

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

เมื่อประมาณวันที่ 26 – 28 กุมภาพันธ์ 2544 ทางรัฐบาลไทยภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นนโยบายหลักเร่งด่วนมาก เรื่องการพัฒนารัฐวิสาหกิจว่าจะต้องดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ ในประเทศ เป็นองค์กรที่จะเป็นองค์กรหลักในการกอบกู้ทางเศรษฐกิจของประเทศสร้างรายได้หลักให้แก่ประเทศ¹ เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยได้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ มาตั้งแต่ปี 2540 ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศแทบล่มสลาย และประเทศไทยต้องนำพาประเทศเข้าไปสู่ระบบการขอความช่วยเหลือทางด้านการเงิน และทางวิชาการต่างๆ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) และเพื่อให้เป็นไปตามพันธะข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทางรัฐบาลไทยรวบรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและมีความพร้อมเข้าด้วยกันทั้งหมด ทั้งได้จัดให้มีโครงสร้างการบริหารองค์กรที่มีความเป็นมืออาชีพ มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วๆ ไปมีโอกาสที่จะเข้าไปร่วมลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพต่างๆ และจะสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมแล้วเท่านั้นเข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในระยะเวลาที่เหมาะสม ในการกำหนดนโยบายเรื่องนี้ ทางรัฐบาลไทยในขณะนั้น ได้กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) เป็น 1 ใน 16 รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกำหนดแผนให้เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในไตรมาสที่ 4 ของปี 2546² แต่ติดปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายประการ ซึ่งจะได้นำการศึกษาวิจัยกันต่อไป

¹ พิสิฐ หงษ์วนิชย์กุล. (2545). ทศนคติของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคต่อการยอมรับการแปรรูปองค์การเป็นบริษัทมหาชน. หน้า 1.

² อรพิน อัสวานิก. (2545, 21-22 มกราคม). การสัมมนาทางวิชาการและการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2544. หน้า 51-52.

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเพิ่มบทบาทเอกชนในการเข้าดำเนินการกิจการในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่สำคัญมีจำนวน 3 ฉบับด้วยกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535³ โดยเฉพาะกฎหมายที่ทางรัฐบาลจะต้องจัดทำขึ้นมาเพื่อใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจครั้งนี้ คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อใช้ในการแปรรูปของวิสาหกิจทั้งหลายที่มีความพร้อมที่สุดในฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไปเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งถือว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดที่ใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในครั้งนี้ ถือว่าเป็นกฎหมายที่เริ่มต้นแปรรูปรัฐวิสาหกิจครั้งใหม่ด้วย ดังนั้น จะศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นหลักสำคัญ

ในส่วนของการประชาสัมพันธ์ ซึ่งอยู่ในแผนการที่จะแปรรูปเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ในไตรมาสที่ 4 ของปี 2546 นั้น วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนอกจากที่ปรากฏในนโยบายพัฒนารัฐวิสาหกิจแล้วยังปรากฏในเอกสารต่างๆ ที่พิมพ์เผยแพร่โดยคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกระทรวงการคลังในส่วนที่สำคัญ เช่น เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินการทางธุรกิจที่จะทำให้เกิดรายได้ที่ จะใช้ดูแลองค์กรให้อยู่ได้และก่อให้เกิดผลกำไรในการประกอบการที่สามารถที่จะช่วยลดหนี้ภาครัฐลงได้ หรือก่อให้เกิดผลกำไรที่สามารถนำไปพัฒนาองค์กรอื่นๆ ให้เจริญรุดหน้าไปได้ ไม่ใช่รอนงบประมาณจากภาครัฐ เช่นในอดีตที่ผ่านมา เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยการจำหน่ายระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ลดภาระในด้านการลงทุนภาครัฐ รวมทั้งต้องดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการด้านต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพรวดเร็วขึ้นการปรับปรุงมาตรฐานและการสร้างโอกาสทางธุรกิจของการประชาสัมพันธ์ในเชิงพาณิชย์โดยให้มีการกำหนดเทคโนโลยีและระบบการจัดการบริหารสมัยใหม่จากภาคเอกชน การเพิ่มการแข่งขันซึ่งจะช่วยผลักดันให้องค์กรรัฐวิสาหกิจต้องพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานมากขึ้นก่อนผลดีต่อประชาชนในส่วนรวม

พันธกรณีที่ทางรัฐบาลไทยได้ตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะเนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่อยู่ในสภาพที่มีความจำเป็นอยู่อีกต่อไป ส่วนที่จะอยู่ต่อไปก็ไม่ได้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงในการให้บริการสาธารณะ ทำให้การประกอบกิจการประสบปัญหาภาวะขาดทุน

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. หน้า 203.

