

บทที่ 3

การเตรียมการทางกฎหมายในการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค

ในบทที่ 2 ได้ศึกษาหลักกฎหมายมหาชนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพื่อจะได้นำหลักกฎหมายมาใช้ปรับให้เหมาะสมกับการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค ได้แก่ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นส่วนที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 เป็นต้น แต่ในที่นี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กับการเตรียมการทางกฎหมายในการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคในบทต่อไป

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดำเนินงานหรือทำธุรกิจในการเชิงสังคมและไม่ใช่กิจการผูกขาด ปัจจุบันมีผู้ใช้น้ำประมาณ 1.8 ล้านราย (มีผู้ใช้น้ำประมาณ 10 ล้านคน) มีระบบประปาทั่วประเทศ 227 แห่ง มีสินทรัพย์รวม 41,015 ล้านบาท (ส่วนทุน 25,499 ล้านบาท)

การประปาส่วนภูมิภาคถูกควบคุมอัตราค่าน้ำโดยรัฐบาลทำให้การประปาส่วนภูมิภาคต้องขายน้ำในอัตราต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง แต่ก็ได้ปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มรายได้ลดรายจ่าย ทำให้มีรายได้ไม่ขาดทุน แม้ว่าการบริหารองค์กรมีหลายประการที่การประปาส่วนภูมิภาคไม่อาจควบคุมหรือกำหนดได้ ไม่ว่าในด้านอัตราค่าน้ำ ภัยธรรมชาติ คุณภาพน้ำ การปรับปรุงถนนที่ใช้วางท่อ การคิดค่าน้ำดิบจากภาคราชการและเอกชน แต่การประปาส่วนภูมิภาคก็ต้องดำเนินการต่อไป เพื่อให้ทันกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน

ทั้งนี้เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการการประปาส่วนภูมิภาคที่สำคัญมีดังนี้

1. พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิกาคนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดองค์กรและมีลักษณะเป็นกฎหมายจัดตั้งขึ้นมา มีการกำหนดคสภาพนิติบุคคล วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งให้มีอำนาจต่างๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ มีทุนและทุนสำรอง มีการสำรวจจัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ

การประปาส่วนภูมิภาคกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยไม่ต้องใช้ใบอนุญาตหรือขอสัมปทานจากหน่วยงานอื่น โดยสามารถที่ดำเนินธุรกิจได้เองตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 และให้มีอำนาจต่างๆ รวมถึงมาตรา 5 ดังนี้

- (1) ให้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองหรือทรัพย์สินต่างๆ สร้างซื้อ จัดหาขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (2) สำรวจ วางแผน และพัฒนาแหล่งน้ำดิบ ตลอดจนจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ
- (3) สำรวจ วางแผน และสร้างระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา
- (4) กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา ค่าเครื่องอุปกรณ์ และค่าสิ่งอำนวยความสะดวก อัตราค่าบริการ ตลอดจนวิธีการและเงื่อนไขในการชำระราคาและค่าตอบแทนดังกล่าว
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้น้ำประปา เพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณสุขปโภค
- (6) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้และบำรุงรักษาทรัพย์สินของการประปาส่วนภูมิภาค
- (7) กู้ หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร
- (8) ให้กู้หรือให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของการประปาส่วนภูมิภาค
- (9) ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (10) ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของการประปาส่วนภูมิภาค

2. พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ในมาตรา 33 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ระบุไว้ว่า เมื่อการประปาส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการวางหรือจัดสร้างระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ถ้าไม่ปรากฏตกลงการโอนกันได้ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เนื่องจากการประปาส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการเพื่อให้การบริหารสาธารณะอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ จำเป็นต้องใช้ที่ดินในการสร้างอ่างเก็บน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปา และเพื่อใช้ในการวางท่อประปา ซึ่งจะต้องผ่านแดนกรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคสามารถที่จะตกลงทำการซื้อขายกับเอกชนได้ถ้าประชาชนยินยอม แต่หากไม่ยินยอมก็จะต้องใช้กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทน การอุทธรณ์ และกำหนดเวลาเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องออกกฎหมายในรูปของพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในการกิจการประปา โดยระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ระยะเวลาที่ใช้กำหนดตั้งแต่เมื่อไร และสิ้นสุดลงเมื่อไร จากนั้นก็เข้าสำรวจพื้นที่ว่าจะต้องใช้เนื้อที่เท่าไรในการเวนคืนให้เจ้าหน้าที่สำรวจรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจ รายละเอียดเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน รวมทั้งประกาศทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน และมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทน ได้แก่ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ไม้ยืนต้น และสิทธิการเช่า ตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้น เมื่อได้กำหนดราคาค่าทดแทนแล้วคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นจะประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนได้ตามส่วนราชการที่สำคัญๆ เช่น การประปาส่วนภูมิภาค สำนักงานเขต สำนักงานที่ดินที่ดินถูกเวนคืนตั้งอยู่ หลังจากนั้นการประปาส่วนภูมิภาคจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนไปติดต่อรับเงินค่าทดแทนงวดแรก และทำสัญญาภายในกำหนด 60 วัน หากไม่พอใจในราคาค่าทดแทนที่กำหนดให้ ก็อุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอค่าทดแทนเพิ่มขึ้น หากไม่พอใจอีก ก็ต้องฟ้องร้องต่อศาลต่อไป

3.2 กระบวนการทางกฎหมายและการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจการประปาส่วนภูมิภาค

ประวัติของการประปาส่วนภูมิภาค

เริ่มมีการให้บริการน้ำประปาในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(รัชการที่ 5) เฉพาะในเขตพระนคร ต่อมาในปี พ.ศ. 2469 สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลในขณะนั้นได้อนุมัติงบประมาณให้กรมโยธาธิการดำเนินการก่อสร้างการประปา ณ ศูนย์การทหารปืนใหญ่โคกกระเทียม ให้ชื่อว่าการประปาพิบูลสงครามทำการผลิตจำหน่ายน้ำประปาแก่หน่วยทหารและประชาชนทั่วไป นับว่าเป็นการประปาที่ตั้งในส่วนภูมิภาคเป็นแห่งแรก ในขณะนั้นมีหน่วยงานหลักๆ ที่ดำเนินการจัดหาและบำบัดน้ำสะอาดสำหรับประชาชนในการอุปโภคและบริโภคอยู่ 2 หน่วยงาน คือ

กองประปาภูมิภาค กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในการดำเนินการก่อสร้างระบบประปาและดูแลการผลิตจำหน่ายน้ำประปาในเขตเมืองหรือในชุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งมีการประปาในความดูแลรับผิดชอบ 185 แห่ง

กองประปาชนบท กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่ดำเนินการและรับผิดชอบการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน หรือการประปขนาดเล็กในชุมชนที่มีจำนวนประชากรไม่เกิน 5,000 คน โดยร่วมกับท้องถิ่นและเมื่อก่อสร้างระบบประปาแล้วเสร็จ ก็มอบให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งได้แก่สุขาภิบาลหรือหมู่บ้านเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาต่อไป ซึ่งมีอยู่จำนวน 550 แห่ง

ต่อมาความต้องการน้ำสะอาดสำหรับอุปโภคและบริโภคของประชาชนมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นประกอบกับการผลิตจำหน่ายให้บริการของกองประปาภูมิภาค กรมโยธาธิการ มีข้อจำกัดในด้านระเบียบราชการทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัว และไม่เกิดประสิทธิภาพ จนในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กลุ่มข้าราชการและลูกจ้างของประปาภูมิภาคได้เสนอให้มีการบริหารในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งคณะรัฐบาลได้ติดตามเรื่องนี้เรื่อยมาจนถึงในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ทุกรัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบที่จะให้จัดการบริหารประปาในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ แต่ยังไม่ทันได้ดำเนินการแล้วเสร็จก็เปลี่ยนรัฐบาลเสียก่อน จนกระทั่งสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศึกษาถึงวิธีการจัดรูปแบบการบริหารประปาในส่วนภูมิภาค ให้มีความคล่องตัวในการบริการและการดำเนินงาน และคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีมติเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2521 ให้มีการปรับรูปแบบการดำเนินกิจการประปาของกองประปาภูมิภาค กรมโยธาธิการให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคขึ้น โดยมีนายจำรูญ ปิยะบุตร์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และดำเนินการจัดตั้งและตราเป็น พ.ร.บ. การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่

