

มาตรการเสริมเพื่อการเข้าถึงโครงข่ายที่เสมอภาคและเท่าเทียมของ  
ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ไม่ได้เป็นเจ้าของโครงข่าย (Third-Party Access - TPA)  
เพื่อส่งเสริมการแข่งขันและใช้พลังงานทดแทนภายใต้พระราชบัญญัติ  
ประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

The additional mechanisms for Third-Party Access  
in Energy Industry Act 2007 to facilitate competition  
and renewable energy usage

ชัยวัฒน์ ม่วงแก้ว

*Chaiwat Muangkeaw*

อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด  
สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการอนุญาตตุลาการ 2 สำนักงานยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาตตุลาการ  
สำนักงานอัยการสูงสุด  
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 5 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

Provincial Chief Public Prosecutor *attached to the Office of the Attorney General*  
The Executive Director's Office of Arbitration 2, Department of Civil Dispute Settlement  
and Arbitration,  
Office of the Attorney General Rajaburi Direkridhi Building (5th fl), Government Complex,  
Chaeng Watthana Road, Lak Si, Bangkok 10210, Thailand  
Corresponding author E-mail: c.muangkeaw@gmail.com

(Received: May 5, 2021; Revised: September 21, 2021; Accepted: October 15, 2021)

---

### บทคัดย่อ

การศึกษาชิ้นนี้มีจุดประสงค์เพื่อเสนอแนะมาตรการเสริมการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงโครงข่ายพลังงานของผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยที่ไม่มีโครงข่ายไฟฟ้าเป็นของตนเอง ที่ได้รับการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 จากการศึกษาข้อมูลของธนาคารโลกพบว่าการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงโครงข่ายพลังงานของผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยที่

ไม่มีโครงข่ายไฟฟ้าเป็นของตนเองมีขึ้นเพื่อสนับสนุนและคุ้มครองการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการอื่นควบคู่ไปด้วย กล่าวคือ การแบ่งแยกอำนาจความเป็นเจ้าของที่สามารถควบคุมโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการไฟฟ้าในส่วนอื่น (Unbundling) เช่น การผลิต หรือ จัดเก็บไฟฟ้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการการแข่งขันของกิจการไฟฟ้า<sup>1</sup> และการสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนที่เป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ การแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า จากการศึกษาพบว่านอกจากการเพิ่มระบบผู้ซื้อไฟฟ้าหลายราย การแยกอำนาจในการบริหารโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการอย่างอื่น โดยการโอนกรรมสิทธิ์ในโครงข่ายไฟฟ้าให้แก่หน่วยงานอื่นเป็นผู้รับผิดชอบ จากนั้นจึงให้เอกชนเข้ามาประมูลใบอนุญาตเพื่อให้สิทธิเป็นผู้บริหารโครงข่ายไฟฟ้าภายใต้การกำกับกิจการของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ในฐานะเป็นหน่วยงานควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า นอกจากเป็นแนวทางที่ทำให้รัฐได้รับประโยชน์จากรายได้ในการประมูลใบอนุญาตบริหารโครงข่ายแล้ว ในขณะเดียวกันก็เป็นการลดภาระการกำกับกิจการของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน โดยใช้กลไกตลาดที่ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องบริหารโครงข่ายให้ได้รับประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นแล้วการสร้างข้อบังคับในการควบคุมโครงข่ายไฟฟ้าที่มีแนวทางที่ชัดเจนแน่นอนให้ประโยชน์เพิ่มเติมหากสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด เช่น ส่งเสริมให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบมากขึ้น หรือในทางกลับกันหากไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนด ผู้บริหารโครงข่ายอาจต้องรับผิดชอบในเบี้ยปรับ เป็นต้น<sup>2</sup> เพื่อจูงใจให้ผู้บริหารโครงข่ายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เพิ่มเติมด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านอื่น ๆ ที่กำหนดได้โดยใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

**คำสำคัญ :** พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550, การเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง (TPA), คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, พลังงานทดแทน, การแข่งขัน, การควบคุมกำกับแบบจูงใจ

<sup>1</sup> Ignacio Anchustegui, "Transmission Networks in Electricity Competition: Third-Party Access and Unbundling – A transatlantic Perspective (2017)" [online] Available from : <https://ssrn.com/abstract=3159458>. [30 April 2021], p.1.

<sup>2</sup> OFGEM, "Guide to the RIIO-ED1 electricity distribution price control (2017)" [online] Available from : [https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2017/01/guide\\_to\\_riioed1.pdf](https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2017/01/guide_to_riioed1.pdf). [16 June 2021], p.35.

## Abstract

The purpose of this study is to suggest measures to enhance the protection of Third-Party Access (TPA) rights of non-grid power producers, that has been certified in Section 80 of the Energy Industry Act, B.E. 2550 (2007). The study from World Bank papers found that merely the Third-Party Access (TPA) provisions are not adequate to promote the competition in the electricity industry. In parallel, the provisions might not support electricity generation from renewable energy as recognised internationally. Separation of ownership in the electricity network from the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) is one of the measures utilised to promote the competition in the electricity industry. Apart from establishing a multi-buyer model, the study showed that such an approach could allow private individuals to bid for a license to grant the right to be a network operator under the Energy Regulatory Commission (ERC) supervision as regulator authority. The paradigm will enable the state to benefit from revenues in the auction of network management licenses. Simultaneously, the regime reduces the regulatory burden of the Energy Regulatory Commission (ERC) through a market mechanism that the licensee must manage the network cost-efficiently to get the most profitable outcome. The network regulations, in addition, are required to provide additional benefits if different objectives could be achieved, such as encouraging generators from renewable energy and vice versa. Network administrators may be responsible for a penalty in such a situation. The regime aims to motivate network operators to achieve additional environmental objectives and other aspects that can be determined using the most cost-effective manner.

**Keywords:** Energy Industry Act 2007, Third Party Access (TPA), Energy Regulatory Commission (ERC), Renewable Energy, Competition, Incentive regulation

## 1. บทนำ

สถานการณ์ที่ทุกประเทศต้องประสบคือการเลือกทิศทางการพัฒนากิจการพลังงานว่าจะมุ่งเน้นที่ด้านของ ความมั่นคงทางพลังงาน (Energy Security) หรือสงวนรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) เป็นสำคัญ ต้นทุนทางพลังงานที่ถูกที่สุดอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ยากจะทำให้กลับคืนมาดังเดิม ซึ่งความเสื่อมถอยของสิ่งแวดล้อมนี้เองไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น เพราะผลกระทบในเรื่องดังกล่าวมีอยู่ในวงกว้าง (Transboundary Effect) พันธกรณีระหว่างประเทศจึงเข้ามามีความสำคัญ ทำให้แนวทางการใช้พลังงานของประเทศต่าง ๆ ในโลกเปลี่ยนแปลงไปจากการใช้พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานแบบดั้งเดิม (Conventional Energy) ไปสู่การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน (Renewable Energy) ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งการปรับเปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้พลังงานดังกล่าวย่อมอนุมานได้ว่าทำให้ต้นทุนผลิตพลังงานไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้น<sup>3</sup> สำหรับประเทศไทยนั้น คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นหน่วยงานที่กำกับกิจการไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือการควบคุมโครงข่ายไฟฟ้า (Transmission Network) อันเป็นระบบโครงสร้างพื้นฐานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่มีความสำคัญในการนำพลังงานไฟฟ้าจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภค โดยลักษณะของการผูกขาด (Monopolies) โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว การมีแนวทางในการควบคุมการเข้าถึงโครงข่ายที่เสมอภาคและเท่าเทียมของผู้ผลิตไฟฟ้าที่ไม่ได้เป็นเจ้าของโครงข่าย (Third-Party Access - TPA) จึงมีความสำคัญ<sup>4</sup> เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ หรือขัดขวางการเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่นที่ไม่ได้มีโครงข่ายไฟฟ้าเป็นของตนเอง โดยการรับประกันสิทธิในการเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าที่เท่าเทียมนี้เองอาจเป็นการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานทดแทนอีกประการหนึ่งด้วย<sup>5</sup> ซึ่งปกติแล้วผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยจากพลังงานทดแทนมักจะใช้โครงข่ายต่อกับระบบส่งของการไฟฟ้า

---

<sup>3</sup> R.E.H. Sims et al, "Energy Supply: The Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change 2007" [online] Available from: <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter4.pdf> [16 June 2021], p. 265.

<sup>4</sup> GRÄPER, F., SCHOSER, C., "Third Party Access" in **EU Energy Law, - The Internal Energy Market Vol 1**, eds, Jones C. (Claeys & Casteels 2016), para. 3.2 and PFAFFENBERGER, W., SIOSHANSI, F.P., "A Comparison of Market Structure and Regulation Between US and European Utility Markets" in **Handbook Utility Management**, eds. Bausch, A., Schwenker, B. (Springer, 2009), p. 633-634.

<sup>5</sup> OECD, "Competition Policy in the Electricity Sector (2002)", [online] Available from: <https://www.oecd.org/daf/competition/sectors/6095721.pdf>. [16 June 2021], p.68.

ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แต่เป็นระบบจำหน่ายของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) อย่างไรก็ตามการควบคุมการเข้าถึงโครงข่ายที่เสมอภาคและเท่าเทียมเพื่อผู้ผลิตไฟฟ้าที่ไม่ได้เป็นเจ้าของโครงข่าย (Third-Party Access - TPA) แต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอในการเสริมสร้างการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าได้อย่างแท้จริง แม้แต่ในระบบของการบริหารโครงข่ายไฟฟ้าที่เป็นกิจการของรัฐ การแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ (Ownership Unbundling) ในโครงข่ายไฟฟ้าและการเปลี่ยนผ่านระบบซื้อขายไฟฟ้าแบบเดิม คือ ระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว ไปสู่ผู้ซื้อไฟฟ้าหลายรายจึงมีความจำเป็นที่ต้องนำมาปรับใช้ในฐานะมาตรการเสริมควบคู่กับการออกแบบข้อบังคับที่ใช้ควบคุมการบริหารจัดการโครงข่ายไฟฟ้า (Network Regulation) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าและช่วยพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้าให้สามารถสมฤทธิ์เป้าหมายในการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนโดยหลีกเลี่ยงผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อผู้ใช้ไฟฟ้าในระยะยาวให้เหลือน้อยที่สุด<sup>6</sup>

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างโครงข่ายไฟฟ้า การแข่งขัน และอำนาจหน้าที่ของ กกพ.

โครงข่ายไฟฟ้าถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานอย่างหนึ่งที่รัฐให้เงินอุดหนุน หรือลงทุนก่อสร้างเองเป็นหลัก โดยจะมีหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้างดงามภายใต้ความคิดพื้นฐานที่ว่ากิจการดังกล่าวเป็นการจัดหาบริการสาธารณะปโภคอย่างหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้ในราคาที่เป็นธรรม<sup>7</sup> ประกอบกับกิจการดังกล่าวต้องการเงินลงทุนสูงยากที่จะหาจุดคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในเวลาอันสั้น ทำให้เอกชนไม่มีความต้องการเข้ามาดำเนินการดังกล่าวแทนหน่วยงานของรัฐ หรือคู่ขนานไปกับหน่วยงานของรัฐ<sup>8</sup> ด้วยลักษณะการผูกขาดทางธรรมชาติเช่นนี้ทำให้รัฐจำเป็นต้องใช้อำนาจทางมหาชนเข้ามาควบคุมเพื่อให้บริการสาธารณะดังกล่าวมีความเสมอภาค<sup>9</sup> และป้องกันมิให้ผู้ประกอบการได้กำไรมากเกินไปจนสมควรโดยอาศัยโอกาสในการเป็นเจ้าของมีอำนาจควบคุมโครงข่ายไฟฟ้า โดยให้ผู้บริโภคแบกรับภาระดังกล่าว กล่าวคือ รัฐต้องคุ้มครองให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงบริการด้านไฟฟ้าอย่างทั่วถึงและเพียงพอ โดยควบคุมราคาให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดที่มีการแข่งขัน พร้อมไปกับการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการมาลงทุนในกิจการดังกล่าว

<sup>6</sup> มาตรา 7 พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

<sup>7</sup> อาจเห็นแนวความคิดดังกล่าวได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 56

<sup>8</sup> Ignacio Anchustegui, n1, p.1.

