

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาผลกระทบจากการแปรรูปการประปานครหลวงในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ ตำรา และแบบสัมภาษณ์ โดยแบ่งผลการศึกษาออกเป็น 3 ตอน คือ

- ตอนที่ 1 นโยบายและแนวทางการแปรรูปการประปานครหลวง
- ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของการแปรรูปการประปานครหลวง
- ตอนที่ 3 ผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบต่อประชาชน

ตอนที่ 1 นโยบายและแนวทางการแปรรูปการประปานครหลวง

1.1 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย เริ่มจากการที่รัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2540 จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541 เห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และตามมาด้วยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2541 เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้ และต่อมาจึงได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา

1.1.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2540 เรื่อง “แนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ”

เป็นแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ เพื่อป้องกันการผูกขาดทางธุรกิจจากการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจ โดยการสนับสนุนการแข่งขันเสรี และสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นในธุรกิจเหล่านี้ ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น ๆ ให้สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ในระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่ พร้อมกับการปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และกำหนดให้มีองค์กรกำกับรายสาขา เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล นโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

1.1.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541 เรื่อง “แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”

เป็นกรอบนโยบายพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการพื้นฐานต่อประชาชน ด้วยการแปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ เพื่อช่วยให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจสาขาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริษัทของไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล และเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการลดภาระทางการเงินของภาครัฐด้วย

1.1.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2541 เรื่อง “หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและข้อตกลงทางด้านวิชาการและการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งมาตรการของประเทศในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจและจัดการกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 จึงกำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนส่วนหนึ่งประกอบด้วยเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในจำนวนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยการกำหนดขอบเขตและทิศทางการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจแต่ละสาขา ทั้งนี้การประสานครหวงถูกจัดให้อยู่ในรัฐวิสาหกิจสาขาการประปา

1.1.4 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” เปลี่ยนแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้อำนาจเช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเพื่อสร้างโอกาสในการระดมทุนไปใช้ในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อมีความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องไปแก้กฎหมายเป็นรายแห่ง และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์ธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ กระทำได้โดยสะดวก โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีการพัฒนาของนโยบายในลักษณะการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมา แต่วัตถุประสงค์ของการดำเนินการยังคงเดิม โดยมุ่งที่จะ “การปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจและการลดภาระงบประมาณของภาครัฐ” ส่วนการกำหนดบทบาทของรัฐวิสาหกิจนั้น มีการเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเพิ่มขึ้นตามบริบทที่เหมาะสม โดยเริ่มจาก “การลดบทบาทของรัฐ” ในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็น “การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” และ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ในปัจจุบัน

1.2 นโยบายการแปรรูปการประปานครหลวง

สืบเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทยใน พ.ศ.2539 ประกอบกับปัญหาการบริหารจัดการภายในของการประปานครหลวงที่ขาดประสิทธิภาพ การขาดสภาพคล่องตัวทางการเงิน การกู้ยืมเงินสำหรับการลงทุน และการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราต่างประเทศ ทำให้การประปานครหลวง จำเป็นต้องหาเงินลงทุนจำนวน 4,000 – 5,000 ล้านบาท สำหรับการซ่อมแซมแรงดัน และประมาณ 25,000 – 30,000 ล้านบาท สำหรับระบบประปาทั้งระบบในเขตนครหลวงอันเป็นพื้นที่ให้บริการของการประปานครหลวง ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายไม่สนับสนุนงบประมาณการลงทุนให้รัฐวิสาหกิจ แต่พยายามผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการลงทุนกับรัฐวิสาหกิจมากขึ้น จนนำไปสู่การกำหนดนโยบายการแปรรูปการประปานครหลวงในลำดับถัดมา

การแปรรูปการประปานครหลวงเป็นนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจภายในประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการพื้นฐานต่อประชาชน ตามที่ปรากฏในแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541 โดยกำหนดให้การประปานครหลวงเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทประปา ซึ่งเป็น 1 ใน 5 ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของรัฐบาล ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของการประปานครหลวง ให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล และเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม ด้วยการกำหนดขอบเขตและทิศทางการแปรรูปและการปรับโครงสร้างให้เหมาะสมในสภาวะปัจจุบัน

นอกจากแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ก็มีผลสนับสนุนให้การแปรรูปการประปานครหลวงมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ 1) แปลงสถานะการประปานครหลวงจากรัฐวิสาหกิจ เป็นบริษัท การประปานครหลวง จำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ 2) แปลง “ทุน” เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ในเบื้องต้นที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด

และยังคงให้มีอำนาจเช่นเดิม และ 3) การกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนต่อไปในอนาคต

1.3 แนวทางการแปรรูปการประปานครหลวง

การแปรรูปการประปานครหลวง ด้วยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการการประปา เพื่อจะช่วยเพิ่มคุณภาพในการให้บริการแก่ผู้บริโภค อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนและการลงทุนจากภาครัฐบาล ประกอบกับการประปานครหลวงเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกำหนดให้แปลงสภาพองค์กรเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และขายหุ้นให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ในการขยายกิจการตามที่ต้องการ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐหรือการกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งมีข้อจำกัด