24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป โดยโอนกิจการประปา ตลอดจนข้าราชการและลูกจ้างของกองประปาภูมิภาค กรมโยธาธิการ และข้าราชการและลูกจ้างกองประปาชนบท กรมอนามัยมาเป็นลูกจ้างและพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ดำเนินงานตามกฎหมายในรูปแบบนิติบุคคล ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพฯ และจะตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่ใดในและนอกราชอาณาจักรก็ได้ แต่การตั้งสำนักงานสาขานอกราชอาณาจักรจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน (กองประชาสัมพันธ์ การประปาส่วนภูมิภาค, 2543)¹

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา ดังนี้

1. สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา
2. ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาทั่วประเทศ นอกเหนือจากเขตท้องที่กรุงเทพฯ นนทบุรี และสมุทรปราการ
3. ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ

โครงสร้างการประปาส่วนภูมิภาค

การจัดแบ่งงานตามข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาคว่าด้วยการจัดแบ่งงานของการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2536

การประปาส่วนภูมิภาค มีคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาค (บอร์ด) กำกับ ควบคุมดูแล การบริหารงานของการประปาส่วนภูมิภาค ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ และโดยตำแหน่งจำนวน 11 นาย และผู้บริหารองค์การ ประกอบด้วย ดังนี้

1. ผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค
2. รองผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค 5 ตำแหน่ง
3. ผู้ช่วยผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค 5 ตำแหน่ง

¹ ฐิตต์ กิตติสุนทร. (2546). การกำหนดราคาคำน่ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. หน้า 32.

4. ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายสำนักงานในส่วนกลาง 16 ตำแหน่ง
5. ผู้อำนวยการสำนักงานประเภท 10 ตำแหน่ง
6. ผู้อำนวยการกองทั้งส่วนกลางและภูมิภาค 83 ตำแหน่ง
7. ผู้จัดการการประปา 224 ตำแหน่ง²

รวมจำนวนประปาที่รับผิดชอบ 227 แห่งทั่วประเทศ ที่พร้อมให้บริการน้ำประปาแก่ประชาชนในทุกภูมิภาคของประเทศ โดยแบ่งสายการปฏิบัติงานออกเป็น 10 เขต ดังนี้

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1. สำนักงานประเภท 1 ชลบุรี | มีสำนักงานประปาในสังกัด 22 แห่ง |
| 2. สำนักงานประเภท 2 สระบุรี | มีสำนักงานประปาในสังกัด 30 แห่ง |
| 3. สำนักงานประเภท 3 ราชบุรี | มีสำนักงานประปาในสังกัด 23 แห่ง |
| 4. สำนักงานประเภท 4 สุราษฎร์ธานี | มีสำนักงานประปาในสังกัด 21 แห่ง |
| 5. สำนักงานประเภท 5 สงขลา | มีสำนักงานประปาในสังกัด 18 แห่ง |
| 6. สำนักงานประเภท 6 ขอนแก่น | มีสำนักงานประปาในสังกัด 18 แห่ง |
| 7. สำนักงานประเภท 7 อุดรธานี | มีสำนักงานประปาในสังกัด 21 แห่ง |
| 8. สำนักงานประเภท 8 อุบลราชธานี | มีสำนักงานประปาในสังกัด 21 แห่ง |
| 9. สำนักงานประเภท 9 เชียงใหม่ | มีสำนักงานประปาในสังกัด 27 แห่ง |
| 10. สำนักงานประเภท 10 นครสวรรค์ | มีสำนักงานประปาในสังกัด 26 แห่ง ³ |

3.2.1 หน้าที่และความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการผลิตน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคให้แก่ประชาชนในเขตจำหน่ายน้ำกวดไว้ในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของการประปานครหลวง ทั้งนี้โดยดำเนินการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปาดำเนินการผลิต จัดส่ง และจัดจำหน่ายน้ำประปารวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่

² เชื้อ ปัญญาศิริ. (2540). ความเป็นไปได้ในการโอนกิจการประปาของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้การประปาส่วนภูมิภาค. หน้า 41.