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), หน้า 44.

ที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก อันจะเป็นการผลักดันให้ผู้ประกอบการลงทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต และบริการให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจอย่างถึงที่สุดอีกด้วย<sup>10</sup>

โดยทั่วไปแล้วหากผู้ผลิตไฟฟ้าเป็นเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้าด้วย ผู้ผลิตไฟฟ้ารายดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะใช้ความได้เปรียบทางธุรกิจจากการเป็นเจ้าของโครงข่ายเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่น หรือกีดกันมิให้ผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่นเข้ามาแข่งขันแสวงหากำไร<sup>11</sup> อันจะส่งผลต่อราคาต่อหน่วยของไฟฟ้าถูกลง<sup>12</sup> กล่าวคือ เมื่อมีผู้เข้ามาแข่งขันในกิจการไฟฟ้ามากขึ้น จะทำให้ผู้ประกอบการแต่ละรายจำเป็นต้องพัฒนาและบริหารการดำเนินกิจการให้มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมากที่สุด ซึ่งเมื่อพิจารณาตามระบบโครงสร้างตลาดไฟฟ้าของประเทศไทยจะพบว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว ที่มีใบอนุญาตเป็นผู้ผลิตและเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าในเวลาเดียวกัน<sup>13</sup> จากข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจเห็นได้ว่าการบัญญัติรับรองให้ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าที่ไม่มีโครงข่ายของตนเองสามารถเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) นั้นในทางปฏิบัตินอกจากเป็นการยากที่ผู้ขายไฟฟ้ารายย่อยจะร้องเรียนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เกี่ยวกับปัญหาการเข้าถึงโครงข่ายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต่อ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) แล้วกระบวนการดังกล่าวยังไม่อาจส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าอีกทั้งไม่ได้ส่งเสริมให้มีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนมากขึ้นอีกด้วย

## 2.1 ความสัมพันธ์ของการควบคุมการเชื่อมต่อโครงข่ายไฟฟ้าภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 กับระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว (Single Buyer Model)

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องประกอบกิจการพลังงานอย่างเป็นธรรม และจะเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมไม่ได้” และ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 81 ก็ยังบัญญัติรับรองให้ “ผู้ประกอบกิจการพลังงานที่ไม่มีโครงข่ายของตนเองมีสิทธิใช้และ

<sup>10</sup> ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2556, หน้า 22.

<sup>11</sup> David Parker and Sally Van Siclen, “OECD Perspective on Competition Policy and Regulatory Reform in the Electricity Market,” in *Oil-Gas and Energy Law Intelligence* (2003), p.49.

<sup>12</sup> Ignacio Anchustegui, n1, p.1.

<sup>13</sup> คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, “รายชื่อผู้ได้รับอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า กุมภาพันธ์ 2564” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [http://app04.erc.or.th/ELicense/Licenser/05\\_Reporting/504\\_ListLicensing\\_Columns\\_New.aspx?LicenseType=2](http://app04.erc.or.th/ELicense/Licenser/05_Reporting/504_ListLicensing_Columns_New.aspx?LicenseType=2) [27 เมษายน 2564]

เชื่อมต่อโครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายพลังงาน ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดที่ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานกำหนด”

ในกรณีที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน ระบบเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน และข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงานไม่เป็นไปตามหลักการตามมาตรา 81<sup>14</sup> ให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตที่ออกข้อกำหนดดังกล่าวแก้ไขหรือปรับปรุงข้อกำหนดให้เป็นไปตามมาตรา 81 ได้<sup>15</sup> ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการพลังงานหรือผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายพลังงานเห็นว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน และข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงานไม่เป็นไปตามหลักการในมาตรา 81 ให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการพลังงานยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้<sup>16</sup>

การออกระเบียบภายในของหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ตามกฎหมายอาจเห็นได้ในกรณีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่เป็นหน่วยงานรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับประกาศของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กล่าวคือ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 81 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 31 (2) ที่ให้อำนาจ

---

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 81 วรรคสอง บัญญัติว่า “ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งต้องประกอบด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน และข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงาน โดยข้อกำหนดต้องยึดถือหลักการ ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่กระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย และคุณภาพของระบบพลังงาน
- (2) ไม่ทำให้ผู้ใช้พลังงานและส่วนรวมเสียประโยชน์
- (3) ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่น
- (4) ข้อกำหนดทางเทคนิค ณ จุดที่มีการใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานต้องชัดเจนมีความเป็นไปได้ในทางเทคนิค และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานเกินสมควร
- (5) มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานและผู้ให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานที่ชัดเจน
- (6) ลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องไม่ทำให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานเสียประโยชน์หรือเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขันกับผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่น

<sup>15</sup> มาตรา 81 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

<sup>16</sup> มาตรา 82 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

ผู้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ซึ่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ได้ยกเลิกระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยข้อกำหนดการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนานกับระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2546 และได้ออกระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 25 ธันวาคม 2551 แทนระเบียบเดิม ซึ่งระเบียบนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นต่อด้านเทคนิคการออกแบบ รายละเอียดทางเทคนิคของอุปกรณ์ไฟฟ้า และมาตรฐานการติดตั้ง สำหรับผู้ขอใช้บริการที่จะต้องปฏิบัติตาม หากมีความประสงค์จะเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค<sup>17</sup> ได้แก่ ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก, ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก, ผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้า และผู้ประกอบการไฟฟ้ารายอื่น<sup>18</sup>

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยไม่มีการแข่งขันในกิจการค้าส่งไฟฟ้า ด้วยเหตุว่าภายใต้ระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวในเขตพื้นที่นครหลวงและส่วนภูมิภาคตามลำดับ ผู้ผลิตไฟฟ้าต้องขายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว<sup>19</sup> อีกทั้งภายใต้ระบบกฎหมายปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีการแข่งขันอย่างแท้จริงในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เนื่องจากผู้ใช้ไฟฟ้าส่วนใหญ่ของประเทศไทยไม่มีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกหลายรายโดย การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นเจ้าของสายส่ง และประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า<sup>20</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าหลักจากเอกชนแต่เพียงผู้เดียว<sup>21</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่าเอกชนไม่อาจซื้อขายไฟฟ้าระหว่างกันเองได้โดยตรง จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงอาจเห็นได้ว่าแม้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 จะรับรองสิทธิให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนมีสิทธิใช้สายส่งไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือการรับรองสิทธิให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ามีสิทธิใช้และเชื่อมต่อสายส่งไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ย่อมไม่อาจทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการผลิต การค้าส่งและการค้าปลีกไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>17</sup> ข้อ 2.1 ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า พ.ศ.2551

<sup>18</sup> ข้อ 2.2 ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า พ.ศ.2551

<sup>19</sup> ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย. หน้า 92.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>21</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “ข้อมูลเกี่ยวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [https://www.egat.co.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=140&Itemid=178](https://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=140&Itemid=178) [28 เมษายน 2564]

## 2.2 ข้อจำกัดของระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวและเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าก่อให้เกิดปัญหาด้านการแข่งขันที่ส่งผลกระทบต่อราคาพลังงาน

กิจการสายส่งและโครงข่ายไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ จึงจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่กำกับกิจการไฟฟ้าและกำกับกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าเพื่อให้กิจการที่มีลักษณะโดยพื้นฐานเป็นการผูกขาดเช่นนี้สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าโดยเฉพาะในกิจการผลิตไฟฟ้า<sup>22</sup> ซึ่งการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนใด มีส่วนสำคัญต่อผลประโยชน์ที่จะตกแก่ผู้บริโภคในระยะยาวทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการลดราคาค่าไฟ ส่งเสริมนวัตกรรม เพิ่มประสิทธิภาพของการบริการ เร่งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของกิจการไฟฟ้า และส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน<sup>23</sup> นอกจากนี้การแข่งขันในระดับค้าส่งไฟฟ้าย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้กรอบของระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวในปัจจุบัน<sup>24</sup> แม้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าแก่ กฟผ. ภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว (Power Purchasing Agreement : PPA) และเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่มีการประกันรายได้แก่นักลงทุนเอกชน โดยมีการประกันราคาผ่าน การกำหนดโครงสร้างในการรับซื้อไฟฟ้า ซึ่งจะมีการจ่ายค่าพลังงานให้เท่ากับต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้น (Marginal Cost) ของโรงไฟฟ้าที่ดำเนินการอยู่เดิม และจะมีการจ่ายค่าความพร้อมในการจำหน่าย (Availability Payment) ให้กับผู้ผลิตไฟฟ้า<sup>25</sup>

นอกจากนี้ในแง่ของโครงสร้างค่าไฟฟ้าของประเทศไทยก็ประกอบด้วยค่าไฟฟ้าพื้นฐาน (Base Tariff) ซึ่งมีที่มาจากค่าลงทุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบสายส่ง ระบบจำหน่าย ค่าบำรุงรักษา ค่าบริหารจัดการ (OM and A) และค่าตอบแทนการลงทุนของการไฟฟ้า<sup>26</sup> และค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติ (FT) ซึ่งประกอบด้วยประมาณการการใช้เชื้อเพลิงโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ประมาณการค่าซื้อไฟฟ้าจากเอกชน และประมาณการค่าใช้จ่ายตามนโยบายรัฐ เช่น เงินส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า (Adder) และเงินนำส่งเข้ากองทุนพัฒนาระบบ

<sup>22</sup> D. Bauknecht and J-P Voß, “Network Regulation”, Chapter 8 in *Innovation for Sustainable Electricity Systems: Exploring the Dynamics of Energy Transitions*, eds. Praetorius, B. et al, (Physica-Verlag: Heidelberg, 2009), p.191.

<sup>23</sup> OECD, n5, p.68.

<sup>24</sup> ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย. หน้า 92.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>26</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “ค่า FT กับการปรับปรุงอัตราไฟฟ้าใหม่” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [https://www.egat.co.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=364&Itemid=217](https://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=364&Itemid=217) [28 เมษายน 2564]

ไฟฟ้าเพื่อการพัฒนาหรือพื้นที่ลงทุนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของโรงไฟฟ้า<sup>27</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าค่าไฟฟ้ารวมที่ผู้ใช้ไฟฟ้าของประเทศไทยต้องรับผิดชอบจะประกอบด้วยค่าไฟฟ้าฐานมารวมกับค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติและภาษีมูลค่าเพิ่ม<sup>28</sup>

จากองค์ประกอบของค่าไฟฟ้างี้ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงสามารถตั้งสมมุติฐานได้ว่าหากมีผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ซื้อไฟฟ้าหลายรายจะเป็นการเพิ่มการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า โดยการแข่งขันในกิจการไฟฟ้านี้เองจะมีความสำคัญในการคิดคำนวณอัตราค่าไฟฟ้า ตลอดจนคุณภาพของการบริการซึ่งล้วนแต่จะมีผลต่อค่าไฟฟ้าต่อหน่วยที่อาจสูงขึ้นหรือต่ำลง อันจะเป็นภาระที่ผู้บริโภคต้องแบกรับในท้ายที่สุด<sup>29</sup> โดยผู้เขียนจะขอกล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 3.1

พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 กำหนดแนวทางในการปรับเปลี่ยนกรอบอัตราค่าบริการไว้หลายประการ เช่น ในส่วนของค่าไฟฟ้านั้น เมื่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) เห็นชอบในแนวทางหรือแนวนโยบายอย่างใดแล้ว คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีอำนาจในการควบคุมกำกับอัตราค่าบริการให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางดังกล่าว<sup>30</sup> เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน เทคโนโลยี หรือเหตุอื่นและผู้รับใบอนุญาตได้ยื่นคำร้องขอปรับอัตราค่าบริการต่อ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีดุลยพินิจพิจารณาปรับอัตราค่าบริการให้เหมาะสมได้<sup>31</sup> ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้รับใบอนุญาตและผู้ใช้พลังงาน ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สะท้อนต้นทุนของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ คำนึงถึงผู้ด้อยโอกาส กระจายความเจริญด้านกิจการไฟฟ้าสู่ภูมิภาค มีวิธีการคิดคำนวณอัตราค่าบริการที่ชัดเจน โปร่งใส และมีประกาศเผยแพร่<sup>32</sup> ทั้งห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าเรียกเก็บอัตราค่าบริการเกินกว่าที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้กำหนดไว้<sup>33</sup>

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>28</sup> ปิติ เอี่ยมจรรย์ลาภ. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย. หน้า 92.

