

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
กระทรวงพลังงานในการกำหนดนโยบายและมาตรการ
จำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV
The role of the Energy Regulatory Commission
Ministry of Energy to set policies and measures
for the sale of natural gas CNG / NGV

อาจารย์ธนเสฐรัฐ อัสวปภาวัฒน์, รศ.ดร. เอกพร รักความสุข
Taanaset Assavapapavat, Assoc.Prof.Dr.Ekeporn Rakkwamsuk
บริษัท เมดิซีน คลินิก จำกัด ๙๘/๑๑๑-๑๑๒
ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวงจังหวัดปทุมธานี ๑๒๑๕๐
อาจารย์ที่ปรึกษา มหาวิทยาลัยอีเทิร์น

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (๑) บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในการกำหนดนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV และ (๒) ผลกระทบต่อผู้บริโภคจากนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV ผลการวิจัยที่พบ: (๑) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ยังไม่มีอิสระ และไม่สามารถแยกการกำกับดูแล การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงาน ออกจากกันได้อย่างแท้จริง (๒) ข้าราชการระดับสูงกระทรวงพลังงานมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับ บมจ. ปตท. จำกัด (๓) ผลกระทบต่อผู้บริโภคมาจาก บมจ. ปตท. ผู้ขาดในกิจการก๊าซธรรมชาติ ข้อเสนอแนะ: (๑) เติมนโยบาย: คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ต้องมีอำนาจกำกับดูแลกิจการด้านพลังงานอย่างครบถ้วน และต้องแก้กฎหมายไม่ให้ข้าราชการในกระทรวงพลังงานเป็นกรรมการบริษัทที่ประกอบกิจการพลังงาน โดยรัฐบาลต้องเปิดโอกาสในการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติแก่รายอื่นๆ ด้วย (๒) เติงปฏิบัติการ: ต้องแก้ไขปัญหาสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ NGV ให้มีเพียงพอ และแก้ไขระบบการเติมก๊าซธรรมชาติ NGV ให้มีความเร็วขึ้น โดยนโยบายส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติ NGV จะต้องชัดเจนในกลุ่มเป้าหมาย

คำสำคัญ: บทบาท, คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.), ก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV

Abstract

The objectives of this research were to study (1) The role of the Energy Regulatory Commission to set policies and measures to distribute natural gas CNG/NGV. (2) The impact on consumers from natural gas CNG / NGV policies and measures. Findings of this research were: (1) The Energy Regulatory Commission can't be truly achieved in the principle of separation of regulation from policy and operation. (2) High-level officials in the Ministry of Energy have a conflict of interest with PTT Public Company Limited. (3) The impact on consumers is mainly due to the fact that PTT Public Company Limited is a monopoly in the natural gas sector. Recommendations were as follows: (1) Policies: The Energy Regulatory Commission shall have the power to supervise the energy business in its entirety, and the law should not be amended to the government officials in the Ministry of Energy to be directors of energy companies, and the government must open the opportunity to operate natural gas business to other parties. (2) Operations: The problem of NGV gas station must to be solved and the NGV gas filling system will be improved to speed up, and NGV gas policies must be clear to the target groups.

Keywords : The role, Energy Regulatory Commission, CNG / NGV Natural Gas

บทนำ

ประเทศไทยมีความต้องการใช้พลังงานภายในประเทศที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่พลังงานที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอจึงทำให้ต้องนำเข้าพลังงาน จนเมื่อเกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปลายปี ๒๕๔๐ ประเทศไทยได้มีความพยายามในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในกิจการด้านพลังงานขึ้น และจากที่รัฐบาลขณะนั้นได้เข้าขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก จึงได้มีเงื่อนไขที่ต้องมีการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจทุกสาขา รวมทั้งสาขาพลังงาน โดยหลักการสำคัญคือ ให้มีการแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และหน่วยงานที่ดำเนินงาน ด้วยการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นมา

การกำหนดแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการทางด้านพลังงานของประเทศไทยเกิดขึ้นใน ๓ รัฐบาลติดต่อกัน คือ รัฐบาลชวน หลีกภัย รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งในที่สุดจึงสามารถตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และมีผล

การบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งใช้เวลาในการดำเนินการทั้งสิ้นประมาณ ๑๐ ปี การออกกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ^๑ สรุปได้ดังนี้

