

บทที่ 3

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

3.1 การจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

3.1.1 ความเป็นมาของการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II) ประเทศไทยประสบกับความขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า (Electric Energy)¹ เป็นอย่างมาก นอกจากจะเนื่องมาจากภัยของสงครามแล้วยังปรากฏว่าประชาชนนิยมใช้ไฟฟ้ากันมากขึ้นด้วย ความต้องการพลังงานไฟฟ้าจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นและปัญหาในด้านพลังงานไฟฟ้าเป็นอย่างดี จึงได้จัดสรรงบประมาณให้ส่วนงานที่รับผิดชอบดำเนินการซ่อมแซมโรงไฟฟ้าไอน้ำที่เสียหาย และติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าหมุนด้วยเครื่องยนตดีเซลเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่เพียงพอกับปริมาณ ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น ในระยะต่อมารัฐบาลจึงได้พิจารณาหาแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าในราคาข่อมเขา และได้เร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการสำรวจและจัดทำรายงานเสนอรัฐบาล

กรมชลประทาน (Royal Irrigation Department) ได้จัดทำรายงานขึ้นต้นขึ้นจากการศึกษาและการสำรวจรายละเอียดทางด้านอุทกวิทยาและสถิติการวัดน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477 ประกอบกับการสำรวจธรณีวิทยาภาคพื้นดินและอากาศ ในปี พ.ศ. 2494 ได้จัดทำโครงการขัณฮีเสนอรัฐบาลในปี พ.ศ. 2495² เมื่อรัฐบาลได้ขอให้ผู้เชี่ยวชาญของ U.S. Bureau of Reclamation³ มาตรวจสอบข้อมูล

¹ พลังงานไฟฟ้า หมายถึง พลังงานที่เปลี่ยนมาจากพลังรูปอื่น ซึ่งเกิดจากการเคลื่อนที่จากการเหนี่ยวนำของอิเล็กตรอนผ่านตัวนำไฟฟ้า โดยอิเล็กตรอนเคลื่อนที่จากขั้วลบที่จ่ายอิเล็กตรอนไปสู่ขั้วบวกที่รับอิเล็กตรอน (ขั้วลบไปหาขั้วบวก) ทำให้เกิดพลังงานไฟฟ้าเป็นกระแสสมมุติเคลื่อนสวนทางกับอิเล็กตรอนจากขั้วบวกไปหาขั้วลบ. วิกีพีเดีย. (2557). พลังงานไฟฟ้า. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.th.wikipedia.org/wiki/พลังงานไฟฟ้า>. [2557, 3 มีนาคม].

² ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งพระนครและธนบุรี มีกำลังผลิตไฟฟ้าทั้งสิ้น 22,000 กิโลวัตต์ เพราะภายหลังสงครามโลก ประชาชนมีความต้องการพลังงานไฟฟ้าทวีขึ้นถึงร้อยละ 15 ต่อปี โดยที่ใน พ.ศ. 2495 นั้น เฉพาะใน

ต่างๆ และจัดทำรายงานขั้นสุดท้ายเสนอรัฐบาล ต่อมารัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ. 2500 จัดตั้งการไฟฟ้าอันฮีขึ้น⁴ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ. 2500 กำหนดให้มีการจัดตั้งการไฟฟ้าอันฮีขึ้นเป็นนิติบุคคล เพื่อทำการสร้างเขื่อนภูมิพลขึ้นขวางแม่น้ำปิงที่ใกล้เขายันฮี จังหวัดตาก และโรงผลิตพลังงานไฟฟ้า และทำการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

ในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลได้จัดตั้งการลิกไนท์⁵ ขึ้นอีก ตามพระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ. 2503 โดยการโอนกิจการและทรัพย์สินขององค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ ซึ่งถูกยุบเลิกไป ให้แก่การลิกไนท์ และกำหนดให้การลิกไนท์มีหน้าที่ผลิตและจำหน่ายลิกไนท์ วัตถุเคมีจากลิกไนท์ และพลังงานไฟฟ้าจากลิกไนท์ สำหรับการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ ให้การลิกไนท์มีอำนาจดำเนินการได้ในเขตท้องที่จังหวัดลำปาง ลำพูน เชียงใหม่ และจังหวัดตาก ทั้งนี้ จนกว่าการไฟฟ้าอันฮีจะได้ขยายกิจการไปถึงจังหวัดนั้นๆ ในระยะต่อมา การลิกไนท์ได้ขยาย

