

การพัฒนารัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พานิช มีเพียร¹ กิจบตี ก้องเบญจภูษ²

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการการพัฒนา
รัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด โดยการนำพระราชบัญญัติทุน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูป
รัฐวิสาหกิจ ทฤษฎีการจัดทำบริการสาธารณะ และหลักคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวม มาใช้เป็นกรอบในการ
วิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ พบว่า ปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็น
บริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้น ได้แก่ การโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณ
สมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อมีการโอนตามมาตรา 24 แล้ว จะทำให้ที่ดินนั้นไม่เป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป ที่ทำให้บริษัทการประปาส่วนภูมิภาค จำกัด (มหาชน) อาจจะต้องเสียค่าเช่า
และส่งผลต่อการกำหนดอัตราค่าน้ำประปาในที่สุด อีกทั้งยังพบปัญหาการไม่ได้รับอำนาจมหาชนในการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ เดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ ในที่ดินของเอกชนอีกด้วย

คำสำคัญ: การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ; การประปาส่วนภูมิภาค; บริษัทมหาชนจำกัด

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

การอ้างอิง:

พานิช มีเพียร และกิจบตี ก้องเบญจภูษ. (2563). การพัฒนาการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัท
มหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 10(2),
297-309.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

อีเมล: platen.samui@hotmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

State Enterprise Development to Change the Status Provincial Waterworks Authority to Become Public Limited Company by the Provisions of the State Enterprise Capital Act, B.E. 2542

Phanit Meepian¹ Kijbodi Kongbenjapuch²

Abstract

This academic article aims to analyze the legal problems impeding the development to transform the Provincial Waterworks Authority to become public limited company by studying the State Enterprise Capital Act B.E. 2542 (1999), Provincial Waterworks Authority Act, B.E. 2522 (1979), privatization concept, public service provision theory, and common interests protection principles for analysis.

The analysis results showed that the problems that impede the development of the Provincial Waterworks Authority to be a public limited company under the State Enterprise Capital Act B.E. 2542 are the transfer of assets which are public assets for the common use by the citizen, when transfer under Section 24, shall no longer be public assets resulting in the Provincial Waterworks Authority has to pay the rent which will finally affect the water unit rate designation. The issue of the public power in expropriation of land, pipeline laying and equipment installation over or across the land of the private sectors.

Keywords: Privatisation; Provincial Waterworks Authority; Public Company Limited

Type of Article: Academic Article

Cite this article as:

Meepian, P., & Kongbenjapuch, K. (2020). State enterprise development to change the status Provincial Waterworks Authority to become Public Limited Company by the Provisions of the State Enterprise Capital Act, B.E. 2542. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 10(2), 297-309.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkapi, Bangkok, 10240, Thailand
Email: platen.samui@hotmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

บทนำ

ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลไทยได้ประกาศแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นนโยบายหลักเร่งด่วนมากเรื่อง การพัฒนารัฐวิสาหกิจที่จะต้องดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ ในประเทศ เป็นองค์กรที่จะเป็นองค์กรหลักในการกอบกู้ทางเศรษฐกิจของประเทศ สร้างรายได้หลักให้แก่ประเทศ (Hongvanishkul, 2002, p. 1) เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยได้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศแทบล่มสลาย และประเทศไทยจำเป็นต้องนำพาประเทศเข้าไปสู่ระบบการขอความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการต่างๆ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund--IMF) โดยประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะประเด็นเรื่องของรัฐวิสาหกิจ นับได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายตามข้อตกลง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่อยู่ในสภาพที่มีความจำเป็นจะต้องอยู่ต่อไป ส่วนที่จะอยู่ต่อไปก็ไม่ได้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงในการให้บริการสาธารณะ ทำให้การประกอบกิจการประสบปัญหาภาวะขาดทุนเรื่อยมา จนมีผลทำให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณประจำปีของรัฐบาลในการที่จะต้องนำงบประมาณมาจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ทบทวนโครงการการลงทุนของรัฐวิสาหกิจตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น หรือความสำคัญออกไปเพื่อรักษาฐานะทางการเงินให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงด้านต้นทุนของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และสนับสนุนให้เพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจให้มากขึ้น โดยเน้นที่ภาคสาธารณูปโภค พลังงาน การสื่อสาร และการขนส่งอีกด้วย สาเหตุมาจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมายังขาดความต่อเนื่องและชัดเจน ดำเนินการมาแล้วเป็นสิบปีก็ยังไม่สำเร็จ นอกจากนั้นรัฐยังมีการลงทุนในด้านสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานสูงมาก เท่ากับว่ารัฐขาดการส่งเสริมให้เอกชน