๑. หลักการสำคัญของกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) แยกการกำกับกิจการพลังงานออกจาก การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงาน (๒) ให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ เพื่อความมั่นคงของพลังงาน มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม ค้ำครองผู้ใช้พลังงานและสิ่งแวดล้อม

๒. การป้องกันปัญหาผลประโยชน์ขัดแย้งของกรรมการ ประกอบด้วย (๑) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (๒) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง (๓) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (๔) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในกิจการพลังงาน และคู่สมรสของบุคคลดังกล่าวต้องไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในกิจการพลังงาน (๕) ไม่ดำรงตำแหน่งใดๆ หรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการในกิจการพลังงาน และให้รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของกรรมการนั้นด้วย และ (๖) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

๓. การได้มาและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ ประกอบด้วย (๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหา ทำการเสนอชื่อบุคคลที่จะได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการต่อรัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน (๒) ให้รัฐมนตรีกระทรวงพลังงานเสนอชื่อผู้ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ (๓) เมื่ออนุมัติแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง (๔) กรรมการมีวาระดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และ (๕) กรรมการจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย มีอายุครบ ๗๐ ปี บริบูรณ์ ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการที่เป็นการขัดแย้งทางผลประโยชน์ อันเป็นการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนด คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก หรือถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

๔. อำนาจหน้าที่ของกรรมการ คือ (๑) กำกับดูแลอัตราค่าบริการให้มีความเป็นธรรมและโปร่งใส (๒) กำกับการแข่งขันให้เกิดความเป็นธรรม และป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดในทางมิชอบ (๓) กำกับมาตรฐานคุณภาพการให้บริการในการประกอบกิจการพลังงาน (๔) กำกับมาตรฐานทางวิศวกรรมและ

^๑ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๘๙ ก, (๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๐), หน้า ๑๕-๑๘.

ความปลอดภัยในการประกอบกิจการพลังงาน ตลอดจนกำกับดูแลการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน และกำกับดูแลการดำเนินการของศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายพลังงาน (๕) กำกับดูแลกองทุนพัฒนาไฟฟ้าให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน (๖) กำกับดูแลการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกำกับดูแลการเข้าสำรวจ การกำหนดแนวเขตและการรอนสิทธิที่ดินเพื่อวางระบบโครงข่ายพลังงาน ตลอดจนการเข้าซ่อมบำรุงรักษาระบบโครงข่ายพลังงานของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน และ (๗) พิจารณาข้อพิพาทและการอุทธรณ์ของผู้ใช้พลังงานและผู้ประกอบกิจการพลังงาน

จากปรากฏการณ์ที่กล่าวมาเห็นว่าเป้าประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เพื่อให้มีองค์กรอิสระเข้ามาดูแลเกี่ยวกับด้านพลังงานของประเทศให้มีความเป็นธรรม อย่างไรก็ตามพลังงานที่สำคัญที่มีการใช้กันอยู่ในปัจจุบันคือ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และการที่น้ำมันมีราคาสูง และต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศ ดังนั้นก๊าซธรรมชาติจึงเป็นตัวเลือกในการใช้เป็นพลังงานทดแทน

ประเทศไทยมีการเริ่มใช้ก๊าซธรรมชาติในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ด้านพลังงานในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งมีการค้นพบแหล่งพลังงานในประเทศโดยบริษัทยูโนแคล^๒ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นให้ได้ลดการนำเข้าพลังงาน ต่อมาได้มีการเริ่มใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในยานยนต์ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนจากที่ราคาน้ำมันมีราคาแพง ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ มีการเริ่มใช้ในรถโดยสารสาธารณะ ภายใต้ความร่วมมือจากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และเพิ่มในรถโดยสารสาธารณะปรับอากาศ โดยเป้าหมายหลักของรัฐบาลคือ กลุ่มรถโดยสารสาธารณะ เช่น รถแท็กซี่ รถตู้ รถขนส่ง เป็นต้น อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายหรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และจะมีผลกระทบต่อส่วนรวมเสมอมา จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการที่จะศึกษาการนำนโยบายด้านก๊าซธรรมชาติของภาครัฐไปปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นไปที่บทบาทของสำนักงานกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับของกระทรวงพลังงานที่มีบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่ามีบทบาทการกำหนดนโยบายและมาตรการในการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV อย่างไร และผลการดำเนินงานจะมีผลกระทบต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภคหรือไม่เพียงใด

^๒ กองนโยบายและแผนพลังงาน, *ก๊าซธรรมชาติสำหรับรถยนต์*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักคณะกรรมการ นโยบายพลังงานแห่งชาติ, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖๗.

