

มาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาค ให้เป็น บริษัท มหาชน จำกัด

พานิช มีเพียร¹ สุขสมัย สุทธิบัติ² สุเมธ รอยกุลเจริญ³

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) แนวคิดทฤษฎีในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (2) ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็น บริษัท มหาชน จำกัด ของประเทศไทย (3) เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็น บริษัท มหาชน จำกัด ของไทยกับต่างประเทศ และ (4) ยกร่างมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็น บริษัท มหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึก และการสนทนากลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า แม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยเคยมีแนวคิดที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสมัยที่เป็นหนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ปี พ.ศ. 2540 ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใต้ข้อตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่เนื่องจากติดปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 และโดยเฉพาะพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ดังนั้น หากการประปาส่วนภูมิภาคสามารถที่จะร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหการเปลี่ยนสถานะดังกล่าวได้แล้ว จะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ลดค่าใช้จ่ายและภาระหนี้สินของภาครัฐที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งช่วยยกระดับประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการมีรายได้จากการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคมาใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศได้อีกด้วย

คำสำคัญ: การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ; การประปาส่วนภูมิภาค; พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

พานิช มีเพียร, สุขสมัย สุทธิบัติ และสุเมธ รอยกุลเจริญ. (2566). มาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็น บริษัท มหาชน จำกัด. *วารสารดุซุญบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 13(2), 455-469.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: plateen.samui@hotmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ศาลปกครองสูงสุด

Legal Measures in the Change of Status of Provincial Waterworks Authority to Be a Public Limited Company

Phanit Meepian¹ Suksami Sutthibodee² Sumate Roykulcharoen³

Abstract

This research article aims to study (1) concepts and theories on privatization of state enterprises; (2) problems of legal measures for changing state enterprises to be public limited companies of Thailand; (3) compare legal measures for changing state enterprises to be to be a public limited company of Thai and foreign countries; and (4) drafting legal measures to change the status of the Provincial Waterworks Authority to be a public company limited according to the State Enterprise Capital Act, B.E. 2542 by using a qualitative research method and collecting data through documentary research, in-depth interviews and focus group discussion and analyzed the data by using content analysis techniques and comparison interpretation.

Findings are as follows: Although in the past Thailand used to have the idea of privatizing state-owned enterprises in the period that owed the International Monetary Fund (IMF) in 1997, the Provincial Waterworks Authority was one of the state-owned enterprises that the government at that time must be completed under the agreement of the International Monetary Fund (IMF), but due to several legal problems. Whether it is the Provincial Waterworks Authority Act, B.E. 2522 and especially the State Enterprise Capital Act, B.E. 2542 that is the main law that prevents the Provincial Waterworks from converting. Therefore, if the Provincial Waterworks Authority is able to draft the State Enterprise Capital Act (Only for the Provincial Waterworks Authority Public Company Limited) B.E. . . . which is a specific law used to solve the problem of changing such status. It can help increase economic efficiency, reduce costs and the burden of government debt that arises. As well as helping to raise the efficiency of operations and earning income from the privatization of the Provincial Waterworks Authority to be used in the country's infrastructure investment.

Keywords: Privatization of State Enterprises; Provincial Waterworks Authority;
State Enterprise Capital Act, B.E. 2542

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Meepian, P., Sutthibodee, S., & Roykulcharoen, S. (2023). Legal measures in the change of status of Provincial Waterworks Authority to be a Public Limited Company. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 13(2), 455-469.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Haumark, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: plateen.samui@hotmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Supreme Administrative Court

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ทางรัฐบาลได้พยายามที่จะพัฒนารัฐวิสาหกิจมานานแล้วในหลายช่วงระยะเวลา เป็นเวลามากกว่า 30 ปี จนมาถึงช่วงปี พ.ศ. 2540 ที่ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอย่างรุนแรงมาก จะต้องพาประเทศเข้าไปพึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้ศึกษาวิเคราะห์ว่าประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงได้เพราะเหตุใด หนึ่งในนั้นที่สำคัญมากๆ คือ รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเครื่องมือในการทำธุรกิจหารายได้มาพัฒนาประเทศแทนที่จะเป็นเครื่องมือในการหารายได้มาพัฒนาประเทศ แต่รัฐวิสาหกิจของไทยนั้น บางรัฐวิสาหกิจหาได้เป็นเช่นวัตถุประสงค์นั้นไม่ กลับเป็นภาระของรัฐบาลในการหาเงินงบประมาณแผ่นดินเข้าไปยุงสถานะของรัฐวิสาหกิจนั้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เห็นว่า จำเป็นต้องมีการพัฒนารัฐวิสาหกิจดังกล่าว โดยเร่งด่วน เพื่อให้รัฐบาลนั้นกลับมาหารายได้ที่ได้ผลกำไรส่งคืนรัฐได้ดั้งเดิม และสามารถนำเงินที่ช่วยนั้น กลับคืนกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายในระยะเวลาสัญญาโดยผูกมัดด้วยสัญญาข้อตกลงที่ทางรัฐบาลไทยทำไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทางรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่เป็นกฎหมายกลางในการพัฒนารัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยเลือกรัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมแล้วที่จะดำเนินการพัฒนารัฐวิสาหกิจ หลายๆ ฉบับ การประปาส่วนภูมิภาคเป็น 1 ใน 16 รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลในขณะนั้น ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใต้ข้อตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่เนื่องจากติดปัญหาในปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่จะเป็นกฎหมายหลักในการวิจัยเรื่องนี้ที่ยังขาดความชัดเจน