เข้ามาลงทุนแทนซึ่งเป็นนโยบายที่ผิดพลาด มีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ต้องเร่งแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดเป็นอันดับแรก คือ บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ด้วยการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลง สืบเนื่องจากการผูกพันดังกล่าว ประเทศไทยจึงเข้าสู่ยุคการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น หมายถึง การเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามความหมายดังกล่าว จะมีก็แต่เพียงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจรูปแบบต่างๆ เช่น การทำสัญญาจ้างเอกชนบริหารงาน การให้สัมปทานแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนกับเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ในประเทศไทยเรายังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและใช้เป็นกระบวนการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แม้ในอดีตคือประมาณช่วงปี พ.ศ. 2530-2533 กระทรวงการคลังจะได้เคยยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็มิได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 สภาพบังคับทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ยุคของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำได้ด้วยการเพิ่มสัดส่วนความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้นให้แก่เอกชน หากเอกชนมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละห้าสิบ ก็ถือว่ารัฐวิสาหกิจนั้นถูกแปรรูปไปเป็นของเอกชนแล้ว (Boramanand, 2005)

การประปาส่วนภูมิภาค หรือ กปภ. ก็เป็น 1 ใน 16 รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลขณะนั้นกำหนดแผนให้เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในไตรมาสที่ 4 ของปี พ.ศ. 2546 เช่นกัน แต่จนกระทั่งในปัจจุบันก็พบว่ายังไม่มีเม็ดเงินจากการประปาส่วนภูมิภาคมาแปรรูป หรือเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัด เนื่องด้วยติดปัญหาการคัดค้านจาก

ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยหลายประการ เช่น ปัญหาการเข้ายึดกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจของชาวต่างชาติภายหลังจากการที่มีการแปรรูปแล้ว โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีผลประโยชน์การดี มีกำไร ปัญหาจากประสบการณ์ในต่างประเทศที่พบว่าเมื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก เช่น กรณีประเทศอาเจนติน่า หลังแปรรูปค่าไฟเพิ่มขึ้น รวมทั้งปัญหาการให้สิทธิพิเศษ เช่น การค้ำหนุนโดยกระทรวงการคลัง สิทธิที่มีอยู่ตามสัญญาเช่าที่ดิน สิทธิที่ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ฯลฯ (The Secretariat of the Senate, 2003, p. 7)

นอกจากข้อผูกพันดังกล่าวของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แล้ว ยังมีปัจจัยภายนอกประเทศในเรื่องความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและองค์การโลก เช่น ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย องค์การการค้าโลก ก็มีเป้าหมายในการผลักดันให้ประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น อีกทั้งในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยจะต้องเข้าไปมีบทบาทในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และในปี พ.ศ. 2561 ที่ผ่านมานี้รัฐบาลไทยได้มีนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เพื่อเชิญชวนนักลงทุนจากทั่วโลกเข้ามาลงทุนในด้านต่างๆ อย่างครบวงจรรวมทั้งระบบสาธารณูปโภค ในอันที่จะเป็นแรงกระตุ้นให้มีการพัฒนารัฐวิสาหกิจ (privatization) อีกด้วย (Tattamanas, 2004, p. 2) อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ขณะนี้ ได้บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดต้องไม่ประกอบการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มี