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาการบริหารภาครัฐเกี่ยวกับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ในการกำหนดนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV
๒. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการดำเนินการนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานต่อผู้บริโภคและภาคส่วนอื่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การนำเสนอการวิจัยรวมถึงวิธีดำเนินการ ผู้วิจัยกำหนดเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารตามเนื้อหา แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์ตามวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในรูปของการพรรณนาวิเคราะห์

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เป็น ๔ กลุ่ม จำนวน ๓๐ คน ประกอบด้วย (๑) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกำหนดนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ๒ คน (๒) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเข้าใจในด้านนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ๕ คน (๓) ผู้ประกอบการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ๘ คน และ (๔) ผู้ให้บริการรถแท็กซี่ ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ๑๕ คน

เครื่องมือการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือเพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย (๑) แบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง เพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบเป็นทางการต่อกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกำหนดนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ (๒) แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง เพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบไม่เป็นทางการต่อกลุ่มผู้ประกอบการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และกลุ่มผู้ให้บริการรถแท็กซี่ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ตามเทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยข้อมูลด้วยการลดทอนขนาดข้อมูล แล้วใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยการนำข้อมูลมาตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ เรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นจึงนำมาตีความประกอบกับการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เชื่อมโยงความสัมพันธ์

และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมได้ หารูปแบบของความสัมพันธ์ที่อาจเกิดขึ้น แล้วอภิปรายผลตามแนวคิด ทฤษฎี เพื่อสร้างข้อสรุปและข้อเสนอแนะ แล้วนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา

สรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏผลการวิจัยดังนี้

๑. การบริหารภาครัฐเกี่ยวกับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในการกำหนดนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV

๑.๑ แนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการก๊าซธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ การกำหนดขั้นตอนกำกับอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการพลังงาน โดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ได้มีมติเห็นชอบให้แก่โครงสร้างราคาก๊าซธรรมชาติ จากอัตราผลตอบแทนการจัดหาและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ เป็นอัตราค่าบริการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ โดยอัตราค่าบริการสำหรับการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ มี ๒ ส่วน คือ ค่าใช้จ่ายในการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติรวมค่าตอบแทนในการดำเนินการ และค่าความเสี่ยงในการรับประกันคุณภาพและการส่งก๊าซธรรมชาติ ทั้งนี้โดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มอบหมายให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราค่าบริการสำหรับการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ แล้วให้นำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้^๑ (๑) ควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสมของการลงทุน (๒) ควรอยู่ในระดับที่ทำให้การจัดหาพลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะตอบสนองในความต้องการใช้พลังงานในประเทศ (๓) ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน (๔) คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต (๕) คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสหรือจัดหาไฟฟ้าเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (๖) การคำนวณอัตราค่าบริการต้องชัดเจน โปร่งใส และต้องประกาศเผยแพร่อัตราค่าบริการ (๗) ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้พลังงานหรือผู้ที่ประสงค์จะใช้พลังงานอย่างไม่เป็นธรรม

๑.๒ การกำหนดอัตราค่าบริการเก็บรักษาและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติจากของเหลวเป็นก๊าซ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และมติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้กำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการเก็บรักษาและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติจากของเหลวเป็นก๊าซ ซึ่งสมมติฐานที่ใช้คำนวณอัตราค่าบริการประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ค่าบริการของต้นทุนคงที่ และค่าบริการของต้นทุนผันแปร โดยหลักการพิจารณาประกอบด้วย

^๑ คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ, รายงานสถานการณ์พลังงานไทย, นิตยสารการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม-มีนาคม ๒๕๕๗ (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพลังงาน), หน้า ๒๗.

การพิจารณาวิธีการคำนวณตามหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราค่าบริการการเก็บรักษาและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติจากของเหลวเป็นก๊าซ กับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่ออัตราค่าไฟฟ้าผันแปร ผู้ใช้บริการ ภาครธุรกิจ แนวทางการกำกับดูแลการประกอบกิจการเก็บรักษาและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติจากของเหลวเป็นก๊าซ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนดหลักการให้มีการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและผลต่างระหว่างข้อเท็จจริงกับสมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการ

๑.๓ ข้อเท็จจริงกรณีการขึ้นค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ มาจากโครงสร้างราคาจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้กับกลุ่มลูกค้าผู้ผลิตไฟฟ้า มี ๒ ส่วนหลัก คือ ราคาเนื้อก๊าซธรรมชาติ และอัตราค่าผ่านท่อ

๒. บทบาทของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

๒.๑ บทบาทการกำกับดูแลกิจการพลังงานภายใต้กรอบกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลกิจการด้านเศรษฐกิจต่างๆ ไว้ว่า รัฐต้องกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการด้านพลังงานภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้จะดูเหมือนจะทำให้ทิศทางการพลังงานของประเทศไทยได้มีการแบ่งแยกการกำกับดูแลออกจากการกำหนดนโยบาย และการดำเนินงาน มีความชัดเจนมากขึ้นกว่าในช่วงที่ผ่านมา และอาจทำให้การกำกับกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อได้ศึกษาผลการดำเนินงานขององค์กรกำกับกิจการพลังงาน พบว่าองค์กรที่กำกับดูแลกิจการพลังงานตามกฎหมายฉบับนี้ ยังไม่สามารถทำหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลที่ (๑) องค์กรกำกับกิจการพลังงานถูกจำกัดขอบเขตหน้าที่ที่สำคัญ (๒) อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนโยบาย ฝ่ายกำกับดูแล มิได้แยกออกจากกันอย่างแท้จริง (๓) คณะกรรมการและองค์กรขาดความอิสระอย่างเพียงพอในการทำหน้าที่ และ (๔) ความทับซ้อนทางผลประโยชน์ของข้าราชการระดับสูงกับบริษัทพลังงาน

การดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานตามกฎหมายมีปัญหาหลายประการ จากการที่บรรดาคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้องค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงาน มีความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ทับซ้อนกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้จำหน่ายก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นเชื้อเพลิง และต้นทุนหลักของค่าไฟฟ้าทั้งหมด โดยกฎหมายให้ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงพลังงานสามารถเป็นกรรมการในบริษัทเครือของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ การเปิดช่องกฎหมายในลักษณะดังกล่าว เป็นการสนับสนุนให้เครือบริษัท บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถควบคุมกิจการพลังงานได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ

๒.๒ บทบาทการปฏิบัติงานจริงของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะทำหน้าที่ การกำกับกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานพลังงาน ทำนองเดียวกับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ หรือ กทช. ที่กำกับดูแลกิจการการโทรคมนาคมสื่อสาร แต่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ไม่ได้มีบทบาทเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริงเหมือนกับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เพราะตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการ จัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) บัญญัติว่าการดำเนินการใดๆ ของคณะกรรมการกำกับ กิจการพลังงาน (กกพ.) จะต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายแห่งรัฐ และในปัจจุบันคณะกรรมการกำกับกิจการ พลังงาน (กกพ.) กำกับดูแลกิจการพลังงาน ประกอบด้วย ไฟฟ้า และก๊าซธรรมชาติ แต่ทั้ง ๒ ส่วน ก็ยังอยู่ ในสภาพกิจการที่ผูกขาดของภาครัฐทุกขั้นตอน อย่างเช่น กิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ที่มีการผูกขาด ทุกขั้นตอน คือ (๑) การผลิตกระแสไฟฟ้า แม้จะมีการเปิดให้เอกชนผลิตไฟฟ้าได้ แต่เมื่อผลิตแล้ว ก็ต้อง ขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในราคาที่ตกลงกัน (๒) ระบบสายส่ง ก็มีการผูกขาด ตามธรรมชาติโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) (๓) ระบบจำหน่าย ถูกผูกขาดโดยการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) (๔) ระบบค้าปลีก ผู้ขาดโดยการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ส่วนด้าน ก๊าซธรรมชาติ ปัจจุบันก็มีสภาพการดำเนินงานที่ผูกขาดเหมือนกับไฟฟ้าทุกประการ เพราะทุกระบวนการ จะผูกขาดโดย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ดังนั้น จึงสรุปว่าบทบาทของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จึงเป็นไปตามสภาพ ของโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ที่ไม่สามารถกำกับดูแลในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวกับไฟฟ้า และก๊าซธรรมชาติเหมือนในบางประเทศที่มีการเปิดเสรี การผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ อย่างกว้างขวาง มีกลไกตลาดทำหน้าที่กำหนดราคาไฟฟ้าตาม ความต้องการในแต่ละช่วงเวลาของตลาด