<sup>29</sup> ไทยพีบีเอส, “กกพ. ผู้ขาดการผลิตไฟฟ้าคือทางออก? (9 กรกฎาคม 2562)” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://news.thaipbs.or.th/content/281546> > [15 มิถุนายน 2564]

<sup>30</sup> มาตรา 66 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

<sup>31</sup> มาตรา 69 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

<sup>32</sup> มาตรา 65 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

<sup>33</sup> มาตรา 71 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

กรณีดังกล่าวเห็นได้จากการประชุมของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ครั้งที่ 47/2561 (ครั้งที่ 548) ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2561 ที่เห็นชอบกับแนวทางในการปรับประมาณการค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติให้สอดคล้องกับภาวะการณปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต และกำหนดให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินมาตรการเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการต้นทุนเชื้อเพลิงที่จำเป็นในการผลิตไฟฟ้า (Generation MIX) โดยให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ศึกษาประเด็นความเสี่ยงของสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติที่มีเงื่อนไข Take or Pay<sup>34</sup> และการประชุมของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ครั้งที่ 52/2561 (ครั้งที่ 553) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561 คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้เห็นชอบให้นำค่าใช้จ่ายจากการลงทุนที่ต่ำกว่าแผนของการไฟฟ้าทั้งสามแห่ง ปี 2557 - 2558 มาปรับลดค่าไฟฟ้าแก่ประชาชนผ่านค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติที่เรียกเก็บในเดือนมกราคมถึงเมษายน 2562<sup>35</sup>

จากข้อเท็จจริงข้างต้น แม้ว่ารัฐมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่พึงต้องจัดหาบริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชน ซึ่งการจัดหาไฟฟ้าถือเป็นบริการสาธารณูปโภคอย่างหนึ่งที่รัฐไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องการแสวงหากำไรเช่นกลไกตลาดในภาคเอกชน แต่รัฐมีแนวคิดของงานบริการสาธารณะรวมอยู่ด้วยเพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมในราคาที่เป็นธรรม<sup>36</sup> โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการสร้างและบริหารโครงข่ายพลังงาน<sup>37</sup> แต่ค่าไฟฟ้าที่ไม่ได้กำหนดโดยอาศัยกลไกตลาดย่อมไม่สะท้อนต้นทุน และไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในระยะยาวอย่างเต็มที่ เพราะการกำหนดค่าไฟฟ้าในปัจจุบันอาศัยเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จัดทำเพื่อให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) มีสภาพคล่องทางการเงินที่เพียงพอในการพัฒนางานในความรับผิดชอบต่อไปในอนาคต และมีเงินทุนเพียงพอในการจ่ายคืนหนี้เงินต้นพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งอาจอนุมานได้ว่าการดำเนินการของการไฟฟ้าของประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ หรือต้องมีการอุดหนุนค่าไฟฟ้าผ่านมาตรการของรัฐบาล หน่วยงานก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง โดยผู้รับผิดชอบต่อภาระทางการ

<sup>34</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, “สรุปการประชุมของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานประจำปีงบประมาณ 2562” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.erc.or.th/ERCWeb2/Upload/Document/สรุปผลการประชุมปี%202562.pdf> [28 เมษายน 2564]

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>36</sup> มาตรา 56 และ 75 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ประกอบ มาตรา 8 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

<sup>37</sup> Ignacio Anchustegui, n1, p.3.

เงินของหน่วยงานก็คือประชาชนผ่านทางภาษีที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บแล้วนำมาจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานด้วยการออกพระราชกำหนด<sup>38</sup> ตลอดจนการผลักระยะค่าใช้จ่ายผ่านการปรับราคาค่าไฟที่เพิ่มขึ้น<sup>39</sup>

### 2.3 ปัญหาการส่งเสริมผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนภายใต้การกำกับของ กกพ.

พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 8 ได้วางแนวนโยบายพื้นฐานว่าด้วยกิจการพลังงาน “ให้รัฐมีหน้าที่ในการ

(1) จัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการ มีคุณภาพ มีความมั่นคง และมีระดับราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยเน้นการใช้ประโยชน์และพัฒนาแหล่งพลังงานหมุนเวียนและพลังงานที่มีอยู่ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้าจากต่างประเทศ

(2) ส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า รวมถึงส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและระบบกระจายศูนย์ในการผลิตไฟฟ้าเพื่อลดการลงทุนในการใช้พลังงาน ลดต้นทุนทางด้านเชื้อเพลิงในกิจกรรมการผลิต และลดผลกระทบต่อด้านสุขภาพและผลกระทบต่อข้างเคียงอื่น ๆ จากการผลิตและใช้พลังงาน รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ.....”

การส่งเสริมการใช้พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานทดแทนนอกจากจะเป็นการขยายการเข้าถึงไฟฟ้าในท้องที่ห่างไกล เช่น การผลิตก๊าซชีวภาพจากท้องที่เลี้ยงปศุสัตว์ การใช้โรงไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ การใช้กังหันปั่นไฟฟ้าจากพลังงานลม หรือการใช้แสงแดดในการผลิตไฟฟ้าจากแผงเซลล์แสงอาทิตย์ (Photovoltaic Cell) แล้ว ยังเป็นการสร้างความมั่นคงทางพลังงานอีกประการหนึ่ง เนื่องจากการใช้ทรัพยากรที่หลากหลายในการผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับพลังงานของรัฐ แต่ในจำนวนพลังงานที่เท่ากันปกติแล้ว การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนจะมีต้นทุนที่สูงกว่าการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแบบดั้งเดิม<sup>40</sup> เช่น ถ่านหิน หรือก๊าซธรรมชาติ ดังนั้นการที่จะทำให้สามารถผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทนได้

<sup>38</sup> ไทโยสต์, “เคาะแล้ว รัฐช่วยค่าน้ำ-ไฟฟ้าต่ออีก 2 เดือนหนุนทำงานที่บ้าน (5 พฤษภาคม 2564)” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.thaipost.net/main/detail/101847> [15 มิถุนายน 2564]

<sup>39</sup> Ignacio Anchustegui, n1, p.3.

<sup>40</sup> Volker Oschmann, “Renewable Energy Sources in European Law: An Overview”, (2006) 6 JEEPL, p.478-479.

มากขึ้นจำเป็นที่ภาครัฐต้องมีกระบวนการในการส่งเสริมการลงทุน<sup>41</sup> อันจะเห็นได้จากมาตรการการคุ้มครองราคาไฟฟ้าที่ผลิตจากแหล่งพลังงานทดแทนโดยผู้ผลิตโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก และขนาดเล็กมาก<sup>42</sup> โดยผู้ผลิตไฟฟ้าดังกล่าวจะได้รับ “ส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า (Adder)” เพิ่มจากค่าไฟฟ้าปกติ ในกรอบระยะเวลาประมาณ 7 ปี<sup>43</sup> โดยส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้านี้ จะเป็นการกำหนดราคารับซื้อไฟฟ้าต่อหน่วยที่ให้เพิ่มเติมจากอัตราค่าไฟฟ้าพื้นฐานตามระเบียบการรับซื้อไฟฟ้ารวมกับค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติซึ่งฝ่ายนโยบายพลังงานจะมีการกำหนดอัตราส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้าให้เหมาะสมในแต่ละเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน<sup>44</sup>

อย่างไรก็ดี การส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนตามมาตรการส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า จะส่งผลให้ค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันค่าไฟฟ้าที่ผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนได้รับก็จะรวมค่าไฟฟ้าผันแปรอัตโนมัติอยู่แล้ว ทำให้ภาระของผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า ในประเด็นนี้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจึงมีข้อเสนอแนะให้ กำหนดราคาขายไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานทดแทน (Feed-in Tariffs) โดยกำหนดเป็นราคาขายไฟฟ้ารวมต่อหน่วยที่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในแต่ละเทคโนโลยี<sup>45</sup>

ทั้งนี้ จากที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าต้นทุนของการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนสูงกว่าการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแบบดั้งเดิม<sup>46</sup> เมื่อประกอบกับอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายของการไฟฟ้า (Wheeling Charge) ที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนต้องชำระหากต้องการใช้โครงข่าย

<sup>41</sup> R.E.H. Sims et al, n3, p.265.

<sup>42</sup> สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, “ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/private/vspp> [30 เมษายน 2564]

<sup>43</sup> สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, “การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.eppo.go.th/images/Power/pdf/vsppHistory.pdf> [30 เมษายน 2564]

<sup>44</sup> สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, “แนวทางการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Feed-in Tariffs” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [http://www.eppo.go.th/images/Power/pdf/FT-history/FiT\\_2558.pdf](http://www.eppo.go.th/images/Power/pdf/FT-history/FiT_2558.pdf) [30 เมษายน 2564]

<sup>45</sup> มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2553 (ครั้งที่ 131) วันที่ 28 มิถุนายน 2553 เห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการปรับปรุงแบบการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจาก พลังงานหมุนเวียนแบบ Adder เป็นแบบ Feed-in Tariff โดยกำหนดเงินสนับสนุนไว้ในโครงสร้างค่าไฟฟ้าฐานโดยกำหนดให้มีราคาส่วนเพิ่มของไฟฟ้าจากเทคโนโลยีเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์ทั่วไป 6.50 บาทต่อหน่วย มีระยะเวลาการสนับสนุน 10 ปี ราคาส่วนเพิ่มของไฟฟ้าจากเทคโนโลยีเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์ขนาดใหญ่ 9.50 บาทต่อหน่วย มีระยะเวลาการสนับสนุน 10 ปี และ ราคาส่วนเพิ่มของไฟฟ้าจากเทคโนโลยีการใช้ความร้อนใต้พิภพ (Thermal) 12.8 บาทต่อหน่วย มีระยะเวลาการสนับสนุน 10 ปี

<sup>46</sup> R.E.H. Sims et al, n3, p.265.

ไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)<sup>47</sup> ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 ย่อมทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจากพลังงานทดแทนต้องนำค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปรวมคำนวณและแบกรับเป็นต้นทุนของการผลิตไฟฟ้าที่สูงขึ้นอีกด้วย ซึ่งทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นระบบการอุดหนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนบนฐานของราคาในรูปแบบใด กลับไม่ปรากฏแนวทางที่ชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นอกเหนือจากมาตรา 80 ในการส่งเสริมการเข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก หรือเล็กมากจากพลังงานทดแทนที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อลดภาระในค่าใช้จ่ายในส่วนนี้อันเป็นทางหนึ่งในการสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วการตรวจสอบว่าการกระทำของเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 80 หรือไม่ อาจเป็นการยากที่จะตรวจสอบแม้จากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เอง เช่น การที่ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก หรือเล็กมาก ไม่สามารถเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าได้ ภายใต้ข้อจำกัดทางเทคนิคของสายไฟฟ้าที่สามารถส่งผ่านพลังงานไฟฟ้าได้จำกัดในช่วงเวลาหนึ่ง เนื่องจากการเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าในช่วงเวลาที่โครงข่ายมีความหนาแน่นของการส่งพลังงานไฟฟ้า (Congested Transmission Line)<sup>48</sup> หรือการที่เจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนการเชื่อมต่อทางเทคนิคของโครงข่ายไฟฟ้า หรือไม่ใช่โครงข่ายไฟฟ้าของตนอย่างเต็มความจุ<sup>49</sup> เป็นต้น

จึงอาจสันนิษฐานได้ว่าการกระทำเหล่านี้ย่อมเป็นข้อเสียเปรียบของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก หรือเล็กมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีโครงข่ายไฟฟ้าเป็นของตนเอง หากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก หรือเล็กมากดำเนินการแจ้งตามแนวทางของพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 80 โดยร้องเรียนต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ก็มีข้อสังเกตว่าในทางปฏิบัติแล้วผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเหล่านั้นจะเกิดปัญหาในการทำงานร่วมกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในฐานะเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าในอนาคตหรือไม่อย่างไร การคุ้มครองการเข้าถึงโครงข่ายที่เสมอภาคและเท่าเทียม

---

<sup>47</sup> คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, “การรับฟังความคิดเห็น เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า ของการไฟฟ้าในภูมิภาคอุตสาหกรรม (วันที่ 5 -19 ตุลาคม 2560)” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.erc.or.th/ERCWEb2/Upload/PublicHearing/05292017022943Hearingหลักเกณฑ์อัตราค่าบริการ-WheelingCharge.pdf> [15 มิถุนายน 2564], หน้า 4-5.

