

บทที่ 2

ความเป็นมาของการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยการรวมหน่วยงานด้านการผลิตและส่งพลังงานไฟฟ้า 3 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้าอันธิ การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าด้วยกัน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ใช้ชื่อย่อว่า “กฟผ.” มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อพัฒนาประเทศขั้นพื้นฐาน จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์โดยส่วนรวม และเนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นการบริการสาธารณูปโภคซึ่งมีการดำเนินกิจการขนาดใหญ่และต้องใช้งบลงทุนสูง รัฐจึงมีแนวคิดที่จะเข้ามาควบคุมดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ในการพัฒนาประเทศโดยรวม ทั้งจะได้เข้ามาช่วยเหลือในเรื่องของเงินลงทุนในรูปแบบการจัดหาแหล่งเงินกู้อีกด้วย

2.1 แนวความคิด ความหมาย และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีแนวคิดและเหตุผลในการจัดตั้งแต่ละรัฐวิสาหกิจแตกต่างกัน ทั้งนี้เป็นไปตามสภาวะที่เปลี่ยนแปลงไปของประวัติศาสตร์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในการศึกษาความเป็นมาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จึงจะได้กล่าวถึงแนวความคิด ความหมาย และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป เพื่อเป็นพื้นฐานให้ทราบถึงแนวคิดหลักในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รวมถึงจะได้เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ที่มาในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอันจะได้กล่าวในบทต่อไป

2.1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกิจการที่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและอยุธยาเป็นต้นมา แต่ไม่มีรูปแบบชัดเจน ทั้งนี้เป็นไปในรูปแบบการค้ำของรัฐบาลได้กษัตริย์ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการหารายได้มาใช้ในการรักษาความมั่นคงของรัฐเพื่อประโยชน์ทางการเมืองในการต่อต้านลัทธิอาณานิคมของต่างชาติเป็นสำคัญ¹

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. (2524). เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย. หน้า 191-193.

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐวิสาหกิจได้มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกในการสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพ โดยเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีการจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศจึงได้มีแนวคิดที่จะแสวงหาแนวเศรษฐกิจแบบใหม่โดยรัฐบาลจะเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อนำประเทศเข้าสู่ความเป็นอารยะและเป็นมหาอำนาจเทียบเท่าประเทศมหาอำนาจอื่นๆจึงได้เสนอนโยบายทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยรัฐ กล่าวคือ รัฐจะเข้ามาดำเนินธุรกิจแทนเอกชนอย่างเต็มที่และให้เอกชนประกอบธุรกิจเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กเท่านั้น สำหรับกิจการขนาดใหญ่และมีความสำคัญมากรัฐมีนโยบายดำเนินการเองทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าคนไทยยังไม่มีความพร้อม อีกทั้งกิจการดังกล่าวมีความสำคัญและมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ²

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นหลายแห่ง มีขอบข่ายครอบคลุมทั้งทางด้านพาณิชย์ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ด้านพาณิชย์ ได้แก่ บริษัทจังหวัด จำกัด ผู้ขาดสินค้าสุรา บุหรี่ สินค้าอุปโภคบริโภคเกือบทุกประเภท บริษัทยางไทย จำกัด ผู้ขาดการค้ายางพารา บริษัทข้าวไทย จำกัด ผู้ขาดการจัดส่งข้าวซึ่งเป็นสินค้าเศรษฐกิจหลักออกนอกประเทศ ด้านเกษตรกรรม จัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ โรงงานยาสูบ บริษัทแร่และยางไทย จำกัด นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งบริษัทดำเนินกิจการอุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมน้ำตาล และอุตสาหกรรมทอผ้า เป็นต้น³

ต่อมา ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐได้เข้าประกอบธุรกิจการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อรัฐบาลเห็นว่าชาวจีนในประเทศไทยเป็นผู้ยึดกุมเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศไว้ อันจะเป็นอุปสรรคในการสร้างระบบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประเทศ ทั้งขณะนั้นรัฐประกาศใช้นโยบายทางการเมืองที่เรียกว่า “รัฐนิยมหรือชาตินิยม” รัฐบาลจึงได้มีการขอให้รัฐสภาตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเห็นสมควรเพื่อเข้าไปแทรกแซงในเศรษฐกิจหลายสาขาได้สะดวก กฎหมายดังกล่าวเปิด

² จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด. หน้า 51.

³ แหล่งเดิม. หน้า 192-193.

โอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยไม่ต้องเสนอผ่านรัฐสภา แต่อาจทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อันเป็นการให้อำนาจแก่รัฐบาลอย่างกว้างขวางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน จึงมีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นจำนวนมาก ได้แก่ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (พ.ศ. 2496) องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (พ.ศ. 2498) องค์การฟอกหนัง (พ.ศ. 2498) องค์การแบตเตอรี่ (พ.ศ. 2898) องค์การคลังสินค้า (พ.ศ. 2498) องค์การแก้ว (พ.ศ. 2498) องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2503) องค์การสวนยาง (พ.ศ. 2504) เป็นต้น⁴ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่ายุคนี้ นับเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย

แนวความคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้พัฒนามาเป็นลำดับ จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ขึ้น และจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการบัญญัติชื่อที่แน่นอนขององค์การของรัฐที่ดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจซึ่งแต่เดิมมีชื่อหลายอย่างต่างกันว่า เป็นรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งทำให้สามารถพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายโดยการพิจารณาจากทุนส่วนข้างมากที่ลงในองค์การว่าองค์การนั้นถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทยหรือไม่

ในสมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 – 2509 มีนโยบายพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นหนักในการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการ⁵ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อรับผิดชอบดำเนินงานด้านการอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ การผลิตไฟฟ้า ด้วย และสืบเนื่องจากต่อมาได้มีปัญหาค่าไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการไม่ได้ผล นับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลจึงได้มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนของเอกชน และเริ่มมีแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและดำเนินการอย่างจริงจังในระยะเวลาต่อมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อที่เกี่ยวกับแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยต่อไป

⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2524). แหล่งเดิม. หน้า 55.