๓. ผลการดำเนินนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV ของสำนักงาน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๓.๑ ผลกระทบต่อผู้ประกอบการ สรุปได้ดังนี้ (๑) ผลกระทบด้านความเสี่ยงจากนโยบายของ รัฐบาล ประกอบด้วย นโยบายราคาก๊าซลอยตัว นโยบายการเปิดเสรีการจำหน่ายก๊าซหุงต้ม นโยบายการ คัดกรองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม นโยบายการสนับสนุนการใช้เชื้อเพลิงทดแทน (๒) ผลกระทบด้าน ความเสี่ยงจากการเพิ่มขึ้นของผู้ค้าก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งการเข้ามาของผู้ค้ารายใหม่ก่อให้เกิดการแข่งขัน ในอุตสาหกรรมมากขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานและส่วนแบ่งทางการตลาดของ ในอนาคต และ (๓) ผลกระทบด้านความเสี่ยงเรื่องความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์

๓.๒ ผลกระทบต่อผู้บริโภค สรุปได้ดังนี้ (๑) ผลกระทบเกี่ยวกับสถานีบริการไม่เพียงพอ ผู้ประกอบการแท็กซี่ส่วนใหญ่สะท้อนความคิดว่าสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ NGV มีไม่พอ การกระจายไม่ทั่วถึง ในต่างจังหวัดมีน้อยมาก และการเติมก๊าซธรรมชาติ NGV ต้องเข้าคิวแล้วก็ใช้เวลาานาน รถยนต์ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ NGV ต้องบำรุงรักษาย่อยทำให้เปลืองค่าบำรุงรักษา ที่สำคัญ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้มีการดำเนินการขยายสถานีบริการก๊าซ NGV ให้เป็นไปตามเป้าหมาย สถานีบริการที่มีอยู่เดิมมีการกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น (๒) ผลกระทบจากปัญหาก๊าซธรรมชาติขาดแคลน ผลกระทบด้านนี้ทางผู้ประกอบการแท็กซี่และผู้ใช้รถยนต์ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ ตั้งข้อสังเกตว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มักจะอ้างเสมอว่าขายก๊าซธรรมชาติขาดทุนทำให้ต้องการขึ้นราคา จึงทำให้เกิดปัญหาก๊าซขาดแคลนและบริการไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะต่างจังหวัด

อภิปรายผลการวิจัย

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ขึ้นครั้งแรกในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตามโครงสร้างของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานทำหน้าที่รักษาการณื ตามกฎหมายและเป็นผู้กำกับดูแลการทำหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงาน (กกพ.) อีกชั้นหนึ่งนั้น ความจริงแล้วโครงสร้างการกำกับกิจการพลังงานนี้ได้ถูกใช้มาตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นช่วงการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในรูปของ “คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในช่วงเปลี่ยนผ่าน” ที่รัฐบาลมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ทำหน้าที่กำกับดูแลไปพร้อมกับการกำหนดนโยบาย และคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ทำหน้าที่การกำกับดูแลกิจการพลังงานโดยตรง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้สอดคล้องกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม ตามหลักแนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง ซึ่งเป็นแนวคิดที่เสนอโดย Wilson^๔ ที่ได้กล่าวว่าควรแยกการบริหารออกจากความสับสนวุ่นวายทางการเมือง โดยควรจะถือว่าการบริหารนั้นเป็นการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ และเพื่อให้บรรลุผลแห่งนโยบายข้าราชการจะต้องมีสิทธิในการใช้อำนาจและดุลยพินิจที่มากพอ คือ สามารถที่จะสั่งการหรือตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่รับผิดชอบได้โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตามที่ผ่านมการกำกับกิจการพลังงานของประเทศไทยยังมีได้อยู่ภายใต้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ที่ถูกแต่งตั้งแต่อย่างใด แต่กลับ

^๔ Wilson, W., *The study of public administration*, (Political Science Quarterly, 1887), p. 197.