ในปัญหาหลักกฎหมายหลายประการ จึงไม่สามารถแปรสภาพได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนสถานะการประปาส่วนภูมิภาคที่ยังบกพร่องอยู่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. เพื่อศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด ของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด ของไทยกับต่างประเทศ
4. เพื่อยกร่างมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาแนวคิดการบริการสาธารณะ แนวคิดรัฐวิสาหกิจ แนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและมาตรการทางกฎหมายการแปรรูปการประปาของของต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษและสาธารณรัฐฝรั่งเศส และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การสัมภาษณ์เจาะลึกผู้วิจัยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มบังคับใช้นโยบายและกฎหมาย กลุ่มผู้ใช้น้ำประปา และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ รวมจำนวน 50 คน ส่วนการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยเลือก

ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จำนวน 7 คน และประชาชนทั่วไป จำนวน 1 คน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. ทำให้ทราบปัญหามาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด ของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด ของไทยกับต่างประเทศ
4. ทำให้สามารถยกกร่างมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการบริการสาธารณะ

Jean Rivero et Jean Waline (2002) อธิบายว่า “บริการสาธารณะ” (service public) คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ฯลฯ (Sawangsak, 2020) ทั้งนี้ บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Borman, 2013)

แนวคิดรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (state enterprise, public enterprise, government enterprise) คือ กิจการของรัฐหรือธุรกิจของรัฐ คือ เป็นกิจการทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐควบคุมและเป็นเจ้าของ (Bannock, Baxter, & Davis, 1983) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคง และยกระดับฐานะความเป็นอยู่ตลอดจนสวัสดิการของประชาชนให้ดีขึ้น โดยการผลิตสินค้าและหรือบริการให้แก่ชุมชน ส่วนหนึ่งส่วนใดของชุมชนโดยมีการจ่ายค่าตอบแทนในการใช้สินค้าและบริการนั้น

กิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น บางครั้งในภาษาอังกฤษเรียกว่า “อุตสาหกรรมซึ่งถูกทำให้เป็นของชาติหรืออุตสาหกรรมซึ่งได้รับโอนเข้ามาเป็นของรัฐ” (nationalized industries) (Bannock et al., 1983) ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานทางธุรกิจหรือกิจการของรัฐที่มีภารกิจในการให้บริการสาธารณะ ด้านอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม รวมถึงเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลจากภารกิจของรัฐวิสาหกิจข้างต้น จึงทำให้รัฐวิสาหกิจมี ลักษณะองค์การและการดำเนินงานที่มีลักษณะผสมระหว่างกิจการเอกชนต้องมีความคล่องตัว ในการดำเนินงาน และมีเป้าหมายคือกำไรในการดำเนินงานอันเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจกับการเป็นหน่วยงานของรัฐแบบมหาชนซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐที่ต้องดำเนินการต่างๆ ภายใต้ระเบียบกฎหมายของกฎหมายและมีเป้าหมาย คือ ผลประโยชน์ต่อส่วนรวมอันเป็นเป้าหมายทางสังคม

แนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและมาตรการทางกฎหมายการแปรรูปการประปาของอังกฤษและสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ให้ภาวะเศรษฐกิจดำเนินได้โดยเสรี (2) ให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการ

ปล่อยให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี จะก่อให้เกิดการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ ทำให้มีประสิทธิภาพในการผลิตด้านการบริการ ทำให้ต้นทุนการผลิตการบริการลดลง (3) ลดภาระหนี้ของรัฐบาล (4) ลดปัญหาด้านงบประมาณรายจ่ายภาครัฐบาล เมื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้วรัฐบาลก็ไม่ต้องคอยดูแลเรื่องงบประมาณมาอุดหนุนรัฐวิสาหกิจนั้นอีกต่อไป และ (5) เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (Thairry, 1988)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเทศนั้นจะมีวัตถุประสงค์หรือสาเหตุที่แตกต่างกันไป เช่น ความแตกต่างของการแปรรูปน้ำของอังกฤษและสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า ในฝรั่งเศส โครงสร้างสถาบันและวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นแตกต่างจากของอังกฤษอย่างแนบแน่น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีการเปรียบเทียบโดยตรงที่เป็นไปได้ อันที่จริงไม่มีสองประเทศใดที่มีวัฒนธรรมสถาบันและการเมืองเหมือนกัน ในฝรั่งเศส การแปรรูปเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่หน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถบำรุงรักษาและขยายเครือข่ายน้ำและท่อน้ำทิ้งในทางเทคนิคหรือทางการเงินเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานยุโรป น้ำและสิ่งปฏิกูลแตกต่างจากการแปรรูปของอังกฤษระบบน้ำและสิ่งปฏิกูลในฝรั่งเศสเป็นของสาธารณะ แต่ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยเอกชนโดยสัญญาของภาคเอกชนที่หลากหลาย โดยทั่วไปในประเทศฝรั่งเศสการบำบัดน้ำเสียถือเป็นความรับผิดชอบของชุมชนประมาณ 36,500 แห่ง (เทศบาลท้องถิ่น) ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดว่าควรดำเนินการบำบัดน้ำและสิ่งปฏิกูลโดยสาธารณะหรือโดยส่วนตัว (Dore, Kushner, & Zumer, 2004)

กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ประมาณช่วงต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาตามความจำเป็น และตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะเป็นสำคัญ อาจกล่าวสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฝรั่งเศส ประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญ

3 ประการ คือ การมีสถานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินกิจกรรมผลิตสินค้าหรือการให้บริการเพื่อขายแลกกับราคา และการอยู่ภายในอำนาจชี้ขาดของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศสอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 รูปแบบ กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ขึ้น การเปลี่ยนสถานภาพของการบริการสาธารณะในรูปแบบ “Regie” (หมายถึง หน่วยงานที่จัดการโดยตรงโดยองค์กรฝ่ายปกครองแก่หน่วยงานประเภทนี้ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล) ที่ดำเนินการโดยภาครัฐ หรือการเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจ และการโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐไม่ว่าจะได้กระทำโดยข้อตกลงระหว่างรัฐกับผู้เป็นเจ้าของวิสาหกิจนั้นหรือโดยการตัดสินใจของภาคมหาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว (Borman, 2007)

ส่วนกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอังกฤษได้กำหนดขอบเขตแนวทางการแปรรูป โดยเสนอให้แยกกิจการออกเป็นกิจการย่อยๆ เพราะจะทำให้มีโอกาสในการแปรรูปได้ง่าย และเป็นการถ่วงร่อนกว่าการที่จะขายกิจการทั้งหมดขณะเดียวกันก็จัดลำดับความน่าจะเป็นไปได้ในการแปรรูปไว้ 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่มีโอกาสเป็นไปได้มากที่สุด คือ กิจการถ่านหิน การต่อเรือ อู่ต่อเรือ การทำอากาศยาน การประกอบรถยนต์ โดยสารประจำทางและการขนส่ง ส่วนกิจการที่มีโอกาสเป็นไปได้น้อย คือ กิจการประปา สาธารณูปโภค เช่น แก๊ส ไฟฟ้า รถไฟ น้ำประปา ท่าเรือ และโทรศัพท์ เป็นต้น การทำงานแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐสภาผ่านคณะกรรมการธิการ และต้องคำนึงถึงการดำเนินการให้ได้ผลตอบแทนตามเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งรวมถึง (1) การขายโดยวิธีการประมูลราคา (2) การเสนอขายให้แก่ผู้ลงทุนซึ่งมีศักยภาพทางการเงินเพียงพอ (3) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและโครงสร้างการทำงานเดิม และ (4) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนวิธีการที่จะนำมาใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกได้ดังนี้ (1) การกระจายหุ้น (2) การขายทรัพย์สิน

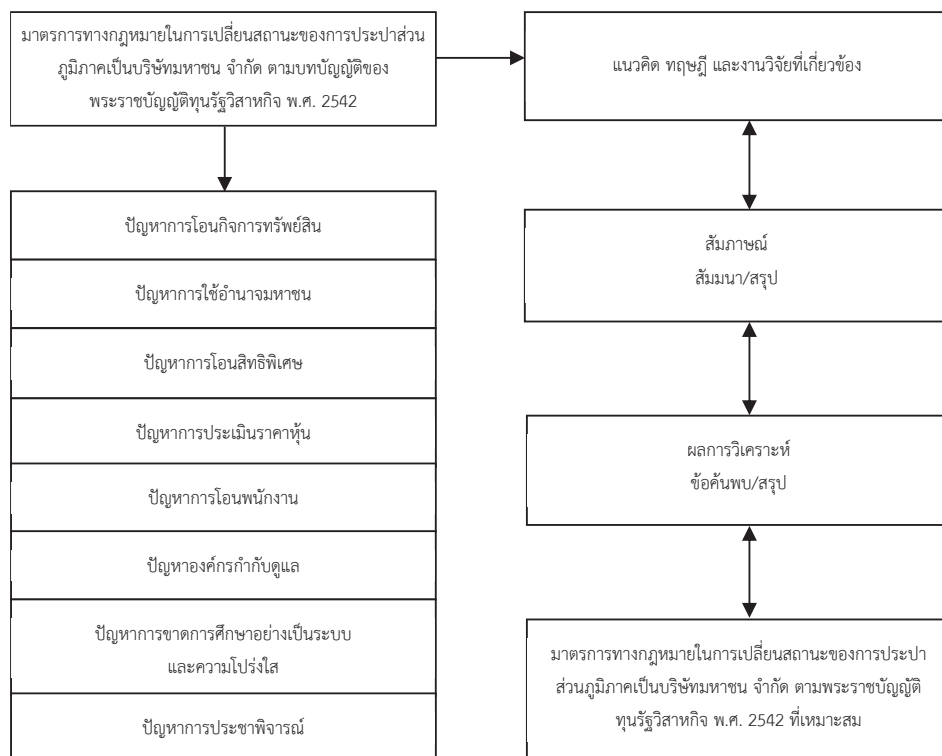
(3) การทำข้อเสนอซื้อโดยผู้บริการเดิม (4) การเสนอขายหุ้นให้แก่ผู้ถือหุ้นโดยเฉพาะเจาะจง (Bormanann, 2007)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Intaratood (2012) ได้ศึกษาเรื่อง “Privatization of the Waterworks Authority” พบว่า การบริหารของการประปาส่วนภูมิภาคยังเป็นการบริหารที่อิงระบบราชการ ซึ่งถึงแม้จะมีการปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ แต่ก็ยังล้าหลังเมื่อเทียบกับระบบการบริหารแบบเอกชน และ ด้านความชอบธรรมของกระบวนการโอนกิจการของรัฐเป็นของเอกชน การประปาส่วนภูมิภาคขาดความชอบธรรมของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหลัก อันได้แก่ พนักงานองค์กร และประชาชนผู้ใช้บริการ