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. รายงานสรุปผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย. หน้า 61.

2.1.2 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

ในการศึกษาความหมายของรัฐวิสาหกิจ ขอแยกพิจารณา ดังนี้

2.1.2.1 ความหมายทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ

2.1.2.2 ความหมายของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย

2.1.2.1 ความหมายทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ

นักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีหุ้นส่วนตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มุ่งเน้นไปทางด้านเศรษฐกิจครอบคลุมด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้า⁶

นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการเพื่อการขายผลิตภัณฑ์หรือบริการ โดยที่กิจการนั้นมีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์กรนี้จะมีกรอบประมาณแตกต่างหากจากราชการ มีการดำเนินการบริหารของตนเอง และการดำเนินกิจการเหล่านี้รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม⁷

เมื่อระยะเวลาหรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศต่าง ๆ เริ่มเปลี่ยนแปลงไป สำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ ได้ผสมผสานแนวคิดของนักวิชาการซึ่งแตกต่างกัน และสรุปสาระสำคัญของรัฐวิสาหกิจว่าหมายถึง กิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วน ก็ตาม โดยที่กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้านการพาณิชย์ การเงิน การอุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณสุข โภค บริหารขั้นพื้นฐาน หรือการส่งเสริม ซึ่งกิจการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการขายสินค้าและบริการและสามารถแสดงฐานะของกิจการออกได้ในลักษณะบุคคลและบัญชีกำไร ขาดทุน กิจการเหล่านี้อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไป⁸

นอกจากนี้ ยังมีความหมายตามที่องค์กรสหประชาชาติได้ให้คำนิยามไว้ คือ รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือ การค้า ซึ่งรัฐบาลอาจเป็นเจ้าของ หรือควบคุมโดยรัฐ หรือรัฐมีหุ้น

⁶ A.H. Hanson. (1965). **Public Enterprise and Economic Development**. p. 115.

⁷ พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2531). การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. หน้า 21.

⁸ แหล่งเดิม. หน้า 55.

ร่วมกับเอกชนกว่าร้อยละ 50⁹

2.1.2.2 ความหมายของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า แนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเริ่มเด่นชัดตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และพัฒนาเรื่อยมา แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังมีได้มีการใช้คำว่ารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการแทนความหมายของคำว่า Public Enterprise ซึ่งเป็นภาษาอังกฤษ จนกระทั่งมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 จึงได้มีการกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายฉบับดังกล่าว และบัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับต่อ ๆ มาอีก 4 ฉบับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 4 ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50 และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50

2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ใน มาตรา 4 ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละ 50

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

⁹ เกศินี หงสนันท์. (2536). รัฐวิสาหกิจ. หน้า 12.

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ใน มาตรา 4 ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมกิจการใดๆที่ไม่ใช่ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึง 2 ใน 3

4) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

ตามความใน มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2503 และตามพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 4 วรรค 6 ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

5) พระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 4 ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวง การเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50

ปัจจุบันจึงถือว่ามีพระราชบัญญัติเพียง 4 ฉบับ ที่บัญญัติถึงความหมายของคำว่า รัฐวิสาหกิจไว้ และเมื่อพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับแล้วก็จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดคำจำกัด ความของคำว่ารัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น กล่าวคือ

1) ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เป็นการกำหนดเพื่อประโยชน์ในการด้านการคลัง

2) ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ กรรมการพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เป็นการกำหนดเพื่อกำหนดมาตรฐานในการบริหาร รัฐวิสาหกิจ

3) ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ พ.ศ. 2521 เป็นการกำหนดเพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาเศรษฐกิจ

4) ความหมายตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534เป็นการ กำหนดเพื่อกำหนดมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์

จึงเห็นได้ว่าการกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมิได้ มุ่งหมายให้เป็นความหมายของรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่ใช้ได้โดยทั่วไป ดังนั้น ความหมายของคำ ว่ารัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทยที่เป็นความหมายที่ใช้ได้โดยทั่วไปจึงไม่มี แต่ทั้งนี้ก็อาจกล่าวได้ ความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันคือความหมายของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

2.1.3 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากิจการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจได้เริ่มมีมาเป็นเวลานานแล้ว แต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งยังมีลักษณะแตกต่างกันไม่แน่นอน และเป็นไปตามความต้องการของ สถานการณ์ของประเทศรวมทั้งต่างประเทศในขณะนั้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยหากพิจารณา

ถึงแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อาจสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีดังนี้¹⁰

1) เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี และรายได้จากภาษีอากรเพียงแหล่งเดียวไม่เพียงพอ รัฐจึงต้องแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้กิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้เข้ารัฐจะต้องเป็นกิจการที่ได้ผลกำไรสูง โดยกิจการเหล่านี้บางครั้งหากก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคม รัฐจึงต้องดำเนินการเองเพื่อควบคุมปริมาณให้เหมาะสม เช่น สลากกินแบ่ง สุรา ยาสูบ เป็นต้น

2) เพื่อให้บริการแก่สังคม เพื่อประโยชน์แก่สังคมโดยรวม โดยสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคม เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ หากรัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจมีการกำหนดค่าบริการสูง เนื่องจากเอกชนต้องการผลกำไร รัฐจึงต้องเป็นผู้เข้าไปดำเนินการ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกีดกันการบริโภค การแบ่งแยกสินค้า และสามารถกำหนดราคาได้ เช่น บริการด้านการไฟฟ้า ประปา การสื่อสาร อนามัย สาธารณสุข

3) เพื่อดำเนินกิจการหรือโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เช่น การพลังงาน ประปา ไฟฟ้า การคมนาคม การสื่อสาร กิจการประเภทนี้เอกชนไม่มีเงินลงทุนสูงพอที่จะดำเนินการ รัฐจึงต้องเข้าไปดำเนินการและถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านนี้ให้แก่ประชาชนโดยทั่วถึง รวมทั้งเก็บค่าบริการในอัตราต่ำ เนื่องจากรัฐไม่ได้มุ่งที่จะหากำไร

4) เพื่อควบคุมสินค้าที่ให้โทษ เช่น สุรา ยาสูบ เพราะหากปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ผลิตจำหน่ายโดยเสรีจะทำให้เกิดผลเสียต่อผู้บริโภคและสังคมโดยรวม

5) เพื่อริเริ่มกิจการใหม่ หรืออุตสาหกรรมใหม่ที่มีความเสี่ยงสูงและต้องใช้งบลงทุนจำนวนมาก รวมทั้งต้องใช้เทคนิคการผลิตและวิทยาการขั้นสูง ตลอดจนต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งในระยะแรกเอกชนไม่มีความสามารถหรือไม่พร้อมที่จะดำเนินการ รัฐจึงต้องเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการเพื่อชี้แนะและส่งเสริมกิจการแก่เอกชนต่อไป เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ อาหารสำเร็จรูป กระจกอบ น้ำตาล เป็นต้น

6) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยรัฐจะใช้รัฐวิสาหกิจบางแห่งเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาด ตรึงราคาสินค้าและบริการ โดยกำหนดราคาและปริมาณการขายเพื่อการ

¹⁰ ประภาสดี ประจักษ์ศุภานิติ. (2531). รัฐวิสาหกิจไทยตั้งแต่ พ.ศ.2502 ถึงปัจจุบัน. เอกสารการสอนวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. หน้า 78-80.

แข่งขัน ทั้งป้องกันการผูกพันและผูกขาดการผลิต และจำหน่ายสินค้าเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า เป็นต้น

7) เพื่อดำเนินอุตสาหกรรมยุทธปัจจัย เมื่อมีความจำเป็นทางการทหารหรือสถานการณ์ของประเทศประสบภาวะฉุกเฉิน เพื่อผลิตยุทธปัจจัยให้เพียงพอสำหรับใช้ในกองทัพ รัฐจึงต้องเข้าดำเนินกิจการเหล่านี้เพื่อควบคุมการผลิต สรรวจยุทธปัจจัยเหล่านี้ได้ เช่น อาหารสำเร็จรูป เชื้อเพลิง แบตเตอรี่ เป็นต้น

8) เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ เนื่องจากกิจการบางอย่าง จะช่วยให้ประเทศมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักสนใจของชาวต่างชาติ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรมให้เป็นที่รู้จัก เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การบินระหว่างประเทศ การเดินเรือระหว่างประเทศ เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์โดยหลักคือต้องการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ โดยให้มีความอิสระหรือความคล่องตัวในการบริหารการดำเนินการแตกต่างจากการดำเนินการที่เป็นส่วนราชการ เพื่อดำเนินการจัดทำบริหารสาธารณะให้แก่ประชาชนอันเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่รัฐจะต้องจัดทำ

2.1.4 เหตุผลในการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

รูปแบบหรือวิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ¹¹ สามารถทำได้โดยใช้เป็นระบบ 3 ระบบ ดังนี้

- 1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการ
- 2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบเอกชน
- 3) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบรัฐวิสาหกิจ

1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการ เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อยู่ในความอำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครอง และด้วยเงินในงบประมาณของรัฐหรืองบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยบริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการเป็นกิจการที่มีลักษณะสำคัญเป็นพิเศษเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนและประเทศ เช่น เรื่อง

¹¹ ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4).

การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสาธารณสุข อันจัดเป็นบริการสาธารณะอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ ความมั่นคงความปลอดภัยและความเจริญของประเทศ

2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบดำเนินการอย่างเอกชน ในกรณีที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าบริการของเอกชนไม่เพียงพอที่จะสนองประโยชน์ส่วนรวมได้ ฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการบริการนั้น โดยจัดทำตามวิธีการอย่างเดียวกับเอกชน เช่น กิจการของโรงงานยาสูบ บริษัทไม้อัดไทย จำกัด องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การแก้ว องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

3) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะโดยระบบราชการมีข้อเสียเพราะมีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมและไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การที่จะนำเอาระบบราชการไปใช้ในการดำเนินธุรกิจทางเศรษฐกิจจึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลดี เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องเข้าจัดทำกิจการในทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาและสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศด้วยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช่วิธีจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศโดยตรงด้วยการนำระบบปฏิบัติงานที่ไม่ถือระเบียบแบบแผนราชการอย่างเต็มที่มาใช้ ซึ่งได้แก่ “ระบบรัฐวิสาหกิจ”

เนื่องจากเหตุที่ว่าพลังงานไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้นการดำเนินกิจการจึงต้องมีความพร้อมในการดำเนินการทั้งด้านเงินลงทุน ทรัพยากรธรรมชาติ บุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องของหลักวิชาการในการประกอบกิจการไฟฟ้า ดังนั้นในการเริ่มต้นดำเนินการกิจการไฟฟ้า รัฐจึงเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมที่สุดในทุกด้าน ประกอบกับการจัดหาพลังงานไฟฟ้าถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐที่จะต้องจัดหาไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการสำหรับประชาชนผู้บริโภค ดังนั้น จึงเป็นไปตามหลักการบริการสาธารณะโดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้ คือ

1. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชน ได้แก่ ความต้องการได้รับความปลอดภัยและได้รับความสะดวกสบายในชีวิตประจำวัน
2. บริการสาธารณะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะอยู่ในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการจัดทำเองหรือในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลให้กิจการดำเนินการอยู่ได้อย่างปกติ

3. บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการโดยต่อเนื่องสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก เพราะหากเกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นก็จะทำให้ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะได้รับความเดือดร้อน หรือเกิดความเสียหายไม่ว่าจะในฐานะประชาชนทั่วไปหรือภาคธุรกิจ

4. บริการสาธารณะจะต้องให้สิทธิประโยชน์จากบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน ไม่ได้มุ่งหวังให้ประโยชน์กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง

5. บริการสาธารณะควรมีระเบียบและวิธีจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับการปรับเปลี่ยนกับยุคสมัยโดยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

ดังนั้น จากหลักในเรื่องหลักการบริการสาธารณะดังกล่าวประกอบกับการยุบรวมกิจการของการไฟฟ้าจำนวน 3 แห่งเข้าด้วยกัน ได้แก่ การไฟฟ้าอันธิ การไฟฟ้าลิกไนต์ และการไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งก็เป็นกิจการของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเหตุผลที่ต้องการให้เกิดความประหยัดในการบริหารงาน มีความมั่นคงในการผลิตพลังงานไฟฟ้าสนองความต้องการของประชาชนทั่วประเทศอย่างสม่ำเสมอไม่หยุดชะงัก ประชาชนโดยทั่วไปมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ไฟฟ้าโดยเสียค่าตอบแทนตามอัตราที่ใช้ไฟฟ้าโดยเท่าเทียมกัน รวมถึงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีการใช้เงินในการดำเนินการเป็นจำนวนมากทำให้เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง แต่การดำเนินการที่ต้องการรูปแบบของการบริหารงานที่มีความคล่องตัวไม่ยึดติดกับระบบราชการมากเกินไปจากเหตุผลต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วจึงเป็นที่มาของเหตุผลที่รัฐเลือกการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในรูปแบบบริการสาธารณะที่จัดทำในระบบของรัฐวิสาหกิจ

2.2 กฎหมายจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ก่อนจะกล่าวถึงรายละเอียดกฎหมายจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นการปูพื้นฐานแนวคิดและที่มาในการกำหนดกฎหมายดังกล่าว จึงจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของนโยบายและการจัดตั้งกิจการด้านไฟฟ้าตั้งแต่อดีตให้ทราบพอสังเขป¹²

ประเทศไทยเริ่มมีไฟฟ้าใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2427 แต่เป็นการใช้ในพระบรมมหาราชวังเท่านั้น ต่อมาจึงเริ่มมีกิจการไฟฟ้าที่ผลิตเพื่อเดินรถรางในกรุงเทพฯ ชื่อ บริษัท ไฟฟ้าสยาม จำกัด

¹² ประวัติความเป็นมาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. จาก www.egat.co.th

เป็นบริษัทของชาวเดนมาร์ก ต่อมาในปี พ.ศ. 2455 จึงได้มีการก่อสร้างการไฟฟ้าสามเสนขึ้นเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประชาชนทางด้านเหนือของกรุงเทพฯ และผลิตไฟฟ้าให้กับโรงกรองน้ำประปาที่สามเสนด้วย โดยให้กองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล เป็นผู้ดำเนินการ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สงบ ประเทศไทยรวมทั้งภูมิภาคเอเชียได้รับผลกระทบจากภาวะขาดแคลนสินค้า เนื่องจากการค้าต่างประเทศหยุดชะงัก รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อห้ามบุคคลประกอบกิจการค้าขาย อันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับพระบรมราชานุญาต หรือสัมปทาน โดยกำหนดให้กิจการโรงไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภค กฎหมายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญให้รัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโรงไฟฟ้าอันเป็นกิจการสาธารณูปโภคอย่างหนึ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2482 บริษัทไฟฟ้าสยาม จำกัด ได้รับสัมปทานและขยายกิจการเพื่อผลิตไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่ประชาชนในเขตกรุงเทพฯ และได้เปลี่ยนชื่อเป็น บริษัทไฟฟ้าไทย จำกัด และดำเนินการต่อมาจนหมดสัมปทาน จึงได้อินกิจการมาเป็นของรัฐบาล เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2493 โดยจัดตั้งเป็น การไฟฟ้ากรุงเทพ สังกัดกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย นับว่าเป็นการดำเนินการกิจการโรงไฟฟ้าโดยรัฐบาล

ส่วนกิจการไฟฟ้าในต่างจังหวัด รัฐบาลได้จัดตั้ง องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2487 และในปี 2503 ได้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดปัญหาภาวะขาดแคลนไฟฟ้าเป็นอย่างมาก เนื่องจากโรงไฟฟ้าสามเสนและโรงไฟฟ้าวัดเลียบถูกระเบิดเสียหาย รวมทั้งเริ่มเกิดมีอุตสาหกรรมขนาดเล็กขึ้น จึงทำให้เริ่มมีความต้องการการใช้ไฟมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งการพลังงานแห่งชาติขึ้น เป็นหน่วยราชการ มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

2.2.1 พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496

ตามพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 มาตรา 5 ได้บัญญัติให้การพลังงานแห่งชาติซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) จัดหาและก่อให้เกิดการพลังงานของประเทศและสวัสดิภาพของประชาชน

2) ทำการค้นคว้า ทดลอง ตรวจสอบ ตรวจสอบ รวบรวมสถิติเกี่ยวกับแหล่งที่อันเหมาะสมแก่ การที่จะก่อให้เกิดพลังงานน้ำ หรือแหล่งที่จะได้มาซึ่งวัตถุดิบเป็นที่มาแห่งพลังงานไฟฟ้าและอย่าง อื่น