เขตจังหวัดพระนคร-ธนบุรี ผลิตพลังงานได้ 30,600 กิโลวัตต์ รวมทั้งทั่วประเทศ ผลิตไฟฟ้าได้ 53,800 กิโลวัตต์ แม้รัฐบาลจะทำการซ่อมแซมไฟฟ้าที่ถูกระเบิดเสียหายเมื่อตอนสงครามและติดตั้งเครื่องผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นใหม่ ก็ไม่อาจสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลจึงได้พิจารณา การก่อสร้างแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ขึ้นมา กรมชลประทานจึงได้เสนอการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยใช้กำลังน้ำของลำน้ำปิงที่ตำบลยันฮี จังหวัดตาก โดยเรียกว่า โครงการยันฮี.

³ ความคิดของการสร้างเขื่อนและระบบชลประทานที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำไว้ที่รัฐเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1886 เมื่อ John Wesley Powell ศาสตราจารย์ทางด้านภูมิศาสตร์จากอิลลินอยได้เสนอน้ำไม่ควรถูกจัดการโดยเกษตรกรหรือชุมชน แต่รัฐควรเข้าจัดการและไม่ควรแยกย่อยการจัดการน้ำออกเป็นส่วนๆ ดังนั้น จึงควร มีการเก็บกักน้ำไว้ในอ่างขนาดยักษ์ แนวคิดนี้ประธานาธิบดี Theodore Roosevelt จึงเสนอให้ออกกฎหมายจัดการพัฒนาที่ดินแห่งชาติ และก่อตั้ง U.S. Bureau of Reclamation หรือ U.S.B.R. เพื่อทำหน้าที่สร้างเขื่อนและระบบชลประทาน แนวคิดดังกล่าวได้ส่งอิทธิพลทางความคิดต่อวิศวกรสร้างเขื่อนทั่วโลก ซึ่งถือว่า Powell คือบิดาของการสร้างเขื่อน.

⁴ เมื่อ พ.ศ. 2500 ได้มีการจัดตั้ง การไฟฟ้าอันฮี (กฟย.) รับผิดชอบการผลิตไฟฟ้าให้ภาคกลางกับภาคเหนือ โดยได้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนภูมิพลที่จังหวัดตาก.

⁵ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง บ้านเมืองได้รับการบูรณะฟื้นฟูและมีการขยายตัวเจริญขึ้นในทุกด้าน ทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาไฟฟ้าไม่เพียงพอ รัฐบาลในช่วงเวลานั้นได้พยายามแก้ไขปัญหาลงทุนไฟฟ้าทุกวิถีทางโดยมอบหมายให้มีการสำรวจหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกรมชลประทานรับผิดชอบการสำรวจด้านพลังน้ำ และกรมทรัพยากรธรณีรับผิดชอบการสำรวจด้านหินลิกไนต์ จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. 2497 ได้จัดตั้งองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ ขึ้น ต่อมาปลายปี พ.ศ. 2503 ได้ยกฐานะเป็น การลิกไนท์ (กลน.) รับผิดชอบผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในภาคใต้.

กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากถ่านหิน และขยายบริการเพิ่มขึ้นในเขตท้องที่จังหวัดกระบี่ นครศรีธรรมราช พังงา ตรัง สงขลา พัทลุง ภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2505 จัดตั้งการไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้น⁶ เพื่อทำหน้าที่ผลิต จัดให้ได้มา และจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า โดยทำการสร้างหรือจัดให้มีการสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ขึ้นในบริเวณแม่น้ำพอง อำเภอ พอง จังหวัดขอนแก่น การไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเขตดำเนินการ ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย อุดรธานี และจังหวัดอุบลราชธานี แต่เพื่อที่จะให้การดำเนินการในด้านการผลิต ไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างการไฟฟ้า ต่างๆ ที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าอันจะทำให้เกิดการประหยัดทั้งในด้านเป้าหมาย นโยบาย และในด้านการปฏิบัติ รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่จะรวมกิจการของการไฟฟ้าอันฮี การถ่านหิน และการไฟฟ้าภาค ตะวันออกเฉียงเหนือให้เป็นกิจการเดียวกันเสีย⁷ โดยให้ทำหน้าที่ในการผลิตและจัดส่งกระแสไฟฟ้า ให้แก่ผู้จำหน่ายและผู้ใช้รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งพลังงานเพื่อผลิต พลังงานไฟฟ้า รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2511 ซึ่งมีผลให้ยกเลิกการไฟฟ้าอันฮี การถ่านหิน และการไฟฟ้าภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ และให้จัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้น โดยรับ โอนทรัพย์สิน สิทธิ ความรับผิดชอบตลอดจนธุรกิจของการไฟฟ้าอันฮี การถ่านหิน และการไฟฟ้าภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ โดยให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (Electricity Generating Authority of Thailand) เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง หรือจำหน่าย พลังงานไฟฟ้าถ่านหิน วัตถุประสงค์จากถ่านหินและดำเนินงานเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ มีหน้าที่ ควบคุมกำกับกิจการทั่วไปของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ส่วนสำหรับการดำเนินงานของ

⁶ เมื่อ พ.ศ. 2505 รัฐบาลได้จัดตั้งการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ ขึ้น เพื่อผลิตไฟฟ้าใช้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของไทย โดยระยะแรกได้ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ที่จังหวัดขอนแก่นและเขื่อนน้ำพุงที่จังหวัดสกลนคร.

⁷ ใน พ.ศ. 2511 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ขึ้น โดยรวมเอา กิจการของการไฟฟ้าอันฮี การถ่านหิน และการไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มาเป็นหน่วยงานเดียวกัน เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2512 ดังนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงได้รับ โอนทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ และภาระทั้ง มวลจากทั้ง 3 องค์กรดังกล่าวมาดำเนินการเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2515. โรงไฟฟ้าแม่เมาะ. (2555). *ประวัติความเป็นมาของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.maemoh.egat.com/index_maemoh.php?content=history. [2557, 5 มีนาคม].

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้อยู่ภายใต้การอำนวยการของคณะกรรมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน สิบคน รวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นให้ดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี⁸

3.1.2 เหตุผลในการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศไทย รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) เป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐบาลไทย ที่มีสถานะเป็นองค์การที่รัฐเป็นเจ้าของ เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างเข้าไปมีทุนรวมอยู่ในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น โดยทุนดังกล่าวรวมกันแล้วต้องมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดของบริษัทหรือ ห้างหุ้นส่วนนั้น รูปแบบหรือวิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ⁹ สามารถทำได้โดยใช้เป็นระบบ 3 ระบบ ได้แก่

1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการ เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อยู่ในความอำนวยการและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครอง และด้วยเงินในงบประมาณของรัฐหรืองบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยบริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการเป็นกิจการที่มีลักษณะสำคัญเป็นพิเศษเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนและประเทศ เช่น เรื่องการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสาธารณสุข อันจัดเป็นบริการสาธารณะอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ความมั่นคงความปลอดภัยและความเจริญของประเทศ

2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบดำเนินการอย่างเอกชน ในกรณีที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าบริการของเอกชนไม่เพียงพอที่จะสนองประโยชน์ส่วนรวมได้ ฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการบริการนั้น โดยจัดทำตามวิธีการอย่างเดียวกับเอกชน เช่น กิจการของโรงงานยาสูบบริษัท ไม้อัดไทย จำกัด องค์กรคลังสินค้า องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร องค์กรแก้ว องค์กรสวนสัตว์ เป็นต้น

3) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะโดยระบบราชการมีข้อเสียเพราะมีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมและไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การที่จะนำเอาระบบราชการไปใช้ในการดำเนินธุรกิจทางเศรษฐกิจ จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลดี เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องเข้าจัดทำกิจการ ในทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาและสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศด้วยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

⁸ มาลัย ทูวะนันท์. (2513). *การจัดองค์กรรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อ และการขาย. หน้า 223-229.