การแปรรูปการประปานครหลวง เป็นการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยการแปลง “ทุน” ของการประปานครหลวง ให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ในรูปแบบบริษัท การประปานครหลวง จำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในเบื้องต้นเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อเตรียมความพร้อมของการประปานครหลวงที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ การประปานครหลวงจึงได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาบริษัท หลักทรัพย์ไทยพาณิชย์ จำกัด มาช่วยในการดำเนินการแปลงสภาพองค์กรเป็นบริษัทมหาชน จำกัด

แนวทางการแปรรูปการประปานครหลวง เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนในการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นทุนของบริษัท ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ดังนี้

1.3.1 คณะกรรมการการประปานครหลวง มีมติเห็นชอบให้การประปานครหลวงแปลงสภาพทั้งองค์กรเป็นบริษัท โดยในช่วงแรกกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และยังคงโครงสร้างธุรกิจเหมือนเดิม ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการการประปานครหลวง ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 เพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทย ในฐานะกระทรวงต้นของการประปานครหลวง พิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

1.3.2 กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท ตามที่คณะกรรมการการประปานครหลวงเสนอ เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2546

1.3.3 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) ให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2546

1.3.4 คณะรัฐมนตรี ที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้อนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท ตามที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2546 และมอบให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายประกอบกิจการประปา และให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง จำกัด

1.3.5 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง จำกัด ที่มีนายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช เป็นประธานกรรมการ ได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและของพนักงานในการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง จำกัด ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2543 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 และเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ตามลำดับ

ในขั้นตอนระหว่างการนำบริษัท การประปานครหลวง จำกัด เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อขายหุ้นให้แก่ประชาชนนั้น ปรากฏมีการชุมนุมต่อต้านการแปรรูปดังกล่าว ร่วมกับวิสาหกิจอื่น ที่สำคัญและเป็นเหตุให้การเข้าสู่การจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต้องยุติลง คือ การที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2549

ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของการแปรรูปการประปานครหลวง

เนื่องจากหลักเกณฑ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามแผนแม่บทตามมติคณะรัฐมนตรีในฉบับต่าง ๆ ตลอดจนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ที่กล่าวมานั้น ได้ถูกจัดทำขึ้นมาอย่างรวดเร็ว เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขของ IMF โดยไม่ได้มีการเปิดรับเอาความคิดเห็นที่หลากหลายจากภาคเอกชน ประชาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนนักวิชาการต่าง ๆ ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการแปรรูปมาร่วมพิจารณาก่อน จึงเป็นผลให้เกิดความแตกแยกในแนวความคิดระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้น

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เขียนบทความ จากทำพระจันทร์ถึงสนามหลวง เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2547 วิพากษ์พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ให้น่าสนใจ 2 ประการคือ *ประการแรก* กระบวนการแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และกระบวนการนำหุ้นรัฐวิสาหกิจออกจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์ เป็นกระบวนการที่ปราศจากธรรมาภิบาล (Good Governance) กล่าวคือ ปราศจากความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนไม่มีส่วนร่วม (People Participation) และปราศจากกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ฝ่ายบริหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการขายรัฐวิสาหกิจ และสามารถแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จากกระบวนการขายรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้ กล่าวโดยหลักการแล้ว การนำทรัพย์สินสมบัติของชาติออกขายในตลาด ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กระบวนการขายรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส เพื่อให้มีหลักประกันเรื่องความเป็นธรรม และการรักษาผลประโยชน์ของชาติท้ายที่สุด รัฐบาลที่นำรัฐวิสาหกิจออกขายในตลาดจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

ประการที่สอง ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ฝ่ายบริหารโดยมติคณะรัฐมนตรีสามารถยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ เพียงด้วยการตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 28) ทั้ง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะตามกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญ หากต้องการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ก็ต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าว เพื่อให้โอกาสฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ แต่ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กลับให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายบริหาร ในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ นอกจากจะไม่มีถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารยังก้าวล่วงไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการขายได้อีกด้วย

ปัญหาการดำเนินการที่ขาดธรรมาภิบาล

การขาดหลักนิติ

ปัญหาจากการขาดหลักนิติ เกิดจากตรากฎหมาย ขอบบังคับต่าง ๆ ที่ไม่เป็นธรรม และไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม กล่าวคือ การแปรรูปการประปานครหลวงในครั้งนี้ เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ทั้งจากประชาชนและพนักงานของการประปานครหลวงเอง จนนำมาสู่การชุมนุมต่อต้านการแปรรูป และผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่เป็นธรรมต่อสังคม เนื่องจากเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคพวกของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศและรัฐบาล

ในขณะนั้น ด้วยหวังว่าจะได้รับประโยชน์จากการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ดังเช่น การได้ประโยชน์จากการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ของกลุ่มนักการเมืองกลุ่มหนึ่ง ภายหลังการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ รัฐบาลก็หวังจะให้การแปรรูปการประปานครหลวง เข้าสู่การซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อเพิ่มขนาดของตลาดหลักทรัพย์ใหญ่ขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดเป็นผลงานด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในที่สุด