อยู่ภายใต้ผู้กำกับกิจการพลังงานตัวจริงคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานที่เป็นผู้ให้ใบอนุญาตและกำกับกิจการพลังงานในกลุ่มปิโตรเลียมทั้งหมด ซึ่งถือเป็นกิจการพลังงานต้นน้ำ และยังเป็นผู้ที่กำหนดอัตราค่าบริการในกิจการไฟฟ้า แต่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กลับกำกับดูแลเพียงการให้ใบอนุญาตและควบคุมมาตรฐานของการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าตามเกณฑ์ที่กระทรวงพลังงานได้กำหนดไว้ และกำกับดูแลกิจการทอส่งก๊าซธรรมชาติภายใต้สูตรโครงสร้างราคาที่กระทรวงพลังงานกำหนดไว้เช่นกัน ซึ่งลักษณะดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดของ ปกรณ์ ศิริประกอบ^๕ ที่พูดถึงประเด็นข้อกังขาอื่นของการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมจะมุ่งโจมตีไปที่ลักษณะ “ความเป็นระบบราชการ” ทั้งในเรื่องความล่าช้าของการทำงานตามคำสั่งของสายการบังคับบัญชา คือระบบการยึดติดระเบียบมากเกินไป จนทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายการทำงานของราชการ การที่ระเบียบมีความซับซ้อนขาดความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกัน เข้มงวดเกินไปจนขาดความยืดหยุ่น บิดเบือนเป้าหมายการทำงานเพื่อการใช้ประชาชน ที่สำคัญขนาดการบริหารที่ใหญ่เกินไป จะทำให้การตัดสินใจยิ่งล่าช้าลงไปอีก ระบบราชการเป็นรูปแบบโครงสร้างและกระบวนการที่พยายามคงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง แบบแผนทางอำนาจ การครอบงำและการกดขี่ผู้น้อย และเป็นแหล่งของความขัดแย้งในองค์กร

จากการศึกษาสรุปได้ว่าบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในการกำหนดนโยบายและมาตรการการกำกับกิจการพลังงานภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่ต้องการจะให้มีการแยกการกำกับกิจการออกจากกำหนดนโยบายหรือการประกอบกิจการได้อย่างแท้จริง ในขณะที่การทำงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบที่ฝ่ายนโยบายหรือฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่มีการทับซ้อนในทางผลประโยชน์ ส่งผลให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ขาดความเป็นอิสระและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เลยในช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามความสำคัญของนโยบายสาธารณะของ Easton^๖ ที่กล่าวว่าถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ซึ่งประการหนึ่งที่สำคัญคือเกี่ยวกับเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นโยบายสาธารณะที่จะนำไปสู่ความสำเร็จต้องระบุเป้าประสงค์ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันมิให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะใดก็ตามที่มีเป้าประสงค์ไม่ชัดเจนมีโอกาสที่จะ

^๕ ปกรณ์ ศิริประกอบ, ๓ พาราโดมทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๙), หน้า ๓๓๓-๓๕.

^๖ Easton, D., *A Framework for Political Analysis*. England wood Ckiffs, (New Jersey: Prentice - Hall, Inc., 1965), pp. 267-270.

ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติสูง แต่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Boston^๗ ที่เห็นว่าสาระสำคัญในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต้องให้ความสำคัญกับการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลางไปให้หน่วยงานปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน ซึ่งเป็นลักษณะของการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ที่ต้องให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ คือผู้ประกอบการและผู้ใช้แรงงาน

การวิจัยบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในการกำหนดนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV ผู้วิจัยจึงได้ทำการอภิปรายผลการวิจัยตามลำดับวัตถุประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อ ๑ เพื่อศึกษาการบริหารภาครัฐเกี่ยวกับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ในการกำหนดนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ

การกำกับดูแลกิจการพลังงานภายใต้กรอบกฎหมาย ก่อนหน้าปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กิจการพลังงานของประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจ คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งรัฐบาลได้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลโดยตรงผ่านทางสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

การไม่มีองค์กรทำหน้าที่กำกับดูแลที่เป็นอิสระจากการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานอย่างชัดเจน ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำหน้าที่ของนักการเมืองที่เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน และทำให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลอยู่บ่อยครั้งซึ่งสอดคล้องกับ หลักการธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๖ หลักการ ที่ เสน่ห์ จัยโต และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย^๘ ได้กล่าวว่า หลักคุณธรรมประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ หลักการคือ หน่วยงานปลอดจากการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานในวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณองค์กรประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมีคอร์รัปชันน้อยลง เพราะการคอร์รัปชันการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการทุจริตคอร์รัปชัน โดยรวมหมายถึง การที่ทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย และสอดคล้องกับชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์^๙

^๗ Boston, J. and et.al, **Public Management: The New Zealand Model**. (Auckland: Oxford University Press, 1996), p. 40-45.

^๘ เสน่ห์ จัยโต และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, **ตัวแบบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ**, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๕) หน้า ๘๘-๘๙.