⁹ ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). ม.ป.ท.. หน้า 42.

ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศโดยตรง ด้วยการนำระบบปฏิบัติงานที่ไม่ถือระเบียบแบบแผนราชการอย่างเต็มที่มาใช้ ซึ่งได้แก่ ระบบรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากเหตุที่ว่าพลังงานไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (Basic Infrastructure)¹⁰ ของประชาชน ดังนั้น การดำเนินกิจการจึงต้องมีความพร้อมในการดำเนินการทั้งด้านเงินลงทุน ทรัพยากรธรรมชาติ บุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องของ หลักวิชาการในการประกอบกิจการไฟฟ้า ดังนั้น ในการเริ่มต้นดำเนินการกิจการไฟฟ้า รัฐจึงเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมที่สุดในทุกด้าน ประกอบกับการจัดหาพลังงานไฟฟ้าถือว่าเป็นภารกิจ ที่สำคัญของรัฐที่จะต้องจัดหาไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการสำหรับประชาชนผู้บริโภค ดังนั้น จึงเป็นไปตามหลักการบริการสาธารณะ (Public Service) โดยมีหลักการและเหตุผล ดังนี้¹¹

(1) บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการ โดยส่วนรวมของประชาชน ได้แก่ ความต้องการได้รับความปลอดภัยและได้รับความสะดวกสบายในชีวิตประจำวัน

(2) บริการสาธารณะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองหรือในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลให้กิจการดำเนินการอยู่ได้อย่างปกติ

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่ารัฐบาลต้องกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และออกกฎหมายในการเรื่องต่างๆ ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีกรจำแนกออกเป็นด้านต่างๆ เช่น ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ด้านต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น สำหรับในด้านเศรษฐกิจก็มีการกำหนดไว้หลายเรื่อง โดยหนึ่งในนั้น คือ เรื่องการจัดสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนที่สำคัญ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา ซึ่งในต่างประเทศนั้นรัฐบาลมักจะดำเนินการเองโดยไม่ต้องแสวงหากำไรจากการดำเนินการกิจการดังกล่าว แต่มีจุดประสงค์เพื่อประชาชนได้ใช้สาธารณูปโภคที่จำเป็น ในราคาถูกและจะได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบายขึ้น สำหรับประเทศไทยกิจการสาธารณูปโภค ที่จำเป็นส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล. ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.library2.parliament.go.th/giventake/content_dc/dc_doc39.html. [2557, 6 มีนาคม].

¹¹ วิรัตน์ เรื่องทรัพย์สิน. (2549). *วิเคราะห์กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 16-17.

(3) บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการโดยต่อเนื่องสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก เพราะหากมีการหยุดชะงักขึ้นก็จะทำให้ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะได้รับความเดือดร้อน หรือเกิดความเสียหายไม่ว่าจะในฐานะประชาชนทั่วไปหรือภาคธุรกิจ

(4) บริการสาธารณะจะต้องให้สิทธิประโยชน์จากบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยเท่าเทียมกัน ไม่ได้มุ่งหวังให้ประโยชน์กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง

(5) บริการสาธารณะควรมีระเบียบและวิธีจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับการปรับเปลี่ยนกับยุคสมัยโดยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

ศาสตราจารย์ Maurice Hauriou นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิคเพื่อสาธารณะ เป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร¹²

จากหลักในเรื่องหลักการบริการสาธารณะ¹³ ดังกล่าวประกอบกับการบูรรวมกิจการของการไฟฟ้า จำนวน 3 แห่ง เข้าด้วยกัน ได้แก่ การไฟฟ้าอันฮี การไฟฟ้าลิกไนท์ และการไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งก็เป็นกิจการของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเหตุผลที่ต้องการให้เกิดความประหยัดในการบริหารงาน มีความมั่นคง ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า สอนองความต้องการของประชาชนทั่วประเทศอย่างสม่ำเสมอ ไม่หยุดชะงัก ประชาชนโดยทั่วไปมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ไฟฟ้าโดยเสียค่าตอบแทน ตามอัตราที่ใช้ไฟฟ้าโดยเท่าเทียมกัน รวมถึงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีการใช้เงินในการดำเนินการเป็นจำนวนมากทำให้เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง แต่การดำเนินการก็ต้องการรูปแบบ ของการบริหารงานที่มีความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับระบบราชการมากเกินไป จากเหตุผลต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วจึงเป็นที่มาของเหตุผลที่รัฐเลือกการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในรูปแบบบริการสาธารณะที่จัดทำในระบบของรัฐวิสาหกิจ