นอกจากนี้ยังพบว่า การปฏิบัติตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาบางตอนไม่สมบูรณ์ และการลำดับการปฏิบัติก่อน-หลัง บางขั้นตอนไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ความไม่สมบูรณ์ของรายละเอียดการปฏิบัติในบางขั้นตอนที่สำคัญ ไม่ถูกบัญญัติไว้ให้ชัดเจนเพียงพอแก่ผู้ที่นำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปปฏิบัติ เช่น การปฏิบัติในการกำกับดูแลเป็นต้น ส่วนการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนที่กำหนดไว้ ได้แก่ ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการแปรรูปนั้น ควรเป็นการดำเนินการในลำดับต้น ทั้งนี้ หากประชาชนไม่เห็นด้วย จะได้ยุติกระบวนการแปรรูปตั้งแต่ต้น ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่ระบุว่า "มิได้บังคับให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องแปลงเป็นบริษัท" (มาตรา 4)

ขาดหลักคุณธรรม

การมีหลักคุณธรรม คือการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ด้วยการปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดี ด้วยความซื่อสัตย์และจริงใจ โดยเฉพาะผู้บริหารประเทศยิ่งต้องตระหนักในหลักคุณธรรม แต่ปรากฏว่า ในระหว่างดำเนินการตามขั้นตอนการแปรรูปการประปานครหลวงนั้น เมื่อมีการชุมนุมต่อต้านการแปรรูปฯ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้รับปากกับกลุ่มผู้ชุมนุมว่าจะชะลอการแปรรูป จนกว่าจะศึกษาทบทวนให้ชัดเจนก่อน แต่ในทางปฏิบัติกลับบรรจุการแปลงสภาพการประปานครหลวงเป็นบริษัทจำกัด เข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2547 จนนำมาสู่การชุมนุมต่อต้านอีกครั้ง รัฐบาลจึงหาทางลดกระแสการต่อต้าน ด้วยการออกกฎเกณฑ์และแนวทางการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจใหม่ เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2547 โดยการกำหนดวิธีการกระจายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไปและการจัดสรรหุ้นให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

พฤติกรรมเช่นนี้ แสดงว่าผู้นำรัฐบาลซึ่งเป็นผู้บังคับใช้และเป็นผู้รับผิดชอบต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยตรง ไม่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ไม่ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดี ไม่มีความซื่อสัตย์ต่อตนเองและไม่มีความจริงใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในครั้งนี จึงทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล

ในเวลาถัดมาไม่ได้รับความไว้วางใจของประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อตัวผู้นำ และต่อรัฐบาลในขณะนั้น อันจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านอื่น ๆ ด้วย

ขาดความโปร่งใส

การที่รัฐบาลพยายามเร่งรัดการแปรรูปการประปานครหลวง และพยายามผลักดันการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้สำเร็จโดยเร็ว ในขณะที่หลักเกณฑ์การจัดสรรหุ้นยังไม่ชัดเจน ประกอบกับบทเรียนจากการขายหุ้นของ บริษัท ปตท.จำกัด ที่ผ่านมา จึงถูกนำมาจุดประเด็นขึ้นอีกครั้ง และนำไปสู่การชุมนุมต่อต้านจากสหภาพแรงงานการประปานครหลวง ร่วมกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค ไฟฟ้าและประปา ในนามของเครือข่ายปกป้องไฟฟ้า-ประปาในที่สุด ทั้งนี้ เนื่องมาจากความไม่โปร่งใสในการดำเนินการ จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ได้สำเร็จ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะออกหลักเกณฑ์การจัดสรรหุ้นใหม่ เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2547 ก็ตาม ก็ไม่สามารถทำให้ประชาชนเชื่อมั่นได้ เนื่องจากความไม่โปร่งใสในการดำเนินการของรัฐบาลตั้งแต่ต้น และจากบทเรียนในอดีตที่ผ่านมา

ขาดการมีส่วนร่วม

การเร่งรัดการแปรรูปและเร่งผลักดันการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชนและของพนักงาน การไม่ให้ความสำคัญต่อเจ้าของที่แท้จริงทั้งสองกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง จึงทำให้การดำเนินงานทั้งปวงของรัฐบาลต่อความพยายามในการแปรรูปการประปานครหลวงในเวลาต่อมา ไม่ได้รับความร่วมมือทั้งจากประชาชนและพนักงานของการประปานครหลวง ซึ่งสังเกตได้จากจำนวนผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 และ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ปรากฏว่ามีพนักงานเข้าร่วมเพียง 152 คนจากจำนวนประมาณ 4,000 คน และประชาชนเพียง 676 คนจากจำนวนผู้ใช้น้ำ 1.6 ล้านรายเท่านั้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีมติบทวนกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรหุ้นใหม่ เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2547 แล้วก็ตาม แสดงให้เห็นว่าการเพิ่มประโยชน์ในการถือครองหุ้นของประชาชนและพนักงาน และการเพิ่มสิทธิที่พนักงานได้รับการชดเชยจากการแปรรูปการประปานครหลวง ไม่ได้ทำให้สถานการณ์การแปรรูปดีขึ้น