3) วางนโยบายและควบคุมในการผลิตพลังงานต่าง ๆ เช่น พลังงานไฟฟ้า

4) จัดให้มี ควบคุม สร้าง ซ่อม ขยาย เช่า ให้เช่า หรือเลิกแหล่งผลิตและระบบส่ง ระบบ จ่ายพลังงาน

5) วางระเบียบและควบคุมเพื่อความปลอดภัยจากอันตรายอันเนื่องด้วยพลังงาน

6) ตั้งมาตรฐานและกำหนดอัตราการขายพลังงาน

7) ช่วยเหลือและส่งเสริมการใช้พลังงานต่าง ๆ เพื่อการเศรษฐกิจ เช่น การเกษตรกรรม การหัตถกรรม การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม และการคมนาคม

8) ให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นร่วมกับประโยชน์ ที่ได้รับจากการพลังงาน เช่น การ ชลประทาน การป้องกันน้ำท่วม และการคมนาคมทางน้ำ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของการพลังงานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจในการเข้าไป ในสถานที่ของกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล สุขาภิบาล องค์การของรัฐหรือของบุคคลบุคคล ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือผู้ตรวจสอบเอกสารหรือสิ่งของใด ๆ ที่ เกี่ยวกับการพลังงานจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่เช่นว่านั้น ได้ตามความจำเป็น

รวมทั้งมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครอง ของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้ที่ดินของเอกชนเป็นการชั่วคราว ภายใต้เงื่อนไข การใช้สอยเป็นการ จำเป็นสำหรับการสำรวจแหล่งผลิต ระบบการผลิต ระบบการจำหน่ายพลังงาน และการป้องกัน ภัยอันตรายหรือความเสียหายอันเกิดจากการผลิตหรือจำหน่ายพลังงาน และจะต้องแจ้งเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าตามเวลาอันควร โดยหากเกิดความเสียหาย เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ย่อมเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการพลังงานแห่งชาติได้ และเมื่อ มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการระบบการผลิต ขยายระบบการผลิต หรือ การจำหน่ายพลังงาน การพลังงานแห่งชาติสามารถดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยจะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ อีกทั้ง เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ชุมชน ให้การพลังงานแห่งชาติมีอำนาจในการเดินสายหรือท่อ พลังงานไปได้ เหนือ ตาม หรือค่าพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือปรับ ตั้งเสา หรืออุปกรณ์หรือบน พื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นที่นั้นมิใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียน โดยการพลังงานแห่งชาติ จะต้องจ่ายค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้น โดยจำนวนเงินอันเป็นธรรม

นอกจากนี้การพลังงานแห่งชาติยังมีอำนาจเดินสายหรือท่อพลังงานติดไปตามส่วนแห่งสิ่งก่อสร้างของบุคคลใด ๆ ที่อยู่เหนือหรือติดกับทางสัญจรของประชาชน รวมทั้งเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงาน การพลังงานแห่งชาติมีอำนาจตัดต้นไม้กิ่ง หรือรากของต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายหรือท่อพลังงานหรืออุปกรณ์ได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันควร รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของการพลังงานแห่งชาติอาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด ๆ ในกรณีจำเป็น หรือท่อพลังงานหรืออุปกรณ์ในเวลาใดก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแล้ว นอกจากนี้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.2496 ยังได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อการพลังงานแห่งชาติเห็นสมควรที่จะจัดตั้งองค์การพลังงานใดขึ้นเพื่อดำเนินงานในการผลิตพลังงานให้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา โดยให้องค์การพลังงานซึ่งตั้งขึ้นตามความในวรรคก่อนเป็นนิติบุคคล และการขุดลอกองค์การพลังงานให้ทำโดยและให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งสืบเนื่องจากมาตรานี้ได้มีการจัดตั้งองค์การซึ่งเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าขึ้นเรียกว่า การลิกไนท์ ซึ่งจะได้อ้างถึงในรายละเอียดต่อไป

หลังจากมีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งการพลังงานแห่งชาติให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาและสำรวจแหล่งพลังงานในประเทศ ในระหว่างนั้นได้เริ่มมีการสำรวจวางแผนโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนยันฮีขึ้น และการพลังงานแห่งชาติได้มอบหมายให้กรมชลประทานรับไปดำเนินการก่อสร้างโครงการเขื่อนยันฮี จังหวัด.ตาก เพื่อผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำมาใช้ โดยกู้เงินจากธนาคารโลก และได้เริ่มก่อสร้างในปี พ.ศ. 2499 แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2507 และได้รับพระราชทานนามว่า เขื่อนภูมิพล ในระยะที่มีการก่อสร้าง รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งการไฟฟ้ายันฮีขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2500 เพื่อให้ดำเนินการกิจการผลิตไฟฟ้าของโครงการเขื่อนยันฮี

2.2.2 พระราชบัญญัติการไฟฟ้ายันฮี พ.ศ. 2500

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้สืบเนื่องมาจาก รัฐเห็นว่าพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคอันจำเป็นแก่ประชาชน การอุตสาหกรรมและการเศรษฐกิจของประเทศ แต่พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ไม่เพียงพอแก่ความต้องการ การสร้างเขื่อนภูมิพลจะสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังน้ำของเขื่อนได้ประมาณ 560,000 กิโลวัตต์ และส่งไปจำหน่ายได้ในจังหวัดภาคเหนือและ 36 จังหวัด รวมทั้งจังหวัดพระนครและธนบุรี