¹² รังสิกร อุพงษ์ศ์. (2531). “ทฤษฎีบริการสาธารณะในฝรั่งเศส”. *วารสารนิติศาสตร์*, หน้า 55.

¹³ บริการสาธารณะ หมายถึง องค์กรที่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน โดยองค์กรดังกล่าวมุ่งเน้นถึงภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการ ในฐานะรัฐสวัสดิการ (Welfare state) และมีรูปแบบในการจัดทำแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์กรฝ่ายปกครองนั้นๆ รับผิดชอบ โดยมีกฎหมายรองรับเพื่อประโยชน์ของมหาชน.

3.2 คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแล การบริหารกิจการ การตัดสินใจ การวางแผนนโยบายและวางแผนกลยุทธ์ เพื่อบรรลุเป้าหมายของ กิจการ¹⁴ การดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อยู่ภายใต้การอำนวยการของ คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (Electricity Generating Authority of Thailand Board of Director) ตามบทบัญญัติกฎหมายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย¹⁵

3.2.1 องค์ประกอบคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 13 กำหนด ให้มี คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่น อีกไม่เกินสิบคนรวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ตามกฎหมาย นอกจากนี้ มาตรา 14 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการและ ผู้ว่าการต้องมีความรู้ความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือกฎหมาย และในมาตรา 16 กำหนดให้ประธานกรรมการหรือกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

3.2.2 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 18 กำหนดให้ คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ วางนโยบาย และควบคุม ดูแล ข้อบังคับการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน กำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน หรือค่าจ้างของ พนักงานหรือลูกจ้าง ออกระเบียบหรือข้อบังคับการบรรจุ การแต่งตั้งการเลื่อน เงินเดือน หรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง วินัย และการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ออกระเบียบ หรือข้อบังคับการจ่าย ค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงเดินทางค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา และการจ่ายเงินอื่น ออกระเบียบหรือ ข้อบังคับระเบียบแบบพนักงานและลูกจ้าง กำหนดราคาขายพลังงาน ไฟฟ้าลิกไนท์ วัตถุเคมีจากลิกไนท์ และวัสดุอุปกรณ์ และกำหนดค่าบริการ และออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาขายหรือค่าบริการ ออกระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของ กฟผ. กรณีมีการออกระเบียบ หรือข้อบังคับวิธีปฏิบัติงานการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจของผู้ว่า

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2554). *บทบาทและหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ*. แนวทางปฏิบัติสำหรับกรรมการรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. หน้า 15.

¹⁵ มาลัย ทูระนันท์. (2513). *การจัดองค์การรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การซื้อและการขาย. หน้า 229-230.

การในการทำนิติกรรมไว้ประการใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนราคาขายพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ วัตถุดิบจากลิกไนท์และวัสดุอุปกรณ์ ให้กำหนดในอัตราอันสมควร เพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินกิจการ รวมทั้งดอกเบี้ยค่าเสื่อมราคา บำเหน็จ บำนาญ กองทุนสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว และโบนัส สำหรับชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระนั้นเกินกว่าจำนวนที่จัดสรรไว้เป็นค่าเสื่อมราคาและสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาทรัพย์สินใหม่แทนทรัพย์สินเดิม และที่จะจัดให้มีเงินสำรองและเป็นค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ยังจำเป็นในการขยายกิจการและลงทุน

3.3 คุณสมบัติของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ

3.3.1 ตามกฎหมายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 14 กำหนดว่า ผู้จะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการและผู้ว่าการต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และมีความรู้ ความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือกฎหมาย

3.3.2 ตามกฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 กำหนดว่า กรรมการของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย ต้องมีสัญชาติไทย ต้องมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ และต้องมีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

3.4 ลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ

3.4.1 ตามกฎหมายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 15 กำหนดว่า ผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะโดยตรงหรืออ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสีย เช่นว่านั้น หรือเป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง หรือเป็นพนักงาน เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ห้ามแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการหรือกรรมการ โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ให้ยกเลิกความที่กำหนด ในมาตรา 15 ข้างต้น และให้ใช้ความแทนว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทย หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่ว่าโดยตรงหรืออ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็น ประธานกรรมการ กรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทยเป็นผู้ถือหุ้น

3.4.2 ตามกฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 ได้ กำหนดว่า กรรมการของรัฐวิสาหกิจนอกจากไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับ รัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต¹⁶ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นบุคคล วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น¹⁷ ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่

¹⁶ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550. มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (4) ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต”.

¹⁷ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550. มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (5/1) (5/2) และ (5/3) ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

“(5/1) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5/2) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(5/3) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย¹⁸ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง¹⁹ ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่²⁰ ไม่เป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นหรือผู้ถือหุ้น ของนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นอยู่ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้น เป็นผู้ถือหุ้น เว้นแต่ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น²¹ ไม่เป็นกรรมการหรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือ มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหาร โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น²² ข้อห้ามเกี่ยวกับต้อง ไม่เป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นหรือผู้ถือหุ้นของนิติบุคคล

¹⁸ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519. มาตรา 3 ให้อยกเลิกความใน (6) ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(6) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”.

¹⁹ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550. มาตรา 4 ให้อยกเลิกความใน (7) ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(7) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง”.

²⁰ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550. มาตรา 5 ให้อยกเลิกความต่อไปนี้เป็น (7/1) ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

“(7/1) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่”.

²¹ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550. มาตรา 4 ให้อยกเลิกความต่อไปนี้เป็น (8) และ (9) ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

“(8) ไม่เป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นหรือผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นอยู่

(9) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น เว้นแต่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น”.

²² พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550. มาตรา 6 ให้อยกเลิกความต่อไปนี้เป็น (10) ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

ที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นอยู่นั้นมิให้ใช้บังคับแก่กรรมการ ที่ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำตำแหน่งของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และกรรมการนั้นถือหุ้นไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของทุนชำระแล้วของรัฐวิสาหกิจซึ่งตนเป็นกรรมการหรือ นิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจซึ่งตนเป็นกรรมการถือหุ้นอยู่²³

3.5 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ

3.5.1 ตามกฎหมายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มาตรา 13 ได้บัญญัติเกี่ยวกับจำนวนและการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบคนรวมทั้ง ผู้ว่าการ ซึ่งเป็นกรรมการซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่ง

3.5.2 ตามกฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ มาตรา 6 ได้บัญญัติเกี่ยวกับจำนวนกรรมการไว้ว่า ให้รัฐวิสาหกิจมีกรรมการได้รวมทั้งสิ้น ไม่เกินสิบเอ็ดคน แต่ถ้รัฐวิสาหกิจใดมีข้อกำหนดให้มีกรรมการน้อยกว่าสิบเอ็ดคนก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

“(10) ไม่เป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่ เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหาร โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น”.

²³ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550. มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

“ความใน (8) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการที่ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำตำแหน่งของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และกรรมการนั้นถือหุ้นไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของทุนชำระแล้วของรัฐวิสาหกิจซึ่งตนเป็นกรรมการหรือนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจซึ่งตนเป็นกรรมการถือหุ้นอยู่”.

3.6 สภาพบังคับการขาดคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามสำหรับกรรมการรัฐวิสาหกิจ

3.6.1 ตามกฎหมายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มาตรา 17 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสภาพบังคับ การขาดคุณสมบัติ และการมีลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการ ไว้ว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีให้ออก ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ได้แก่ ไม่เป็น ผู้เป็นสัญชาติไทย และไม่มี ความรู้ ความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือกฎหมาย หรือมีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมเว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ให้เป็นประธานกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัดที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือหุ้น เป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง หรือเป็นพนักงาน เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ

3.6.2 ตามกฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสภาพบังคับการขาดคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามกรรมการรัฐวิสาหกิจ ไว้ว่า กรรมการรัฐวิสาหกิจ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ไม่เป็นผู้มีสัญชาติไทย มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีคุณวุฒิและไม่ประสบความสำเร็จเหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ หรือมีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เคยถูกไล่ออกปลดออก หรือให้ออกจากราชการ เพราะทุจริตต่อหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้น หรือผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลที่

รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นอยู่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น เว้นแต่ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่น ในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น

3.7 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

3.7.1 ตามกฎหมายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มาตรา 16 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการหรือกรรมการไว้ว่า ประธานกรรมการ หรือกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี

3.7.2 ตามกฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ว่า กรรมการรัฐวิสาหกิจ ที่มีใช้กรรมการ โดยตำแหน่งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

3.8 การกำกับและควบคุมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 39 กำหนดว่า ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปในกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และมีอำนาจสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจในการสั่งการตามนโยบายของ รัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรีและสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้

3.9 คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ²⁴

3.9.1 คุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของสหราชอาณาจักรอังกฤษ (The United Kingdom England)

²⁴ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *เอกสารประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 19 ร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.และ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (หาผลประโยชน์ จากการเป็นกรรมการ): ศึกษาการนำมาใช้ในประเทศไทย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 44-49.

ไม่ปรากฏว่ามีกฏหมายที่ห้ามการถือครองหุ้นของรัฐวิสาหกิจไว้ ไม่ว่าจะในกฎหมาย คำพิพากษา ของศาลใน ประเทศอังกฤษ ในทางคำราชของกฏหมายประเทศอังกฤษก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจ อาจจัดตั้งขึ้น 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ได้แก่ องค์การของรัฐบาล (Public Corporation) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติให้ มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการงานเฉพาะอย่าง (ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาล) เกี่ยวกับประโยชน์ ของชาติมีฐานะเป็นนิติบุคคล

รูปแบบที่ 2 ได้แก่ บริษัทจำกัด (Limited Liability Company) คือ รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งใน รูปบริษัทภายในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยบริษัท (The Companies Acts) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

รูปแบบที่ 3 ได้แก่ ใต้แก่ ใต้แก่หน่วยงานธุรกิจของรัฐ (Unincorporated Undertakings) คือ องค์การซึ่งดำเนินกิจการค้าของรัฐ ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตรงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น กรณีคณะกรรมการถ่านหินแห่งชาติ (The British National Coal Board) มีหน้าที่เกี่ยวกับ ถ่านหิน พัฒนาประสิทธิภาพอุตสาหกรรมเหมืองถ่านหินและค้นหาถ่านหินนำมาใช้งาน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และมีกรรมการประเภทเต็มเวลา จำนวน 6 คน และ ประเภทที่ไม่ได้อยู่เต็มเวลา จำนวน 4 คน ซึ่งกรรมการทั้งหมดต้องเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญกับ การปฏิบัติงานการวินิจฉัยตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการอย่างไรก็ตามกรรมการประเภท เต็มเวลาต้องมีความรับผิดชอบและมีหุ้นส่วนอยู่ในรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย คณะกรรมการการบิน แห่งอังกฤษ (The British Airways Board) มีหน้าที่ดำเนินการขนส่งทางอากาศเป็นรัฐวิสาหกิจที่ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการบินแห่งอังกฤษ พ.ศ. 2520 ประกอบด้วยคณะกรรมการ จำนวน 8-15 คน มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในประการที่สำคัญ กรรมการดังกล่าว มีคุณสมบัติพิเศษ คือ ต้องไม่เป็นข้าราชการ

3.9.2 คุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของเครือรัฐออสเตรเลีย (Australia)