^๙ ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์, **การปกครองที่ดีในระบบราชการไทย (Good Governance)**, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๒๘.

ที่กล่าวว่าสำหรับปัจจัยของการคอร์รัปชันได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน เป็นพฤติกรรมที่ส่งผลทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง

บทบาทการปฏิบัติงานจริงของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีหน้าที่กำกับกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานเหมือนคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมสื่อสาร แต่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กลับไม่ได้เป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง เพราะพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่าการดำเนินการใดๆ ของต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งหลักการนี้ สอดคล้องตามแนวคิดนโยบายสาธารณะของ Lasswell & Kaplan^{๑๐} ที่ว่านโยบายสาธารณะหมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ ค่านิยม และการปฏิบัติของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่ากิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมรวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย

ปัจจุบันคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีหน้าที่ต้องกำกับดูแล คือ ไฟฟ้า และก๊าซธรรมชาติ แต่ก็ยังอยู่ในกิจการที่ผูกขาดของภาครัฐทุกขั้นตอน อย่างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ยังอยู่ในสภาพผูกขาดทุกขั้นตอน คือ การผลิตกระแสไฟฟ้า แม้จะมีการเปิดให้เอกชนผลิตไฟฟ้าได้ แต่เมื่อผลิตแล้วก็ต้องขายให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในราคาที่ตกลงกัน ระบบสายส่งผูกขาดโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ระบบจำหน่ายผูกขาด โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ระบบค่าปลีกผูกขาดโดยการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ส่วนก๊าซธรรมชาติ ปัจจุบันก็มีสภาพการดำเนินงานที่ผูกขาดเหมือนกับไฟฟ้าทุกประการ เพราะทุกกระบวนการจะผูกขาดโดย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ของ Osborne and Gaebler^{๑๑} ที่กล่าวว่า ปรัชญาและความคิดในการเปลี่ยนโฉมการปกครองที่ต้องมี คือต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง การที่ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการทางด้านสาธารณะ ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองต่อการเรียกร้องของลูกค้มากกว่าการที่จะสนองต่อความต้องการของตัวระบบราชการและตัวข้าราชการเอง ต้องการให้ระบบราชการมีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น

^{๑๐} Lasswell, H. D. & Kaplan, A. **Power and Society**. (New Haven: Yale University Press, 1970), pp. 40.

^{๑๑} Osborne, D. and Gaebler, T. **Reinventing Government**. (New York: Addison-Wesley Publishing Company, 1992), pp. 50-59.

โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม และต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด

วัตถุประสงค์ข้อ ๒ เพื่อศึกษาผลกระทบจากการดำเนินการนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานต่อผู้บริโภค

จากการศึกษาพบว่าผลกระทบต่อผู้บริโภคที่สำคัญ คือ การที่สถานีบริการก๊าซธรรมชาติ NGV มีไม่เพียงพอ การกระจายตัวของสถานีบริการก๊าซธรรมชาติไม่ทั่วถึง ในต่างจังหวัดมีน้อยมาก การเติมก๊าซธรรมชาติ NGV ต้องเข้าคิวและก็ใช้เวลานาน รถยนต์ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ NGV ต้องบำรุงรักษาบ่อยทำให้เปลืองค่าบำรุงรักษา อีกทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่มีการดำเนินการขยายสถานีบริการก๊าซ NGV ให้เป็นไปตามเป้าหมาย สถานีบริการที่มีอยู่เดิมมีการกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น ลักษณะแบบนี้ทำให้ขาดความต่อเนื่องของสถานีบริการก๊าซ NGV ส่งผลให้รถยนต์ที่ใช้ก๊าซ NGV ไม่สามารถเดินทางไปทั่วประเทศได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพรชัย มาระเนตร์^{๑๒} ที่วิจัยเรื่องการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนโยบายส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติในยานยนต์ ผลการวิจัยพบว่า การบรรลุเป้าหมายของนโยบายไม่ได้สอดคล้องกันโดยจำนวนรถยนต์ที่ใช้ NGV มีจำนวนมากกว่าเป้าหมายแต่จำนวนสถานีบริการมีน้อยกว่าและไม่สามารถบรรลุเป้าหมายหลักของนโยบายคือไม่สามารถทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงได้ตามเป้าที่กำหนด