Estache and Rossi (2002) ศึกษาพบว่า ในประเทศกำลังพัฒนาหันมาใช้การแปรรูปน้ำ (Water Privatization) โดยใช้ข้อมูล ปี ค.ศ. 1995 จากตัวอย่างบริษัทน้ำ 50 แห่งใน 29 ประเทศในเอเชียและแปซิฟิก ผู้เขียนเหล่านี้พบว่า ประสิทธิภาพไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในบริษัทเอกชนและบริษัทมหาชน อีกทั้ง ผลจากการศึกษาของ “Krungrsri Research” (Lohsuwannakul, 2019) พบว่า แปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ กฎเกณฑ์สำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของเวียดนาม การส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจผ่าน “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” จากปัจจุบันที่มีจำนวนกิจการรัฐวิสาหกิจมากกว่า 2,000 แห่ง และมีมูลค่าสินทรัพย์คิดเป็นสัดส่วนราว 1 ใน 3 ของ GDP

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

สมมติฐานของการวิจัย

การเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ยังมีปัญหาข้อกฎหมายในหลายประการ ใน 8 ประเด็นด้วยกัน คือ ปัญหาการโอนกิจการทรัพย์สิน ปัญหาการใช้อำนาจมหาชน ปัญหาการโอนสิทธิพิเศษ ปัญหาการประเมินราคาหุ้น ปัญหาการโอนพนักงาน ปัญหาองค์กรกำกับดูแลหลังเปลี่ยนสถานะ ปัญหาการขาดการศึกษาอย่างเป็นระบบ และความโปร่งใส และปัญหาการประชาสัมพันธ์ จึงจำเป็นต้องพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยทำการศึกษาทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารของไทยและต่างประเทศ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา
2. การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interviews) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาสร้างแบบสัมภาษณ์ เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มบังคับใช้นโยบายและกฎหมาย กลุ่มผู้ใช้น้ำประปา และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งสิ้น 50 คน
3. การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) เมื่อได้ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึกดังกล่าวแล้ว นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์มา

จัดทำเป็นร่างมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ จำนวน 7 คน และประชาชนทั่วไป จำนวน 1 คน ร่วมแสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายดังกล่าว

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย

จากการวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของการประปาส่วนภูมิภาคให้เป็น บริษัทมหาชน จำกัด ผู้วิจัยได้ผลการวิจัยดังนี้

1. ปัญหาการโอนกิจการและทรัพย์สิน พบว่าตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 ในวันจดทะเบียนเป็นบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ และทรัพย์สิน ให้โอนเป็นของบริษัทมหาชน จำกัด เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรานี้แล้ว ในวันจดทะเบียนเปลี่ยนสถานะการประปาส่วนภูมิภาคเป็น บริษัทมหาชนจำกัดนั้น กิจการและทรัพย์สินให้โอนเป็นของบริษัท จากการได้วิเคราะห์ข้อมูลจากแนวคิดและทฤษฎี ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องที่ 250/2550 เรื่องที่ 786/2546 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. 35/2550 หลักกฎหมายของฝรั่งเศส อังกฤษต่าง ๆ เหล่านั้นได้แยกแยะประเภทของทรัพย์สินไว้ เพราะทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นไม่สามารถโอนกันได้ กับทรัพย์สินที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สามารถโอนกันได้ ส่วนที่ไม่สามารถโอนกันได้นั้น รัฐก็ต้องออกกฎหมายมารองรับ ให้ชัดเจนว่าทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะให้ทำอย่างไร เช่น ระบบการผลิต ท่อประปา สิทธิเหนือ

พื้นดินต่างๆ ที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชน เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการประปา ดำเนินการไปได้ในทันที เป็นสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ก็เห็นสอดคล้องไปทำนองเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินกิจการมีปัญหาติดขัดในวันจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ให้ทรัพย์สินส่วนนี้อยู่ในความดูแลของรัฐ โดยให้หน่วยงานใดๆ ของรัฐรับผิดชอบไป อีกทั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากการสนทนากลุ่มเสียงส่วนมากเห็นตาม

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจมหาชน พบว่า ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของประชาชน หรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี เป็นสิทธิ ที่การประปาส่วนภูมิภาคได้มาตามพระราชบัญญัติ เช่น อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่น ใช้สอย วางท่อ ผ่านที่ดินของเอกชนต่างๆ ใช้สอยทรัพย์ หรือ ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นเหล่านี้ เมื่อถ้าพิจารณาแล้ว จากการวิเคราะห์ แนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชบัญญัติ จะได้อำนาจมหาชนมา เมื่อเปลี่ยนสถานะไปเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชน อำนาจมหาชนนี้ย่อมไม่โอนตามไปด้วย และจากการวิเคราะห์ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549, พ. 35/2550 ก็ทำนองเดียวกัน วินิจฉัยไว้ว่าไม่โอนไปด้วย อำนาจมหาชนโอนกลับไปให้รัฐหน่วยงานกำกับดูแล และเมื่อได้วิเคราะห์ หลักการของฝรั่งเศส อังกฤษ ก็วางหลักไว้อย่างเดียวกัน ให้อยู่ในความกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐ ในขณะเดียวกันข้อมูลจากการสัมภาษณ์ก็เห็นไปทำนอง สอดคล้องกันว่า เมื่อเปลี่ยนสถานะไปเป็นบริษัทมหาชน จำกัดแล้ว อำนาจมหาชนย่อมสิ้นสุดลง ให้อยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐ องค์กรของรัฐ อีกทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ จากการสนทนากลุ่มเสียงส่วนมากเห็นตาม

3. ปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิพิเศษที่การประปาส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามกฎหมายอื่น พบว่า ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ระบุว่าในวันจดทะเบียนบริษัท ตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี เช่น สิทธิในทางการเงิน ไม่ต้องเสียภาษี สิทธิตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน สิทธิในการกู้เงินต่างประเทศ โดยกระทรวงการคลัง ค้ำประกัน สิทธิในการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ควบคุมอาคาร จากการวิเคราะห์แนวคิดในการจัดทำ บริการสาธารณะ สิทธิต่างๆ ที่การประปาส่วนภูมิภาค ได้มาโดยกฎหมายมหาชน เมื่อเปลี่ยนสถานะไปเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนแล้วย่อมไม่โอนสิทธิไป ด้วย และเมื่อได้วิเคราะห์หลักการของประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ ก็ย่อมไม่ได้รับสิทธิพิเศษนี้ไปด้วย แต่ให้อยู่ใน การกำกับหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ ข้อมูลจาก การสัมภาษณ์ ก็สอดคล้องกัน คือให้บังคับตามกฎหมาย เอกชน สิทธิพิเศษต่างๆ ย่อมไม่โอนไปด้วย แต่เพื่อ ไม่ให้เกิดการดำเนินกิจการธุรกิจติดขัดก็ควรให้มีกฎหมาย ออกมารองรับ เช่น พระราชกฤษฎีกา หรือพระราช บัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อมูลจาก ผู้ทรงคุณวุฒิจากการสนทนากลุ่มเสียงส่วนมากเห็นตาม

4. ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินราคาหุ้น พบว่า ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 21 ระบุให้คณะกรรมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาอนุมัติ ให้เปลี่ยนทุนของรัฐบาลนั้นเป็นหุ้น และจัดตั้งบริษัท ต่อไป เมื่อวิเคราะห์กฎหมายมาตรานี้ ไม่ได้กำหนดว่า ใช้เกณฑ์อะไรในการประเมินราคาหุ้น อีกทั้งจากการ วิเคราะห์ แนวความคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายมหาชน ที่ใช้กันทั่วโลกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการ หรือหุ้นที่

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 หลักการแปรรูปคุ้มครองประโยชน์มหาชน และเมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์เกณฑ์การกำหนดราคาหุ้นของประเทศ ฝรั่งเศส และอังกฤษได้กำหนดเกณฑ์ในการกำหนดราคาหุ้นไว้อย่างชัดเจน โดยเกณฑ์ในการกำหนดราคาหุ้นควรใช้เกณฑ์มูลค่าในตลาดหลักทรัพย์ มูลค่าทรัพย์สินกำไรที่หามาได้ตลอดจนแนวโน้มกิจการในอนาคต บัญชีงบดุล ผลกำไรขาดทุน และจัดให้มีบริษัทประกันการขายหุ้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ก็เห็นด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากการสนทนากลุ่มก็เห็นด้วยกับแนวทางที่ผู้วิจัยเสนอ เพราะผ่านการวิเคราะห์มาแล้ว

5. ปัญหาในการโอนพนักงาน พบว่า ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ระบุว่าในวันจดทะเบียน บริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นให้พนักงานตามวรรคหนึ่ง ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่า เวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิม เป็นเวลาทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนจากรัฐวิสาหกิจเดิมนั้นเป็นการเลิกจ้าง ให้กองทุนเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิม หรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิมแล้วแต่กรณี

จากการวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ เงินกองทุนต่างๆ จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์เงินฌาปนกิจ เงินสงเคราะห์เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เงินสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติการในการคลอด เงินสงเคราะห์เกี่ยวกับการศึกษา เงินสงเคราะห์เมื่อผู้ปฏิบัติงานถึงแก่ความตาย เงินต่างๆ เหล่านี้ควรมีกฎหมายรองรับให้ออนไปด้วยอีกทีหนึ่ง

เงินสวัสดิการต่างๆ ของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคนั้น ได้แก่ เงินค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือการ

ศึกษาบุตร ค่าเบี้ยกันดาร ไม่ถือเป็นเงินประเมินที่ต้องเสียภาษี แต่เมื่อแปรสภาพไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เหล่านี้ ต้องเสียภาษีตามสภาพการจ้าง

การโอนพนักงาน กรณีไม่ยินยอมโอนไปเป็นพนักงานบริษัทมหาชนจำกัด ตามสภาพการจ้างไม่ถือเป็นเป็นการเลิกจ้าง ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชย

การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2535 จะไม่ได้รับการคุ้มครองต่อไป

จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์เสียงส่วนใหญ่เห็นว่า เพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้าน สิทธิต่างๆ คงไว้เดิม และควรออกกฎหมายบังคับรับรองสิทธิต่างๆ นี่อีกทีหนึ่งเพื่อไม่ให้มีปัญหา ผู้ทรงคุณวุฒิจากการสนทนากลุ่มเสียงส่วนมากเห็นตาม

6. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลภายหลังเปลี่ยนสถานะ พบว่า ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 21 กำหนดช่วงในการดูแลไว้ในช่วงที่กำลังจะเปลี่ยนสถานะ แต่หลังจากการเปลี่ยนสถานะแล้ว ไม่ได้กำหนดองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐในการดูแล ผู้วิจัยเห็นว่า ให้อยู่ในความดูแลของรัฐมนตรีที่นายกแต่งตั้งขึ้นมาตามมาตรา 5 ดูแลชั่วคราวไปก่อน ไม่ได้ระบุว่าหลักจากแปรสภาพไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ใครหรือองค์กรไหนของรัฐเป็นผู้กำกับดูแล

จากการวิเคราะห์ แนวความคิดและทฤษฎีแล้วนั้น รัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญของประเทศ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ เมื่อเปลี่ยนสถานะไปก็ต้องอยู่ในการกำกับดูแลโดยรัฐหรือองค์กรของรัฐ ในการใช้อำนาจมหาชนต่างๆ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เสียงส่วนมากเห็นว่า ควรอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานรัฐ ในการกำหนดอัตราค่าน้ำประปา ไม่ให้กระทบต่อประชาชน ในการใช้ชีวิตประจำวัน อีกทั้งข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิจากการสนทนากลุ่มเสียงส่วนมาก เห็นทำนองเดียวกัน

7. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำกฎหมายทุน

รัฐวิสาหกิจที่ขาดการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ และความโปร่งใส พบว่า ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่มีมาตราใครระบุไว้เลยว่าให้ศึกษา หรือได้ศึกษาถึงผลดี ผลเสีย และผลกระทบต่อสังคมไว้แต่อย่างใด

จากการวิเคราะห์แนวคิด และวิเคราะห์ต่างประเทศ ฝรั่งเศส อังกฤษ จะต้องจัดให้มีการศึกษาให้ละเอียด ถึงผลดี ผลเสีย ก่อนที่จะเปลี่ยนสถานะ ว่าจะสามารถแปรสภาพไปได้หรือไม่ มีการวิจัยเปรียบเทียบของต่างประเทศ อย่างเป็นระบบด้วยเหตุผล ความจำเป็นต่างๆ ให้ตกผลึกแล้วจึงดำเนินการแปรสภาพได้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลเสียงส่วนมาก จำต้องศึกษาความเป็นไปได้ ผลกระทบต่างๆ ก่อน จึงจะดำเนินการได้ และข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิจากการสนทนากลุ่มเห็นไปทำนองเดียวกัน

8. ปัญหาเกี่ยวกับประชาพิจารณ์ พบว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ได้ระบุเรื่องการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้แต่อย่างใด จากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แนวคิด และทฤษฎีแล้ว รัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภค เมื่อเปลี่ยนสถานะไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรที่สำคัญ จึงต้องจัดให้มีการประชาพิจารณ์ถึงวิธีการ ขั้นตอน และผลกระทบก่อน จึงจะดำเนินการได้ เหตุผลต่างๆ ได้วิเคราะห์อย่างมีเหตุผล จึงจะดำเนินการได้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เสียงส่วนใหญ่ เห็นควรจัดให้มีการประชาพิจารณ์ ถึงวิธีการ ขั้นตอน ผลกระทบต่างๆ อีกทั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากการสนทนากลุ่มเสียงส่วนมากมีความเห็นไปทำนองเดียวกัน

9. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ (เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน) พ.ศ. . . . ตามความเห็นข้อ 1-8 มีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 3 หมวด 1 การโอนกิจการและทรัพย์สิน

ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัทไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายแล้ว ให้บรรดากิจการและทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลังตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

ทรัพย์สินของการประปาส่วนภูมิภาคในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ท่อประปา สิทธิเหนือพื้นดินในที่ดินของเอกชน รวมถึงทรัพย์สินที่ใช้หรือได้มาเพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆ ในทางกฎหมายแล้วนั้น ไม่สามารถโอนกันได้ ให้อยู่ในความดูแลของรัฐหรือหน่วยงานรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

หากมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณประโยชน์ ให้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือเวียนคั้นโดยพระราชกฤษฎีกาให้เสร็จสิ้นก่อนแปรสภาพ

มาตรา 4 หมวด 2 การใช้อำนาจมหาชน

ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัทไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายแล้ว ให้การใช้อำนาจมหาชนต่างๆ การควบคุมดูแลการดำเนินกิจการ อัตราค่าน้ำประปา การหาแหล่งเงินทุน แหล่งวัตถุดิบที่สำคัญ แหล่งน้ำดิบต่างๆ ให้อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา 5 หมวด 3 การโอนสิทธิพิเศษที่การประปาส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามกฎหมายอื่น

ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัทไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายแล้ว สิทธิพิเศษที่การประปาส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามกฎหมายอื่น เช่น สิทธิในการยกเว้นภาษี สิทธิพิเศษตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน สิทธิในการกู้เงินจากต่างประเทศ โดยกระทรวงการคลังค้าประกัน และสิทธิที่ได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

ให้สิทธิพิเศษดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ไม่สามารถโอนไปสู่หรือเป็นของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนได้ ทั้งนี้ ให้สิทธิพิเศษดังกล่าวอยู่ในการกำกับดูแลของ

หน่วยงานรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา 6 หมวด 1 การประเมินราคาหุ้น

เกณฑ์การกำหนดราคาหุ้นของการประปาส่วนภูมิภาค ให้ใช้มูลค่าในตลาดหลักทรัพย์ มูลค่าของทรัพย์สินของการประปาส่วนภูมิภาค กำไรที่หามาได้ แนวโน้มกิจการในอนาคต บัญชีงบดุล สถานะการดำเนินงาน กิจการ สิทธิความรับผิดชอบตามสัญญา หรือข้อผูกพันต่างๆ สถานะในการดำเนินงาน โดยมีผู้ตรวจสอบบัญชีที่ปรึกษาธนาคารเข้ามาช่วยวิเคราะห์บัญชีงบดุล และสถานะทางการเงิน ตลอดจนสินทรัพย์ โดยอาศัยความชำนาญโดยเฉพาะเป็นกิจการขนาดใหญ่ และจัดให้มีบริษัทประกันราคาขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