<sup>48</sup> Ignacio Anchustegui, n1, p.3.

<sup>49</sup> Philip Lowe et al., “Effective Unbundling of Energy Transmission Network: Lessons from the Energy Sector Enquiry” in *Competition Policy Newsletter* 1 (2007), p.25.

ของผู้ผลิตไฟฟ้าที่ไม่ได้เป็นเจ้าของโครงข่าย (Third-Party Access) ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 80 แต่อย่างเดียวนั้นจึงไม่เพียงพอ จำเป็นต้องใช้มาตรการอื่นควบคู่ไปด้วยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการแข่งขันในตลาดพลังงาน<sup>50</sup> ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนไปถึงการพัฒนาจากระบบการควบคุมกิจการโครงข่ายไฟฟ้าให้ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน

### 3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าที่ไม่ได้เป็นเจ้าของโครงข่ายพลังงานตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

นอกเหนือจากการรับประกันสิทธิของผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าซึ่งไม่มีโครงข่ายของตนเองที่สามารถเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าได้แล้ว ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในหัวข้อที่ 2 ทำให้เห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้มาตรการเสริมอื่นควบคู่ไปกับการรับประกันเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าของผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าเอกชนรายย่อยอันจะส่งผลถึงการแข่งขันในตลาดไฟฟ้าอันอาจทำได้โดยการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของในโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการไฟฟ้าอย่างอื่น เปลี่ยนระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวไปสู่ระบบผู้ซื้อไฟฟ้าหลายรายและวางระบบการควบคุมกำกับกิจการโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้แก่ผู้บริหารโครงข่ายไฟฟ้าให้ส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานทดแทนนอกเหนือจากการมุ่งเน้นผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว

#### 3.1 เพิ่มระบบการแข่งขันโดยการแยกความเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการไฟฟ้าประเภทอื่น และเปลี่ยนแปลงระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว

การแยกการดำเนินการด้านโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการไฟฟ้าอย่างอื่น (Unbundling) เป็นหลักประกันความเท่าเทียมในการแข่งขันด้านกิจการไฟฟ้า การเปิดกว้างในการเข้าถึงโครงข่ายตลอดจนการส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้โครงข่ายไฟฟ้ามีประสิทธิภาพและความมั่นคงที่มากขึ้น<sup>51</sup> ซึ่งในปี พ.ศ. 2547 ได้มีความพยายามในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและกระจายเข้าตลาดหลักทรัพย์ เช่นเดียวกับการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ซึ่งนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ให้เหตุผลหลักที่ต้องแปรรูปมี 3 ข้อ คือ (1) เพื่อความมีประสิทธิภาพและให้เกิดการแข่งขัน (2) เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ (3) เพื่อให้เกิดการระดมทุน

<sup>50</sup> Ignacio Anchustegui, n1, p.1.

<sup>51</sup> Philip Lowe et al., n49, p.24.

ในการลงทุนเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ต่อไป โดยรัฐบาลจะไม่ต้องค้ำประกันเงินกู้ให้ หรือไม่ต้องการเพิ่มหนี้สาธารณะให้แก่ประเทศอีก<sup>52</sup> เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเป็นคดีหมายเลขแดงที่ พ.5/2549 ว่า

“....การให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตาม มาตรา 28, 29 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจเพราะการโอนอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่มีอำนาจมหาชน เช่นว่านั้น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักแห่งความเท่าเทียมอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจตามมาตรา 30 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญ...”

จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดมีมุมมองเรื่องอำนาจมหาชนที่อาจทำให้การเข้าสู่ตลาดทุนของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นการเอาเปรียบเอกชนอื่น เพราะ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจมหาชนที่ขัดต่อความเสมอภาคในการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า จากการให้เหตุผลดังกล่าวของศาลปกครองสูงสุดจึงอาจตีความได้ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีความจำเป็นที่จะต้องคงความเป็นเจ้าของของรัฐไว้ ไม่อาจแปรรูปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ เนื่องจากหน่วยงานยังคงมีอำนาจมหาชนที่เฉพาะแต่องค์กรของรัฐเท่านั้นที่ทรงอำนาจดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งยังเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 56 วรรคสอง ที่กำหนดให้ “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ อันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ จะกระทำด้วยประการใด ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้”

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาถึงหลักการแบ่งแยกในความเป็นเจ้าของ (Ownership Unbundling) ในโครงข่ายไฟฟ้า จะหมายถึงการแยกกิจการในโครงข่ายไฟฟ้าทุกอย่างออกจากกิจการอย่างอื่น<sup>53</sup> จะไม่มีผู้ผลิตหรือผู้ค้าปลีกรายใดมีอำนาจครอบงำผู้บริหารหรือเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้า<sup>54</sup> ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะ

<sup>52</sup> ประสาท มีแต้ม, “การแปรรูป กฟผ. บทเรียนจาก ปตท.” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์ ฉบับวันที่ 31 ตุลาคม 2548 [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://mgronline.com/daily/detail/9480000150453> [2 พฤษภาคม 2564]

<sup>53</sup> Philip Lowe et al., n49, p.28.

<sup>54</sup> Ibid.

ขจัดปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคในการแข่งขันและการขัดกันของผลประโยชน์ของผู้ผลิตไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของโครงข่ายให้หมดไป ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารหรือเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าที่รับโอนมาจากการไฟฟ้าทั้งสามรายสามารถพัฒนาในหน้าที่หลักของตน คือการพัฒนาประสิทธิภาพของการให้บริการ และส่งเสริมการลงทุนด้านโครงข่ายไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>55</sup> การแบ่งแยกในความเป็นเจ้าของของโครงข่ายไฟฟ้ากับกิจการไฟฟ้าอื่น จึงไม่จำกัดอยู่ที่การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัทมหาชน แต่กระบวนการดังกล่าวอาจทำได้ในรูปของการคงไว้ซึ่งความเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลังอยู่<sup>56</sup> เพียงแต่โอนความเป็นเจ้าของหรืออำนาจหน้าที่ในการจัดการโครงข่ายไฟฟ้าไปเป็นของหน่วยงานรัฐ หรือหน่วยงานอื่นในกำกับของรัฐ เช่น ในบางประเทศได้แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความเป็นเจ้าของ หรือการบริหารโครงข่ายไฟฟ้าออกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการผลิตไฟฟ้า ตลอดจนการแยกการบริหารหรือเป็นเจ้าของโครงข่ายให้รับผิดชอบโดยท้องถิ่นในบางกรณี ส่วนการผลิตไฟฟ้าให้เป็นส่วนการรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง เป็นต้น<sup>57</sup> จะเห็นได้ว่าการกระทำได้กล่าวไม่เป็นการต้องห้ามตามแนวที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาไว้

การแบ่งแยกความเป็นเจ้าของในโครงข่ายไฟฟ้า จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งผู้แข่งขันในกิจการไฟฟ้าเอง รวมถึงเจ้าของหรือผู้บริหารโครงข่ายไฟฟ้าด้วย<sup>58</sup> กล่าวคือ ในส่วนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายย่อยที่ถือว่าเป็นผู้แข่งขันในกิจการไฟฟ้าคนหนึ่งก็จะสามารถเข้าถึงประสิทธิภาพสูงสุดเต็มความจุของโครงข่าย เพราะ เจ้าของหรือผู้บริหารโครงข่ายไฟฟ้าต้องการค่าตอบแทนสูงสุดในการใช้ทรัพยากรของตน<sup>59</sup> ในขณะที่เจ้าของหรือผู้บริหารโครงข่ายไฟฟ้านั้นเอง เมื่อได้รับค่าตอบแทนจากผู้ผลิตไฟฟ้าที่เข้าใช้โครงข่ายก็จะมีแรงจูงใจในการขยายหรือพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้าของตน เพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนที่มากขึ้น<sup>60</sup> ซึ่งจะเป็นการใช้กลไกตลาดในการควบคุมความประพฤติของเจ้าของหรือผู้บริหารโครงข่ายไฟฟ้า อันเป็นการลดภาระของหน่วยงานตรวจสอบ<sup>61</sup> หรือคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) อีกทางหนึ่งด้วย

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “ข้อมูลเกี่ยวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย”

<sup>57</sup> Philip Lowe et al., n49, p.29.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

หนทางประการหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าอาจเป็นไปได้ในการแยกความเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการไฟฟ้าประเภทอื่น พร้อมกับการสร้างผลประโยชน์ตอบแทนให้รัฐสูงที่สุดคือการประมูล (Auction)<sup>62</sup> ใบอนุญาตหรือสิทธิในการบริหารโครงข่ายไฟฟ้า โดยเทียบเคียงกับกรณีการประมูลใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)<sup>63</sup> ซึ่งอาจเป็นไปได้ในรูปแบบที่ให้กรรมสิทธิ์ในความเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้ายังเป็นของหน่วยงานรัฐอื่นนอกเหนือจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งวิธีการที่มีประสิทธิภาพทางหนึ่ง คือ การตั้งหน่วยงานที่มีความรู้ด้านกิจการไฟฟ้าขึ้นใหม่<sup>64</sup> และโอนความเป็นเจ้าของและอำนาจบริหารเฉพาะโครงข่ายไฟฟ้าที่เดิมเป็นของกฟผ. ไปให้หน่วยงานใหม่เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้ประกอบการกิจการ (Operator) อันเป็นฐานะเช่นเดียวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ในฐานะหน่วยงานกำกับกิจการ (Regulator) ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 11<sup>65</sup> การให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมกำกับนโยบายและการดำเนินการ<sup>66</sup> โดยเทียบเคียงกับกรณีของคณะกรรมการกิจการกระจาย

<sup>62</sup> รพีพัฒน์ อิงคสิทธิ์, “รู้จักทฤษฎีการประมูล : การออกแบบตลาดฉบับนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล” ฉบับวันที่ 13 มกราคม 2564 [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.the101.world/auction-theory/> [3 พฤษภาคม 2564]

<sup>63</sup> ปกป้อง จันวิทย์, “อ่านเกมส์ประมูลความถี่ กับพรเทพ เบญญาอภิกุล” ฉบับวันที่ 18 มิถุนายน 2561 [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.the101.world/pornthep-interview/> [3 พฤษภาคม 2564]

<sup>64</sup> เช่น การตั้งการไฟฟ้าฝ่ายส่งและโครงข่ายแห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบเฉพาะงานด้านโครงข่ายและสายส่งไฟฟ้าเท่านั้น โปรดดู US Department of Energy, “National Transmission Grid Study” [online] Available from : <https://www.ferc.gov/sites/default/files/2020-04/transmission-grid.pdf> [16 June 2021], p.48.