ขาดหลักความรับผิดชอบ

การประปานครหลวง มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง การดำเนินการจึงจำเป็นต้องให้ผู้รับผิดชอบจะต้องใส่ใจในการแก้ปัญหา มีความรับผิดชอบต่อ

สังคมตลอดจนมีความเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

จากสถานการณ์การต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รุนแรงขึ้น รัฐบาลจึงพยายามหาทางออกเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ขึ้น เมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2547 มี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในขณะนั้นเป็น ประธานกรรมการเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข หรือยกร่างกฎหมายใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ปัจจุบัน

แต่จากแนวความคิดหลายเรื่องของคณะกรรมการไม่ตรงกับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงต่อนโยบายการเปิดเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคี และการแปรสัญญากิจการโทรคมนาคม จึงนำมาสู่การยุติบทบาทของคณะกรรมการชุดนี้ลง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความใจแคบของรัฐบาลที่ไม่เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และไม่มีความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งเป็นคณะทำงานที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการแปรรูป และไม่ยอมรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้น จึงทำให้ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการแปรรูปไม่ได้รับการแก้ไขให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน

จากการดำเนินการที่ขาดธรรมาภิบาลในการแปรรูปการประปานครหลวง ทำให้เกิดสถานการณ์การต่อต้านภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งจากประชาชนและพนักงานการประปานครหลวงร่วมกับพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงรัฐบาล จนนำมาสู่การยุติการดำเนินการด้วยการตัดสินใจของศาลปกครองในที่สุด

ปัญหาด้านกฎหมาย

การขัดต่อหลักการทางนิติบัญญัติ

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ขัดต่อหลักการทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ การบัญญัติให้ฝ่ายบริหารโดยมติคณะมนตรีสามารถยุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ ด้วยการตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 28) ได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะตามกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญ เช่น การประปานครหลวง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2510

บทบัญญัติตามมาตรานี้ บัญญัติขึ้นเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการในยุบเลิกรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่หลายแห่งให้ง่ายและสะดวกขึ้น ด้วยการให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายบริหารในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ขัดต่อหลักการทางนิติบัญญัติ ทำให้นอกจากจะไม่มีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

แล้ว ฝ่ายบริหารยังก้าวล่วงไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการขายได้อีกด้วย

ความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติ

การนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปปฏิบัติ ตามขั้นตอนในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มีรายละเอียดที่ไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะทำให้การนำไปแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล การกำหนดหน้าที่และบทบาทขององค์กรกำกับดูแล และขั้นตอนการการแต่งตั้งคณะกรรมการในองค์กรกำกับดูแล

● คณะกรรมการกำกับดูแล

การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพด้วย โดยให้มีการออกกฎหมายหลัก เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลรายสาขา เช่น คณะกรรมการกำกับดูแล สาขาการประปา เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะระบุถึง

- ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล
- คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการ
- ขั้นตอนการแต่งตั้ง
- เงื่อนไขของการสิ้นสุดสถานภาพ
- ขั้นตอนของการให้ออกจากตำแหน่ง
- ขั้นตอนในการร้องเรียนกรรมการ
- หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ
- สิทธิพิเศษทั่วไป และเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต
- อำนาจของคณะกรรมการในการกำหนดค่าบริการ ค่าธรรมเนียม อำนาจในการตรวจสอบระเบียบปฏิบัติ และความผิดสำหรับการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต
- อำนาจของคณะกรรมการกำกับดูแลในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ระหว่างการ

เปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ได้แก่

- + การกำหนดขอบเขตที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจยังคงใช้บังคับกับบริษัท
- + การกำหนดให้อสหกรรมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจคืนกรรมสิทธิ์ให้รัฐบาล
- + กำหนดว่ากฎหมายใดที่เป็นข้อห้ามเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือ

การซื้อขายหลักทรัพย์ และทรัพย์สินของบริษัทสามารถบังคับใช้ได้ต่อไป

- กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขข้อพิพาท
- ยกเว้นกฎหมายบางฉบับ เช่น มาตรา 540 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องของระยะเวลาการเช่าโดยขยายระยะเวลาเพิ่มขึ้น เช่น 60 ปี เป็นต้น

● การกำกับดูแล

ในปัจจุบันหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบระหว่างกระทรวงและกรมต่าง ๆ ที่เป็นเจ้าสังกัดรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และรัฐวิสาหกิจเอง ในแทบทุกสาขา มีความซ้ำซ้อนกันจนไม่สามารถที่จะแยกบทบาทเหล่านี้ได้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีการแยกบทบาทระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คือ แยกหน่วยงานกำหนดนโยบาย หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และหน่วยงานที่ดำเนินงาน หรือเป็นผู้ประกอบการออกจากกัน ซึ่งเรื่องนี้ถือเป็นสาระสำคัญของการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาความโปร่งใสและการแข่งขันของตลาด แสดงให้เห็นถึงข้อเสนอแนะของการแบ่งแยกหน้าที่ที่กำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการดำเนินงาน

รัฐบาลมีความตั้งใจที่จะจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพในกิจการแต่ละสาขา คือ สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร สาขาประปา สาขาขนส่ง และสาขาพลังงาน ข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลของแต่ละสาขา และระยะเวลาการดำเนินงาน จะปรากฏในส่วนของกิจการสาขาในแผนแม่บท อย่างไรก็ตาม องค์กรกำกับดูแลทั้งหมดจะมีหลักการสำคัญอย่างเดียวกันดังต่อไปนี้

● หลักการในการกำกับดูแล

แม้ว่าการเปิดตลาดและส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างยุติธรรมจะเป็นกลไกการกำกับดูแลในทางเศรษฐกิจที่ดีกลไกหนึ่งก็ตาม แต่การแข่งขันเพียงอย่างเดียวไม่ดีพอที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้ กลไกทางเศรษฐกิจถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้บริโภคและผู้ประกอบการในแต่ละกิจการสาขานั้น ที่ผู้บริโภคต้องการความมั่นใจว่า ผลประโยชน์ของตนจะได้รับการปกป้อง และผู้ประกอบการก็ต้องการความมั่นใจว่าจะต้องได้รับผลกำไรที่สมควรจากการลงทุนนั้น องค์กรกำกับดูแลจะเป็นหน่วยงานที่จะช่วยให้ความมั่นใจว่า กิจการสาขานั้นสามารถดำเนินการได้ และมีเงินทุนมากพอที่จะบำรุงรักษา หรือก่อสร้างเพิ่มเติมสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ลักษณะของระบบการกำกับดูแลจะแสดงไว้ในตารางที่ 1

ลักษณะ	รายละเอียด	สามารถทำได้โดย
ความชัดเจนของบทบาทและวัตถุประสงค์	มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้กำหนดนโยบาย (กระทรวงเจ้าสังกัด)	ออกกฎหมายจัดตั้ง คณะกรรมการ กำกับดูแลหรือ กฎหมายกำกับดูแล กิจการสาขา
ความพร้อมที่จะรองรับ	รวมถึงการจัดเตรียมบุคลากรที่มีความพร้อมและมีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการตามหน้าที่	- เงินสนับสนุนจากรัฐในเบื้องต้น - ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการ - การฝึกอบรม
มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานที่เหมาะสม	องค์กรกำกับดูแลต้องมีอำนาจเพียงพอที่จะกำกับดูแลบริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยจะต้องไม่มีการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองที่ไม่ชอบธรรม	- กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล - กระบวนการแต่งตั้งและถอดถอนผู้กำกับดูแล
ความสม่ำเสมอ	ต้องมีความสม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎระเบียบให้เป็นไปในทางเดียวกันเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการ	- อำนาจเต็มที่ใช้ในการกำกับดูแล - ความร่วมมือและการฝึกอบรม - หน่วยงานกำกับดูแล
ความน่าเชื่อถือ	องค์กรกำกับดูแลต้องได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนและบริษัทภายใต้การกำกับดูแล สำหรับการกำกับดูแลการระบับข้อพิพาทที่โปร่งใสและการกำหนดขั้นตอนในการอุทธรณ์ที่ถูกต้องเป็นเรื่องที่จำเป็น ความมั่นใจของสาธารณชนและผู้ลงทุนจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือและการตัดสินใจของผู้กำกับดูแล	- กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล - กระบวนการอุทธรณ์ที่โปร่งใส - กระบวนการทำประชาพิจารณ์

ตารางที่ 4.1 ลักษณะของระบบการควบคุมดูแล

- **หน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล**

หน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลในแต่ละกิจการสาขา จะประกอบด้วยความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- **ใบอนุญาตประกอบกิจการ**

องค์กรกำกับดูแล ทำหน้าที่ในการจัดทำและออกใบอนุญาตประกอบกิจการ (รวมถึงการแก้ไขใบอนุญาตประกอบกิจการในภายหลัง)

- **การกำกับดูแลและการบังคับให้เป็นไป**

องค์กรกำกับดูแลต้องควบคุมดูแลให้ผู้ประกอบกิจการ ตามเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบกิจการดำเนินการตามเงื่อนไขในใบอนุญาต กำหนดราคาและการให้บริการสังคม

- **การพิจารณาและการกำหนดอัตรา**

องค์กรกำกับดูแลทำหน้าที่กำหนดและทบทวนอัตราค่าบริการและราคาสินค้า

- **กำหนดคุณภาพของการให้บริการ**

ควรมีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการ และบทลงโทษไว้ในกฎหมายรองเสนอโดยองค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขา

- **กฎระเบียบในการเข้าถึงเครือข่าย**

องค์กรกำกับดูแลจะทำหน้าที่กำหนดกฎระเบียบในการเข้าถึงเครือข่าย

- **กฎระเบียบเพื่อดูแลการแข่งขัน**

องค์กรกำกับดูแลจะทำหน้าที่ดูแลให้ผู้ประกอบกิจการ แต่ละรายได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม และมีความโปร่งใสในการแข่งขัน นอกจากนี้ยังให้ความมั่นใจว่าจะไม่มีอุปสรรคในการเข้าประกอบกิจการ

