

## บทที่ 6

### บทสรุปและเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

กิจการไฟฟ้าในประเทศไทยในปัจจุบันกำลังอยู่ในระหว่างการปรับโครงสร้างกิจการและปฏิรูประบบและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป จากการศึกษาวิจัยพบว่า กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่สามารถมีตลาดและมีการแข่งขันได้ในบางส่วน เช่น กิจการผลิตไฟฟ้า กิจการขายปลีกไฟฟ้า และกิจการจัดหาไฟฟ้า และกิจการบางส่วนมีลักษณะเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งการเปิดให้มีผู้ประกอบการหลายรายประกอบกิจการแข่งขันกันจะนำมาซึ่งความสูญเสียในทางเศรษฐกิจ เช่น กิจการสายส่ง และสายจำหน่ายไฟฟ้า ภายหลังจากปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและเปิดให้เอกชนเข้าดำเนินการและมีตลาดแข่งขันในอนาคต การกำกับดูแลจะเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมดูแลและส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ป้องกันการผูกขาดที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งยังเป็นกิจการพื้นฐานที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมอื่น ๆ ให้ดำเนินการไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพและมีศักยภาพเพียงพอที่จะแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศได้ ยิ่งไปกว่านั้น ไฟฟ้าถือเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มี และจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเทศอย่างเพียงพอ ด้วยเหตุเหล่านี้ ในการกำกับดูแลจะต้องคำนึงถึงสภาพตลาดทางเศรษฐกิจของกิจการไฟฟ้าและประโยชน์ทางสังคมเป็นสำคัญ

เนื่องจากในอนาคตประเทศไทยจะต้องก้าวไปสู่การเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศทางการพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นการทำความตกลงซื้อขายไฟฟ้าในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Sub-region: GMS) การร่วมกันสร้างระบบโครงข่ายพลังงานไฟฟ้าในกลุ่มประเทศอาเซียน (Asean Grid Plan) รวมถึงการเจรจาความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการสาขาพลังงาน ภายใต้อค์กรการค้าโลก ทำให้ประเทศไทยต้องคำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศทางการพลังงานที่เป็นที่ยอมรับปฏิบัติ สนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (Energy Charter Treaty: ECT) ซึ่งเป็นข้อตกลงทางการพลังงานที่สร้างขึ้นระหว่างกลุ่มประเทศในทวีปยุโรป จึงนับได้ว่าเป็นกรอบแนวทางที่สำคัญที่ประเทศไทยควรจะคำนึงถึงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการก้าวไปสู่การเจรจาทำความตกลงทางการพลังงานระหว่างประเทศต่อไป

จากการศึกษาพบว่า สนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (Energy Charter Treaty: ECT) ได้นำเอากฎเกณฑ์ทั่วไปของข้อตกลง GATT 1947 และตราสารอื่นที่เกี่ยวข้อง (Related Instruments) มาใช้กับข้อตกลงในสนธิสัญญาหลายเรื่องด้วยกัน เช่น หลักเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured Nation: MFN) หลักเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of Transit) และหลักการปฏิบัติอย่างคนชาติ (National Treatment: NT) เป็นต้น เนื่องจากประเทศภาคีต่าง ๆ เล็งเห็นถึงความสำคัญของข้อตกลง GATT ในการเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในกลุ่มประชาคมโลกในอนาคต

เป็นที่น่าสังเกตว่า สนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (Energy Charter Treaty: ECT) ไม่ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Service: GATS) เนื่องจากในระหว่างดำเนินการเจรจาในข้อตกลงตามสนธิสัญญาฉบับนี้ (ซึ่งใช้เวลาในการเจรจา 3 ปี นับตั้งแต่ปี 1991 - 1994) ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) ก็อยู่ในระหว่างเจรจาด้วยเช่นกัน จึงยังไม่ได้มีการพูดถึงการนำหลักเกณฑ์ในข้อตกลงของ GATS มาปรับใช้กับสนธิสัญญานี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของกิจการพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการไฟฟ้า เห็นได้ว่า กิจการไฟฟ้าและอุตสาหกรรมพลังงานอื่น ๆ ได้ถูกจัดให้อยู่ในหมวดของการค้าบริการมากกว่าจะเป็นการค้าสินค้า ตามข้อเสนอแนะของคณะมนตรีด้านการพลังงาน (Council for Trade in Service) เมื่อวันที่ 9 กันยายน 1998 ว่าด้วยเรื่องการให้บริการพลังงาน (Energy Services) ได้ให้ความเห็นในกรณีของกิจการไฟฟ้าไว้ว่า

“The case of electricity is even more complicated. Electricity generated by the combustion of other fuels (secondary energy) or by renewable natural resources and nuclear fuels (primary energy) is not easily stored<sup>1</sup> and is distributed to customers via transmission and distribution grids. The non-storability of electricity might have been a factor which led the drafters of the GATT to assume that electric power should not be classified as a commodity.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Limited quantities can be stored in expensive pumped hydro plants.

<sup>2</sup> With respect to Article XX (g) of the GATT, the general exception relating to the conservation of exhaustible natural resources, the New York Drafting Committee Report noted that “as it seemed to be generally accepted that electric power should not be

จากข้อสันนิษฐานของคณะมนตรีด้านการค้าบริการดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไฟฟ้าไม่ควรจัดอยู่ในหมวดสินค้าภายใต้ข้อตกลง GATT ด้วยเหตุว่า ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษ คือ ไม่สามารถเก็บรักษาไว้ได้ (Non-Storability) กล่าวคือ มีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บที่สูงกว่าสินค้าประเภทอื่นมาก และเก็บรักษาไว้ได้ในจำนวนจำกัด

ดังนั้น จึงเป็นที่มั่นใจได้ว่าการประชุมเจรจาระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกกิจการพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการไฟฟ้า จะถูกจัดอยู่ในหมวดการค้าบริการภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

แม้ว่าการเปิดเสรีการค้าบริการในแต่ละสาขา ในการประชุมเจรจาที่ผ่านมา จะยังไม่ได้มีการหยิบยกการให้บริการสาขาพลังงาน เข้าไว้ในกลุ่มกิจการบริการที่จะทำการเปิดเสรีตามความตกลง GATS ก็ตาม แต่ก็มีท่าทีชัดเจนว่า ได้มีการผลักดันการบริการพลังงาน (Energy Services) ให้เป็นอีกสาขาหนึ่งที่จะต้องทำการเจรจากันในอนาคต โดยในการประชุมของที่ประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกที่จัดขึ้น ณ กรุงซีแอตเติล ประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องจัดให้มีการพิจารณาการเปิดเสรีการค้าบริการที่ครอบคลุมทุกสาขาบริการ โดยกิจการบริการในสาขาพลังงานเป็นจุดมุ่งหมายหลักสาขาหนึ่ง ที่จะต้องทำการเจรจาให้ประเทศภาคีสมาชิกเริ่มเปิดให้มีการเข้าสู่ตลาดในเชิงระหว่างประเทศ<sup>3</sup> บนพื้นฐานแห่งวัตถุประสงค์หลักของความตกลง GATS ในเรื่องการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive Liberalization) เพื่อให้มีการแข่งขันกันมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก จึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมและทำที่เชิงรุก (Pro Active) ในการเจรจาความตกลงว่าด้วยการเปิดเสรีสาขาพลังงาน เพื่อให้มีการเตรียมการที่ดีกว่าและพร้อมกว่าการเจรจาการค้าบริการในสาขาอื่นที่ผ่านมาในอดีต

---

classified as a commodity, two delegates did not find it necessary to reserve the right for their countries to prohibit the export of electric power." See, GATT, Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice, Updated 6<sup>th</sup> Edition (1995). in Council for Trade in Services: Energy Service, World Trade Organization (9 September 1998), pp.2-3. S/C/W/52.

<sup>3</sup> WTO Energy Services Coalition [On line]. Available from: <http://www.pecc.org.energy/status/html> [2002 February 18].

ดังนั้นย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการก้าวไปสู่การค้าบริการพลังงานไฟฟ้าภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่จะมีขึ้นในอนาคต จะต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์เฉพาะสำหรับกิจการพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะแตกต่างจากการให้บริการสาขาอื่น ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขทางด้านเทคโนโลยี การจัดส่ง การผลิต ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กฎเกณฑ์เรื่องการส่งผ่าน (Transit) ฯลฯ ประกอบกับปัจจัยภายนอกตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ เช่น กฎเกณฑ์เรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการแข่งขัน โดยนัยสำคัญดังกล่าวข้างต้น กรอบกฎหมายตามสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (Energy Charter Treaty: ECT) จึงน่าจะเป็นต้นแบบที่ดี ในฐานะที่เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีว่าด้วยการค้าและการลงทุนในกิจการพลังงานฉบับแรก ที่ได้มีการร่วมลงนามและได้มีการทำความตกลงกัน โดยคำนึงและสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศตามข้อตกลงแกตต์ แนวทางกฎเกณฑ์ตามสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) จึงสามารถใช้เป็นต้นแบบของกฎเกณฑ์ด้านการพลังงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยควรจะคำนึงถึงในการบังคับใช้กฎหมายและกำกับดูแลกิจการสาขาพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการไฟฟ้าซึ่งกำลังก้าวไปสู่การเปิดตลาดแข่งขันทั้งในประเทศและระหว่างประเทศในอนาคต

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ECT ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพลังงานไว้ในหลายเรื่องด้วยกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

1. มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Trade Related on Investment Measures: TRIMS) ในสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงานได้พูดถึงการนำ TRIMS มาใช้บังคับกับผู้ผลิตภายในประเทศ โดยได้เดินตามแนวทางของข้อตกลง GATT

ECT ได้กำหนดห้ามประเทศภาคีบังคับใช้มาตรการใด ๆ ที่เป็นมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (TRIMS) ซึ่งจะปรากฏในรูปของมาตรการหรือข้อกำหนดที่เรียกร้องให้มีการซื้อหรือใช้ซึ่งสินค้าภายในประเทศ โดยการกำหนดปริมาณการใช้เป็นสัดส่วนกับมูลค่าหรือปริมาณของการผลิตภายในประเทศ (Local Content Requirements: LCR) หรือมาตรการที่มีผลให้ผู้ประกอบการจากรัฐภาคีอื่นถูกจำกัดการซื้อ หรือการใช้สินค้านำเข้า เป็นสัดส่วนกับปริมาณหรือมูลค่าสินค้าภายในประเทศที่ผู้ประกอบการส่งออก (Trade Balancing Requirements: TBR) ประเทศต่าง ๆ เล็งเห็นถึงผลกระทบที่มีลักษณะเป็นการบิดเบือนการแข่งขันจากการนำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้ เนื่องจากการที่ผู้ผลิตจะผลิตสินค้าใด ๆ ก็ตาม ผู้ผลิตควรจะมีสิทธิเสรีภาพใน

การเลือกใช้วัตถุดิบจากแหล่งต่าง ๆ กัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสูงสุด รัฐบาลจึงไม่ควรกำหนดมาตรการใด ๆ ที่มีผลเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยไม่จำเป็นอันเป็นการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับระบบการค้าเสรีระหว่างประเทศอย่างแท้จริง

2. การปกป้องและส่งเสริมการลงทุน (Investment Promotion and Protection) เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญประการหนึ่งของสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) คือ การประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีการลงทุน คือ กลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก กับกลุ่มประเทศที่มีความสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากร คือ กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการปกป้องและส่งเสริมการลงทุนในกิจการพลังงานระหว่างกัน โดยกำหนดเป็นข้อตกลงในรูปของการให้ความร่วมมือกัน กล่าวคือ ให้รัฐภาคีใช้ความพยายามในการให้อนุญาต เช่น ในเรื่องของการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้า แก่ผู้ประกอบการจากรัฐภาคีอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน และกำหนดให้มีการตรวจสอบถึงการมีอยู่ของข้อจำกัดทางการลงทุนในประเทศภาคีต่าง ๆ เป็นระยะผ่านการรายงานที่รัฐภาคีจะต้องยื่นต่อที่ประชุมสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (Energy Charter Conference)

ประเทศภาคี ECT ได้ทำความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนภายในประเทศ โดยปรากฏเป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืน (Expropriation) และการชดเชยค่าเสียหายกรณีเกิดสงครามกลางเมืองหรือจลาจล (Compensation for Losses) ซึ่งรัฐบาลของรัฐภาคีมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการเวนคืน หรือชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากสงครามกลางเมืองหรือจลาจลในประเทศตน โดยในการดังกล่าว รัฐภาคีจะต้องดำเนินการดังกล่าวต่อผู้ลงทุนจากประเทศภาคีอื่นอย่างเท่าเทียมกัน หรือเท่าเทียมกับผู้ลงทุนคนชาติตน หรือผู้ลงทุนจากรัฐอื่นที่มีได้เป็นภาคี ขึ้นกับว่าสิทธิที่ให้แก่ผู้ลงทุนประเทศใดจะเป็นประโยชน์มากกว่ากัน โดยในการจ่ายเงินดังกล่าวจะต้องเป็นไปดำเนินการอย่างทันที เพียงพอ และมีประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ยังได้มีการทำข้อตกลงในเรื่องการว่าจ้างบุคลากรผู้มีความสามารถ (Key Personnel) โดยกำหนดให้ประเทศภาคีต้องดำเนินการอนุมัติ หรือให้อนุญาตการเข้ามาทำงานของบุคลากรผู้มีความสามารถซึ่งมีความสำคัญต่อการดำเนินกิจการของผู้ลงทุนจากรัฐภาคีอื่นตามกฎหมายภายในของประเทศตนโดยยึดหลักสุจริต และไม่คำนึงถึงว่าเป็นคนสัญชาติใด ข้อตกลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการอำนวยความสะดวกในการเข้ามาลงทุนประกอบกิจการพลังงานระหว่างประเทศภาคี ซึ่งในทางปฏิบัติ ในการดำเนินงานของบริษัทต่างชาติมักจะมีการส่งผู้

บริหารระดับสูงจากบริษัทแม่เข้ามาควบคุมและดำเนินนโยบายในบริษัทสาขาที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะพิเศษและความจำเป็นทางด้านเทคนิคในกิจการพลังงาน ซึ่งการว่าจ้างบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถจากต่างประเทศมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการเข้ามาดำเนินกิจการภายในประเทศ

3. หลักการส่งผ่าน (Transit) เนื่องจากกิจการพลังงานโดยเฉพาะกิจการไฟฟ้า เป็นกิจการที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ จะต้องมีการก่อสร้างเครือข่ายระบบส่งเป็นการเฉพาะเพื่อให้ผู้ผลิตสามารถจัดส่งสินค้า เช่น พลังงานไฟฟ้าไปสู่ผู้บริโภคได้ และด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ว่า ระบบส่งพลังงานเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดธรรมชาติ (Natural Monopoly) ซึ่งส่งผลให้การประกอบการโดยผู้ประกอบการเพียงรายเดียวสามารถตอบสนองความต้องการของตลาดได้ทั้งหมด ทำให้การสนับสนุนให้มีผู้ประกอบการหลายรายดำเนินกิจการแข่งขันกันตามหลักในเรื่องตลาดแข่งขัน จะก่อให้เกิดความสูญเสียในเชิงเศรษฐกิจ นอกจากนี้ระบบส่งยังเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างให้มีการแข่งขันในกิจการพลังงาน โดยเฉพาะกิจการไฟฟ้าอีกด้วย ด้วยเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปดังกล่าว ทำให้เกิดแนวความคิดในเรื่อง การอำนวยความสะดวกแก่ส่งผ่านพลังงานระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏเป็นข้อตกลงว่าด้วยเรื่องการส่งผ่านใน ECT ซึ่งกำหนดให้ รัฐบาลที่อำนวยความสะดวกให้แก่การส่งหรือการผ่านของพลังงาน โดยไม่มีการแบ่งแยกระหว่าง การส่งพลังงานที่มีจุดเริ่มต้นหรือจุดหมายปลายทางในประเทศตน หรือเป็นเจ้าของโดยประเทศตน กับการส่งผ่านของพลังงาน ซึ่งมีจุดเริ่มต้นหรือจุดหมายปลายทางนอกพรมแดนประเทศตน นอกจากนี้ ECT มีข้อตกลงไปถึงเรื่องการพัฒนาเครือข่ายระบบส่ง โดยรัฐบาลจะไม่สร้างอุปสรรคที่ไม่จำเป็นในการเข้าดำเนินการพัฒนาหรือขยายระบบส่งที่มีอยู่ให้สามารถตอบสนองความต้องการการเข้าใช้ระบบอย่างเพียงพออีกด้วย

4. หลักเกณฑ์เรื่องการแข่งขัน (Competition) จากหลักทฤษฎีและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อว่า การส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการหลายราย ประอบการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมกันจะนำมาซึ่งสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและความพึงพอใจแก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค จึงได้มีการทำความตกลงในเรื่องการแข่งขันในกิจการพลังงานขึ้นใน ECT ซึ่งได้กำหนดให้ประเทศภาคีแต่ละประเทศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยเรื่องการแข่งขัน โดยมีการตราเป็นกฎหมายภายในเพื่อป้องกันการกระทำใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน (Anti-Competition) หรือการบิดเบือน (Distortions) การแข่งขัน และกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันดังกล่าวจะต้องรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบการต่างด้าวด้วย โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต่างด้าวสามารถร้องเรียนต่อองค์กรซึ่งมี

อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการแข่งขันตามกฎหมายภายในของรัฐภาคี นอกจากนี้ยังได้มีการพูดถึงการให้ความร่วมมือกันทางด้านข้อมูลทางกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันอีกด้วย

5. หลักความโปร่งใส (Transparency) เนื่องจากข้อตกลงในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้อาณัติ ECT ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปกป้องและส่งเสริมการลงทุน การส่งผ่าน มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า หรือกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการแข่งขัน การบังคับตามข้อตกลงในเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายภายในของประเทศภาคีทั้งสิ้น เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตนอกกรอบกิจการพลังงานให้แก่ผู้ประกอบการต่างดาว ข้อกำหนดและค่าธรรมเนียมการส่งผ่าน หรือแนวทางของกฎหมายภายในว่าด้วยเรื่องการแข่งขัน ดังนั้นสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) จึงได้พูดถึงหลักเกณฑ์เรื่องความโปร่งใส โดยอ้างถึงแนวทางเรื่องความโปร่งใสตามข้อตกลงแกตต์และกรรมสารที่เกี่ยวข้อง (GATT and relevant Related Instruments) โดยกำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องจัดพิมพ์กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ข้อกำหนดของฝ่ายบริหาร รวมถึงแนวทางการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการพลังงานและมีการเผยแพร่ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการต่างชาติทั้งในประเทศ และต่างประเทศสามารถเข้าใช้ข้อมูลได้โดยสะดวก อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ได้ให้สิทธิแก่รัฐภาคีในการไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับ ที่ขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ หรือไม่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการรายอื่น ๆ

เห็นได้ชัดว่าสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) ได้วางกรอบกฎเกณฑ์ที่เป็นในการทำความเข้าใจความตกลงทางด้านพลังงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และแนวคิดในเรื่องการแข่งขันเสรี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกิจการพลังงานเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของแต่ละประเทศ ข้อตกลงทางด้านพลังงานภายใต้อาณัติ ECT จึงเป็นไปในลักษณะของการให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุนในกิจการพลังงานร่วมกัน มากกว่าจะเป็นไปในรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลบังคับกับประเทศภาคีอย่างเคร่งครัด

นอกจากแนวทางตามข้อตกลงและหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ในการปรับโครงสร้างกิจการและการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้านั้นในประเทศไทย ยังต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นมาตรฐานที่ยอมรับปฏิบัติกันทั่วไปในกลุ่มประชาคมโลก เช่น การกำกับดูแลการแข่งขัน การเข้าสู่ตลาด กฎเกณฑ์ทางด้านมาตรฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและจะมีผลกระทบต่อการค้าพลังงานไฟฟ้าระหว่างประเทศ ฯลฯ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีปรากฏให้เห็น

อย่างชัดเจนในร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับสำคัญในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าภายหลังการปรับโครงสร้าง และปรับบทบาทภาครัฐ

ในการควบคุมกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้าของรัฐ เพื่อบรรลุตามความมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ รัฐจะเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน ผ่านการกำกับดูแลนั้นก็ต่อเมื่อกลไกของตลาดล้มเหลวในการทำหน้าที่กำกับดูแลและระบบตลาด ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลเหล่านี้ รัฐจะต้องวางหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแล เช่น ความก้าวหน้าและการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีที่อาจส่งผลให้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลซึ่งมีขึ้นเพื่อรองรับเงื่อนไขทางเทคโนโลยีแบบเก่าที่มีอยู่เดิมล้าสมัย และกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎระเบียบหรือการกำกับดูแล (Regulatory Reform) เพื่อให้ตลาดที่มีการแข่งขันได้ อันเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อม ต่าง ๆ สามารถมีการแข่งขันได้อย่างเสรี ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ในอดีตกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าถือเป็นกิจการที่ควรผูกขาดโดยรัฐหรือผู้ประกอบการเพียงรายเดียว เพราะมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) แต่ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้ลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติของกิจการเหล่านี้หมดไป และทำให้กิจการเหล่านี้สามารถเปิดให้มีการแข่งขันได้

การปฏิรูปกฎระเบียบหรือการกำกับดูแล (Regulatory Reform) จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยนหรือรักษาสภาพการแข่งขันในตลาด โดยหลักการ วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปกฎระเบียบหรือการกำกับดูแลคือ การปรับปรุงให้การดำเนินการของผู้ประกอบมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ส่งเสริมให้มีการแข่งขันและพัฒนาการทางเทคโนโลยีและประสิทธิภาพในการประกอบการมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยลดภาระของภาคเอกชนและขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมให้มีการปรับปรุงเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าและบริการลดลง คุณภาพสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไป นอกจากนี้ การปฏิรูปกฎระเบียบหรือการกำกับดูแลก็พยายามจะลดภาระทางธุรกิจของผู้ประกอบการในการดำเนินการ โดยสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน และตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ (Transparency) และปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐให้ดีขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้น



ในขณะที่การลดหรือผ่อนคลายความเข้มงวดในกฎระเบียบหรือการกำกับดูแล (Deregulation) หมายถึง การยกเลิกการควบคุมกำกับดูแลทั้งหมดหรือการลดบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลอุตสาหกรรม โดยการลดหรือผ่อนคลายเงื่อนไขกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลกิจการในอุตสาหกรรม เพื่อก่อให้เกิดให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีมากขึ้นโดยระบบตลาดหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากกฎเกณฑ์การควบคุมกำกับดูแลของรัฐที่มีอยู่อาจไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีรัฐอาจไม่ยกเลิกระเบียบกฎเกณฑ์การควบคุมกำกับดูแลทั้งหมด จำเป็นต้องคงการควบคุมกำกับดูแลอุตสาหกรรมในบางรูปแบบไว้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากผลในทางลบที่อาจเกิดจากการแข่งขันอย่างเสรี กล่าวได้ว่าการลดการควบคุมกำกับดูแลเป็นวิธีการหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการกำกับดูแล

ทั้งนี้ การปฏิรูปกฎระเบียบหรือการกำกับดูแลนั้นมักจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรเป็นสำคัญ (Institutional Structure) โดยเฉพาะในการปฏิรูปในยุคเริ่มแรก (First Generation of Regulatory Reform) และมีกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎระเบียบหรือการกำกับดูแล (Regulatory Impact Analysis) กล่าวคือมีการทบทวน (Review) และวิเคราะห์ตัวกฎระเบียบและวิธีการการกำกับดูแลเพื่อพิจารณาว่ากฎระเบียบหรือวิธีการเหล่านั้นมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิมที่วางไว้หรือไม่ และยังคงวิเคราะห์และพิจารณาต่อไปอีกว่ากฎระเบียบ และวิธีการกำกับดูแลเหล่านั้นเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ รวมทั้งระเบียบ กฎเกณฑ์ มาตรฐานและแนวปฏิบัติสากลด้วย

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการพลังงานไฟฟ้า โดยคำนึงถึงแนวคิดในเรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ แนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางสังคมซึ่งจะมีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม เช่น ในเรื่องของการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภค ให้มีการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ และมีการกำหนดราคาที่เป็นธรรมทั้งต่อผู้บริโภค และเพียงพอที่ผู้ประกอบการจะสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ รวมไปถึงการศึกษาถึงแนวทางและกรอบกฎเกณฑ์ของการกำกับดูแลกิจการพลังงานที่ปรากฏเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป กลุ่มประเทศในทวีปยุโรปตะวันออก รัฐอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และประเทศโซเวียต รวมถึงประเทศที่ตั้งอยู่นอกภูมิภาคยุโรป เช่น ประเทศญี่ปุ่น และออสเตรเลีย เมื่อนำมาพิจารณาเทียบเคียงกับกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการ

การพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย อาจแยกพิจารณากฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลออกได้เป็นสาม ส่วนด้วยกัน คือ

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลการเชื่อมต่อระบบไฟฟ้า ระหว่างประเทศ

เนื่องจากเงื่อนไขในการเชื่อมต่อระบบส่งในกิจการไฟฟ้านั้นนอกจากจะนำไปสู่ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเรื่องของการให้บริการใน กิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ตามแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นที่ยอมรับกันโดย ทั่วไปแล้ว การให้ความร่วมมือกันในกิจการระบบส่งยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะนำไปสู่การมี ตลาดและการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า และในทางกลับกันเงื่อนไขต่าง ๆ ที่บังคับใช้กับ การขอเข้าเชื่อมต่อระบบส่งก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าได้ เช่นเดียวกันไม่ว่าจะเป็นในประเทศหรือระหว่างประเทศ จึงได้มีการตระหนักถึงแนวความคิดดัง กล่าวในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศทางด้านพลังงาน ดังที่ปรากฏในสนธิสัญญาว่าด้วยการ พลังงาน (ECT) ซึ่งได้มีการวางหลักในเรื่องการกำกับดูแลการเชื่อมต่อระบบไฟฟ้าระหว่างประเทศ ไว้ใน มาตรา 7 เรื่องการส่งผ่าน (Transit) ซึ่งได้กำหนดให้รัฐภาคีอำนวยความสะดวกให้แก่ ประเทศภาคีอื่น ๆ ในการส่งผ่านซึ่งสินค้าหรือวัตถุดิบพลังงานโดยคำนึงถึงหลักเสรีภาพในการ ผ่าน (Freedom of Transit) และจะต้องให้การปฏิบัติต่อสินค้าที่ส่งออกจากรัฐตน ซึ่งมีจุดหมาย ปลายทาง ณ พรมแดนของรัฐตน และสินค้าที่ส่งผ่านอันมีจุดเริ่มต้นและจุดหมายปลายทางนอก พรมแดนของ รัฐตน อย่างไม่เลือกปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่าข้อตกลงดังกล่าวมีสร้างความผูกพันระหว่างประเทศภาคีสันธิสัญญา ในรูปแบบของการอำนวยความสะดวก (Facilitate) โดยไม่ได้ผูกพันให้รัฐภาคีจะต้องเปิดให้รัฐ ภาคีอื่น ๆ เข้าใช้ระบบส่งพลังงานของตน ไม่ว่าจะเป็นระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) หรือ ท่อ ก๊าซ และไม่ได้บังคับใช้หลักเรื่อง การเข้าสู่ระบบโดยบุคคลที่สาม (Third Party Access) กับ กิจ การส่งพลังงานระหว่างประเทศ เนื่องจากกิจการพลังงาน โดยเฉพาะกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการ สาธารณูปโภคที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงมีผลกระทบอย่างเป็นนัยสำคัญ ใน เรื่องความมั่นคงของแต่ละประเทศ (National Security) ในการทำความตกลงระหว่างกัน ประเทศต่าง ๆ จึงยังคงสงวนท่าทีในเรื่องการเปิดให้มีการเข้าสู่ระบบโดยบุคคลที่สามเอาไว้ โดยยัง เคารพในอธิปไตยเหนือดินแดน และปล่อยให้ไปตามนโยบายของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ดี ได้มีการวางกฎเกณฑ์เพื่อรับประกันสิทธิของผู้ส่งผ่านในกรณีที่รัฐภาคีได้ให้อนุญาตการส่งผ่านแล้ว ในกรณีเกิดข้อพิพาทในระบบส่งขึ้น รัฐภาคีจะต้องไม่เข้าขัดขวางหรือทำให้การส่งผ่านพลังงานหยุดชะงักจนกว่าจะได้มีคำตัดสินในข้อพิพาทนั้น ๆ เรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้รัฐภาคีจะต้องไม่ขัดขวาง หรือสร้างอุปสรรคในการเพิ่มความสามารถของระบบส่งเพื่อให้สามารถรองรับความต้องการเข้าใช้ระบบที่มีอยู่ ซึ่งข้อผูกพันดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้างความร่วมมือกันในการส่งผ่านพลังงานระหว่างประเทศ ให้มีการพัฒนาระบบส่งให้สามารถรองรับความต้องการที่เกิดขึ้นในตลาดให้มากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการป้องกันการนำเรื่องความสามารถของระบบส่งมาเป็นเงื่อนไขซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในกิจการพลังงานระหว่างประเทศ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าข้อตกลงในเรื่องการส่งผ่าน จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการผลิตพลังงานภายในประเทศและผู้ประกอบการที่ดำเนินการในต่างประเทศ

ในประเทศไทยปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการกำกับดูแลการส่งผ่านในแ่งมุมระหว่างประเทศ แต่ก็ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการเข้าเชื่อมต่อโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าไว้ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.....ซึ่งได้นำเอาหลักการเข้าสู่ระบบโดยบุคคลที่สาม (TPA) มาบังคับใช้ ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะนำมาบังคับใช้กับการเข้าเชื่อมต่อโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าภายในประเทศเท่านั้น มิได้หมายรวมไปถึงการเข้าเชื่อมโครงข่ายจากโรงไฟฟ้าซึ่งดำเนินการอยู่ในต่างประเทศ อย่างไรก็ดี ได้มีการนำแนวความคิดในเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่ายพลังงานในระดับระหว่างประเทศเกิดขึ้นแล้วในเวทีการประชุมระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกอยู่ในปัจจุบัน คือ แผนระบบส่งไฟฟ้าในกลุ่มประเทศอาเซียน (Asean Grid Plan) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรที่จะพิจารณาดังกฎเกณฑ์ในการเข้าเชื่อมต่อโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าโดยผู้ประกอบการต่างชาติ ไม่ว่าจะเพื่อส่งกระแสไฟฟ้าเข้ามาภายในประเทศไทย หรือเป็นทางผ่านไปสู่ประเทศอื่น ๆ

จากการศึกษาวิจัยตามแนวทางของข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการส่งผ่านพลังงาน ดังปรากฏในสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) ผู้วิจัยเห็นว่า หากประเทศไทยจะทำความเข้าใจในเรื่องการขนส่งผ่านพลังงานไฟฟ้าระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นกับประเทศเพื่อนบ้านหรือระดับภูมิภาคในอนาคต การอนุญาตให้มีการเข้าเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานไฟฟ้าและเข้าใช้ระบบส่งไฟฟ้าไม่ว่าจะเป็นการส่งเข้ามาในประเทศหรือการส่งผ่านไปยังประเทศอื่น ในการทำความเข้าใจเช่นว่านั้น ประเทศไทยควรที่จะตั้งข้อสงวนในการให้อนุญาตการเข้าเชื่อมต่อระบบไว้ให้เป็นอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงความมั่นคงของ

ประเทศ โดยจะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของระบบ ซึ่งควรจะกำหนดให้อำนาจ องค์กรกำกับดูแลหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการเข้าแทรกแซงระบบเพื่อประโยชน์ในเรื่องความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของระบบส่งภายในประเทศ รวมถึงการพิจารณาในเรื่องหน้าที่ในการชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ระบบส่งของประเทศ อันเนื่องมาจากการเข้าเชื่อมต่อบริเวณ หรือการขอเข้าใช้ระบบส่งไฟฟ้าโดยผู้ประกอบการในประเทศอื่นด้วย อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น รวมไปถึงการกำหนดมาตรฐานทางด้านเทคนิคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการเชื่อมต่อบริเวณ ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจน โปร่งใสและสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย อันเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่สำคัญ ซึ่งในการนี้ ประเทศไทยอาจดำเนินการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการทางข้อมูล (Enquiry Points) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการรวบรวมและจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านกฎหมาย และข้อมูลเชิงเศรษฐกิจ

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียนกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจความตกลงในเรื่องการเชื่อมต่อบริเวณส่งไฟฟ้าในระดับภูมิภาคอาเซียน (Asean Grid Plan) ซึ่งประเทศไทยจะต้องศึกษาถึงผลดีผลเสีย และผลกระทบจากการเจรจาที่จะเกิดขึ้น รวมถึงพิจารณาปรับปรุง เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแง่มุมดังกล่าวข้างต้น โดยคำนึงถึงความมั่นคงความพร้อมและผลประโยชน์ของประเทศประกอบกับทิศทางในการทำความเข้าใจความตกลงและมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับปฏิบัติในทางระหว่างประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในเชิงรุกสำหรับการเจรจาในอนาคต

## 2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลการจัดตั้งกิจการและการลงทุนของคนต่างชาติในกิจการไฟฟ้าภายในประเทศ

นอกจากการพิจารณาการกำกับดูแลในเรื่องการส่งผ่านพลังงานไฟฟ้าข้ามชาติซึ่งเป็นเรื่องที่มีจุดเกาะเกี่ยวในทางระหว่างประเทศโดยตรงแล้ว ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยยังต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลการลงทุนในรูปแบบของการลงทุนทางตรง (Foreign Direct Investment : FDI) ในกิจการไฟฟ้าโดยคนต่างด้าว ซึ่งปรากฏแนวทางในสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) ในเรื่องการปกป้องและส่งเสริมการลงทุน ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวได้วางหลักให้ประเทศภาคีใช้ความพยายามในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของนักลงทุนจากรัฐภาคีอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน และเท่าเทียมกับผู้ประกอบการสัญชาติตน และจะมีการตรวจสอบข้อจำกัดที่มีอยู่เป็นระยะๆ ซึ่งประเทศภาคีจะต้องพยายามลดข้อจำกัดที่มีอยู่นั้นอย่างค่อยเป็นค่อย

ไป เห็นได้ว่าเป็นการทำความตกลงทางด้านพลังงานระหว่างประเทศ ได้มีการพยายามสร้างความร่วมมือทางด้านการลงทุนในกิจการพลังงานระหว่างกัน ในการก้าวไปสู่การทำ ความทางด้านพลังงานระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงควรคำนึงถึงกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการเข้ามาดำเนินกิจการของคนต่างด้าวในเรื่องต่อไปนี้

- กฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าให้แก่นักลงทุนต่างชาติ ซึ่งในปัจจุบันในการให้ใบอนุญาตผลิตพลังงานไฟฟ้ามากกว่า 200 KVA เป็นอำนาจของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน โดยมีได้มีการแบ่งแยกระหว่างผู้ประกอบการต่างชาติและผู้ประกอบการสัญชาติไทย และเมื่อพิจารณาถึงกฎเกณฑ์เรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตาม พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ก็ได้มีการกล่าวถึงการประกอบกิจการไฟฟ้าไว้ในบัญชีท้ายประกาศแต่อย่างใดซึ่งมีผลให้การเข้ามาดำเนินกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยโดยคนต่างด้าว ไม่ต้องห้ามและไม่อยู่ในข่ายต้องขออนุญาตตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตตามร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ..... ม. 43 ให้อำนาจคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติในการให้อนุญาต อย่างไรก็ตามก็ตีกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมด ไม่มีข้อยกเว้นที่กำหนดเงื่อนไขในการให้อนุญาตแก่ผู้ประกอบการต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน เมื่อวิเคราะห์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีแนวทางในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ในเรื่องการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าอย่างไม่เลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตามหากประเทศไทยจะต้องเข้าเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการค้าและการลงทุนในกิจการไฟฟ้าในอนาคต จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญต่อการกำหนดกฎระเบียบที่เหมาะสมในการกำกับดูแลนักลงทุนต่างด้าว ซึ่งอาจมีการวางหลักในเรื่องเงื่อนไข สิทธิและหน้าที่ของนักลงทุนต่างด้าวไว้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยอาจกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศและประโยชน์สาธารณะ และส่งเสริมการแข่งขันอันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

- หลักเกณฑ์เรื่องความโปร่งใส เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์กำกับดูแลในทางเศรษฐกิจและในทางเทคนิค ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือสังคม เช่น กฎเกณฑ์ในเรื่องการผลิตพลังงานไฟฟ้าสำรอง การเข้าเชื่อมระบบไฟฟ้า มาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัย การกำหนดให้มีการให้บริการอย่างทั่วถึง และมาตรฐานในเชิงเทคนิคด้านอื่น ๆ จะต้องมีการกำหนดเป็นกฎหมายอย่างชัดเจนและโปร่งใส และบังคับใช้กับผู้ประกอบการแต่ละรายอย่างเท่าเทียมกัน โดยหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในสนธิสัญญาว่าด้วย

การพลังงานแล้ว พบว่ามีการวางหลักที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวเพียงในเรื่องของความโปร่งใสของกฎหมายภายในที่จะถูกนำมาใช้บังคับกับผู้ประกอบกิจการพลังงานต่างดาวเท่านั้น ส่วนการกำหนดเงื่อนไขของการกำกับดูแลทางสังคม อันมีขึ้นเพื่อความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของประชาชนนั้นเป็นอำนาจของรัฐบาลแต่ละประเทศในการกำหนดเป็นกฎเกณฑ์กำกับดูแลเป็นกฎหมายภายใน เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีให้พร้อมแก่ประชาชน กฎเกณฑ์กำกับดูแลในเรื่องทางเทคนิคของกิจการไฟฟ้าดังกล่าว อันมีขึ้นเพื่อประโยชน์ทางด้านความปลอดภัยและสวัสดิการทางสังคม จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะต้องจัดให้มี เพื่อควบคุมกำกับดูแลการแข่งขันโดยคำนึงถึงประโยชน์ทางสังคมส่วนรวมซึ่งรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญ โดยเฉพาะในการกำกับดูแลกิจการซึ่งเป็นการบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน ดังเช่นกิจการไฟฟ้า

- กฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการว่าจ้างบุคลากรต่างดาวในกิจการพลังงานไฟฟ้า เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นอุตสาหกรรมต้องอาศัยพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยี อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและคุณภาพการบริการ ในการนี้ความจำเป็นในการว่าจ้างบุคลากรต่างดาวผู้มีความสามารถพิเศษเฉพาะทาง จึงมีความจำเป็นในการพัฒนากิจการเพื่อให้ผู้ประกอบการแต่ละรายสามารถพัฒนากิจการของตนเพื่อแข่งขันกันได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการลงทุนและดำเนินกิจการไฟฟ้าโดยผู้ประกอบการต่างดาว การว่าจ้างบุคลากรต่างชาติจึงมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามการว่าจ้างบุคลากรผู้มีความสามารถพิเศษเช่นนี้อาจนำมาซึ่งประโยชน์แก่บุคลากรภายในประเทศได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากในการเข้ามาดำเนินกิจการโดยต่างชาติในลักษณะของการลงทุนทางตรงเช่นนี้ ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์ในเรื่องของการถ่ายทอดเทคโนโลยี ดังนั้น ในการกำหนดเงื่อนไขเรื่องการว่าจ้างบุคลากรต่างดาวผู้มีความสามารถพิเศษ นอกจากจะอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการทำงานของคนต่างดาว ตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างดาว ประเทศไทยยังอาจกำหนดเงื่อนไขอื่นโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก เช่น กำหนดให้ต้องมีการว่าจ้างบุคลากรภายในประเทศเป็นสัดส่วนกับจำนวนบุคลากรต่างชาติ หรือ กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการต่างชาติต้องจัดให้มีการอบรมถ่ายทอดความรู้ให้แก่บุคลากรภายในประเทศ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในเรื่องการได้รับถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาบุคลากรในประเทศต่อไป

### 3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

สืบเนื่องจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องตลาดแข่งขันและ ระบบกลไกตลาดที่เชื่อว่า การเปิดให้มีตลาดแข่งขันที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ผลิตและการปล่อยให้กำหนดราคาเป็นไปตามกลไกราคาโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ หรือโดยมีการแทรกแซงให้น้อยที่สุดเพียงพอที่จำเป็น จะนำมาซึ่งราคาสินค้าที่เป็นธรรมต่อทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย กฎเกณฑ์ว่าด้วยการพลังงานระหว่างประเทศก็ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามแนวคิดดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน ดังที่ปรากฏเป็นข้อตกลงในสนธิสัญญาว่าด้วยการพลังงาน (ECT) ในเรื่องกฎเกณฑ์ว่าด้วยการแข่งขัน (Competition) โดยได้กำหนดให้ประเทศภาคีมีการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องการแข่งขันซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์เรื่องการแข่งขันซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในทางระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ECT ไม่ได้บังคับให้ประเทศภาคีต้องเปิดตลาดพลังงานภายในประเทศให้มีการแข่งขันและไม่บังคับการแปรรูปกิจการพลังงาน แต่ได้กำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องให้ความร่วมมือกันในเรื่องการแข่งขันในกิจการพลังงาน โดยจะต้องมีการดำเนินการเพื่อบรรเทาการบิดเบือนและลดอุปสรรคทางการแข่งขันในกิจการพลังงาน และต้องรับรองให้มีการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันโดยตราเป็นกฎหมายภายใน และเมื่อเกิดการกระทำซึ่งเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันในประเทศภาคีใด ประเทศภาคีผู้เสียหายจะต้องได้รับการรับรองสิทธิในการร้องเรียนการกระทำดังกล่าวต่อองค์กรภายในประเทศตามกฎหมายภายในได้

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องการแข่งขันตาม ECT ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการกำกับดูแล โดยเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าว โดยจะเห็นได้จากการกำหนดเป็นกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาดในทางมิชอบเป็นบทบัญญัติไว้ในส่วนที่ 4 ของร่างพ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน โดยได้มีการกำหนดถึงการห้ามใช้อำนาจเหนือตลาดไปในทางจำกัดตัดทอนหรือบิดเบือนการแข่งขัน มีการกำหนดกฎหมายเพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ขัดกัน โดยห้ามการถือหุ้นไขว้กันระหว่างผู้ประกอบการระบบโครงข่ายพลังงานและผู้ประกอบการผลิตพลังงาน รวมทั้งได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนถึงลักษณะพฤติกรรมที่ถือเป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ต้องห้ามตามพ.ร.บ.ฉบับนี้ เห็นได้ชัดว่าบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ถูกบัญญัติขึ้นโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดในเรื่องการส่งเสริมให้มีการแข่งขันในกิจการพลังงานไฟฟ้าซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับมาตรฐานที่ยอมรับปฏิบัติกันทางระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้ประเทศไทยมีความพร้อมที่จะก้าวไปสู่การทำ ความตกลงในเรื่องการค้าพลังงานระหว่างประเทศในอนาคต