ข้อค้นพบจากการวิจัย

๑. คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ยังไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีความอิสระพอสมควร และไม่สามารถบรรลุในหลักการของการแบ่งแยกการกำกับดูแลออกจากกำหนดยุทธศาสตร์ และการดำเนินงานออกจากกันได้อย่างแท้จริง

๒. ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงพลังงานได้มีความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ทับซ้อนกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จากการที่เปิดช่องกฎหมายให้ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงพลังงานสามารถเป็นกรรมการบริษัทเอกชนตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ทั้งนี้เพราะบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อยู่ในฐานะผู้จำหน่ายก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นเชื้อเพลิงและต้นทุนหลักของพลังงานทั้งหมด ในขณะที่กระทรวงพลังงานอยู่ในฐานะผู้กำกับดูแลนโยบาย การเปิดช่องกฎหมายในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการสนับสนุนให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถควบคุมกิจการพลังงานได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ

^{๑๒} พรชัย มาระเนตร์, การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ การส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (NGV). (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์นิพนธ์ปรัชญาดุสิตบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘), หน้า ๑๖๘.

๓. ผลกระทบจากการดำเนินการในนโยบายและมาตรการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ CNG/NGV ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานที่กระทบต่อผู้บริโภค มีสาเหตุหลักมาจากการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ผูกขาดในกิจการก๊าซธรรมชาติของประเทศไทย ที่มีธุรกิจก๊าซธรรมชาติตั้งแต่ ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง คือ ตั้งแต่การขุดเจาะ การขายส่ง และการขายปลีก

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ ให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการ ปิโตรเลียม กิจการน้ำมัน และกิจการไฟฟ้าอย่างครบถ้วน โดยให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบ กิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่นั้น ให้มีหลักการเพื่อให้มีการแบ่งแยกการกำกับดูแลออกจาก การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานออกจากกันได้อย่างแท้จริง

๑.๒ ต้องมีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เปิดช่องกฎหมายให้ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงพลังงานสามารถ ที่จะเป็นกรรมการบริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการด้านพลังงานได้ ทั้งนี้เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา ด้านความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ทับซ้อน

๑.๓ รัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นมีสิทธิในการประกอบการเกี่ยวกับ ก๊าซธรรมชาติ เพื่อการป้องกันการผูกขาดจาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพราะการประกอบกิจการ พลังงาน ต้องอยู่ในข้อบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

๒. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

๒.๑ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้จำหน่ายก๊าซธรรมชาติ NGV เพียงรายเดียว จะต้อง แก้ไขปัญหาประเด็นสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ NGV มีไม่พอ การกระจายไม่ทั่วถึง ในต่างจังหวัดมี น้อยมาก

๒.๒ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต้องแก้ไขระบบการเติมก๊าซธรรมชาติ NGV ที่ต้องใช้เวลา นานให้มีความเร็วขึ้น เพื่อรองรับการใช้บริการของผู้บริโภครถยนต์ที่ก๊าซธรรมชาติ NGV โดยเฉพาะ รถแท็กซี่ที่เป็นผู้บริโภคกลุ่มใหญ่

๒.๓ นโยบายและมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนในการใช้ก๊าซธรรมชาติ NGV จะต้อง มีความชัดเจนในกลุ่มเป้าหมาย

บรรณานุกรม

- กองนโยบายและแผนพลังงาน. **ก๊าซธรรมชาติสำหรับรถยนต์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, ๒๕๔๓.
- คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ. **รายงานสถานการณ์พลังงานไทย**. นิตยสารการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม-มีนาคม ๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพลังงาน, ๒๕๕๗.
- ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์. **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓.
- ปกรณ์ ศิริประกอบ. **๓ พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๙.
- พรชัย มาระเนตร์. **การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ การส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (NGV)**. คุชชินิพนธ์ปรัชญาคุษณัฐบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.
- พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๘๙ ก, ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๐, ๒๕๕๐.
- เสน่ห์ จุ้ยโต และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. **ตัวแบบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ**. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๕.
- Boston, J. and et.al. **Public Management: The New Zealand Model**. Auckland: OxfordUniversity Press, 1996.
- Easton, D. **A Framework for Political Analysis**. England wood Ckiffs, New Jersey: Prentice - Hall, Inc., 1965.
- Lasswell, H. D. & Kaplan, A. **Power and Society**. New Haven: Yale University Press, 1970.
- Osborne, D. and Gaebler, T. **Reinventing Government**. New York: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- Wilson, W. **The study of public administration**. Political Science Quarterly, 1887.