<sup>65</sup> แม้ว่าการกำกับกิจการโครงข่ายพลังงานจะต้องการหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งอาจมองได้ว่าคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ก็มีความเหมาะสมเมื่อนำมาเทียบเคียงกับกรณีของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 แล้วพบว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ให้อำนาจ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เข้าเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้า และดำเนินการเองในฐานะผู้ประกอบการอย่างกรณีของการไฟฟ้าทั้งสามแห่งของประเทศแต่อย่างใด คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) คงมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการเท่านั้น อันอาจเห็นได้จากในกรณีของการออกคำสั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ตามคำสั่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานที่ 61/2555 เรื่องกำหนดแนวทางกำกับรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ซึ่งจะสอดคล้องกับหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ที่ให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เพื่อกำกับนโยบายกิจการพลังงานและป้องกันการผูกขาด

<sup>66</sup> เหตุผลที่ควรเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับกิจการพลังงานของประเทศ เพราะต้องการให้นโยบายการกำกับกิจการโครงข่ายไฟฟ้ามีความแน่นอนในระยะยาวสามารถผ่านการเปลี่ยนผ่านช่วงเลือกตั้งได้ ซึ่งปกติแล้วนโยบายของรัฐจะสะดุดลงเนื่องมาจากการเปลี่ยนรัฐบาล ความแน่นอนของนโยบายบริหารโครงข่ายดังกล่าวจะสอดคล้องกับเม็ดเงินที่นักลงทุนต้อง

เสี่ยง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งวิธีการที่รัฐจะได้ผลตอบแทนสูงสุดอาจเป็นไปได้ในรูปแบบหน่วยงานรัฐที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ในการประกอบกิจการโครงข่ายไฟฟ้า ไม่ต้องบริหารโครงข่ายไฟฟ้าด้วยตนเอง แต่ให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้หน่วยงานรัฐที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ในการประกอบกิจการโครงข่ายไฟฟ้าเปิดการประมูลการบริหารโครงข่ายไฟฟ้า และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้เอกชนเข้าประมูลใบอนุญาตในการบริหารโครงข่ายไฟฟ้า<sup>67</sup> ภายในกรอบเวลาที่กำหนด เช่นเดียวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยจัดแบ่งประเภทของใบอนุญาตบริหารโครงข่ายไฟฟ้าออกเป็นหลายประเภทแก่หลายบริษัท เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการบริหารโครงข่ายไฟฟ้า วิธีการดังกล่าวจะทำให้รัฐจะได้ทั้งผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบของค่าใบอนุญาตประกอบกิจการโครงข่ายไฟฟ้าไปพร้อมกับการบริหารและพัฒนาโครงข่ายโดยเอกชนผู้รับใบอนุญาตที่คำนึงถึงการประกอบกิจการที่คุ้มทุนและมีประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์อย่างสูงสุด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการแยกอำนาจหน้าที่ในการควบคุมโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการอื่นแล้วก็ตาม หลาย ๆ ประเทศก็ยังให้อำนาจกับรัฐผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกิจการโครงข่ายหรือเป็นเจ้าของสายส่งไฟฟ้าให้เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายอื่นเพื่อรัฐจะนำไปจำหน่ายแก่ผู้บริโภคต่อไป<sup>68</sup> ภายใต้สมมุติฐานที่ต้องการใช้ระบบ

---

ใช้ในการบริหารจัดการโครงข่ายในอนาคต โปรดดู D. Bauknecht and J-P Voß, n22 , p.199.

<sup>67</sup> ในประเด็นนี้อาจมีข้อโต้แย้งว่าการแบ่งแยกให้หลายหน่วยเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการไฟฟ้าแยกต่างหากจากกันจะทำให้การบริหารโครงข่ายเอนเอียงหรือชักจูงกว่าที่เป็นอยู่เดิมหรือไม่ ผู้เขียนขอเรียนว่าจากประสบการณ์ของสหราชอาณาจักร และสหภาพยุโรป แสดงให้เห็นว่าการผูกขาดและมีอำนาจบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จโดยองค์กรของรัฐองค์กรเดียว โดยมีข้อกฎหมายที่จะคุ้มครองผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยอย่างกรณีพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน มาตรา 80 แต่ประการเดียวนั้น ไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าได้อย่างแท้จริง และในระยะยาวยิ่งจะส่งผลเสียต่อระบบตลาดไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายที่ยังเพิ่มขึ้นอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการดังกล่าวที่บางขั้นตอนไม่มีความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกัน เนื่องมาจากการขาดการแข่งขันอันนำมาซึ่งแรงจูงใจในการลงทุนพัฒนากิจการไฟฟ้าทั้งระบบ การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบระบบโครงข่ายไฟฟ้าต่างหากจากกิจการไฟฟ้าส่วนอื่นๆ นอกเหนือจะส่งเสริมการพัฒนาในกิจการโครงข่ายไฟฟ้าแล้วยังเป็นการปลดปล่อยภาระในกิจการไฟฟ้าส่วนอื่นๆ ตลอดจนขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารโครงข่ายไฟฟ้าออกไป การแยกความรับผิดชอบดังกล่าวยังทำให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อบริหารจัดการโครงข่ายไฟฟ้าสามารถบริหารจัดการโครงข่ายไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว ซึ่งอาจเห็นได้จากค่าไฟฟ้าต่อหน่วยที่ถูกลงและปริมาณการลงทุนที่มากขึ้น โปรดดู Philip Lowe et al. , n49, p.29-32.

<sup>68</sup> Lovei Laszlo. "The Single-Buyer Model : A Dangerous Path toward Competitive Electricity Markets Viewpoint". [online] Available from : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11409> [5 June 2021], p.2.

ผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวแก้ปัญหาการป้องกันมิให้มีการกีดกันการเข้าถึงโครงข่ายพลังงาน ระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวเช่นนี้สามารถพบได้ในหลายประเทศที่อยู่ในช่วงริเริ่มให้มีการเปิดเสรีในกิจการไฟฟ้า ซึ่งแม้จะมีข้อดีหลายประการ เช่น ในด้านความสะดวกในการคำนวณความต้องการพลังงานไฟฟ้ารวมของประเทศโดยพิจารณาควบคู่ไปกับปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้มีอยู่ (Facilitate balancing of electricity demand and supply) ความสะดวกของการควบคุมราคาขายส่งไฟฟ้า (Simplifying Price Regulation) และทำให้โครงการพัฒนาหรือลงทุนด้านการผลิตไฟฟ้ามีความเสี่ยงต่ำจากความต้องการรับซื้อพลังงานไฟฟ้า อันจะส่งผลให้นักลงทุนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวกขึ้น (Making the investment commercially bankable) เป็นต้น<sup>69</sup> แต่ระบบการรับซื้อไฟฟ้าโดยผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวนี้อีกกลับมีผลเสียต่อตลาดพลังงานไฟฟ้าทางเศรษฐกิจในระยะยาว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐที่กำหนดนโยบายความต้องการกำลังการผลิต (Generation capacity) ที่สูงเกินความต้องการของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบในภาระทางการเงินที่อาจเป็นผลกระทบตามมาจากการตัดสินใจดังกล่าว ทั้งระบบราคาจากการรับซื้อไฟฟ้าของรัฐในระยะยาวแบบ Take or Pay Quotas จะเป็นการการันตีรายได้ที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะได้รับโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของตลาด กล่าวคือ หากความต้องการไฟฟ้าในประเทศลดลง ราคาของไฟฟ้าต่อหน่วยจะไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของตลาด ทำให้ราคาไฟฟ้าต่อหน่วยสูงเกินความเป็นจริงในเวลาที่ปริมาณกระแสไฟฟ้าในตลาดเกินความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งการที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวในระบบนี้จึงต้องมีการตรึงราคาพลังงานให้ถูกลงก่อนขายไปให้ผู้บริโภคโดยการที่หน่วยงานรัฐที่รับซื้อไฟฟ้านั้นต้องนำเงินภาษีมาสนับสนุนส่วนต่างของราคานี้ ในขณะที่หากเปรียบเทียบกับระบบตลาดที่มีผู้ซื้อไฟฟ้าหลายราย ราคาไฟฟ้าต่อหน่วยจะผันแปรโดยตรงกับความต้องการพลังงานรวมของประเทศโดยเมื่อความต้องการไฟฟ้าลดลงในเวลาใดเวลาหนึ่งราคาของพลังงานไฟฟ้าในช่วงนั้นจะถูกกลืนเป็นการกระจายความเสี่ยงที่รัฐอาจต้องรับไปสู่นักลงทุนในกิจการพลังงานไฟฟ้าซึ่งจะสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic) ของประเทศ<sup>70</sup> อีกทั้งระบบ Take or Pay Quotas ดังกล่าวยังส่งผลให้มีโรงไฟฟ้าที่ไม่เดินเครื่องหรือเดินเครื่องไม่เต็มประสิทธิภาพอยู่เป็นจำนวนมากอีกด้วย<sup>71</sup>

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นอกเหนือจากการแยกการดำเนินการด้านโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการไฟฟ้าอย่างอื่นแล้ว การเปลี่ยนระบบการรับซื้อไฟฟ้าจากระบบรัฐเป็นผู้ซื้อไฟฟ้า

<sup>69</sup> Ibid. p.1-2.

<sup>70</sup> Ibid. p.2-3

<sup>71</sup> ประสาท มิแต้ม “ภาระค่าไฟฟ้าอันเนื่องมาจากนโยบาย (ที่ไม่ปกติ) ของรัฐบาล (21 พฤษภาคม 2564)” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://thaipublica.org/2021/05/prasart02/> [15 มิถุนายน 2564]

รายเดียวเป็นการอนุญาตให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถขายไฟฟ้าให้กับผู้ซื้อไฟฟ้าเอกชนรายย่อยอื่นๆ นอกเหนือจากการไฟฟ้าทั้งสามแห่งของประเทศได้ หรือให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถขายไฟฟ้าต่อผู้บริโภคไฟฟ้าได้โดยตรงนอกจากจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ภาษีอุดหนุนค่าไฟฟ้าส่วนที่เกินความต้องการของประเทศ และยังเป็นการเพิ่มการแข่งขันในกิจการค้าส่งไฟฟ้าอันจะทำให้ราคาต่อหน่วยของไฟฟ้าถูกลงอีกด้วย<sup>72</sup>

### 3.2 เสริมระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจ (Incentive Regulation) ให้กับผู้บริหารจัดการโครงข่ายไฟฟ้า

จากที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 3.1 ว่าแนวทางที่ควรจะเป็นคือการใช้เอกชนเข้ามามีส่วนในการบริหารโครงข่ายพลังงาน และการใช้กลไกตลาดอาจรดภาระของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ให้น้อยลงได้ แต่ Dr.Olivia Wooley ยังให้ความเห็นว่าการพึ่งพาแต่กลไกตลาดเพียงอย่างเดียวจะเป็นการประมาทต่อลักษณะของความเป็นมนุษย์มากเกินไป<sup>73</sup> จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างข้อบังคับเพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าของหรือผู้ดูแลโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้การบริหารโครงข่ายเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมมากที่สุดภายในเวลาที่น่าเชื่อถือ<sup>74</sup> ป้องกันความล้มเหลวของตลาด (Market Failure)<sup>75</sup> และการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามหลักในการจัดการบริการสาธารณะที่ต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับวิวัฒนาการของสังคมส่วนรวม<sup>76</sup> ระบบการกำกับกิจการโครงข่าย (Networks regulation) จึงมีความจำเป็นเพื่อมิให้มีการฉวยโอกาสของผู้ควบคุมดูแลโครงข่าย ทั้งยังเป็นการรับประกันว่าโครงข่ายไฟฟ้าจะมีความเสถียร และมีประสิทธิภาพ<sup>77</sup> อันเป็นการเพิ่มแรงจูงใจแก่เอกชนให้เข้ามาแข่งขันในการบริหารโครงข่ายไฟฟ้าอีกด้วย มิเช่นนั้นแล้วผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายอาจฉวยโอกาสในการเพิ่มค่าการเข้าถึงและใช้โครงข่ายโดยไม่มีเหตุผลตลอดจนการผลักรถในการพัฒนาขยายโครงข่ายให้ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นผู้รับผิดชอบผ่านราคาไฟฟ้าที่สูงขึ้นเกินสมควร ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าถูกบีบบังคับ

<sup>72</sup> Lovei Laszlo., n68, p.3-4.