อนึ่ง เขื่อนภูมิพลจะมีประโยชน์ในด้านการประปา ทั้งในฤดูน้ำและฤดูแล้ง สำหรับพื้นที่ตามจังหวัดต่าง ๆ ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ตลอดจนจะเป็นประโยชน์ในทางป้องกันอุทกภัย รัฐบาลจึงถือว่าโครงการเขื่อนภูมิพลเป็นโครงการที่มีความสำคัญสูงสุดในการพัฒนาการเศรษฐกิจของ

ประเทศ และสมควรตั้งการไฟฟ้าอันขึ้นเป็นเอกเทศสำหรับผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และโดยที่รัฐบาลได้ทำการเจรจาขอกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างเขื่อนภูมิพลเป็นผลสำเร็จแล้ว โดยธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการจะให้กู้เงินเป็นจำนวน 66 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 2 ใน 3 ของค่าใช้จ่ายระยะแรก จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายนี้เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายในการจัดสร้างเขื่อนภูมิพล

ในการจัดตั้งการไฟฟ้าอันขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันขึ้น พ.ศ. 2500 ตามมาตรา 11 บัญญัติให้การจัดตั้งการไฟฟ้าอันขึ้นมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และ
- 2) ดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นซึ่งส่งเสริมกิจการของการไฟฟ้าอันขึ้น

โดยมาตรา 12 ระบุให้การไฟฟ้าอันขึ้นเป็นนิติบุคคลและให้มีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในเขตท้องที่ที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ได้มีการกำหนดให้การไฟฟ้าอันขึ้นมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ ได้แก่

- 1) สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของการไฟฟ้าอันขึ้น
- 2) ซ่อม จัดหา เช่า ให้เช่า ถูกรวมสิทธิ์ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ
- 3) สำรองและวางแผนงานที่จะทำใหม่ หรือขยายเพิ่มเติมภายในเขตการไฟฟ้าอันขึ้น
- 4) กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงผลิต สายส่ง สักคี่สูง และเครื่องอุปกรณ์อื่น ๆ ตลอดจนเชื้อเพลิงซึ่งใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของการไฟฟ้าอันขึ้น เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและหลักเศรษฐกิจ รวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิตพลังงานไฟฟ้าในโรงผลิตต่างๆของการไฟฟ้าอันขึ้น
- 5) กำหนดอัตราขายพลังงานไฟฟ้าและค่าบริการและความสะดวกต่าง ๆ ของการไฟฟ้าอันขึ้น และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ
- 6) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้ และรักษาทรัพย์สินของการไฟฟ้าอันขึ้น และ
- 7) กู้ยืมเงินหรือลงทุน

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้การไฟฟ้าอันฮี มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบส่งพลังงานไฟฟ้า โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าการใช้สอยดังกล่าวเป็นการจำเป็นที่จะต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าภายในระยะเวลาอันควร โดยหากมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการไฟฟ้าอันฮีได้

นอกจากนี้หากมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า การไฟฟ้าอันฮีสามารถดำเนินการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยจะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินที่คิดว่าจะต้องเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

ทั้งนี้ การไฟฟ้าอันฮีมีอำนาจเดินสายส่งศักดิ์สูงเหนือ ใต้ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือปึก หรือตึกเสา สับเสตชั้น หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียน รวมทั้งเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยให้มีอำนาจตัดต้นไม้หรือรากของต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายส่งศักดิ์สูง เสา สับเสตชั้น หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบในเวลาอันควร รวมทั้งอาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด ๆ ในกรณีจำเป็นเพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบการส่งพลังงานในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแล้ว

นอกจากนี้ หากบุคคลใดจะสร้างหรือขยายโรงผลิตไฟฟ้าในเขตการไฟฟ้าอันฮี ซึ่งมีพลังงานไฟฟ้าสูงกว่าห้าร้อยกิโลวัตต์ เพื่อขายพลังงานไฟฟ้าให้ประชาชน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากการไฟฟ้าอันฮีก่อน

แนวคิดในการจัดตั้งการไฟฟ้าอันฮีเป็นรัฐวิสาหกิจ อาจกล่าวได้ว่าสืบเนื่องมาจากรัฐบาลต้องมีรายได้มาใช้คืนธนาคารโลก ซึ่งจะต้องใช้เงินคืนด้วยตัวเอง มิใช่จากเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงเกิดปัญหาขึ้นว่าหน่วยงานจะเป็นคนทำ ซึ่งกรมชลประทานดำเนินการไม่ได้เนื่องจากกรมชลประทานเป็นราชการต้องนำเงินเข้าคลัง รัฐบาลจึงต้องตั้งการไฟฟ้าอันฮีขึ้นมา

การไฟฟ้าอันฮีได้สร้างโรงไฟฟ้าไอน้ำขึ้น เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตไฟฟ้าให้ประชาชนในเขตกรุงเทพฯ รวมทั้งได้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าไอน้ำขึ้นที่เหมืองลิกไนท์ อำเภอมะเมาะ จังหวัดลำปาง แล้วเสร็จในปี 2503 เพื่อทำหน้าที่ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในเขตภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดลำปาง เชียงใหม่ ลำพูน และตาก และได้ส่งกระแสไฟฟ้าไปใช้ในการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้า

ภูมิพล ในปีเดียวกันจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ. 2503 เพื่อทำหน้าที่ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในเขตภาคเหนือ

2.2.3 พระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ. 2503

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้สืบเนื่องมาจาก องค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนต์ ได้เจริญก้าวหน้าไปแล้วเป็นอันมาก และมีทางที่จะขยายกิจการให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น เช่น การผลิตวัตถุเคมีและปุ๋ยจากลิกไนท์ และการกระทำเช่นนี้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการพลังงานแห่งชาติ ซึ่งองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนต์สังกัดอยู่ เพื่อให้กิจการขององค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนต์ได้ดำเนินการก้าวหน้าไปในขอบเขตที่กว้างขวางเท่าที่องค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนต์จะสามารถทำได้ เพื่อส่งเสริมพัฒนาการของประเทศ สมควรมีกฎหมายจัดตั้งการลิกไนท์ขึ้นเป็นเอกเทศ