การสาธารณูปโภค รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, (2017) ได้กำหนดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านระบบขนส่งสื่อสาร โทรคมนาคม พลังงาน และสาธารณูปการเพื่อสนับสนุนเพิ่มสมรรถนะภาคการผลิตและบริการ โดยดำเนินการพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นขั้นตอนด้วย

ดังนั้น จากความเป็นมา ปัญหาการคัดค้านจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจ และปัจจัยภายนอกประเทศในเรื่องความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงทำให้ผู้เขียนเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จะมีความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ที่จะต้องนำมาวิเคราะห์กับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะทำให้อบรมถึงปัญหาทางกฎหมายว่ามีอะไรบ้าง ที่เป็นอุปสรรคในการการพัฒนารัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัดต่อไปนั่นเอง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในช่วงปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเนื่องจากการส่งออกชะลอตัว ปัญหาหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนซึ่งมีความอ่อนไหวต่อสถานการณ์ต่างๆ ปัญหาสถาบันการเงินที่มีการปล่อยสินเชื่อในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีปริมาณมากเกินไปจนเกิดความพองตัว รวมทั้งปัญหาสำคัญอีกประการ คือ

การเก็งกำไรค่าเงินบาทซึ่งเริ่มขึ้นในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ทำให้ทางการสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในการปกป้องค่าเงินบาทไปเป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 มีการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจากระบบตะกร้าเงิน (basket currency) มาเป็นระบบลอยตัวภายใต้การจัดการ (managed float) จึงเป็นผลที่ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อค่าเงินบาทในภูมิภาค จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund--IMF) ในการขอถอนเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามโดยประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจนับได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายตามข้อตกลง กล่าวคือ มีการกำหนดให้มีการทบทวนโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและตัดรายจ่ายที่มีความสำคัญในระดับต่ำลง เพื่อรักษาฐานะทางการเงินของภาครัฐวิสาหกิจให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนกับทุนที่สูงขึ้นจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท ยกเว้นค่ารถโดยสารประจำทางและรถไฟชั้นธรรมดา เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยเน้นที่ภาคสาธารณูปโภค พลังงาน การสื่อสารและขนส่ง เนื่องจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาขาดความต่อเนื่องและชัดเจน ดำเนินการมาแล้วเป็นสิบปีก็ยังไม่สำเร็จ นอกจากนั้น รัฐยังมีการลงทุนในด้านสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานสูงมาก เท่ากับว่ารัฐขาดการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทนซึ่งเป็นนโยบายที่ผิดพลาด มีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ต้องเร่งแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดเป็นอันดับแรก คือ บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ด้วยการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลง สืบเนื่องจากข้อผูกพันดังกล่าว ประเทศไทยจึงเข้าสู่ยุคการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่าง

แท้จริงเป็นครั้งแรก หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานต่างก็เริ่มรู้ให้ความรู้แก่ประชาชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ถึงข้อดีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางสื่อสารมวลชนประเภทต่างๆ นอกจากนี้ ก็ยังมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เป็นประตู่ไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

คำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (privatization) นั้น มีความหมายว่า หมายถึงการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ (ownership) รัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน โดยในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามความหมายดังกล่าว จะมีก็แต่เพียงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจรูปแบบต่างๆ เช่น การทำสัญญาจ้างเอกชนบริหารงาน การให้สัมปทานแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนกับเอกชน เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วในประเทศไทยเรายังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและใช้เป็นกระบวนการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แม้ในอดีตคือประมาณช่วงปี พ.ศ. 2530-2533 กระทรวงการคลังจะได้เคยกราងพระราชบัญญัติว่าด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็มิได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 สภาพบังคับทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ยุคของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำได้ด้วยการเพิ่มสัดส่วนความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้นให้แก่เอกชน หากเอกชนมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละห้าสิบ ก็ถือได้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นถูกแปรสภาพไปเป็นของเอกชนแล้ว ดังนั้น เพื่อให้การเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชนเกิดขึ้นได้ ก็ต้องทำการขายหุ้นรัฐวิสาหกิจนั้นให้แก่ประชาชน ดังเช่นกรณีของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม มีรัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาหรือตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจ

เหล่านี้มีได้มีทุนเป็นหุ้น ดังเช่นของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่ตั้งขึ้นโดยใช้กฎหมายเอกชนเช่นเดียวกับกิจการของเอกชน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นให้แก่ เอกชน จึงต้องมีกระบวนการที่ทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถแปลงทุนเป็นหุ้นได้ ดังเช่นรูปแบบของบริษัทกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงเกิดขึ้นมาเพื่อให้เป็นกระบวนการในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐ ตาม ที่มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีมีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นให้เป็นหุ้นของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และให้บริษัทใหม่ที่ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่มีอำนาจตามเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก ต่อมาเมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็จะต้องมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนต่อไป (Boramanand, 2005)

ทฤษฎีการจัดทำบริการสาธารณะ

ตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 การกึ่งในการบริหารจัดการสังคมของฝ่ายปกครองก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ทฤษฎีบริการสาธารณะจึงเป็นหัวใจของกฎหมายมหาชน ซึ่งไม่เฉพาะจะครอบคลุมการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง (การออกกฎ คำสั่ง) เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการทำสัญญาของฝ่ายปกครองอีกหลายลักษณะด้วย หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ (Boramanand, 2000, pp. 35-45) โดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการ

สาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกัน หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะนี้ ประกอบด้วย (1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน (2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ (3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดীনนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย และ (4) หลักความเป็นกลาง ฝ่ายปกครองในทุกระดับที่เกี่ยวข้องจะเลือกปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับบริการสาธารณะไม่ได้ (Palakul, 2004)

หลักคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวม

Raymond Carré de Malberg (as cited in Kanchanadul, 1995, p. 110) ได้อธิบายว่า หลักการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน สามารถแยกองค์ประกอบของบริการสาธารณะได้ 2 ประการ ดังนี้

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจของรัฐ แต่รัฐมีความสามารถจำกัดในเรื่องเงินทุน เทคโนโลยี ไม่มีความพร้อมทางด้านต่างๆ จึง

ต้องมอบให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการโดยอยู่ในความควบคุมของรัฐทั้งในด้านการบริหารสาธารณะควบคุมความปลอดภัย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด และได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

2. การบริการสาธารณะจะต้องสนองความต้องการที่จะดำรงชีพ ในชีวิตประจำวันอย่างปลอดภัย สุขสบาย รวมทั้งปลอดภัยในด้านทรัพย์สิน การบริการสาธารณะนั้นจะต้องสนองความต้องการของประชาชนในเรื่องเหล่านี้ ประโยชน์อันใดที่ประชาชนหรือสาธารณชนทั่วๆ ไปได้รับ รัฐบาลก็จะต้องดำเนินกิจการเหล่านั้นให้แก่ประชาชนในลักษณะเป็นบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติไม่ได้

ดังนั้น ในกฎหมายมหาชนนั้น “รัฐ” เป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนในสังคม ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (Uwanno, 1995, pp. 298-301) จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ถ้าเอกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทน และในนามของประชาชนคนในสังคมได้โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด

กระบวนการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชน จำกัด จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการประปา

ส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

1. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ เมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของทุนดังกล่าวจะทำให้ทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแต่เดิมมีลักษณะเป็นก้อนกลายเป็นทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนดังกล่าว ยังทำให้สามารถระดมทุนจากตลาดทุนเพื่อเข้ามาซื้อหุ้นได้อย่างสะดวก หมายความว่า ทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีการแปลงทุนเป็นหุ้นนั้นเป็นไปอย่างสะดวก เมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อรัฐสภาในปี พ.ศ. 2540 ก็ได้รับการคัดค้านจากบุคคลหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง อันได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ไม่ต้องการที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่ตนทำงานอยู่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน เนื่องจากห่วงใยและวิตกกังวลถึงสถานภาพของตนเองในอนาคตหรือฝ่ายอื่นๆ ซึ่งมีความเป็นห่วงว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีที่ผิดซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดการขายสมบัติของชาติอย่างไม่เป็นธรรมขึ้น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีพลังทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ จึงน่าจับตามองกฎหมายดังกล่าวต่อไปว่าจะสามารถทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติหรือเกิดผลประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่ากัน

สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยสาระสำคัญ 6 ประการด้วยกัน คือ (1) การเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

(2) องค์การที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น (3) ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท (4) อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น (5) พนักงานและลูกจ้าง และ (6) การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

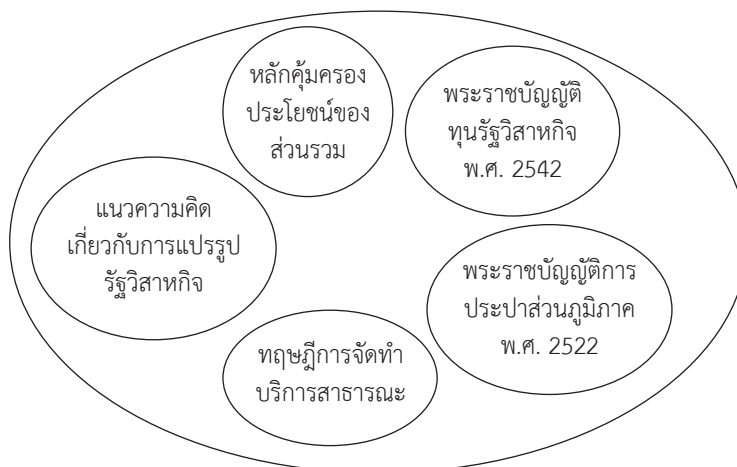
ขอบเขตการแปลงเป็นบริษัทนั้น พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตการแปลงเป็นบริษัทไว้อย่างยืดหยุ่นซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้หลายวิธี โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง คือ (1) รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเรือนหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ (2) รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้นจะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ และ (3) รวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน of หลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

2. พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงและขยายกิจการประปาในส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น ในการนี้สมควรโอนกิจการประปาในส่วนภูมิภาคและหน่วยงาน

ก่อสร้างประปาภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย กิจการประปาชนบทและหน่วยก่อสร้างประปาชนบทของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ไปจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ เรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้จะมีสาระสำคัญ อยู่ 6 หมวด คือ (1) การจัดตั้ง ทุน และทุนสำรอง (2) คณะกรรมการและผู้ว่าราชการ (3) การสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่งและการจำหน่ายน้ำประปา (4) การร้องทุกข์ และการสงเคราะห์ (5) การเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ และ (6) การกำกับและควบคุม

กรอบในการวิเคราะห์

จากการศึกษาการพัฒนาการรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ผู้เขียนได้นำเอาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์

เมื่อศึกษาประวัติความเป็นมาจากบทนำแนวคิด และทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่า การประปา ส่วนภูมิภาค หรือ กปภ. เป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งในสังกัด กระทรวงมหาดไทย ที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบ และส่งเสริมธุรกิจการประปา โดยการจัดทำบริการ สาธารณะในการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่าย น้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือ ต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ การให้บริการสาธารณูปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ ของรัฐ และสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ ตามมาตรา 4 และ 5 แห่งพระราชบัญญัติการประปา ส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 และการประปาส่วนภูมิภาคก็ เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในแผนการที่จะพัฒนาเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ มาตั้งแต่ไตรมาสที่ 4 ของปี พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน เพื่อต้องการเพิ่มความคล่อง ตัวในการบริหารจัดการ เพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการดำเนินการทางธุรกิจที่จะทำให้เกิดรายได้ที่จะ ใช้ดูแลองค์กรให้อยู่ได้และก่อให้เกิดผลกำไรในการ ประกอบการสามารถที่จะช่วยลดหนี้ภาครัฐลงได้หรือ ก่อให้เกิดผลกำไรที่สามารถนำไปพัฒนาองค์กรนั้นๆ ให้เจริญรุดหน้าไปได้ ไม่ใช่รองบประมาณจากภาครัฐ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็น เจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยการจำหน่ายระดมทุนใน ตลาดหลักทรัพย์ ตลาดระในด้านการลงทุนภาครัฐอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือ อำนวยความสะดวกให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคซึ่ง เป็นรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่มีสถานะเป็นบริษัท ให้แปลงเป็น บริษัทมหาชนจำกัดได้โดยรวดเร็วและเป็นไปตามขั้นตอนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยที่รัฐสามารถเพิ่มบทบาทภาค เอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้น

ในกิจการบางส่วน หรือขายหุ้นแก่ประชาชนโดยผ่าน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนมาใช้ ในกิจการของรัฐ โดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้น ยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง และพนักงานก็ ยังคงมีงานทำอยู่ต่อไป โดยที่เนื้อหาสาระของกฎหมาย นี้จะไม่ก้าวล่วงไปถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (corporatization) แต่อย่างใด ถึงแม้รัฐวิสาหกิจจะแปลงเป็น บริษัทแล้ว บริษัทก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่นเดิมนั่นเอง เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการ จำหน่ายหุ้นให้กับเอกชนรวมทั้งประชาชนทั่วไปและ พนักงานนั้น เป็นขั้นตอนต่อไปที่อยู่นอกเหนือจากขั้นตอนต่างๆ ที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดขอบเขตการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทไว้อย่าง ยืดหยุ่น โดยรัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือน หุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ หรือ รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัท นั้นจะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวม กิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัด ตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ ซึ่งขอบเขตดัง กล่าวนี้อาจนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้หลายวิธี โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยที่การเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทนั้นไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนปกติ แต่ให้ดำเนินการจดทะเบียนเป็น บริษัทได้ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้

ส่วนการโอนกิจการนั้น พระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 ได้กำหนดไว้ว่า “ใน วันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือ เป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรค หนึ่ง เป็นวันที่กระทรวงการคลังค้าประกันอยู่แล้ว

ให้กระทรวงการคลังค้าประกันหนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้าประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด”

เมื่อพิจารณาตามมาตรานี้ จะเห็นว่า มาตรา 24 นั้นได้กำหนดให้การโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ โอนไปเป็นของบริษัท ณ วันที่จดทะเบียนบริษัท ซึ่งการโอนนั้นมีผลตามกฎหมายทันที จึงทำให้ไม่ต้องทำสัญญาระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอนอีก ดังนั้น จากการศึกษาโดยนำกฎหมายทั้งสองฉบับมาพิจารณาเชื่อมโยงกัน ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีปัญหาทางกฎหมายหรือข้อบกพร่องที่ยังเป็นอุปสรรคในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ การประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

1. การโอนทรัพย์สิน

การประปาส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค จึงทำให้ทรัพย์สินของการประปาส่วนภูมิภาคบางอย่างเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ด้วยเหตุนี้จึงมีปัญหาว่า การโอนทรัพย์สินตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ประเภทอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดินที่การประปาส่วนภูมิภาคมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง โดยปรากฏชื่อการ

ประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ซื้อในเอกสารสิทธิ เมื่อที่ดินดังกล่าวโอนไปเป็นของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคจำกัด (มหาชน) แต่ปรากฏว่าเอกสารสิทธิบางฉบับที่ปรากฏว่าเป็นที่หลวงระบุลักษณะของที่ดินที่โอนให้การประปาส่วนภูมิภาคว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เนื่องจากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้ร่วมกัน ซึ่งจะโอนแก่กันไม่ได้เว้นแต่อาศัยกฎหมายเฉพาะ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีการถอนสภาพที่ดินที่หลวงตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้แล้ว ทำให้มีปัญหาว่า ที่ดินที่หลวงก็จะไม่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป แต่จะมีสถานะเป็นที่ดินราชพัสดุ ซึ่งจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ โดยที่ดินราชพัสดุที่การประปาส่วนภูมิภาคเช่าหรือขอใช้จากกรมธนารักษ์ รวมตลอดถึงที่ดินราชพัสดุที่การประปาส่วนภูมิภาคได้รับโอนสิทธิการใช้จากกรมโยธาธิการและกรมอนามัยตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค อาจจะต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์เป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนดตามมาตรา 24 วรรคท้าย เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า การที่บริษัทการประปาส่วนภูมิภาค จำกัด (มหาชน) จะต้องชำระค่าเช่าให้กรมธนารักษ์ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงน่าจะเป็นภาระต่อบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคอย่างมาก เพราะย่อมกระทบต่อต้นทุนของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดอัตราค่าน้ำประปาในที่สุด

