกำกับดูแล และการดำเนินการ

1) ให้แยกบทบาทการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการปฏิบัติการ ออกจากกัน อย่างชัดเจน โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระสาขาพลังงาน เพื่อเป็นผู้กำกับสิทธิผูกขาด ในกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ให้มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันทุกฝ่าย

2) องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีหลักประกันในความเป็นกลาง สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค ให้ความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน มีทรัพยากรเพียงพอ ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม และไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง

3) ในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ให้มีการยกร่าง พ.ร.บ. การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล กิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ โดยร่าง พ.ร.บ. ตั้งอยู่บนหลักการดังนี้

(1) ประกันสิทธิพื้นฐานของผู้บริโภค ผู้ประกอบการและประชาชน อาทิ สิทธิในการได้รับบริการในราคาที่เหมาะสม สิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้น

(2) ให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้บริโภค ชุมชนท้องถิ่นและผู้ประกอบการอิสระ ในการเข้าถึง ใช้และจัดการด้านไฟฟ้า ภายใต้กฎ กติกา ที่ดูแลความมั่นคงและความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าและ ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(3) เป็นไปตามแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2542 เห็นชอบตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเสนอ

ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 สามารถนำมาปรับปรุงใหม่ ให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้น

4.3) โครงสร้างเชิงระบบ

ปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ เพื่อแก้ปัญหาการผูกขาด และเพิ่มประสิทธิภาพและประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยดำเนินการดังนี้

1) แยกกิจการการผลิตไฟฟ้า (Generation) ออกจากกิจการระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) ซึ่งปัจจุบันกิจการทั้งสองอยู่ภายใต้การดูแลของ กฟผ. เพียงหน่วยงานเดียว ในการแยกดังกล่าว ให้รวมถึง การแยกด้านทรัพย์สิน การบริหาร และทางกฎหมาย ทั้งนี้ กิจการระบบส่งไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะผูกขาด ธรรมชาติให้อยู่ในความดูแลของรัฐ และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจน เพื่อสาธารณประโยชน์

2) ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า ภายใต้การดูแลของรัฐ ควรแยกเป็นอิสระในที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าการสั่งการเดินเครื่องและวางแผนการลงทุนในระบบไฟฟ้า เป็นไปด้วยความอิสระและเป็นกลาง

3) แยกกิจการการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail) (การจัดหาไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า การจัดเก็บค่าไฟ บริการลูกค้าและจดหน่วยมิเตอร์) ออกจากกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) (สายไฟฟ้าตามถนน และสถานีไฟฟ้าต่างๆ) ซึ่งในปัจจุบันกิจการทั้งสองอยู่ภายใต้การดูแลของ กฟน. และ กฟภ. ในการแยกดังกล่าวให้รวมถึงการแยกด้านทรัพย์สิน การบริหาร และทางกฎหมาย ทั้งนี้ กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะผูกขาดธรรมชาติ ให้อยู่ในความดูแลของรัฐ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจน เพื่อสาธารณประโยชน์

4) นโยบายการนำรัฐวิสาหกิจเข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนกิจการการผลิตไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะที่ดำเนินการเชิงธุรกิจ และแข่งขันได้ ส่วนกิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และ โรงไฟฟ้าพลังน้ำ (เขื่อน) ของ กฟผ. นั้น ให้อยู่ในความดูแลของรัฐ (ไม่ควรดำเนินการในเชิงธุรกิจและไม่ควรนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ฯ) เพื่อคงลักษณะการดำเนินการสาธารณูปโภคของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ

5) เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ และผู้บริโภคม มีสิทธิในการใช้ และการเข้าถึงระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และระบบท่อก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเดิมถูกผูกขาดโดยการไฟฟ้าและ บมจ.ปตท. ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนากิจการไฟฟ้า และก๊าซธรรมชาติเป็นไปเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศและเพื่อความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

4.4) โครงสร้างเชิงนโยบาย การพัฒนาพลังงาน และการจัดการพลังงานโดยท้องถิ่น

ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(SMEs) มีส่วนร่วมในการจัดการพลังงานและผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ชยะ และวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรและอุตสาหกรรม โดยอาจพิจารณาดำเนินการภายใต้ชื่อโครงการ “1 ตำบล 1 เมกะวัตต์ (MW)”

เพื่อให้นโยบายการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลควรพิจารณามาตรการดังต่อไปนี้อย่างจริงจัง

1) กำกับสิทธิผูกขาดของการไฟฟ้า เพื่อไม่ให้การไฟฟ้า ใช้สิทธิผูกขาดในการกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น มาตรการนี้ รัฐบาลสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องใช้เงินภาษีอุดหนุน แต่จะต้องผลักดันอย่างจริงจัง เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ และกระจายอำนาจการจัดการ โดยปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าควบคู่ไปด้วย

2) ให้การสนับสนุนทั้งด้านความรู้ทางเทคนิค และทางการเงิน ในรูปของ เงินอุดหนุน การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร แล้วแต่ความเหมาะสม เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น ชยะ และวัสดุเหลือใช้ ในการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง หรือขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย