

การกำกับและกำหนดราคาพลังงานตามรัฐธรรมนูญ

อติวิชญ์ แสงสุวรรณ*

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการให้เหมาะสม ทำหน้าที่และใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรม และสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้สืบเนื่องจากปัญหาวิกฤติทางการเมืองไทยในช่วงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ดังนั้นในการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและกำหนดราคาพลังงานของประเทศไทย จึงแยกการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557: กรอบการพัฒนาและปฏิรูปด้านพลังงานของประเทศไทย และ 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: หลักการของรัฐในการจัดการบริหารสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและพลังงาน ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557: กรอบการพัฒนาและปฏิรูปด้านพลังงานของประเทศไทยของสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านพลังงานนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติให้มีการปฏิรูปด้านพลังงานไว้ในมาตรา 27 (7) โดยกำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ดำเนินการศึกษาและกำหนดแนวทางการปฏิรูปด้านพลังงานให้มีความชัดเจนและจากกลไกและกรอบการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานดังกล่าว จะเป็นผลต่อเนื่องเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาและปฏิรูปด้านพลังงานของประเทศไทยต่อไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง จัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ “เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป” ทั้งนี้จากผลการศึกษาแนวทางการปฏิรูปด้านพลังงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในรายงานข้อเสนอแนวทางการขึ้นตอนการปฏิรูปด้านพลังงานและทำบลูพริ้นท์ ฟอว์ เซนจ์ (Blueprint for change) การปฏิรูปพลังงานของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงานสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในคราวการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 8/2558 วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดไว้ 4 ประการ คือ

ประการที่ 1 เพิ่มบทบาทภาคประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเรื่องพลังงานของรัฐโดยเปิดให้ภาคประชาชนเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและในคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมจัดทำพยากรณ์ความต้องการและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าให้ ภาค

* ผู้เรียบเรียง ตำแหน่ง วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนพัฒนาไฟฟ้าและกองทุนพลังงานเพื่อสังคมให้ประชาชนผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าจากโซลาร์ในราคาที่เป็นธรรม

ประการที่ 2 การส่งเสริมการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการผู้บริโภคได้มีส่วนในการแข่งขันกันอย่างเสรีและรักษาความเป็นธรรมในการแข่งขันสำหรับ การส่งเสริมการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเสนอแนะให้ยกเลิกสูตรราคาน้ำมันที่อิงราคานำเข้าหรืออิมพอร์ตพาริตี (Import Parity) และจำกัดการใช้เงินกองทุนน้ำมันในการอุดหนุนราคาตลาดบทบาทกิจการที่มีการผูกขาดแยกการบริหาร โครงข่ายและศูนย์ควบคุมระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติสายส่งไฟฟ้าเป็นอิสระจากหน่วยผลิตจัดหาและจัดจำหน่าย สนับสนุนการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าอย่างเสรีพัฒนาโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าเชื่อมกลุ่มประชาคมอาเซียนและ ภูมิภาคข้างเคียง

ประการที่ 3 การสร้างมิติใหม่ให้แก่พลังงานหมุนเวียนและการอนุรักษ์พลังงาน คณะกรรมาธิการปฏิรูป พลังงานได้เสนอให้ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานในอาคารทั้งภาครัฐและเอกชนด้วยการบังคับใช้ระบบเอสโก (ESCO) หรือระบบบริษัทจัดการพลังงานและข้อบัญญัติการใช้พลังงานสำหรับอาคารปฏิรูปกฎหมายด้านพลังงาน ทดแทนพลังงานหมุนเวียนและพลังงานชีวภาพให้มีการพัฒนาที่ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเสนอให้แยกกรมพัฒนา พลังงานทดแทนและกรมอนุรักษ์พลังงานเพื่อประสิทธิผลในการดำเนินการ

ประการที่ 4 ประการสุดท้ายความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนข้อมูลกลางที่เป็นอิสระทำการรวบรวมวิเคราะห์ เผยแพร่ข้อมูลด้านพลังงานให้แก่ทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่องและใช้ในการพิจารณาดำเนินการต่อไปซึ่งมีความ จำเป็นและสำคัญที่จะช่วยลดความแตกแยกหรือความไม่เข้าใจเกี่ยวกับเรื่องข้อมูลซึ่งที่มาของข้อมูลต่าง ๆ ไม่ ตรงกันบ้างไม่เชื่อข้อเท็จจริงบ้าง ไม่ถูกต้องบ้างไม่ครบถ้วนบ้างเป็นสาเหตุของความสับสนวุ่นวายในปัจจุบัน

จากแนวทาง ขั้นตอนการปฏิรูปด้านพลังงานและทำบลูพริ้นต์ ฟอร์ เชนจ์ (Blueprint for change) ใน 4 ประการดังกล่าว สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้จัดทำรายงานข้อเสนอแนะและผลการศึกษารายงาน ทั้งหมด 17 เรื่อง จากผลการศึกษาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและกำหนดราคาพลังงานจำนวน 5 เรื่อง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. รายงานเรื่อง บทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และร่างพระราชบัญญัติ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ... โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดบทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์กองทุน น้ำมันเชื้อเพลิงให้ชัดเจน โปร่งใส เหมาะสม เป็นธรรมต่อผู้บริโภคให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงช่วยรักษาเสถียรภาพ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกใช้เป็นเครื่องทางการเมืองหรือไปบิดเบือนราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ด้วยการเรียกเก็บหรืออุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิด

2. รายงานเรื่อง การพัฒนาศูนย์ข้อมูลพลังงานแห่งชาติ(National Energy Information Center : NEIC) โดยมีสาระสำคัญ คือ ในปัจจุบันที่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับด้านพลังงานยังขาดความเป็นเอกภาพไม่ สอดคล้องกัน มีแหล่งที่มาที่หลากหลาย ประกอบกับข้อมูลบางประการที่ได้รับผ่านสื่อออนไลน์ (Online) โซเชียล มีเดีย (Social Media) ต่าง ๆ มักเป็นข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เป็นข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัน เป็นที่มาของความขัดแย้งด้านข้อมูลพลังงานในสังคมทำให้ประชาชนเกิดความสับสนจึงเห็นสมควรให้มีการบูรณา การข้อมูลด้านพลังงานให้มีความถูกต้องแม่นยำ ฉับไว ทันสมัย และเป็นกลไกของภาครัฐในการเชื่อมโยงข้อมูล พลังงานต่าง ๆ ให้เป็นระบบ ทันต่อเหตุการณ์และลดความขัดแย้งด้านข้อมูลพลังงานระหว่างรัฐกับประชาชน

3. รายงานเรื่อง แนวทางปรับปรุงโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ: เอทานอลและไบโอดีเซล โดยมีสาระสำคัญ คือ ข้อเสนอแนะทางการปรับปรุงโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงชีวภาพ ได้แก่ เอทานอล (Ethanol) และไบโอดีเซล (Biodiesel) ในระดับต้นน้ำกลางน้ำและปลายน้ำ ให้มีโครงสร้างราคาที่เหมาะสม เป็นธรรม และอ้างอิงตามราคาตลาด

4. รายงานเรื่อง การส่งเสริมกิจการไฟฟ้าเสรีที่ใช้พลังงานทดแทนในระดับชุมชน โดยมีสาระสำคัญ คือ

4.1) การส่งเสริมกิจการไฟฟ้าเสรีที่ใช้พลังงานทดแทนในระดับชุมชน กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นระบบผู้รับซื้อใหญ่รายเดียว (Enhanced Single Buyer) เอกชนยังไม่สามารถซื้อขายไฟฟ้าและขายตรงให้กับประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าได้ ยกเว้นเป็นประเภทของโรงไฟฟ้าที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมที่ใช้ระบบผลิตเพื่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรม (Cogeneration) ดังนั้นจึงเสนอให้มีการซื้อขายไฟฟ้าที่ผลิตโดยพลังงานทดแทนระหว่างเอกชนผู้ผลิตด้วยตนเองและผู้บริโภคในชุมชนได้อย่างเสรีโดยอาศัยสายส่งของระบบจำหน่ายที่มีเหลือทำการนำกระแสไฟฟ้าเหล่านี้ไปยังผู้บริโภคตกลงกันเอง ในราคาที่เป็นกลางกันเองเสรีโดยไม่ต้องมีการสนับสนุนจากภาครัฐ

4.2) การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมในการยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนโดยภาคอุตสาหกรรมและกิจการพลังงาน เนื่องด้วยการดำเนินกิจการพลังงานและการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องเป็นกิจการขนาดใหญ่ และผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบก่อให้เกิดกระแสต่อต้านคัดค้านการสร้างสถานประกอบการกิจการพลังงานและอุตสาหกรรมในพื้นที่ใกล้ชุมชนของตน ดังนั้นภาครัฐจึงควรพิจารณาส่งเสริมการลงทุนในกิจการวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) ที่เป็นการร่วมลงทุนโดยสมัครใจของกลุ่มผู้ประกอบการพลังงานและอุตสาหกรรมต่อเนื่องในพื้นที่ และการร่วมบริหารจัดการโดยตัวแทนจากทั้งกลุ่มชุมชนและกลุ่มผู้ประกอบการ

5. รายงานเรื่อง การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดนโยบายและการกำกับกิจการพลังงาน โดยมีสาระสำคัญ คือ จากปัญหาการขาดความเชื่อมั่นของภาคประชาชนในการวางนโยบายและบริหารจัดการ ด้านพลังงานของภาครัฐในการกำหนดนโยบายพลังงานจึงควรมีการปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) คณะกรรมการปิโตรเลียม คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (สบพน.) คณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริม การอนุรักษ์พลังงาน ให้มีสัดส่วนของนักวิชาการอิสระ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านพลังงาน และตัวแทนของ ภาคประชาชนด้วย จากปัจจุบันที่ส่วนใหญ่ถูกมองว่าเป็นกลุ่มการเมือง และข้าราชการประจำ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และมีการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐได้ดีขึ้น คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายให้มีการตั้ง คณะอนุกรรมการที่ปรึกษาด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ติดตามการดำเนินงานตามนโยบายและรับทราบปัญหา และเสนอมุมมองในด้านของผู้มีส่วนได้เสียภาคประชาชนและภาคผู้ประกอบการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายพลังงานหรือการกำกับกิจการพลังงาน รวมทั้งทำให้มีการเปิดช่องทางให้ภาคประชาสังคมและองค์กรของรัฐได้มีการสื่อสารกันอย่างเข้าใจและทั่วถึงมากยิ่งขึ้นในเรื่องการบริหารกิจการด้านพลังงานของรัฐ อันจะนำมาซึ่งความไว้วางใจและก่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานในระยะยาว

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: หลักการของรัฐในการจัดการบริหาร สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและพลังงาน

พลังงานเป็นแรงงานที่ได้มาจากธรรมชาติและเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทุกประเทศทั่วโลกมีความต้องการใช้พลังงานเหมือนกัน แต่พลังงานที่มีอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ของโลกนั้นจะยังไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จนกว่าจะผ่านกระบวนการแปรรูปให้เหมาะสม นอกจากนี้ในกระบวนการสำรวจผลิต แปรรูป และนำจ่ายพลังงานต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง หลายประเทศส่วนใหญ่ในโลกจึงให้สิทธิเอกชนดำเนินการแล้วแบ่งผลประโยชน์ส่วนหนึ่งให้รัฐตามสัญญาที่ตกลงกัน และเพื่อมิให้ผู้ประกอบการราคาพลังงานกำหนดราคาพลังงานตามอำเภอใจ รัฐจึงมีอำนาจและหน้าที่ในกำกับราคามีให้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนมากเกินไป ทั้งนี้ในการกำหนดราคาพลังงานของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระบอบการปกครอง สถานะทางเศรษฐกิจ และทรัพยากรพลังงานที่มีอยู่ในประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญสำหรับประเทศไทย จากผลการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากร การจัดบริการขั้นพื้นฐาน และการใช้กลไกกำกับราคาโดยรัฐไว้ใน 3 มาตรา ได้แก่

2.1 รัฐต้องจัดการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงและมีให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ดังนี้

มาตรา 56 รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

จากความหมายของคำว่า สาธารณูปโภค ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 สาธารณูปโภค หมายถึง “น. บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์” และคำว่า สาธารณูปโภค มีความหมายเกี่ยวข้องกับคำว่า สาธารณ-, สาธารณะ [สาธารณะ] หมายถึง “ว. เพื่อประชาชนทั่วไป เช่น สวนสาธารณะ โทรศัพท์สาธารณะ บ่อน้ำสาธารณะ, ทั่วไป” จากความหมายตามคำนิยามดังกล่าว สาธารณูปโภคจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนที่รัฐต้องจัดบริการให้ทั่วถึง ทั้งนี้ในการจัดบริการนั้นอาจแยกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ 1) การจัดบริการโดยการดำเนินการของรัฐหรือรัฐเป็นเจ้าของทั้งหมด เช่น การจัดบริการด้านการรักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพของโรงพยาบาล การจัดบริการทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น 2) การจัดบริการโดยเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐหรือรัฐร่วมลงทุนกับเอกชน เช่น ระบบขนส่งมวลชน กิจการประปา กิจการด้านพลังงานที่รัฐร่วมลงทุนกับภาคเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ในการจัดบริการทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวหากมีการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชน “รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” กล่าวคือ รัฐต้องดูแล

พิจารณา กำกับราคาค่าบริการให้มีการเรียกเก็บตามที่เหมาะสมและไม่เป็นภาระแก่ประชาชนมากเกินไป นอกจากนี้หากการจัดบริการโดยรัฐร่วมลงทุนกับเอกชนและเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานนั้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐต้องเป็นของอย่างน้อยร้อยละห้าสิบเอ็ด

และเมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นและความสำคัญของพลังงานต่อการดำรงชีวิตของประชาชนจะพบว่า แต่เดิมกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานเช่น ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง และสื่อสาร เป็นกิจการที่รัฐผูกขาด เนื่องจากเป็นบริการที่มีมิติในเชิงสังคมมากกว่าเชิงพาณิชย์ เนื่องจากบริการเหล่านี้เป็นบริการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน การมีบริการที่ทั่วถึงและประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ นอกจากนี้แล้ว บริการเหล่านี้ยังเป็นบริการที่ต้องใช้เงินลงทุนและมีความเสี่ยงเชิงพาณิชย์สูง และเมื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไปถึงระดับหนึ่งซึ่งประชาชนส่วนมากสามารถเข้าถึงบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานได้แล้ว การผูกขาดกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานโดยภาครัฐเริ่มกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา กล่าวคือ ประการแรก ตลาดที่ไม่มีการแข่งขันผู้ให้บริการย่อมขาดแรงกระตุ้นในการที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพ ทำให้ต้นทุนในการให้บริการสูงเกินควร ส่งผลให้อัตราค่าบริการที่ประชาชนต้องแบกรับสูงขึ้นด้วย ประการที่สอง ภาวะที่ไร้คู่แข่งทำให้รัฐวิสาหกิจไม่มีความจำเป็นที่ต้องพัฒนาคุณภาพหรือรูปแบบของบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า โดยเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่จำเป็นต้องกังวลเรื่องการสร้างรายได้และการทำกำไรเท่าใดนัก ดังนั้นโครงสร้างการจัดบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยรัฐแบบเดิมที่เน้นการผูกขาดของภาครัฐจึงไม่สอดคล้องกับสภาพของตลาดบริการสาธารณูปโภคที่ไม่ใช่เป็นบริการที่มีลักษณะ “พื้นฐาน” อีกต่อไป จากเหตุผลดังกล่าว จึงเกิดแนวโน้มนโยบายที่จะลดบทบาทของภาครัฐในกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการเปิดให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานในประเทศ ทั้งนี้สำหรับกิจการด้านพลังงานของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่แล้ว มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนามาจากดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นธุรกิจจัดจำหน่ายไฟฟ้าที่ประเทศไทยยังใช้ระบบจัดจำหน่ายแบบผู้ซื้อรายเดียว คือ กลุ่มรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จะเป็นผู้จัดจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้บริโภครายใหญ่ ผู้บริโภครายย่อยและประชาชน โดยเอกชนไม่สามารถซื้อขายไฟฟ้ากันเองหรือขายตรงให้กับประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าได้ ส่วนธุรกิจพลังงานประเทศอื่น เช่น ธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ธุรกิจโรงกลั่น ธุรกิจจัดหาก๊าซธรรมชาติ ธุรกิจจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ธุรกิจผลิตไฟฟ้า จะดำเนินการโดยเอกชน หรือรัฐลงทุนร่วมกับเอกชน รัฐจึงเป็นเพียงผู้กำกับ ควบคุม ด้านนโยบายให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การประกอบธุรกิจให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เป็นธรรม ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ การกำกับด้านราคาให้เหมาะสมและไม่เป็นภาระต่อประชาชนมากเกินไป ดังที่จะกล่าวในลำดับถัดไป

2.2 รัฐต้องจัดระบบเศรษฐกิจให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เป็นธรรม ขจัดการผูกขาดและรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ดังนี้

มาตรา 75 รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน

จากมาตรา 75 เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านพลังงานซึ่งกล่าวไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง สรุปได้เป็น 2 ประเด็นคือ 1) รัฐมีอำนาจในการจัดระบบเศรษฐกิจพัฒนาเพื่อความสามารถในการแข่งขัน ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง 2) การจัดระบบเศรษฐกิจให้มีการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรม ขจัดการผูกขาด และ 3) รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น กล่าวคือ พลังงานเป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ไฟฟ้า น้ำ ประปา พิน และก๊าซหุงต้ม เป็นต้น และพลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการหล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจ เช่น การใช้พลังงานในการผลิตอุตสาหกรรมต่าง ๆ การใช้พลังงานในการภาคขนส่งสินค้าและบริการ การใช้พลังงานเพื่อช่วยในการสื่อสาร เป็นต้น แต่เนื่องจากพลังงานที่มีอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ จะยังไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จนกว่าจะผ่านกระบวนการแปรรูปให้เหมาะสม อีกทั้งกระบวนการก่อนส่งมอบไปสู่ผู้ใช้นั้น มีการใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง ซึ่งแต่เดิมในอดีตการนำพลังงานมาใช้ประโยชน์จะดำเนินโดยรัฐ และเมื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศถึงระดับหนึ่งซึ่งประชาชนส่วนมากสามารถเข้าถึงบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานได้ รัฐจึงต้องลดบทบาทลงและมอบให้เอกชนดำเนินการ ส่วนรัฐจะเป็นเพียงผู้กำกับหรือร่วมลงทุนกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ จากผลการศึกษากลุ่มธุรกิจด้านพลังงานของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2559 สามารถจำแนกกลุ่มและสัดส่วนหรือส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจด้านพลังงาน ได้ดังนี้

1) กลุ่มธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียม มีบริษัทที่ได้รับสัมปทานในการสำรวจและผลิตทั้งสิ้น 27 ราย 3 อันดับแรกที่ครองส่วนแบ่งทางการตลาดสูงสุด ได้แก่ อันดับ 1 กลุ่มบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) สัดส่วนร้อยละ 31 อันดับ 2 กลุ่มบริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด สัดส่วนร้อยละ 26 และอันดับ 3 บริษัท โททาล อี แอนด์ พี ไทยแลนด์ สัดส่วนร้อยละ 10 รวม 3 อันดับ ครองส่วนแบ่งทางการตลาด สัดส่วนร้อยละ 67