มาตรา 7 หมวด 5 การโอนพนักงาน

ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัท ไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายแล้ว ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

สิทธิพิเศษต่างๆ ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้รายได้พึงประเมิน สามารถออกเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในการได้สิทธิพิเศษดังกล่าวก็ได้

มาตรา 8 หมวด 6 องค์กรกำกับดูแล

ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัท ไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายแล้ว ให้อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา 9 หมวด 7 กระบวนการจัดทำกฎหมายด้วยทุนรัฐวิสาหกิจและการประชาสัมพันธ์

เพื่อความโปร่งใสและเป็นระบบและมีความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำกฎหมายนี้ ก่อนผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการจดทะเบียนการประปาส่วนภูมิภาคไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมาย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ ผลกระทบ ผลได้และผลเสีย หรือตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร อีกทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการจัดทำประชาสัมพันธ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน

การอภิปรายผล

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น จะเห็นว่า ในประเทศกำลังพัฒนา จากตัวอย่างบริษัทน้ำ 50 แห่งใน 29 ประเทศในเอเชีย และแปซิฟิกที่ได้หันมาใช้การแปรรูปน้ำ (water privatization) โดยมองว่าประสิทธิภาพไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในบริษัทเอกชนและบริษัทมหาชน แม้กระทั่งขณะนี้ เวียดนามเองก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมองว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือกลยุทธ์ที่สำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ผสมกับแรงผลักดันจากภายในประเทศที่ต้องเผชิญภาวะขาดดุลงบประมาณและมีภาระหนี้ภาครัฐในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นผลจากค่าใช้จ่ายและหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ทางานเวียดนามจึงจำเป็นต้องออกกฎระเบียบใหม่เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทาง และกระบวนการแปรรูป และปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งแนวทางสำคัญคือการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจผ่าน “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” จากปัจจุบันที่มีจำนวนกิจการรัฐวิสาหกิจมากกว่า 2,000 แห่ง และมีมูลค่าสินทรัพย์คิดเป็นสัดส่วนราว 1 ใน 3 ของ GDP ซึ่งสามารถประเมินได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจปี 2016-2020 จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของเวียดนามผ่านผลเชิงบวกต่างๆ ทั้งการลดค่าใช้จ่ายและภาระหนี้ของภาครัฐ การยกระดับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจ และการมีรายได้จากการแปรรูปมาใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีผลทางอ้อมจากการดึงดูดการลงทุนต่างชาติเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในสาขาธุรกิจการผลิต พลังงาน ก่อสร้าง ค้าปลีก-ค้าส่ง การขนส่ง และธุรกิจภาคเกษตรกรรม ซึ่งจะยกระดับขีดความสามารถของเวียดนามให้สูงขึ้นตามลำดับ แม้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันต้องอาศัยระยะเวลาตามความซับซ้อนของโครงสร้างองค์กร แต่คาดว่าความสำเร็จจากการแปรรูปครั้งนี้ จะช่วยให้เวียดนามมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่เข้มแข็งขึ้น พูทางสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนในระยะยาว

แม้ว่าที่ผ่านมา ประเทศไทยเคยมีแนวคิดที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสมัยที่เป็นหนังกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ปี พ.ศ. 2540 ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคเป็น 1 ใน 16 รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลในขณะนั้น ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใต้ข้อตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่เนื่องจากติดปัญหาในปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่จะเป็กฎหมายหลักที่ยังขาดความชัดเจนในปัญหาหลักกฎหมายหลายประการ เช่น ปัญหาการโอนกิจการทรัพย์สิน การใช้อำนาจมหาชน การโอนสิทธิพิเศษ การประเมินราคาหุ้น การ

โอนพนักงาน องค์กรกำกับดูแลหลังเปลี่ยนสถานะ การขาดการศึกษาอย่างเป็นระบบและความโปร่งใส และปัญหาการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งยังพบว่าการบริหารของการประปาส่วนภูมิภาคของไทยยังเป็นการบริหารที่อิงระบบราชการ ซึ่งถึงแม้จะมีการปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ แต่ก็ยังล้าหลังเมื่อเทียบกับระบบการบริหารแบบเอกชน ที่ทำให้การประปาส่วนภูมิภาคไม่สามารถแปรสภาพได้

ดังนั้น หากการประปาส่วนภูมิภาคของไทยสามารถที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ (เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน) พ.ศ. . . . ดังกล่าว มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนสถานะดังกล่าวได้แล้ว ผู้วิจัยเชื่อว่าจะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของไทยผ่านผลเชิงบวกต่างๆ ทั้งการลดค่าใช้จ่ายและภาระหนี้ของภาครัฐที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะหนี้สินในช่วงสถานการณ์โควิด-19 ที่รัฐบาลมีโครงการเงินกู้ 1,00,000 ล้านบาท เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาด ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อีกทั้งช่วยยกระดับประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการมีรายได้จากการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคมาใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศได้อีกด้วย รวมทั้งยังมีผลทางอ้อมจากการดึงดูดการลงทุนต่างชาติเพิ่มขึ้นอันเป็นการยกระดับขีดความสามารถของไทยให้สูงขึ้น และส่งผลให้โครงสร้างเศรษฐกิจเข้มแข็งขึ้น ตามลำดับ เช่นเดียวกับประเทศเวียดนามเองที่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในขณะนี้