³ กนิษฐา แก้วกูร. (2547). พฤติกรรมการประหยัดน้ำประปาของผู้ใช้น้ำในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานประปารังสิต. หน้า 9.

การให้บริการสาธารณสุขปึก โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ⁴

แหล่งน้ำดิบที่การประปาส่วนภูมิภาค นำมาใช้ในการผลิตน้ำประปาได้มาจากแม่น้ำลำคลองตามธรรมชาติ และแหล่งน้ำที่ได้มีการพัฒนาโดยหน่วยราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน เขื่อนเก็บกักน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

การพัฒนาแหล่งน้ำของการประปาส่วนภูมิภาค แบ่งการพัฒนาตามแหล่งที่มาของน้ำได้ 2 ประเภท คือ

1. การพัฒนาแหล่งน้ำผิวดิน
2. การพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดิน

การพัฒนาแหล่งน้ำผิวดิน ในส่วนของแหล่งน้ำธรรมชาติจะดำเนินการจัดหาพื้นที่เพื่อขุดสระเก็บน้ำไว้ใช้ หรือดำเนินการสร้างฝายเพื่อเก็บกักน้ำไว้ในลำห้วย และยกระดับน้ำให้ลึกพอที่จะสูบไปใช้ได้ ส่วนแหล่งน้ำที่ได้มีการพัฒนาไว้แล้วโดยหน่วยงานอื่น การประปาส่วนภูมิภาคได้มีการประสานงานกับหน่วยงานดังกล่าว เช่น กรมชลประทาน เพื่อให้จัดสรรน้ำส่วนหนึ่งให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคเพื่อการผลิตน้ำประปา โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการจัดสรรน้ำให้แก่กิจกรรมอื่นๆ สำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดิน จะพิจารณาจากพื้นที่ที่มีปริมาณน้ำใต้ดินมากพอที่จะทำการผลิตน้ำประปา และมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานน้ำดิบที่ได้กำหนดไว้ ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ภาคกลาง

3.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติและกระบวนการทางกฎหมายด้านการปฏิบัติ

1. ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อใช้ในการประปา

ปัญหาการขาดแคลนน้ำของการประปาส่วนภูมิภาค เป็นผลกระทบจากแหล่งน้ำตามธรรมชาติ และแหล่งน้ำที่ได้พัฒนาโดยหน่วยงานอื่น ในส่วนของแหล่งน้ำตามธรรมชาตินั้นเกิดจากป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลายลงเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการบุกรุกพื้นที่เพื่อทำการเกษตร การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การเผาป่า การใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมบริเวณต้นน้ำลำธาร ทำให้ความสมบูรณ์ของธรรมชาติถูกทำลายลง ป่าต้นน้ำลำธารไม่สามารถให้น้ำได้อย่างสม่ำเสมอส่งผลให้ปริมาณน้ำตามธรรมชาติลดน้อยลง สำหรับแหล่งน้ำที่ได้ทำการพัฒนาโดยหน่วยงานอื่น

⁴ ธวัช วิชัยดิษฐ์. (2537, 23 กุมภาพันธ์). “การใช้และอนุรักษ์น้ำ ปัญหาในทางปฏิบัติและ แนวทางแก้ไข โดยการปรับปรุงตัวบทกฎหมายและการจัดทำกฎหมายแม่บท.” วารสารการประปานครหลวง. หน้า 261.

เช่น โครงการชลประทานของกรมชลประทาน และโครงการเขื่อนเก็บกักน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น การพัฒนาที่ผ่านมาในอดีตไม่ได้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เพื่อการประปาส่วนใหญ่เป็นการวางแผนพัฒนาเพื่อการเกษตรและการพลังงานไฟฟ้าเป็นหลัก ดังนั้นในการประสานงานของการประปาส่วนภูมิภาคกับหน่วยงานดังกล่าว การประปาฯ จะได้รับการจัดสรรน้ำในปริมาณที่แน่นอน และเมื่อมีการขยายตัวของชุมชนซึ่งทำให้การประปาฯ ต้องขยายกำลังผลิตเพิ่มขึ้น การประปาฯ ก็จำเป็นต้องพัฒนาแหล่งน้ำดิบขึ้นเอง ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสูง และการจัดหาที่ดินเพื่อขุดสระเก็บน้ำก็ทำได้ยากขึ้น และที่ดินก็มีราคาแพงขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำของการประปา

2. ปัญหาคุณภาพน้ำเสื่อมโทรม

ปัญหาน้ำเสียในแหล่งน้ำธรรมชาติเกิดจากการประกอบกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์บริเวณพื้นที่ต้นน้ำลำธารตอนบน เช่น การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม การใช้น้ำของครัวเรือน เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมการทิ้งสิ่งของ ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำทิ้งประเภทต่างๆ จากบ้านเรือน น้ำทิ้งจากการเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำมากเกินไปจนเกินกว่าแหล่งน้ำนั้นจะสามารถรองรับและลดความสกปรกตามธรรมชาติได้ ทำให้เกิดความเน่าเสียในแหล่งน้ำขึ้น เช่น การเน่าเสียของแม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำเจ้าพระยา และเมื่อเร็ว ๆ นี้ ก็ได้เกิดวิกฤตการณ์ปัญหาน้ำเน่าเสียขึ้นอย่างรุนแรงในลำน้ำพอง และลำน้ำชี ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดความระมัดระวังและขาดการสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมของโรงงานน้ำตาล ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อระบบนิเวศน์วิทยาและสิ่งมีชีวิตในน้ำ ประชาชนต้องขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ธุรกิจที่ต้องอาศัยน้ำได้รับผลกระทบรวมทั้งความเสียหายของอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตน้ำประปา ซึ่งนับว่าเป็นความเสียหายอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้ การพัฒนาวิธีการทางการเกษตรเพื่อเร่งรัดผลผลิตทำให้มีการใช้ปุ๋ยเคมี หรือยากำจัดศัตรูพืชประเภทต่างๆ อย่างมากมาย และขาดความระมัดระวัง ทำให้เกิดสารพิษตกค้างในพืช ผักผลไม้ และแหล่งน้ำ หากมีของเสียถูกระบายออกสู่แหล่งน้ำธรรมชาติมากเกินไปที่ธรรมชาติจะรองรับได้ ก็ย่อมทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำในที่สุด การปรับปรุงคุณภาพน้ำที่มีความเสื่อมโทรมดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงคุณภาพน้ำให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานของการผลิตน้ำประปา ซึ่งต้องลงทุนสูงและในบางครั้งอาจไม่คุ้มค่าลงทุนถ้าแหล่งน้ำมีคุณภาพเสื่อมโทรมมาก

ด้านกฎหมาย

การดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ลักษณะของอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป มีดังนี้

1. การสำรวจ การจัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบให้อยู่ในดุลยพินิจและความสามารถในการประปาที่จะดำเนินการให้บรรลुวัตถุประสงค์ โดยในรายละเอียดของกฎหมายไม่ได้ระบุว่าการประปาจะต้องดำเนินการอย่างไร

2. การสร้าง บำรุงรักษา ระบบการส่งน้ำและการจำหน่ายน้ำประปา กฎหมายได้ให้อำนาจของพนักงานการประปาที่จะเข้าไปใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดไว้เพื่อวัตถุประสงค์ตามข้อ 1 พร้อมทั้งมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด เพื่อตรวจหรือซ่อมแซมระบบจำหน่ายน้ำ มีอำนาจในการเดินท่อน้ำ ติดตั้งอุปกรณ์ผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ โดยจ่ายค่าตอบแทนซึ่งหากผู้ใดขัดขวางการกระทำตามหน้าที่ของการประปาและพนักงานดังกล่าวจะมีโทษทางอาญา

จากลักษณะอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขมลพิษอันเกิดจากการใช้น้ำของครัวเรือนและชุมชนที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำที่ใช้เพื่อการผลิตน้ำประปา แต่ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการทางกฎหมาย ก็คือ