การจัดตั้งการลิกไนท์ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) ผลิตและจำหน่ายลิกไนท์
- 2) ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์
- 3) ผลิตและจำหน่ายวัตถุเคมีจากลิกไนท์หรือโดยอาศัยลิกไนท์ และพลังไฟฟ้าลิกไนท์
- 4) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าลิกไนท์
- 5) ร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้างต้น

โดยพระราชบัญญัตินี้ตั้งกถาวระบุให้การลิกไนท์เป็นนิติบุคคล ให้มีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ เว้นจากการจัดส่งและพลังงานไฟฟ้าให้มีอำนาจดำเนินการในเขตท้องที่ จ.ลำปาง จ.ลำพูน จ.เชียงใหม่ และ จ.ตาก จนกว่าการไฟฟ้าอันฮิจะได้ขยายกิจการไปถึงจังหวัดนั้นๆ

การลิกไนท์มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ โดยหากเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการสร้างบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้พนักงานมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราว โดยการเข้าครอบครองนั้นจะต้องเป็นการจำเป็น รวมทั้งได้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันควร

เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการระบบการส่งและพลังงานไฟฟ้าให้มีอำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่คิดว่าจะต้องเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

ในการส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้การลิกไนต์มีอำนาจในการเดินสายส่งศักดิ์สูง หรือศักดิ์ต่ำ ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือป่าหรือตั่งเสา

ในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันภัยอันตรายเป็นการด่วน พนักงานอาจเข้าไปในสถานที่ส่วนบุคคลเพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบการส่งพลังงานไฟฟ้าในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแล้ว รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดทำการปลูกสร้างโรงเรือน ต้นไม้ หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นในเขตปลอดภัย หากฝ่าฝืนมีอำนาจรื้อถอน หรือตัดฟันต้นไม้ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน ตลอดจนพนักงานมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลเพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบการส่งพลังงานไฟฟ้าได้ในกรณีจำเป็น และแจ้งเจ้าของทราบแล้วและในระหว่างที่มีการพัฒนาไฟฟ้าในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ นั้น ปรากฏว่าทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังไม่ได้รับการพัฒนาไฟฟ้าให้ดีขึ้นเทียบเท่าภาคอื่น ๆ การพลังงานแห่งชาติจึงได้เร่งสำรวจวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยได้รับความร่วมมือจากคณะกรรมการประสานงานสำรวจโครงการพัฒนากลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ทำการสำรวจวางแผนเพื่อก่อสร้างโครงการน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น และโครงการน้ำพุง จังหวัดสกลนคร โดยรัฐบาลได้จัดตั้ง การไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ ขึ้นในปี พ.ศ. 2505 เพื่อดำเนินการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าจากโครงการทั้งสอง

2.2.4 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2505

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เนื่องด้วยรัฐบาลมีโครงการที่จะพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยรับค่านและพลังงานไฟฟ้าในราคาถูกเป็นปัจจัยของการพัฒนาดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลจะได้กู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาดำเนินการก่อสร้างโครงการน้ำพอง ซึ่งเป็นโครงการที่จะผลิตกระแสไฟฟ้าได้ในราคาถูกตามความมุ่งหมาย จึงสมควรที่จะจัดตั้งการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการก่อสร้างและปฏิบัติงานโครงการน้ำพอง และโครงการพลังงานอื่น ๆ ในอนาคตของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่อไป

ในการจัดตั้งการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจัดจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า
- 2) ดำเนินธุรกิจอื่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้า หรือซึ่งส่งเสริมกิจการของการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ

เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงการระบบการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า พนักงานจะมีอำนาจที่จะใช้สายหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคล

ซึ่งมิใช่เหตุผลของเอกชนเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขเพื่อการใช้สอยหรือเข้าครอบครองเป็นการจำเป็นและจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันควร

เมื่อมีความจำเป็นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ รวมทั้งให้มีอำนาจเดินสายส่งศักดิ์สูง หรือสายส่งศักดิ์ต่ำได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือป่า หรือตงเสาและอุปกรณ์ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด เมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน อีกทั้งในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายเป็นการด่วน พนักงานอาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใดเพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบการส่งพลังงานไฟฟ้าในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้ เมื่อได้แจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแล้ว

ในปี พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทยในฐานะรับผิดชอบดำเนินการให้บริการสาธารณะประเภทกิจการไฟฟ้า มีความเห็นว่า กิจการไฟฟ้าของรัฐบาล เทศบาล องค์การของรัฐ และกิจการไฟฟ้าของเอกชนทั่วประเทศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แต่ได้เกิดองค์การและหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับไฟฟ้าขึ้นอีก ได้แก่ การพลังงานแห่งชาติ การไฟฟ้าอันฮี องค์การพลังงานไฟฟ้าภาคใต้ และการลิกันท์ โดยอาจแยกหน้าที่ขององค์การและหน่วยงานดังกล่าวได้ ดังนี้