<sup>73</sup> Olivia Woolley, “Reforming Gas Sector Governance to Promote Biomethane Injection”, (2013) 3 RELP, p.188.

<sup>74</sup> Sanford V. Berg, “Methods of Incentive Regulation: Applications to Electricity” [online] Available from : <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.494.1765&rep=rep1&type=pdf> [15 June 2021], p.2.

<sup>75</sup> Paul Joskow, “Lessons Learned from Electricity Market Liberalization” (2008) 29 (special issue 2) *The Energy Journal*, p.25.

<sup>76</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, หน้า 50.

<sup>77</sup> D. Bauknecht and J-P Voß, n22, p.193.

ให้ใช้ไฟฟ้าในราคาแพง อันอาจแปลความได้ว่าทำให้การดำเนินการบริการสาธารณะไม่อาจเข้าถึงประชาชนทุกระดับได้อย่างต่อเนื่อง<sup>78</sup>

ระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจ (Incentive Regulation) เป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาปรับใช้เป็นอันดับต้นในการควบคุมผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายไฟฟ้า นอกเหนือจากระบบการกำกับอย่างอื่น เช่น การกำกับราคาพื้นฐาน หรือ Cost-Based Regulation<sup>79</sup> ในระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจ ราคาหรือรายได้จะถูกจำกัดไว้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง<sup>80</sup> ในช่วงเวลาดังกล่าวผู้บริหารจัดการโครงข่ายจะได้กำไรแบบมีเพดานจากการใช้โครงข่ายโดยการลดค่าใช้จ่ายให้อยู่ภายใต้ราคาที่ถูกลำดับจำกัด<sup>81</sup> ระบบข้างต้นจะทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้บริหารจัดการโครงข่ายแต่ละราย โดยมุ่งหมายว่าผู้บริหารจัดการโครงข่ายเหล่านั้นจะบริหารจัดการโครงข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพและราคาสมเหตุสมผลที่สุด ระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจที่ได้รับการยอมรับในความสำเร็จนี้<sup>82</sup> วางอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าผู้ประกอบการที่ควบคุมดูแลโครงข่ายจะบริหารจัดการโครงข่ายไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพทางราคา (Cost efficiency) และได้รับความนิยมนตลอดจนการยอมรับจากประเทศที่พัฒนาแล้วต่างๆ อันจะเห็นได้จากระบบ RPI-X ในประเทศสหราชอาณาจักร และระบบตัวแทนอิสระ (Independent Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>83</sup>

การจูงใจผ่านกลไกการควบคุมราคา (Price cap) เป็นกระบวนการที่มีการใช้เป็นการทั่วไปในระบบอุตสาหกรรมโครงข่ายพลังงานนับแต่มีการเปิดเสรีของตลาดพลังงาน ในช่วงเริ่มต้นระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีลักษณะการผูกขาดเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ขนาดและความครอบคลุมของโครงข่าย รายจ่ายเริ่มต้นที่สูง และใช้เวลามากในการคืนทุน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่ต่ำ<sup>84</sup> อันอาจจะกล่าวได้ว่าระบบโครงข่ายไม่มีความคุ้มค่าหรือดึงดูดทางเศรษฐกิจ

<sup>78</sup> กรพจน์ อัศวินวิจิตร, *หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ : รายงานวิจัยหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2560), หน้า 7.

<sup>79</sup> D. Bauknecht and J-P Voß, n22, p.196. อันอาจเห็นได้จากที่กล่าวไว้แล้วเรื่องปัจจัยการควบคุมค่าไฟฟ้าในหัวข้อ 2.2 และ 2.3

<sup>80</sup> ในประเทศสหราชอาณาจักรจะมีกรอบเวลาโดยปกติประมาณแปดปี โปรดดู OFGEM, “Press Release” [online] Available from : <https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2011/03/rrio-strategy-release-18-march.pdf> [15 June 2021]

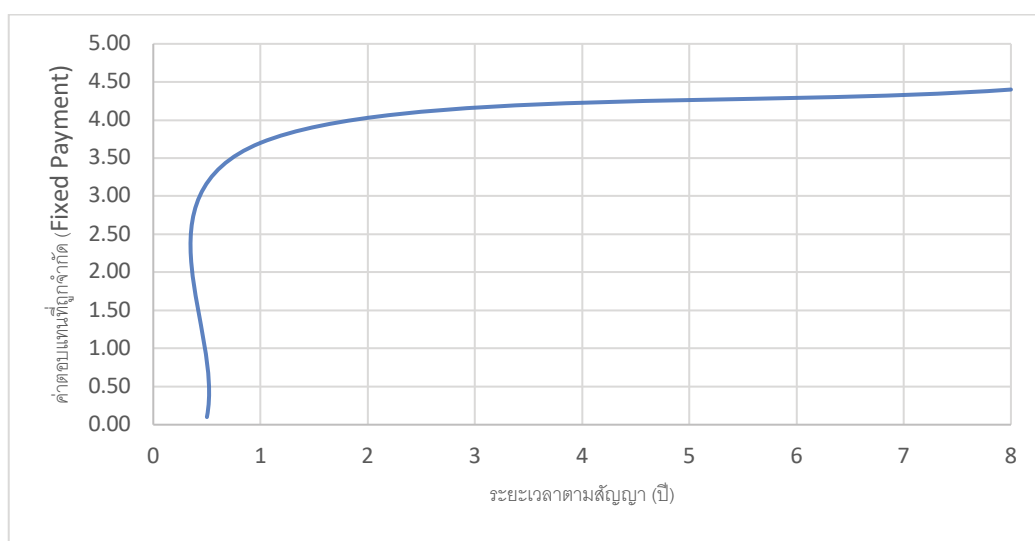
<sup>81</sup> D. Bauknecht and J-P Voß, n22, p.194.

<sup>82</sup> Paul Joskow, n75, p.15.

<sup>83</sup> McHarg, “Evolution and Regulation in British Energy Network Regulation: From RPI-X to RIIIO” in *Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets*, eds. Roggenkamp, M. et al (Oxford University Press, 2012), p.314.

<sup>84</sup> Tooraj Jamasb and Rabindra Nepal, “Incentive Regulation and Utility Benchmarking for Electricity Network Security”, (2004) *EPRG Working Paper*, p.4.

หากต้องมีการแข่งขันทั้งการสร้างโครงข่ายคู่ขนาน (Parallel Networking) ก็อาจนำมาสู่ความเสียหายด้านเงินทุน (Capital Destruction) อันจะส่งผลกระทบในระยะยาว<sup>85</sup> ด้วยลักษณะของการผูกขาดในระบบโครงข่ายดังกล่าวจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายต้องถูกตรวจสอบ<sup>86</sup> พร้อมให้แรงจูงใจผ่านระบบราคาภายใต้รายได้ที่ถูกจำกัดเพื่อที่จะให้ผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายบริหารจัดการโครงข่ายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ในขณะเดียวกันระบบการควบคุมกำกับโดยกำหนดเพดานราคายังมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้ผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายใช้อำนาจเหนือโครงข่ายไฟฟ้าไปแสวงหาประโยชน์อีกด้วย<sup>87</sup>



ตัวอย่างแสดงประสิทธิภาพการบริหารภายใต้ระบบการควบคุมกำกับโครงข่ายไฟฟ้าแบบจูงใจ<sup>88</sup>

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นว่าผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายไฟฟ้าจะบริหารโครงข่ายไม่ให้ต้นทุนสูงไปกว่าเพดานราคาในแนวตั้งตลอดอายุของสัญญาเพื่อให้ได้ส่วนต่างของต้นทุนและเพดานราคา

<sup>85</sup> Rolf W. Künneke, “Electricity networks: how ‘natural’ is the monopoly”, (1999) 8 *Utilities Policy*, p.104.

<sup>86</sup> Nida Broughton, “Economic rationales for regulating markets” [online] Available : <http://www.parliament.uk/documents/commons/Scrutiny/Rationale-for-regulating-markets.pdf> [16 June 2021]

<sup>87</sup> McHarg, n83, p.315.

<sup>88</sup> Paul L. Joskow, “Incentive Regulation in Theory and Practice: Electricity Distribution and Transmission Networks” in *National Bureau of Economic Research Conference on Economic Regulation* (MIT: January 2006), p.13.

มาเป็นกำไร<sup>89</sup> กล่าวคือ ภายใต้ระบบการควบคุมเพดานราคา ผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายไฟฟ้าจะได้รับอนุญาตให้หารายได้จากการใช้ประโยชน์โครงข่ายภายใต้ราคาและช่วงเวลาที่กำหนด<sup>90</sup> ปกติแล้วเป็นเวลาประมาณแปดปี<sup>91</sup> ระบบดังกล่าวผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายไฟฟ้าถูกจูงใจให้ต้องดำเนินการบริหารจัดการตลอดจนใช้ประโยชน์โครงข่ายให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อที่จะได้รับผลประโยชน์จากการใช้โครงข่ายลำเลียงไฟฟ้าสู่ผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ผู้บริหารโครงข่ายจำเป็นต้องใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีมาปรับใช้เพื่อลดต้นทุนและในขณะเดียวกันก็เป็นการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคไปพร้อมกัน<sup>92</sup> กระบวนการดังกล่าวทำงานภายใต้ข้อสันนิษฐานว่าผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายไฟฟ้าดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริโภคก็จะได้รับการปันประโยชน์จากการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพด้วยการลดราคาค่าไฟฟ้า ค่าธรรมเนียมการใช้โครงข่ายที่เป็นเหตุเป็นผล หรือการแก้ไขเพดานราคาเมื่อสิ้นระยะเวลาของข้อกำหนดแต่ละรอบไป<sup>93</sup> โดยเพดานราคาดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยนำค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบริหารจัดการโครงข่าย ค่าบริหารความเสี่ยงมารวมคำนวณด้วยเพื่อให้ผู้ประกอบการมีสภาพคล่องทางการเงินและสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>94</sup>

นวัตกรรมกำกับแบบจูงใจไม่ว่าจะมีรายละเอียดแตกต่างกันอย่างไร จะมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง คือ การลดค่าใช้จ่ายภายใต้ช่วงเวลาจำกัด ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อสงสัยในเรื่องคุณภาพของบริการ และกระบวนการคิดริเริ่ม (Service quality and Innovation) ที่ได้จากการบริหารจัดการระบบดังกล่าว<sup>95</sup> เนื่องจากโดยปกติแล้วคุณภาพในการบริหารหรือจัดหาบริการเกี่ยวกับโครงข่ายโรงไฟฟ้าผันแปรโดยตรงกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการลดค่าใช้จ่ายในการควบคุมโครงข่ายพลังงานมีแนวโน้มที่จะทำให้คุณภาพของการบริหารจัดการ

---

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> D. Bauknecht and J-P Voß, n22, p.196.

<sup>91</sup> OFGEM, n80.

<sup>92</sup> Western Power Distribution, “Business Plan 2023-2028” [online] Available from : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewi9x8WuZzxAhWMYDgGHYkrDt-gQFjABegQIAxAE&url=https%3A%2F%2Fyourpowerfuture.westernpower.co.uk%2Fdownloads%2F40392&usg=AOvVaw3PGH5Alf8E2I5GujsA5Pa1> [16 June 2021], P.10.

<sup>93</sup> McHarg, n83, p.317.

<sup>94</sup> OFGEM, “Level of Energy Price Cap” [online] Available from: [ofgem.gov.uk/energy-price-cap/level-energy-price-cap](https://www.ofgem.gov.uk/energy-price-cap/level-energy-price-cap) [16 June 2021]

<sup>95</sup> Ajodhia V. Hakvoort R, “Economic regulation of quality in electricity distribution networks”, (2005) 13 (3) *Utilities Policy*, p.213.