- **การคุ้มครองผู้บริโภค**

องค์กรกำกับดูแลจะเป็นผู้ดูแลคำร้องเรียนของผู้บริโภคและรับฟังความเห็นพร้อมให้คำปรึกษาแก่ผู้บริโภค

นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลจะมีฐานะเป็นที่ปรึกษาแก่รัฐบาลในกิจการสาขาที่ตนเกี่ยวข้องอีกด้วย

- **บทบาทของผู้กำหนดนโยบาย**

คณะรัฐมนตรีโดยผ่านรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ จะเป็นผู้กำหนดนโยบายหลักและอาจจะรวมถึงกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย บทบาทของการเป็นผู้กำหนดนโยบายนี้จะรวมถึง

- กำหนดเป้าหมายระยะยาวและวัตถุประสงค์สำหรับกิจการสาขา
- กำหนดหน้าที่ในการบริการสังคมของแต่ละกิจการสาขาให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล
- ยกเว้นกฎระเบียบซึ่งจะก่อให้เกิดพัฒนาการของแต่ละกิจการสาขา ให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- จัดตั้งกองทุนของแต่ละกิจการสาขา โดยเฉพาะในกรณีของการสนับสนุนทางการเงินเพื่อพัฒนากิจการสาขาตามที่ตั้งเป้าหมายไว้
- กำหนดการที่จะให้เอกชนเข้าร่วมทุนหรือการเปิดเสรีการแข่งขันในบางกิจการที่จะมีในอนาคต ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับจำนวนและประเภทของใบอนุญาต และผู้ประกอบการรวมไปถึงการให้ใบอนุญาตฯ และสัมปทาน
- จัดทำแผนนโยบายค่าบริการอย่างกว้าง โดยองค์กรกำกับดูแลจะทำหน้าที่กำหนดราคาที่เหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง

การกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจน และการแยกหน้าที่เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่าองค์กรกำกับดูแลจะปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคสนับสนุนการแข่งขันโดยเสรีอย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่คาดหวังว่า ภายในระยะเวลาอันสั้น องค์กรกำกับดูแลจะได้รับการจัดตั้งจากโครงสร้างที่มีอยู่จนกว่ากฎหมายที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่ใหม่ หรือโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลใหม่จะมีผลใช้บังคับ

● หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน

การศึกษาโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลแล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2541 โดยการศึกษาดังกล่าวจะกำหนดถึงองค์ประกอบ จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ วาระ และค่าตอบแทน บุคลากรดังกล่าวจะรวมถึงนักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักการเงิน นักบัญชี และผู้ชำนาญการพิเศษของแต่ละกิจการสาขาและบุคลากรฝ่ายบริหารเงินที่จะใช้ในการดำเนินงานจะมาจากงบประมาณของรัฐบาล จนกว่าจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการ

● ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการในองค์กรกำกับดูแล

องค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขาจะประกอบด้วยผู้ชำนาญการแต่ละสาขา ซึ่งมาจากทั้งภาคเอกชน และภาครัฐ จากกระบวนการคัดเลือกที่จะต้องไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ การแต่งตั้งและถอดถอนจะเป็นไปตามกฎข้อบังคับที่โปร่งใสและจะรวมถึง

- สำนักนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อกรรมการในองค์กรกำกับดูแล
- คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการในแต่ละสาขา

- คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ
- สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดระเบียบและขั้นตอนในการร้องเรียนเกี่ยวกับองค์การกำกับดูแล ทั้งนี้ จะต้องผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ข้อจำกัดของกฎหมายที่ล้าหลัง

นอกจากความไม่สมบูรณ์ในเนื้อหาของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแล้ว ยังพบว่ากฎหมายและกฎระเบียบบางฉบับอาจเป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

(1) พ.ร.บ.กำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522

ประเด็น : รัฐวิสาหกิจที่มีภาคเอกชนถือหุ้นอยู่บางส่วน อาจจะไม่สามารถแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจที่ยังคงเป็นองค์กรของภาครัฐได้อย่างทัดเทียมกัน

(2) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว (ปว. 281)

ประเด็น : ชาวต่างชาติมิได้รับอนุญาตให้ถือหุ้นเกินกว่าครึ่งหนึ่งของหุ้นทั้งหมดในกิจการบางอย่างของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว

(3) ประมวลรัษฎากร

ประเด็น : เมื่อรัฐวิสาหกิจแปลงทุนเป็นหุ้นแล้ว และมีผลได้จากทุนดังกล่าวมาคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลและการโอนทรัพย์สิน จะก่อให้เกิดภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์ ค่าธรรมเนียมการโอนแก่รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปเป็นบริษัท

(4) พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 พ.ร.บ.สิทธิบัตร พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.เครื่องหมายการค้า พ.ศ.2534

ประเด็น : ปัญหาในการบังคับใช้และความล่าช้าในการดำเนินคดีทรัพย์สินทางปัญญาอาจเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนจากต่างชาติ

(5) ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็น : หากชาวต่างชาติถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 49 ในรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจะไม่สามารถถือครองที่ดินได้อีกต่อไป

(6) พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ประเด็น : ค่าชดเชยจากการเลิกจ้างพนักงาน จะเป็นภาระแก่รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว

(7) พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

ประเด็น : การให้เอกชนเข้าร่วมงาน ภายใต้ พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ อาจจะไม่สอดคล้องกับแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะยาว

(8) พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

ประเด็น : 1) อนุญาตให้มีการโอนสิทธิ และสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจไปให้แก่ รัฐวิสาหกิจที่แปรเป็นบริษัทแล้ว ซึ่งเป็นระยะเวลาที่จำกัด หากไม่มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจในการใช้สิทธิพิเศษดังกล่าวแล้ว อาจก่อให้เกิดช่องว่างในการจะให้สิทธิและสิทธิพิเศษดังกล่าวแก่รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปต่อไป

2) ขั้นตอนการแปลงทุนเป็นหุ้นเพื่อจดทะเบียนเป็นบริษัทและขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจเกิดความล่าช้าได้ เนื่องจากมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

(9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 49

ประเด็น : รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูป ไม่ได้รับสิทธิพิเศษในการเข้าไป หรือใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน และก่อสร้างสาธารณูปโภคที่เป็นของรัฐ

(10) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท และ พ.ร.บ.บริษัทมหาชน พ.ศ.2535

ประเด็น : หุ้นชนิดพิเศษที่เรียกว่า "Golden Shares" ไม่มีกฎหมายรองรับ

(11) พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535

ประเด็น : การได้มาซึ่งหุ้นเกินกว่าร้อยละ 25 ของบริษัทมหาชนจำกัด จะถือเป็นการเข้าครอบงำกิจการและจะต้องทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ทั้งหมด

ปัญหาและอุปสรรคในทัศนะทางกฎหมายต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ดังที่กล่าวมาโดยสรุปนี้ เป็นปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการเพื่อการประปานครหลวง ซึ่งดูเหมือนจะเป็นประเด็นปัญหาที่ได้มีการระดมในการทำความเข้าใจและเตรียมการสำหรับการหาทางแก้ไขปัญหาจากฝ่ายต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ในขณะนี้ นอกจากนั้นการไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นทางกฎหมายและประเด็นทางสังคมดังกล่าวยังอาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายในเรื่องการประปานครหลวง ซึ่งมีฐานะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล และอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลได้ด้วยเช่นกัน

ตอนที่ 3 ผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบต่อประชาชน

3.1 ผลกระทบทางการเมือง

3.1.1 การขาดความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล

การที่รัฐบาลพยายามแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ท่ามกลางกระแสการต่อต้านการกำหนดนโยบายการแปรรูปการประปานครหลวงของรัฐบาลที่ไม่ชัดเจน การจัดชุมนุมประท้วงของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและประชาชน ด้วยการสนับสนุนของนักวิชาการและกลุ่มองค์กรเอกชนบางกลุ่ม โดยมีเจตนาต่อต้านนโยบายการแปรรูปฯ ของรัฐบาลด้วยความเชื่อมั่นที่ว่า การที่รัฐบาลพยายามผลักดันการแปรรูปให้สำเร็จโดยเร็วนี้ เป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง โดยการยกตัวอย่าง การแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่ผ่านมาเป็นแนวทางในการต่อสู้ ในขณะที่รัฐบาลมีความมั่นใจในเสียงสนับสนุนจากรัฐบาลและรัฐสภา รัฐบาลจึงไม่ให้ความสนใจต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุม รวมทั้งการไม่พยายามทำความเข้าใจกับประชาชนด้วย เป็นผลให้ประชาชนหมดความศรัทธาต่อรัฐบาล ด้วยเห็นว่ารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการแปรรูป เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อน รวมกับความเห็นของนักวิชาการหลายท่าน ที่มีส่วนร่วมในการแปรรูปในเบื้องต้น แล้วมีความเห็นขัดแย้งต่อรัฐบาลในภายหลังได้ออกมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลดี-ผลเสียของการแปรรูปในลักษณะที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลมากขึ้น จึงเป็นการเน้นย้ำให้ประชาชนมีความมั่นใจในความเชื่อเดิมมากยิ่งขึ้น

การขาดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินการของรัฐบาลอันเกิดจากความไม่แน่ใจว่ารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปและส่งผลให้รัฐบาลสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองจากการสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มนี้

3.1.2 การขาดเสถียรภาพทางการเมือง

การชุมนุมต่อต้านการแปรรูปการประปานครหลวงในครั้งนี้ เป็นการชุมนุมแสดงความคิดเห็นที่ถูกต้องตามครรลองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการชุมนุมด้วยความสงบแต่ทำให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้นในประเทศ และเป็นการชุมนุมที่มีพลังมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจดำเนินการแปรรูปของรัฐบาล ในขณะเดียวกันฐานเสียงของรัฐบาลและพรรคพวกที่เป็นฐานเสียงของพรรค ก็มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเช่นเดียวกัน การตัดสินใจเลือกหนทางใดหนหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล และมีผลต่อการดำเนินการทางการเมือง