เรื่อยมา ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการงบประมาณประจำปีที่จะต้องนำงบประมาณมาใช้จ่ายในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ รัฐบาลต้องทบทวนโครงการการลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ด้อยและไม่จำเป็นหรือความสำคัญออกไปเพื่อรักษาฐานะทางการเงินให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงด้านต้นทุนของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และสนับสนุนให้เพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจให้มากขึ้น โดยเน้นที่ภาคสาธารณูปโภค พลังงาน การสื่อสาร และการขนส่ง การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภคแต่ในการแปรรูปนั้นก็ก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในหลายประการ เช่น การบริหารจัดการโครงสร้างขององค์กร บุคลากร การดำเนินงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์และหาความรู้ต่อไป รวมทั้งความเหมาะสมในรูปแบบ ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการมีและใช้อำนาจมหาชน ปัญหาการค้ำประกันหนี้ของรัฐบาลรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลัง ปัญหาในการประเมินราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ สถานะขององค์กรรัฐวิสาหกิจนั้นหลังแปรรูป ซึ่งมีจุดอ่อนจุดแข็งต่างๆ เพื่อหาจุดเหมาะสมที่สุดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจครั้งนี้

และเนื่องจากปัจจัยภายนอกประเทศในเรื่องความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา และองค์การโลก เช่น ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย องค์การการค้าโลก มีเป้าหมายในการผลักดันให้ประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น อันเป็นแรงกระตุ้นให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540⁴ ได้บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดต้องไม่ประกอบการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีการสาธารณูปโภค รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)⁵ ได้กำหนดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านระบบขนส่ง สื่อสาร โทรคมนาคม พลังงาน และสาธารณูปการ เพื่อสนับสนุนเพิ่มสมรรถนะภาคการผลิตและบริการโดยดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นขั้นตอนด้วยในต่างประเทศนั้น เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ออสเตรเลีย เป็นต้น ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการประปาจนประสบความสำเร็จโดยปรับปรุงโครงสร้างให้ประชาชนเข้ามาถือหุ้น อันเป็นเหตุให้การประปาส่วนภูมิภาคของสองประเทศดังกล่าวเป็นของภาคประชาชน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมการประปาส่วนภูมิภาคให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งจะก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพในทางการเงินของประเทศ และจะนำมาศึกษาเปรียบเทียบในส่วนที่จำเป็น เพื่อเป็นแนวทาง

⁴ วินัย ทัดตนนัส. (2548). ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยภาคเอกชน. หน้า 2.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 87.

ในการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคของประเทศไทยต่อไป เพื่อที่จะให้การประปาส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจไม่ต้องพึ่งพางบประมาณของรัฐบาล ยืนหยัดอยู่ได้ด้วยการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรในภาคเอกชน ขจัดปัญหาคอร์รัปชัน การบริการด้วยความโปร่งใส ราคาจำหน่ายประปาไม่แพง มีความเป็นธรรมเป็นที่พึงของประชาชนซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนโดยรวม และระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาหลักการมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาของกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค โดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นรัฐบาลได้ออกกฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้นมาใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ รวมทั้งการประปาส่วนภูมิภาคนี้ด้วย ที่จะต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เช่นกัน ซึ่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ยังมีปัญหาข้อกฎหมายในหลายประการ จึงจำเป็นต้องศึกษาเพื่อเตรียมแก้ปัญหาทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นจากการแปรรูป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นหลัก และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มุ่งศึกษากรณีการประปาส่วนภูมิภาคเมื่อได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เข้าใจปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในกฎหมายอื่นๆ ประกอบ เพื่อสนับสนุนหลักและทฤษฎีที่อ้างถึง นอกจากนี้ยังศึกษาถึงแนวคิดและหลักกฎหมายของต่างประเทศเพื่อให้ทราบถึงหลักการมหาชนและทฤษฎีที่ใช้กันอยู่ทั่วไป

1.5 วิธีการวิจัย

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ทั้งคำภาษาไทยและคำภาษาอังกฤษต่างประเทศเป็นสำคัญและวิจัยเชิงสนาม (Field Research)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1.6.1 เพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่องของการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป

1.6.2 เพื่อให้ทราบถึงความเหมาะสมในการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการแปรรูปต่อไป