โครงข่ายพลังงานลดน้อยลงเช่นเดียวกัน<sup>96</sup> ข้อที่ต้องพิจารณากำกับอีกประการหนึ่ง คือ การมุ่งเน้นแต่การลดค่าใช้จ่ายให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้ระบบควบคุมแบบจูงใจส่งเสริมการพัฒนาตลอดจนความคิดริเริ่มหรือไม่ อย่างไร เหตุผลภายใต้ข้อพิจารณาดังกล่าวเนื่องมาจากกระบวนการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) มีลักษณะของผลประโยชน์สาธารณะ (Public Good) ร่วมอยู่ด้วย ซึ่งปกติแล้วจะเห็นผลในระยะยาว อย่างไรก็ตามการลงทุนในด้านของการวิจัยและพัฒนาจะมีความเสี่ยงสูงกว่าการลงทุนในกิจการรูปแบบเดิม ซึ่งอาจนำมาซึ่งความไม่แน่นอนอันเป็นสิ่งที่นักลงทุนต้องนำมาพิจารณาว่าสมควรหรือไม่ที่จะเข้าลงทุนและรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ปัจจุบันดังกล่าวทำให้การลงทุนในด้านของการวิจัยและพัฒนา มีอัตราต่ำกว่าที่ควรจะเป็น<sup>97</sup> จากเหตุผลที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า ระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจถือได้ว่าเป็นกรอบพื้นฐานที่มุ่งเน้นเรื่องการลดค่าใช้จ่ายเหนือข้อพิจารณาด้านอื่น ๆ เช่น ในด้านของสิ่งแวดล้อม และเป้าหมายด้านสังคมอย่างอื่น<sup>98</sup> จากข้อบกพร่องดังกล่าวทำให้เกิดข้อโต้แย้งถึงควมมีประสิทธิภาพของระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจที่เห็นประจักษ์ในประเทศพัฒนาแล้ว ว่ากระบวนการดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายของรัฐสมัยใหม่ที่เปลี่ยนผ่านไปสู่การใช้ไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน<sup>99</sup>

จากระบบที่โลกต้องการที่จะใช้พลังงานสะอาด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจจึงจำเป็นต้องถูกปรับปรุงหรือไม่ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบรรลุวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากความมุ่งหมายด้านเศรษฐศาสตร์ โดยความยั่งยืนในระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Sustainability in Electricity Network) จะมีความเกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงโรงไฟฟ้าพลังงานสะอาดเข้าสู่โครงข่าย จึงอาจกล่าวได้ว่าการก่อสร้างโครงข่าย (Grid) ใหม่ หรือการพัฒนาโครงข่ายเดิมมีความจำเป็นเพื่อส่งเสริมให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานสะอาดสามารถเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าได้เท่าเทียมโดยไม่กีดกันการเข้าถึงโครงข่ายของผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแบบดั้งเดิมอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อให้แนวทางดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการปรับกระบวนการทัศน์ของผู้ดูแลโครงข่ายไฟฟ้าให้เปลี่ยนจากการลดค่าใช้จ่ายเป็นมาเป็นการส่งเสริมการลงทุนให้มากขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้าอย่างยั่งยืน<sup>100</sup>

<sup>96</sup> Paul Joskow, "Incentive Regulation and Its Application to Electricity Networks", (2008) Vo.7 Review of Network Economics, p 555.

<sup>97</sup> Jamasb T Pollit M, *Deregulation and R&D in Network Industries: The case of the Electricity Industry*. (University of Cambridge CaE, 2005), p.2.

<sup>98</sup> D. Bauknecht and J-P Voß, n22, p.194.

<sup>99</sup> McHarg, n83, p.314.

<sup>100</sup> Ibid, p.323.

เพื่อแก้ไขข้อด้อยของระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจ จึงสมควรที่จะแสวงหากระบวนการทางเลือกอื่นที่มีความยืดหยุ่น และช่วยให้ผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายไฟฟ้าสามารถบริหารจัดการโครงข่ายไฟฟ้าไปสู่เป้าหมายการสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน<sup>101</sup> การสร้างแนวทางเป็นกรอบของระบบที่สร้างแรงจูงใจที่มากขึ้นควบคู่ไปกับการกำหนดเบี้ยปรับเป็นโทษหากผู้บริหารจัดการโครงข่ายไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดได้เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถกระตุ้นการบริหารจัดการของผู้ควบคุมโครงข่ายไฟฟ้าได้<sup>102</sup> กระบวนการจูงใจและกำหนดโทษในลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้จากกระบวนการ RIIO ที่ใช้ในประเทศสหราชอาณาจักร<sup>103</sup> กระบวนการดังกล่าวเป็น

<sup>101</sup> Tooraj Jamasb and Michael Pollit, "Security of supply and regulation of energy networks", (2008) ELSEVIER, p. 4588.

<sup>102</sup> OFGEM, n80.

<sup>103</sup> RIIO (REVENUE = INCENTIVES + INNOVATION + OUTPUTS) เป็นรูปแบบการกำกับกิจการตามผลงานที่สร้างขึ้นโดยสำนักงานตลาดก๊าซและไฟฟ้าแห่งสหราชอาณาจักร (OFGEM) โดย RIIO พยายามที่จะให้รางวัลแก่สาธารณูปโภคสำหรับนวัตกรรมและเพื่อส่งมอบผลงานที่ตอบสนองความคาดหวังที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้บริโภคและสังคม ซึ่งรายละเอียดโดยย่อต่อไปนี้

1. เป็นแผนการควบคุมการบริหารโครงข่ายในระยะยาว: OFGEM กำหนดรายได้พื้นฐานที่สาธารณูปโภคสามารถรวบรวมได้เป็นระยะเวลาแปดปี แผนดังกล่าวรวมถึงกลไกการปรับรายได้ที่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบสาธารณูปโภคเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ล่วงหน้า ตลอดจนแผนการบริหารความเสี่ยงหากมีเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด ระบบดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อจูงใจให้ผู้บริหารโครงข่ายยอมลงทุนระยะยาวเพื่อให้ได้ผลตอบแทนหรือกำไรที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์จากโครงข่ายที่ทันสมัย ซึ่งส่วนต่างที่เกิดขึ้นจะเป็นผลกำไรที่ผู้บริหารโครงข่ายได้รับเนื่องมาจากบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพอันทำให้โดยต้นทุนต่ำลง และผู้บริโภคก็จะได้ใช้ไฟฟ้าในราคาที่สมเหตุสมผล อันเป็นการแบกรับภาระและความเสี่ยงตามกลไกตลาดระหว่างผู้บริหารโครงข่ายและผู้บริโภค

2. ระบบดังกล่าวจะนำค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนต่างๆ เช่น ค่าบริหารจัดการโครงข่าย ค่าบริหารความเสี่ยง มารวมคำนวณเพื่อกำหนดเป็นเพดานราคาเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหารโครงข่ายไฟฟ้า

3. นอกจากจะจูงใจให้ผู้บริหารโครงข่ายบรรลุบริหารโครงข่ายอย่างคุ้มค่าโดยมีต้นทุนต่ำที่สุด ระบบดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้บริหารโครงข่ายแสวงหาแนวทางที่คุ้มค่าที่สุดในการบริหารโครงข่ายให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านอื่นๆ หลายประการ เช่น ด้านคุณภาพของการบริหารโครงข่าย ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของสังคม เป็นต้น ภายใต้เพดานราคาที่กำหนด หากผู้บริหารโครงข่ายไฟฟ้าไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้จะถูกลดแต้มการประเมินการทำงานตามที่ OFGEM กำหนด และนำไปสู่การได้โบนัสหรือเบี้ยปรับโดยถูกกำหนดเพดานไว้ในอัตราบวกหรือลบร้อยละ 1 ของค่าตอบแทนพื้นฐานที่ผู้บริหารโครงข่ายจะได้รับ

4. นอกจากจะมุ่งเน้นในการบริหารโครงข่ายไฟฟ้าในปัจจุบันแล้ว OFGEM จัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนนวัตกรรมสำหรับระบบสาธารณูปโภคเพื่อทดสอบเทคโนโลยีใหม่ ๆ และการดำเนินงานและการจัดการเชิงพาณิชย์ตลอดจนกลไกในการรวมนวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จในโครงการขนาดใหญ่เพื่อนำมาใช้ในอนาคตเพื่อลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับโครงการใหม่ที่ได้รับประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมโดยรวม ซึ่งในปี 2019 มีค่าใช้จ่ายของกองทุนประมาณ 120 ล้านดอลลาร์ต่อปีสำหรับไฟฟ้าและ 25 ล้านดอลลาร์ต่อปีสำหรับเครือข่ายก๊าซ และยังมีงบประมาณเพื่อโครงการระดมทุนนวัตกรรมเครือข่าย ประมาณ 80 ล้านดอลลาร์ต่อปี เพื่อจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคให้ทันสมัย ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันต่อสถานการณ์

โปรดดู Coley Girouard, "UK RIIO SETS OUT TO DEMONSTRATE HOW A PERFORMANCE-BASED REGULATORY MODEL CAN DELIVER VALUE" [online] Available from : <https://www.utilitydive.com/news/uk-riio-sets-out-to-demonstrate-how-a-performance-based-regulatory-model-ca/555761/> [16 June 2021] และ OFGEM, n2, p.35.

วิวัฒนาการของระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจในรูปแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นแต่ผลสัมฤทธิ์ด้านการลดต้นทุนเพียงอย่างเดียวโดยไม่สนใจเป้าหมายด้านอื่น โดยยังคงไว้ซึ่งแนวคิดจากฐานความต้องการทางเศรษฐศาสตร์ในรูปแบบของการควบคุมราคาที่อ้างอิงตามแรงจูงใจทางรายได้พิจารณาประกอบกับอัตราเงินเฟ้อ จะเห็นได้ว่าระบบแบบใหม่ดังกล่าวนี้จะไม่ใช่อะไรที่มาทดแทนการแข่งขัน (Competition Substitute) อีกต่อไป แต่จะเป็นการกรอบของการควบคุมกำกับกิจการโครงข่ายที่ใช้องค์ความรู้หลายศาสตร์ประกอบกัน<sup>104</sup> ซึ่งการประกอบกันขององค์ความรู้หลายด้านนี้ก็เพื่อใช้ในการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจในรูปแบบดั้งเดิมให้สอดคล้องกับรูปแบบการพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้าสมัยใหม่<sup>105</sup>

ในประเด็นนี้สำนักงานตลาดก๊าซและไฟฟ้าแห่งสหราชอาณาจักร(OFFICE OF GAS AND ELECTRICITY MARKETS หรือ OFGEM) ในฐานะหน่วยงานควบคุมกำกับโครงข่ายไฟฟ้าได้ให้ความเห็นว่าแนวทางของ RIIO ถูกกำหนดเพื่อให้แนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้แน่ใจได้ว่าการปรับเปลี่ยนระบบการควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าของรัฐเกี่ยวกับการดูแลโครงข่ายไฟฟ้าไม่ว่าจะเป็นไปในทางใดจะไม่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการบังคับใช้ข้อบังคับ (Regulatory Risk)<sup>106</sup> ระบบการควบคุมกำกับแบบ RIIO ดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาการควบคุมราคาที่ยาว คือ 8 ปี ส่วนการปรับปรุงเป้าหมายนอกเหนือไปจากการกำกับในรูปแบบเดิม คือ การลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสามารถเห็นได้จากการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ควบคุมระบบต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในแต่ละรอบระยะเวลาของการควบคุมกำกับ ยกตัวอย่างเช่น การบรรลุเป้าหมายด้านการควบคุมคุณภาพของการดำเนินการ หรือการบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม และสังคม ซึ่งผู้บริหารโครงข่ายไฟฟ้าจะได้แรงจูงใจจากผลกำไรที่ได้จากการบรรลุเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันการสูญเสียพลังงานไฟฟ้าจากสายส่งไฟฟ้า<sup>107</sup> การส่งเสริมการให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนส่งไฟฟ้าเข้าในระบบได้มากขึ้น<sup>108</sup> ตลอดจนเบี่ยงปรับจากการไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์

<sup>104</sup> McHarg, n83, p.330.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> โดยทั่วไปความเสี่ยงด้านกฎระเบียบหมายถึงความเสี่ยงของการถูกเพิกถอน ‘ใบอนุญาตในการดำเนินงาน’ โดยหน่วยงานกำกับกิจการหรือมีการใช้เงื่อนไข (ย้อนหลังหรือในอนาคต) ที่ส่งผลเสียต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจขององค์กร

<sup>107</sup> เนื่องจากพลังงานไฟฟ้าส่วนใหญ่ยังผลิตด้วยเชื้อเพลิงแบบดั้งเดิมที่มีสารประกอบคาร์บอนสูง เมื่อลดการสูญเสียพลังงานไฟฟ้าก็เท่ากับเป็นการลดการใช้เชื้อเพลิงแบบดั้งเดิมที่มีสารประกอบคาร์บอนสูงอันเป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas (GHG) Emissions) ไปพร้อมกัน หรือการใช้ระบบ Carbon Footprint มาเป็นแรงจูงใจในรูปแบบของการประเมินเพื่อให้ผู้ผลิตไฟฟ้าที่จ่ายไฟฟ้าเข้าในระบบเปลี่ยนไปใช้พลังงานทดแทนผลิตไฟฟ้าแทนเชื้อเพลิงแบบดั้งเดิมที่มีสารประกอบคาร์บอนสูง โปรดดู OFGEM, n2, p.24 – 28.