1. การขาดเอกภาพของกฎหมายในการบังคับใช้

มาตรการควบคุมและป้องกันที่เฉียบขาดที่สุดก็คือ การใช้อำนาจในทางกฎหมาย ในขณะที่การขอความร่วมมือโดยการปลูกฝังจิตสำนึกนั้นต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่า แต่สภาพของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นยังขาดเอกภาพ ก่อให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมาย การบังคับใช้ยังไม่ครอบคลุมในทุกกรณี การที่มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องเดียวกันเป็นจำนวนมาก ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตาม และผู้บังคับใช้ก็เกิดความสับสนได้ว่าควรจะใช้กฎหมายฉบับใด บังคับใช้แก่กรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้น และกรณีที่มีการทำความผิดเกิดขึ้น ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในการเข้ามาจัดการกับปัญหา เนื่องจากต้องเสียเวลาในการวินิจฉัยและตีความว่า กรณีที่เกิดขึ้นเข้าข่ายกฎหมายฉบับใดทำให้ขาดความฉับไวในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ น้ำเน่าเสียในลำน้ำชีก็เช่นกัน กว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเข้ามาจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ก็กลายเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากขึ้นจนยากต่อการแก้ไข และในส่วนของการประปาส่วนภูมิภาคเองก็ต้องอาศัยกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่ พ.ร.บ.การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาดำเนินการกับผู้กระทำ

ให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพน้ำและเครื่องมืออุปกรณ์ของการประปาฯ นั่นก็คือการอาศัยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 228 มาบังคับใช้ ซึ่งมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำให้เกิดการขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับมาจัดการกับปัญหาที่เป็นเรื่องเดียวกันย่อมก่อให้เกิดความล่าช้า และไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงาน

2. ความล้าสมัยของกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยน้ำที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ประกาศใช้มากกว่า 50 – 60 ปี โดยมีได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติที่ว่าด้วยการใช้น้ำให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน แต่เดิมสังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมขนาดเล็กที่ยังไม่มีการพัฒนามากนักและแหล่งน้ำก็มีความอุดมสมบูรณ์ จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาการใช้น้ำเช่นในปัจจุบัน ซึ่งปัจจุบันสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไป มีการพัฒนาทางการเกษตร และการขยายตัวของอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม ประชากรมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทำให้มีความต้องการด้านสาธารณูปโภคมากขึ้น รวมถึงการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ทำให้เกิดความแออัด ตัวเมืองขยายไม่ทันสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อการดำรงชีวิตไม่สามารถรองรับความต้องการของประชาชนได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความต้องการใช้น้ำเพิ่มมากขึ้น และมีการปล่อยของเสียลงในน้ำเพิ่มขึ้นด้วย ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในส่วนต่างๆ และปัญหาน้ำเน่าเสีย ในขณะที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันย่อมทำให้การบังคับใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

จากลักษณะของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขาดแคลนหรือความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ จะเห็นได้ว่าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากการขาดความสำนึกในการดูแลรักษาทรัพยากรแหล่งน้ำ และการขาดมาตรการควบคุมบุคคลที่ขาดความสำนึกอย่างได้ผล หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถดำเนินการได้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากการขาดกฎหมายหลักที่ทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม ทำให้เกิดความสับสนและความล่าช้าในการดำเนินงาน รวมทั้งขาดองค์กรกลางเพื่อวางนโยบายทั่วไปที่ทุกหน่วยงานจะต้องเดินตาม และทำหน้าที่ประสานงานในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

3. แนวทางแก้ไขโดยการปรับปรุงกฎหมาย

เพื่อให้การพัฒนา การบริหารและการจัดการใช้น้ำ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสนใจต่อการปรับปรุงแก้ไขและประมวลกฎหมายน้ำให้เกิดขึ้นเป็นหลักปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นตัวแทนของหน่วยงานในการเข้ามาดำเนินการรวบรวมกฎหมาย

เกี่ยวข้องเพื่อการศึกษา และปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ ให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน จากนั้นจึงประมวลเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับใช้เป็นหลักปฏิบัติ ในขณะเดียวกัน ก็จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล การปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทของหน่วยงาน และผู้ใช้น้ำด้วยเพื่อให้มีการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