2) กลุ่มธุรกิจโรงกลั่น ปัจจุบันประเทศไทยมีโรงกลั่นน้ำมัน จำนวน 6 แห่ง 3 อันดับแรกที่ครองส่วนแบ่งทางการตลาดสูงสุด ได้แก่ อันดับ 1 บริษัท พีทีทีโกลบอลเคมีคอล จำกัด (มหาชน) สัดส่วนร้อยละ 22.7 อันดับ 2 บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) สัดส่วนร้อยละ 22.3 และอันดับ 3 บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) สัดส่วนร้อยละ 17.4 รวม 3 อันดับ ครองส่วนแบ่งทางการตลาด สัดส่วนร้อยละ 62.4

3) กลุ่มธุรกิจจัดหาก๊าซธรรมชาติและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติสำหรับรถยนต์ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครองส่วนแบ่งทางการตลาดสูงสุด สัดส่วนร้อยละ 98

4) กลุ่มธุรกิจจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ที่ประกอบการค้าโดยการจัดหาและจำหน่ายน้ำมันให้ผู้บริโภค (Marketing Sale) มีทั้งหมด 44 ราย 3 อันดับแรกที่ครองส่วนแบ่งทางการตลาดสูงสุด ได้แก่ อันดับ 1 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สัดส่วนร้อยละ 39.1

อันดับที่ 2 บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) สัดส่วนร้อยละ 10.9 อันดับที่ 3 บริษัท บางจาก คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) สัดส่วนร้อยละ 10.7 รวม 3 อันดับ ครองส่วนแบ่งทางการตลาด สัดส่วนร้อยละ 60.7

5) กลุ่มธุรกิจพลังงานไฟฟ้าแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) ธุรกิจผลิตไฟฟ้า อันดับ 1 การผลิตไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต สัดส่วนร้อยละ 38 ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ สัดส่วนร้อยละ 35 และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก สัดส่วนร้อยละ 17 และ (2) ธุรกิจจัดจำหน่ายไฟฟ้า ประเทศไทยใช้ระบบจัดจำหน่ายแบบผู้ซื้อรายเดียว คือ กลุ่มรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จะเป็นผู้จัดจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้บริโภครายใหญ่ ผู้บริโภครายย่อยและประชาชน โดยเอกชนไม่สามารถซื้อขายไฟฟ้ากันเองหรือขายตรงให้กับประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าได้

จากผลการศึกษาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าธุรกิจพลังงานของประเทศไทยมีจำนวนคู่แข่งน้อยราย และมีแนวโน้มผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

2.3 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนและต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารได้โดยสะดวก ตามความในมาตรา 59 ดังนี้

มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

ปัญหาของความขัดแย้งด้านพลังงานส่วนหนึ่ง คือ ปัญหาการตีความข้อเท็จจริงด้านพลังงานที่แตกต่างของฝ่ายรัฐบาล และภาคประชาชน กล่าวคือ

1) เดิมในอดีตที่เป็นสังคมเกษตรกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรมในเวลานั้นยังค่อนข้างเล็กและพลังงานนอกรูปแบบหาได้ง่ายมีราคา และสามารถสนองความต้องการพลังงานของภาคการเกษตรและที่อยู่อาศัยเป็นสำคัญ ในการจัดหาพลังงานในยุคของสังคมเกษตรจึงมีความขัดแย้งในระดับต่ำ พลังงานที่ใช้จะเป็นพลังงานดั้งเดิมซึ่งผลิตขึ้นใหม่ได้ เช่น ชานอ้อย ฟืน ถ่านและแกลบ ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ความต้องการจัดหาพลังงานเชิงพาณิชย์ปริมาณมากขึ้น แต่หลังเกิดเหตุการณ์วิกฤติพลังงานโลกครั้งแรกในปี พ.ศ. 2516-2517 แต่ละประเทศจึงให้ความสำคัญกับการจัดหาพลังงานจากปิโตรเลียมเพิ่มมากขึ้น และเกิดสงครามแย่งชิงพลังงานเนื่องจากแหล่งพลังงานแต่ละประเทศมีมากน้อยแตกต่างกัน

2) ในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทย มีปริมาณทรัพยากรพลังงานพลังงานซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ ส่วนหนึ่งจึงจำเป็นต้องนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ อีกทั้งในการจัดการดังกล่าวในช่วงหลังที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง รัฐจะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดหา ส่วนรัฐจะมีบทบาทในการกำกับและควบคุมราคาพลังงานเฉพาะช่วงเหตุการณ์วิกฤติ ฉุกเฉิน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐเท่านั้น จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวในการกำหนดราคาพลังงานรัฐจึงมีอาจควบคุมกลไกราคาได้ทั้งหมด และเมื่อราคาพลังงานมีราคาเพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นได้

3) กิจการด้านพลังงานเป็นกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง จำนวนคู่แข่งน้อยราย จึงมีแนวโน้มผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด อีกทั้งทรัพยากรพลังงานที่สำรวจและผลิตภายในประเทศยังถือเป็นทรัพยากรสาธารณะ ดังนั้นในการนำทรัพยากรพลังงานมาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ เช่น การให้สิทธิสัมปทาน การมอบอำนาจให้เอกชนทำหน้าที่จัดหาพลังงานแทนรัฐ หากการดำเนินการดังกล่าวไม่โปร่งใส มีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง อาจเป็นข้อสงสัยและเป็นประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองได้

4) ข้อมูลข่าวสารด้านพลังงานมีลักษณะเฉพาะ เป็นคำศัพท์เชิงเทคนิคเฉพาะสาขา ในการสื่อสารเพื่อความเข้าใจกับประชาชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐบาลจึงเป็นสิ่งที่ยากลำบาก อีกทั้งผลประโยชน์ในกิจการด้านพลังงานระหว่างรัฐบาลกับเอกชนของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีความสามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจนเนื่องจาก 1) กิจการด้านพลังงานบางประเภท เช่น กิจการสำรวจและผลิต สายส่งท่อก๊าซธรรมชาติ รัฐมอบให้รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ดำเนินกิจการแทน 2) ในกรณีเมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤติพลังงานหรือรัฐต้องการสนับสนุนให้ประชาชนใช้พลังงานบางประเภทรัฐจะใช้อำนาจทางกฎหมายในการกำกับ แทรกแซงราคาพลังงานผ่านรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จากเหตุผลดังกล่าวก่อให้เกิดความสงสัยและอาจประเด็นปัญหาต่อภาคประชาชนในการสร้างการยอมรับจากรัฐได้ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” ต้องเปิดเผยข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กร ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่ ผลคำวินิจฉัยหรือคำสั่งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีและสัญญาสัมปทานหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชน หรือสัญญาให้สิทธิเอกชนผูกขาดในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบผ่านทางราชกิจจานุเบกษาและทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน และเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและร้องขอ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดวิธีในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการใน 4 วิธี ได้แก่ 1) กำหนดให้นำข้อมูลข่าวสารลงไปพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา 2) การจัดข้อมูลข่าวสารที่กำหนดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ 3) การเปิดเผยข้อมูลตามที่ประชาชนมีคำขอเป็นการเฉพาะ 4) การเปิดเผยเอกสารประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้เปิดเผยเป็นการทั่วไปในช่วงระยะเวลาตามที่กฎหมาย

กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาจะพบว่า รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำกับและกำหนดราคาพลังงานไว้โดยตรง แต่จะบัญญัติไว้ในส่วนของจัดการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในมาตรา 56 การจัดระบบเศรษฐกิจให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เป็นธรรม ขจัดการผูกขาดในมาตรา 76 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนในมาตรา 59 จากบทบัญญัติใน 3 มาตราดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย เสนอกฎหมาย และบังคับให้กลไกการกำกับและกำหนดราคาพลังงานเป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงสร้างการยอมรับ ลดความขัดแย้งทางการเมืองจากปัญหาวิกฤติราคาพลังงาน ดังนั้นในการศึกษาการกำกับและกำหนดราคาพลังงานของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในลำดับต่อไป