<sup>108</sup> ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าอาจทำได้โดยการลดค่าใช้จ่าย (Wheeling Charge) ที่ผู้บริหารโครงข่ายต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าหากมีการนำไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนตามจำนวนที่กำหนด เนื่องจากการศึกษาพบว่าหากเพิ่มค่าใช้จ่ายให้เท่ากับสำหรับแหล่งพลังงานทุกชนิดแล้วจะทำให้มีการใช้เชื้อเพลิงแบบดั้งเดิมที่มีสารประกอบคาร์บอนสูง

เป็นสิ่งกระตุ้นในการลงทุนระยะยาวตลอดจนการพัฒนานวัตกรรมเพื่อให้สามารถบริหารจัดการโครงข่ายได้ดีขึ้น<sup>109</sup> นอกจากนั้นกระบวนการดังกล่าวยังได้มีกระบวนการในการลดความเสี่ยงอันเกิดจากการลงทุนโดยการแบ่งปันผลประโยชน์และความเสี่ยงกับผู้ให้บริการโครงข่ายไฟฟ้าร่วมกับการสนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับผู้ควบคุมโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อใช้ในการลงทุนด้านพัฒนาโครงข่าย<sup>110</sup> โดยหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้าในทางเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด<sup>111</sup>

#### 4. บทสรุป

ระบบการซื้อขายไฟฟ้าของประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวอันมีลักษณะผูกขาดโดยผู้ผลิตไฟฟ้าของรัฐที่ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนเพื่อนำมาจำหน่ายแก่ผู้บริโภค ในขณะเดียวกันการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ก็เป็นหน่วยงานที่เป็นเจ้าของสายส่งไฟฟ้า หรือโครงข่ายพลังงานอีกด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 ก็ได้วางแนวทางป้องกันการกีดกันการเข้าถึงโครงข่ายพลังงานเพื่อรักษาสิทธิให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนให้สามารถเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้อย่างเท่าเทียมปราศจากการเลือกปฏิบัติ อันเป็นอุปสรรคประการหนึ่งของการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า เนื่องมาจากปกติแล้วผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยจากพลังงานทดแทนมักจะใช้โครงข่ายต่อกับระบบส่งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แต่เป็นระบบจำหน่ายของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ไม่สามารถอาศัยอำนาจเพียงแต่พระราชบัญญัติดังกล่าวแก้อุปสรรคที่ขัดขวางการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าให้หมดไปได้ เนื่องจากการพัฒนาหรือปรับปรุงด้านกิจการพลังงานของประเทมิปจยหลายประการที่ต้องนำมาพิจารณาไม่ว่าจะเป็นทางด้านผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันจะเห็นได้จากภาพรวมของแผนพลังงานแห่งชาติ การปรับปรุงระบบการซื้อขายไฟฟ้าจำเป็นต้องอาศัยการสร้างและผลักดันทางนโยบายซึ่ง

---

ในการผลิตไฟฟ้าเข้าสู่ระบบมากขึ้นโปรดดู Lingyan Xu et al, “Decisions in Power Supply Chain with Emission Reduction Effort of Coal-Fired Power Plant under the Power Market Reform : Sustainability 2020” [online] Available from : <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/16/6582/pdf> [16 June 2021], p.16.

<sup>109</sup> OFGEM, “RIIO – A New Way to Regulate Energy Network” Factsheet 93 [online] Available from : <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/64031/re-wiringbritainf.pdf> [ 3 May 2021]

<sup>110</sup> McHarg, n83, p.327.

<sup>111</sup> OFGEM, n109. และ หลักการเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขการดำเนินการของบริการสาธารณะด้วยเหตุที่ไม่อาจคาดเห็นได้ล่วงหน้า ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวไว้ว่า รัฐต้องหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดต่อสาธารณะ แม้วิธีการดังกล่าวอาจอยู่นอกเหนือสัญญาของรัฐและเอกชนก็ตาม โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เจริญฤทธิ์ที่ 9, หน้า 48.

คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าต้องได้รับแรงผลักดันจากฝ่ายบริหาร<sup>112</sup> เพื่อปรับโครงสร้างในตลาดไฟฟ้าให้ตอบสนองต่อการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นอันจะส่งผลต่อราคาไฟฟ้าที่ผู้บริโภคต้องรับภาระ ไปพร้อมกับการสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนที่อาจมีต้นทุนที่สูงกว่าการใช้เชื้อเพลิงแบบดั้งเดิม เช่น ถ่านหิน หรือพลังงานน้ำ เป็นต้น

นอกเหนือจากการสนับสนุนด้านส่วนเพิ่มของราคาเพื่อจูงใจให้ผู้สนใจลงทุนผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนมากขึ้นตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.2 อันเป็นวิธีการประกันราคาอย่างหนึ่งแล้ว มาตรการเพิ่มเติมหรือทางเลือกอีกประการหนึ่งที่น่านำมาปรับใช้เพื่อสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่ไม่มีโครงข่ายไฟฟ้าของตนเอง พร้อมไปกับเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า คือ การสร้างระบบการควบคุมกำกับแบบจูงใจในการควบคุมกำกับกับการบริหารโครงข่ายพลังงาน อันอาจเห็นได้จากกรณีของประเทศสหราชอาณาจักรผ่านระบบการควบคุมกำกับกิจการที่เรียกว่า RIIO ซึ่งอาจนำมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทยได้หากเมื่อมีการแยกเปลี่ยนโครงสร้างการรับซื้อไฟฟ้าจากระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวเป็นผู้ซื้อไฟฟ้าหลายราย และแยกอำนาจในการบริหารโครงข่ายไฟฟ้าหรือความเป็นเจ้าของโครงข่ายออกจากกิจการไฟฟ้าส่วนอื่น ซึ่งนอกเหนือไปจากการเปลี่ยนผ่านระบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวไปสู่การเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน สามารถขายไฟฟ้าแก่ผู้บริโภคหรือผู้ค้าไฟฟ้ารายย่อยอื่นได้โดยตรงอันเป็นการเพิ่มการแข่งขันในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าแล้ว การโอนความเป็นเจ้าของในโครงข่ายไฟฟ้าให้หน่วยงานรัฐอื่นเป็นผู้รับผิดชอบ อาจเป็นทางออกหนึ่งที่จะเพิ่มการแข่งขันในระบบโครงข่ายไฟฟ้าโดยไม่เป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในกรณีดังกล่าวสามารถเปรียบเทียบกับกรณีการประมูลใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งอาจเป็นได้ในรูปแบบที่ให้กรรมสิทธิ์ในความเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้ายังเป็นของหน่วยงานรัฐนอกเหนือจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเดิมโดยตรง (ในที่นี้หมายถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือ กฟผ.) ซึ่งวิธีการที่มีประสิทธิภาพทางหนึ่ง คือ การจัดตั้งหน่วยงานที่มีความรู้ด้านกิจการโครงข่ายไฟฟ้าเป็นเจ้าของและมีอำนาจบริหารโครงข่ายไฟฟ้าโดยตรงแล้วจึงให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นผู้รับผิดชอบในการเปิดประมูลใบอนุญาตบริหารโครงข่ายไฟฟ้า<sup>113</sup> โดยเทียบเคียงกับกรณีของ

<sup>112</sup> Ian Bartle, "Independent Economic Regulation: A reassessment of its role in sustainable development", (2007) ELSEVIER, p. 264.

<sup>113</sup> D. Bauknecht and J-P Voß, n22, p.199.

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งวิธีการที่รัฐจะได้ผลตอบแทนสูงสุดอาจเป็นไปได้ในรูปแบบที่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าไม่ต้องบริหารโครงข่ายไฟฟ้าด้วยตนเอง แต่ให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นผู้ที่มีอำนาจออกใบอนุญาตให้เอกชนเข้าประมูลใบอนุญาตในการบริหารโครงข่ายไฟฟ้าภายในกรอบเวลาที่กำหนด ซึ่งเหตุผลที่ควรเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นองค์กรอิสระมาควบคุมกำกับกิจการเหล่านี้ เพราะต้องการให้นโยบายการควบคุมโครงข่ายมีความแน่นอนในระยะยาวสามารถผ่านการเปลี่ยนผ่านช่วงเลือกตั้งได้ ซึ่งปกติแล้วนโยบายของรัฐจะสะดุดลงเนื่องมาจากการเปลี่ยนรัฐบาล ความแน่นอนของนโยบายบริหารโครงข่ายดังกล่าวจะสอดคล้องกับเม็ดเงินที่นักลงทุนต้องใช้ในการบริหารจัดการโครงข่ายในอนาคต ทั้งยังเป็นการสอดคล้องต่ออำนาจอำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 11 อีกด้วย

อย่างไรก็ดี การมุ่งเน้นแต่เพียงให้ผู้ควบคุมดูแลโครงข่ายไฟฟ้ากระทำการในทุก ๆ ทางที่จำเป็นเพื่อตอบสนองต่อแนวทางเกี่ยวกับการใช้พลังงานที่เปลี่ยนไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และสภาพของสังคมโดยรวมก็อาจไม่ทำให้เป้าหมายสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ได้หากปรากฏว่าผู้ผลิตไฟฟ้ายังคงใช้ถ่านหิน หรือเชื้อเพลิงแบบดั้งเดิมอื่น ๆ ที่เป็นเชื้อเพลิงที่มีสารประกอบคาร์บอนสูงในการผลิตไฟฟ้าเพื่อตรึงให้ธุรกิจของตนมีต้นทุนต่ำต่อไป แรงผลักดันจากนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างมากในส่วนนี้ อันจะเห็นได้จากนโยบายการสนับสนุนก๊าซธรรมชาติในภาคขนส่ง (NGV) ที่มีความไม่แน่นอนในระยะยาว จนทำให้ราคาต่อหน่วยสูงกว่าเชื้อเพลิงหุงต้ม (LPG) ที่ถูกนำมาใช้ในภาคขนส่ง ทำให้ก๊าซธรรมชาติในภาคขนส่ง (NGV) ไม่ได้ได้รับความนิยม หากรัฐบาลหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารจัดการพลังงานให้ชัดเจนทั้งระบบไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเพียงเพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับผลที่มีประสิทธิภาพที่สุดย่อมเสมือนว่าเป้าหมายในการพัฒนาระบบพลังงานให้เป็นระบบที่ยั่งยืนก็เลือนหายไปด้วย<sup>114</sup> ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจทำได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการทำแผนนโยบายพลังงานแห่งชาติ<sup>115</sup> ที่ชัดเจนในระยะยาวเพียงพอเพื่อกำหนดแนวทางการใช้พลังงานหลักของประเทศให้มาจากพลังงานทดแทนให้ได้มากที่สุด พร้อมๆ กับการสนับสนุนทางการเงินของรัฐต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการไฟฟ้า ก็จะทำให้การพัฒนากิจการโครงข่ายไฟฟ้าให้ตอบสนองต่อการใช้พลังงานทดแทนเพื่อผลิตไฟฟ้าสัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรม

<sup>114</sup> McHarg, n83, p.332.

<sup>115</sup> Ibid.