- 1) ฝ่ายควบคุม ในการวิชาการหรือเทคนิค คือการพลังงานแห่งชาติ
- 2) ฝ่ายผลิต ได้แก่ การไฟฟ้าอันฮี การลิกันท์ การผลิตไฟฟ้าที่เขื่อนน้ำพองของการพลังงานแห่งชาติ และการผลิตไฟฟ้าที่เขื่อนน้ำพองของการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ
- 3) ฝ่ายจำหน่าย ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งการบริหารกิจการไฟฟ้าหลายหน่วยงานทำให้ยากแก่การประสานงานและขาดความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด อีกทั้งทำให้เกิดความสับสนเปลือง เพื่อปรับปรุงกิจการไฟฟ้าให้ดียิ่งขึ้นเพื่อให้กิจการไฟฟ้าดำเนินการไปได้โดยได้ผลสมความประสงค์ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง กระทรวงมหาดไทย จึงเสนอให้รัฐบาลกำหนดนโยบายรวมกิจการไฟฟ้าผู้ผลิตให้อยู่ในรัฐวิสาหกิจเดียวกัน โดยจะเกิดผลดีได้แก่
 - 1) ในด้านการบริหารงานบุคคล จะสามารถรวมกำลังผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญงานไว้เป็นหน่วยเดียวกันได้ ช่วยให้ประหยัดและสะดวกแก่การดำเนินงาน
 - 2) อุปกรณ์ก่อสร้างต่างๆ ระบบสายส่ง ตลอดจนเครื่องมือ เครื่องใช้ในการบำรุงรักษา อาจนำมารวมกันได้ หรือสามารถโยกย้ายไปทดแทนกันได้โดยสะดวก
 - 3) ในด้านการดำเนินงานทางงบประมาณจะสะดวก และรวดเร็วขึ้นเพราะไม่ต้องแยกออกเป็นหลายหน่วยงาน

- 4) เมื่อดำเนินการสายส่งเรียบร้อยก็จะทำให้แหล่งผลิตที่ราคาต่ำได้ถ่ายทอดกำลังไฟฟ้าไปยังแหล่งผลิตที่ราคาสูงกว่าได้
- 5) สามารถกำหนดอัตราขายส่งจากโรงผลิตทุกแห่งได้ในอัตราเดียวกัน
- 6) การตรวจสอบและการควบคุมติดตามผลให้รัดกุมยิ่งขึ้นเพราะเป็นหน่วยงานเดียวกัน¹³

2.2.5 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กำหนดให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้นเรียกว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า กฟผ. ให้เป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น รวมทั้ง ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และ ประเทศใกล้เคียง

2) ดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิง เป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือ ก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.

3) ผลิต และ ขาย ลิกไนต์ หรือวัตถุเคมีจากลิกไนต์ หรือโดยอาศัยลิกไนต์ หรือ ร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กฟผ. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตและขาย ลิกไนต์ หรือผลิตวัตถุเคมีจากลิกไนต์ ตามอำนาจที่มีอยู่ในกฎหมายลิกไนต์ด้วย

นอกจากนี้ ในส่วนของการก่อสร้างและดำเนินกิจการเกี่ยวกับแหล่งพลังงานเพื่อผลิตไฟฟ้านั้น ตามมาตรา 6 (3) และ มาตรา 10 (4) แหล่งพลังงานเพื่อผลิตไฟฟ้านอกจากจะมีพลังงานจากน้ำมัน ถ่านหินลิกไนต์ และพลังน้ำ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว กฟผ. ก็อาจผลิตไฟฟ้าจากพลังงานไฟฟ้าปรมาณู และพลังงานไฟฟ้าในรูปอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตตามความก้าวหน้าทางวิทยาการได้อีกด้วย เป็นการให้อำนาจ กฟผ. เพื่อสามารถพัฒนาพลังงานจากแหล่งอื่น ๆ ในอนาคต

และเนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการขยายงานอยู่

¹³ การดำเนินการกิจการไฟฟ้าภายในประเทศ. คำนวนมาก ที่ มธ 0100/3584 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2509.

ตลอดเวลา ตามมาตรา 10 (7) และ 43 (5) จึงได้บัญญัติอำนาจในการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเพื่อการลงทุนไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้ทันกับความต้องการไฟฟ้าของโรงงานอุตสาหกรรมและประชาชนทั่วไป

ทั้งตามมาตรา 18 (9) ได้มีการบัญญัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีอำนาจกำหนดราคาขายพลังงานไฟฟ้าตามหลักการที่เคยบัญญัติอยู่ในกฎหมายการไฟฟ้าต่าง ๆ ไว้ด้วย

ในส่วนของกรณีเวนคืนเดิมกฎหมายของการไฟฟ้าต่าง ๆ ได้ระบุให้อำนาจเวนคืนได้แต่เฉพาะเพื่อใช้ในระบบการส่งและการจำหน่ายเท่านั้น แต่ตามมาตรา 36 ได้บัญญัติให้สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการผลิตได้ด้วย เพราะการจัดหาที่ดินสำหรับตั้งโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ เพื่อความเหมาะสมทางด้านเทคนิคและทางเศรษฐกิจหากต้องอยู่ใกล้ชุมชน หรือต้องใช้ที่ดินที่มีจำนวนมากศาลในพื้นที่เชื่อมต่อกันจะมีผลยุ่งยากได้ในอนาคตหากกฎหมายมิได้ให้อำนาจการเวนคืนไว้โดยชัดเจน

ส่วนอำนาจในการเข้าไปดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า รวมทั้งเพื่อความปลอดภัยในระบบไฟฟ้าก็เป็นไปในการทำงานเดียวกับที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันดี การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ บัญญัติไว้

ด้วยปัญหาในหนี้สินต่างประเทศ ความสามารถในการใช้สินหนี้สิน สภาพคล่องรวมทั้งการขาดแหล่งเงินทุน ตลอดจนการบริหารงานที่ยึดกฎระเบียบของทางราชการจนขาดความคล่องตัว กฟผ. จึงมีนโยบายในการดำเนินงานเชิงธุรกิจโดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระทางการเงิน อันเป็นการนำไปสู่การแปรรูป ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อไป