มีการก่อตั้งองค์กรทำหน้าที่กระจายเสียงเพื่อเป็นการบริการต่อสาธารณะ ได้แก่ องค์กร กระจายเสียง (Australia Broadcasting Corporation (ABC)) เป็นรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่เป็นสื่อบริการ แจ่งหรือให้ข่าวสารบริการด้านความบันเทิงโดยทั่วไป ทั้งทางวิทยุและ โทรทัศน์จัดตั้งขึ้น โดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติ (Australia Broadcasting Corporation Act 1983) มีความเป็นอิสระและมี เสรีภาพอย่างเต็มที่ที่องค์กรกระจายเสียงถูกบริหารโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วย กรรมการผู้จัดการซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และกรรมการอื่น อีกประมาณ 6-8 คน มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลางหรือคณะรัฐมนตรีคุณสมบัติของผู้ที่เป็น กรรมการนั้นจะต้องมีความสามารถมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในองค์กรกระจายเสียง มีความเชี่ยวชาญทางด้านการเงิน เทคนิค วัฒนธรรมหรือประโยชน์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริการ

สาธารณะขององค์กรกระจายเสียงและมีลักษณะต้องห้าม คือ ต้องไม่เป็นผู้มีความประพฤติมิชอบ หรือมีความผิดปกติทางกายหรือไร้ความสามารถหรือ เป็นผู้ล้มละลาย

3.9.3 คุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่น (JAPAN)

องค์กรที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่ในญี่ปุ่นมี 2 ส่วน คือ ภาคสาธารณะ หมายถึง Nippon Hoso Kyokai/Japan Broadcasting Corporation (NHK) และมหาวิทยาลัยทางอากาศ ภาคเอกชน หมายถึง วิทยุและโทรทัศน์เชิงพาณิชย์

NHK ในฐานะองค์กรกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ มีรายได้จากค่าธรรมเนียม ที่เรียกเก็บจากประชาชน มีหน้าที่เผยแพร่รายการกระจายเสียงที่มีคุณภาพยอดเยี่ยมประเภทรายการข่าว การศึกษา วัฒนธรรมและรายการบันเทิงเพื่อสนองตอบความต้องการอันหลากหลาย ของประชาชน และยกระดับวัฒนธรรมของชาติ โครงสร้างองค์กรและเศรษฐกิจออกแบบมาเพื่อให้ เป็นวิสาหกิจอิสระที่มีความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารและดำเนินถึงผลประโยชน์ของประชาชน

กรรมการของ NHK จะต้องบริหารงานโดยคัดสรรหรือวินิจฉัยได้อย่างเป็นธรรมต้องมี ประสิทธิภาพและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของงานได้รวมทั้งต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ ในด้าน การศึกษา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรม ต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกตาม คำพิพากษาของศาล ต้องไม่เคยกระทำการใดที่ผิดพลาด โดยมีสาเหตุมาจากการบริการสาธารณะต้อง ไม่เป็นสมาชิกของ พรรคการเมือง ต้องไม่มีส่วนได้เสียในกิจการกระจายเสียงอื่นที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนี้

3.9.4 คุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของสาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน (Islamic Republic of Iran)

อุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซเป็นอุตสาหกรรมหลักที่สำคัญที่ใช้ในการวางแผน และ พัฒนาประเทศมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของชาติ รัฐได้จัดให้มีองค์กรดำเนินงานด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม จัดจำหน่ายในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ บริษัทน้ำมันแห่งชาติอิหร่าน (The National Iranian Oil Company (NIOC)) การแต่งตั้งกรรมการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา ประธานหรือผู้บริหารบริหารอาจจะมีที่มาจากบุคคลที่ต้องมีคุณสมบัติที่ทำหน้าที่บริการ สังคม และบริการสาธารณะทำงานสำคัญในฝ่ายบริหารมาแล้วหรือ มาจากพนักงานที่ทำหน้าที่ เกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันไม่น้อยกว่า 15 ปี หรือเป็นกรรมการ ไม่น้อยกว่า 15 ปี ส่วนผู้ที่ได้รับการ แต่งตั้งเป็นกรรมการมีที่มาจากพนักงานซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมไม่น้อยกว่า 10 ปี และ จะต้องปฏิบัติงานสำคัญไม่น้อยกว่า 5 ปีหรือมีประสบการณ์การบริหารงานที่สำคัญในอุตสาหกรรม รัฐวิสาหกิจ มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ การเงินตามกำหนดระยะเวลาที่กล่าวข้างต้น