2. การใช้อำนาจมหาชน

เนื่องจากพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ตั้งแต่มาตรา 29 ถึงมาตรา 33 จะเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดให้พนักงานและลูกจ้างการประปาส่วนภูมิภาคนั้นมีอำนาจ ดังนี้

(1) ใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดๆ เป็นการชั่วคราว (มาตรา 29)

(2) เดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ หรือ ข้ามพื้นดิน ของบุคคลใดๆ ในเมื่อที่ดินนั้นไม่ใช่ที่ตั้ง โรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย (มาตรา 30)

(3) รื้อถอน ขนย้าย ตัดฟัน หรือกระทำการใดๆ ได้ ตามควรแก่กรณีในกรณีที่มีการปลูกสร้าง โรงเรียน หรือ สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตในเขตที่การประปาส่วนภูมิภาคได้จัดทำ เครื่องหมายแสดงเขตห้ามไว้แล้ว (มาตรา 31)

(4) เข้าไปในที่ดิน หรือสถานที่ของบุคคลใดๆ เพื่อ ตรวจสอบ หรือ การแก้ไขระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปาในกรณีจำเป็น เพื่อป้องกัน อันตรายหรือเสียหาย (มาตรา 32)

(5) เมื่อการประปาส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการวางหรือจัดสร้างระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ถ้าไม่สามารถตกลงในเรื่องการโอนกันได้ให้ดำเนินการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 33)

อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 ที่ได้กำหนดให้การ โอนสิทธิหรืออำนาจสามารถโอนไปเป็นของบริษัท ณ วันที่จดทะเบียนบริษัทหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีได้ทันที จึงทำให้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า การ ประปาส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคลมหาชนจัดตั้งองค์กร ขึ้นมาตามพระราชบัญญัติย่อมได้อำนาจมหาชนมา เมื่อเปลี่ยนสถานะขององค์กรเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน อำนาจดังกล่าวตาม พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ตั้งแต่มาตรา 29 ถึงมาตรา 33 จะสามารถโอนไปเป็น ของบริษัทมหาชนจำกัดได้หรือไม่ และสมควรมีต่อไป หรือไม่ อย่างไร ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาหลักการ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มหาชนตามพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือ

ประกาศคณะปฏิวัติก็จะได้รับอำนาจมหาชนมาในการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ วางท่อ วางสาย เสาดังๆ ใน ที่ดินของเอกชนได้ รัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ เช่น การไฟฟ้า ฝ้ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การ ประปาส่วนภูมิภาค และการรถไฟแห่งประเทศไทย ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนหรือ ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ จะอยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ วัตถุประสงค์ขอบเขตของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นจะเป็น ไปตามกฎหมายเอกชนกำหนดไว้ โดยมีการระบุไว้ใน หนังสือบริคณห์สนธิที่จัดตั้งบริษัท การดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีความคล่องตัวเหมือนธุรกิจ ของเอกชน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ย่อมไม่ได้รับอำนาจมหาชนจากรัฐนั่นเอง ดังนั้น เมื่อการประปาส่วนภูมิภาครัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เปลี่ยนสถานะไปเป็นบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค จำกัด (มหาชน) ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งวัตถุประสงค์เพื่อไป เป็นเอกชนมากขึ้น จึงย่อมไม่ได้รับอำนาจมหาชนมา จากรัฐอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ การที่บริษัทการประปา ส่วนภูมิภาค จำกัด (มหาชน) มีอำนาจมหาชนมาในการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ ได้ เหนือ หรือข้ามพื้นดิน ของบุคคลใดๆ ในที่ดิน ของเอกชนได้ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการ แข่งขันทางธุรกิจ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ค่าพิพาทของ ศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549 กรณีการเปลี่ยน สถานะของการไฟฟ้าฝ้ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็น บริษัทการไฟฟ้าฝ้ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาไปแล้วนั่นเอง