ข้อเสนอแนะ

1. การโอนกิจการและทรัพย์สิน ควรตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน กำหนดให้ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัทไปเป็นบริษัทมหาชน

จำกัดตามกฎหมายแล้วให้บรรดากิจการและทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลังตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

ทรัพย์สินของการประปาส่วนภูมิภาคในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ท่อประปา สิทธิเหนือพื้นดินในที่ดินของเอกชน รวมถึงทรัพย์สินที่ใช้หรือได้มาเพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆ ในทางกฎหมายแล้วนั้น ไม่สามารถโอนกันได้ให้อยู่ในความดูแลของรัฐหรือหน่วยงานรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

หากมีความจำเป็น ต้องใช้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณประโยชน์ ให้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือเวียนคั้นโดยพระราชกฤษฎีกาให้เสร็จสิ้นก่อนแปรสภาพ

2. การใช้อำนาจมหาชน ควรตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน กำหนดให้ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัทไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายแล้ว ให้การใช้อำนาจมหาชนต่างๆ การควบคุมดูแลการดำเนินการ อัตราค่าน้ำประปา การหาแหล่งเงินทุน แหล่งวัตถุดิบที่สำคัญ แหล่งน้ำดิบต่างๆ ให้อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

3. การโอนสิทธิพิเศษที่การประปาส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามกฎหมายอื่น ควรตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน กำหนดให้ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัทไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายแล้ว สิทธิพิเศษที่การประปาส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามกฎหมายอื่น เช่น สิทธิในการยกเว้นภาษี สิทธิพิเศษตามพระราชบัญญัติอาวูรปีน สิทธิในการกู้เงินจากต่างประเทศโดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน และสิทธิที่ได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้ ให้กำหนดช่วงระยะเวลาไว้ตามความ

จำเป็นให้ชัดเจน โดยให้คณะรัฐมนตรีออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

4. การประเมินราคาหุ้น ควรตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน กำหนดให้เกณฑ์การกำหนดราคาหุ้นของการประปาส่วนภูมิภาค ให้ใช้มูลค่าในตลาดหลักทรัพย์ มูลค่าของทรัพย์สินของการประปาส่วนภูมิภาค กำไรที่หามาได้ แนวโน้มกิจการในอนาคต บัญชีงบดุล สถานะการดำเนินงาน สิทธิความรับผิดชอบตามสัญญา หรือข้อผูกพันต่างๆ สถานะในการดำเนินการ โดยมีผู้ตรวจสอบบัญชี ที่ปรึกษาธนาคารเข้ามาช่วยวิเคราะห์ บัญชีงบดุล และสถานะทางการเงิน ตลอดจนสินทรัพย์ โดยอาศัยความชำนาญโดยเฉพาะเป็นกิจการขนาดใหญ่ และจัดให้มีบริษัทประกันราคาขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

5. การโอนพนักงาน ควรตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน กำหนดให้ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัทไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายแล้ว ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานข้างต้นได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าว ในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

สิทธิพิเศษต่างๆ ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้รายได้พึงประเมิน สามารถออกเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในการได้สิทธิพิเศษดังกล่าวก็ได้

6. องค์การกำกับดูแลภายหลังเปลี่ยนสถานะ ควรตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน กำหนดให้ในวันที่การประปาส่วนภูมิภาคจดทะเบียนบริษัทไปเป็นบริษัท มหาชนจำกัดตามกฎหมายแล้ว ให้อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

7. กระบวนการจัดทำกฎหมายด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ที่ขาดการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและความโปร่งใส ควรตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน กำหนดให้เพื่อความเป็นระบบและความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำกฎหมายนี้ ก่อนผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการจดทะเบียนการประปาส่วนภูมิภาคไป

เป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมาย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ ผลกระทบ ผลได้ และผลเสีย หรือตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร อีกทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน

8. การประชาพิจารณ์ ควรตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เฉพาะบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค จำกัด มหาชน กำหนดให้ก่อนผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการจดทะเบียนการประปาส่วนภูมิภาคไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมาย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจะต้องดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน

References

- Bannock, G., Baxter, R. E., & Davis, E. (1983). *The Penguin Dictionary of economics* (6th ed). Penguin Books.
- Bormanan, N. (2007). *Privatization of state enterprises* (5th ed). Winyuchon. [In Thai]
- Bormanan, N. (2013). *Administrative contract* (5th ed). Winyuchon. [In Thai]
- Dore, M. H. I., Kushner, J., & Zumer, K. (2004). Privatization of water in the UK and France—What can we learn?. *Utilities Policy*, 12(1), 41-50.
- Estache, A., Rossi, M. A. (2002). How different is the efficiency of public and private water companies in Asia?. *The World Bank Economic Review*, 16(1), 139-147.
- Intaratood. (2012). *Privatization of the waterworks authority*. Doctoral Dissertation of Philosophy (Public Administration), Ramkhamhaeng University. [In Thai]
- Jean Rivero et Jean Waline. (2002). *Droit administrative*. Dalloz Coll.
- Lohsuwannakul, S. (2019). *Privatization of state enterprises...the key to increasing economics efficiency of Vietnam*. Retrieved from <https://www.krungsri.com/th/research/research-intelligence/soes-reform-in-vietnam> [In Thai]
- Sawangsak, C. (2020). *Explanation of administrative law* (29th ed). Winyuchon. [In Thai]
- Thaiarry, P. (1988). *Principles of privatization of Thai state enterprises*. Chulalongkorn University Press. [In Thai]