การที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินการแปรรูปต่อ โดยไม่ให้ความสำคัญของการชุมนุมต่อต้าน ย่อมทำให้มีความเชื่อว่า รัฐบาลเห็นประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นสำคัญจึงตัดสินใจเช่นนั้น ซึ่งกลุ่มชุมนุมได้พยายามสื่อสารให้ประชาชนทราบว่า การตัดสินใจเช่นนั้น

นอกจากที่จะ เอื้อประโยชน์ให้กับฐานเสียงของพรรคและรัฐบาลแล้ว ยังต้องการที่เพิ่มขนาดของ ตลาดหลักทรัพย์ให้ใหญ่ขึ้น ซึ่งเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการให้เป็นผลงานของรัฐบาล โดย ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นหลัก จึงเป็นเหตุให้มีการชุมนุมอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิด ความไม่สงบในประเทศ และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล

3.2 ผลกระทบต่อประชาชน

การให้บริการที่ไม่เป็นธรรม

จากผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2542 ประชาชนมีความวิตกกังวลต่อราคาค่าน้ำประปา คุณภาพของการให้บริการ และการบริการที่ไม่ทั่วถึง กล่าวคือ ภายหลังจากการแปรรูปไม่มีหลักประกันที่ทำให้ประชาชนเชื่อได้ว่าราคาน้ำประปาจะไม่ ปรับขึ้น และการกำหนดราคาค่าน้ำประปาจะเป็นธรรมต่อผู้บริโภค เนื่องจากการบริหารงานใน รูปแบบบริษัทจำกัด จะต้องมีการจ่าย ค่าเช่าคลอง ต้องเสียค่าซื้อน้ำดิบ มีค่าใช้จ่ายด้านพนักงาน เพิ่มขึ้น และจะต้องมีการจ่ายค่าประกอบบริการ เพื่อจ่ายคืนแก่ผู้ถือหุ้น

ส่วนคุณภาพของการให้บริการนั้น ไม่มีการกำหนดหน่วยงานหรือผู้ตรวจสอบที่ ชัดเจน ไม่มีการกำหนดมาตรฐานในการให้บริการ ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบ ให้เป็นมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยและคุณภาพการให้บริการที่ดี รวมทั้งบทลงโทษที่เข้มงวด

การที่สถานะของการประปานครหลวง ถูกเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดแล้ว การให้บริการของบริษัทก็จะเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าสาธารณะเป็นสินค้าเอกชนที่มีการผูกขาด จึงทำให้การบริหารงานในรูปแบบบริษัทใหม่มีสิทธิที่จะเลือกลงทุน เลือกพื้นที่ในการให้บริการ เฉพาะพื้นที่ที่คุ้มค่าต่อการลงทุน โดยมีสิทธิเลือกที่จะไม่ให้บริการในพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน หรือการจัดลำดับการให้บริการไว้ในลำดับหลัง

3.3 ผลกระทบต่อพนักงาน

ความไม่มั่นคงของพนักงาน

จากการรับฟังความคิดเห็นของพนักงานการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 พนักงานมีความเข้าใจและไม่มั่นใจว่า เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทแล้ว พนักงานจะมีความมั่นคงในการทำงานมากน้อยเพียงใด มีหลักประกันอย่างไรว่าจะไม่ถูกปลด ออกจากงาน รวมทั้งค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการ ยังไม่ชัดเจน และเป็นที่พอใจได้ ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารแบบเอกชน อาจมีการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อสภาพการจ้าง หรือ สวัสดิการต่าง ๆ ในภายหลังได้

ในเรื่องนี้ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง ได้พยายามชี้แจงให้ความมั่นใจว่าใน ขั้นตอนการแปลงสภาพ ได้ให้ความสำคัญในการพิจารณาเรื่องสถานะ สิทธิประโยชน์พนักงานที่มีอยู่

ณ วันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ยังคงให้มีอยู่ และให้พนักงานได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่ได้รับปัจจุบัน ในอนาคตเมื่อมีการดำเนินการในรูปบริษัทแล้ว การประเมินผลการดำเนินการจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการบริษัทกำหนด

ถึงแม้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง จะพยายามชี้ให้พนักงานมีความมั่นใจในสถานะภาพของพนักงาน ภายหลังการเปลี่ยนแปลงแล้ว แต่ยังไม่แสดงให้เห็นว่าพนักงานจะมีความมั่นคงจากการทำงาน ภายหลังการแปลงสภาพเป็นบริษัทแล้ว ทั้งนี้ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งได้ชี้ไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า การประเมินผลการดำเนินการจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริษัทกำหนด

นอกจากนี้ การบริหารงานบริษัทจะต้องคำนึงถึง การลดต้นทุน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานเป็นสำคัญ เพื่อเป็นการนำกำไรจากการให้บริการไปจ่ายคืนแก่ผู้ถือหุ้น จึงอาจนำไปสู่การเลิกจ้างพนักงานได้ จึงทำให้พนักงานไม่มีความมั่นคงในการทำงาน นอกจากการถูกเลิกจ้างงานจะทำให้พนักงานเดือดร้อนแล้ว ครอบครัวพนักงานหรือผู้ในอุปการะของพนักงาน ก็จะต้องเดือดร้อนไปด้วย ซึ่งจะนำไปสู่ผลกระทบทางสังคมในที่สุด