ดังนั้น จากการพิจารณาปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนารัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด คือ บริษัทการประปาส่วนภูมิภาค จำกัด (มหาชน) นั้น ผู้เขียนเห็นว่า จะต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการอินเทอร์เน็ต และการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นสำคัญ มิฉะนั้นแล้วอาจจะทำให้เกิดผลกระทบขึ้นได้เหมือนกับกรณีตัวอย่างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาไปนั้น

บทสรุป

จากการวิเคราะห์การพัฒนารัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ทำให้ผู้เขียนได้บทสรุปปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนารัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ดังนี้

1. การอินเทอร์เน็ตประเภทอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดินของการประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ปรากฏว่าเอกสารสิทธิบางฉบับที่ปรากฏว่าเป็นที่หลวงระบุลักษณะของที่ดินที่โอนให้การประปาส่วนภูมิภาคว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อมีการถอนสภาพที่ดินที่เป็นที่หลวงตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้แล้ว ทำให้ที่ดินนั้นไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป แต่จะมีสถานะเป็นที่ดินราชพัสดุที่อาจจะต้องชำระค่าเช่าให้กับกรมธนารักษ์ อันจะทำให้เป็นภาระและส่งผล

ต่อการกำหนดอัตราค่าน้ำประปาอีกด้วย

2. การใช้อำนาจมหาชนที่เมื่อเปลี่ยนสถานะไปเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนแล้ว ดังนั้น จึงทำให้บริษัทการประปาส่วนภูมิภาค จำกัด (มหาชน) ย่อมไม่ได้รับอำนาจมหาชนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เติมน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ ในที่ดินของเอกชนได้อีกต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอินเทอร์เน็ตและการใช้อินเทอร์เน็ตที่จะส่งผลกระทบต่อพัฒนารัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยเห็นควรให้มีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านการประปา ได้แก่ ฝรั่งเศสและอังกฤษ อีกทั้งควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้หลายช่องทาง เช่น web board (กระดานสนทนา) ของกระทรวง Facebook รวมทั้งจดหมายเปิดหรือปิดผนึก และจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (Email) ฯลฯ เพื่อนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะนั้นไปใช้ในการแก้ไขปัญหา ข้อบกพร่อง เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้เกิดความสอดคล้องในการนำไปพัฒนารัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัดต่อไป โดยที่ประชาชนไม่ได้รับผลกระทบและเกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจอีกด้วย

References

- Boramanand, N. (2000). *Principles of governing law regarding public services*. Winyuchon. [In Thai]
- Boramanand, N. (2005). *The process of privatization of Thai state enterprises* (part 1). Retrieved from <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=399> [In Thai]
- Constitution of the Kingdom of Thailand A.D.2017. *Gazette*, 134(40 A), 1-190. [In Thai]
- Hongvanishkul, P. (2002). *Attitudes of the Provincial Waterworks Authority of Thailand's Staff toward the acceptance of organizational privatization to a public company*. Master's Thesis of Science, Kasetsart University. [In Thai]
- Kanchanadul, P. (1995). *Subtitles governing law* (4th ed.). Chulalongkorn University, Faculty of Law. [In Thai]
- Palakul, P. (2004). *Explanation of administrative contracts*. Retrieved from <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=245> [In Thai]
- Tattamanas, W. (2004). *Problems and legal obstacles in electricity generating by private sector*. Master's Thesis of Laws, Dhurakij Pundit University. [In Thai]
- The Secretariat of the Senate. (2003). *Education report about the impact of law enforcement 11 issues*. Author. [In Thai]
- Uwanno, B. (1995). *Administrative law, volume 3, source and juristic method*. Nititham. [In Thai]