3.2.3 ประเภทและการผลิตน้ำประปา

เนื่องจากน้ำดิบที่มีอยู่ในธรรมชาติ ส่วนใหญ่มีคุณภาพไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคโดยตรง เพราะอาจมีสารพิษหรือเชื้อโรคต่างๆ ปะปนอยู่ ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดโรคและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ใช้น้ำ ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงคุณภาพน้ำให้สะอาดปลอดภัยก่อนที่จะนำมาอุปโภคบริโภค

วิธีการปรับปรุงคุณภาพน้ำเพื่อสนองความต้องการของชุมชนใหญ่ๆ มักมีการก่อสร้างระบบประปาเพื่อผลิตน้ำที่สะอาดและปลอดภัยก่อนส่งไปถึงมือผู้ใช้น้ำ องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการทำระบบน้ำประปาไว้ 3 ประการ คือ

1. ผลิตน้ำที่สะอาดเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคได้อย่างปลอดภัย
2. ผลิตน้ำให้เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้น้ำ
3. ใช้ต้นทุนในการผลิตน้ำต่ำ

ระบบผลิตน้ำประปาสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ตามลักษณะของแหล่งน้ำดิบ คือ

1. ระบบประปาน้ำผิวดิน (Surface water supply) ได้แก่ระบบประปาที่ใช้แหล่งน้ำผิวดินในการผลิต เช่น น้ำจากแม่น้ำ คลอง หนอง บึง และอ่างเก็บน้ำ ระบบประปาดังกล่าวจะมีขั้นตอนในการผลิตน้ำซับซ้อนและยุ่งยาก เนื่องจากมีสิ่งสกปรกเจือปนในน้ำมาก ซึ่งทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการผลิตน้ำสูง
2. ระบบประปาน้ำบาดาล (Ground water supply) ได้แก่ระบบประปาที่ใช้น้ำจากบ่อน้ำบาดาลในการผลิต ระบบประปาส่วนใหญ่จะมีขั้นตอนในการผลิตมากกว่า ทำให้เสียค่าใช้จ่ายถูก เพราะน้ำบาดาลมีคุณภาพดีกว่าน้ำผิวดิน นอกเสียจากน้ำบาดาลจะมีสารที่ไม่ต้องการเจือปนสูง อาจต้องมีการเพิ่มขั้นตอนในการกำจัดมากขึ้น

⁵ ชูติมน ประมูลมาก. (2545). ปัจจัยในการกำหนดอุปสงค์น้ำประปา ประเภทที่อยู่อาศัย กรณีศึกษาสำนักงานประปาเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี. หน้า 49.

3.2.4 มาตรฐานคุณภาพน้ำบริโภค

คุณภาพน้ำสำหรับการอุปโภคบริโภค มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เนื่องจากน้ำสามารถเป็นพาหะนำเชื้อโรคเข้าสู่ร่างกายของมนุษย์ได้ น้ำสะอาดจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น และต้องการของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนใหญ่ๆ ซึ่งมักจะไม่มีแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีน้ำสะอาดคุณภาพดี นอกจากนี้ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ที่ถูกระบายลงสู่แหล่งน้ำเป็นบ่อเกิดของสารพิษและโรคภัยต่างๆ ที่เจือปนอยู่ในน้ำที่มีผลกระทบต่อมนุษย์⁶

3.2.5 ค่าใช้จ่ายสำหรับการผลิตน้ำประปา

ค่าใช้จ่ายสำหรับการผลิตน้ำประปาแปรผันตามสภาพและขนาดของชุมชน สภาพและชนิดของแหล่งน้ำ คุณภาพของน้ำดิบ ระบบการนำน้ำดิบสู่โรงผลิตน้ำประปา วิธีการทำน้ำให้สะอาดและระบบการแจกจ่ายน้ำประปา ค่าใช้จ่ายสำหรับกิจการประปาจำแนกได้ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานและการบำรุงรักษา เช่น เงินเดือนพนักงาน ค่าไฟฟ้าสำหรับการสูบน้ำ ค่าสารเคมี ค่าใช้จ่ายสำหรับการซ่อมแซมเครื่องจักรอุปกรณ์และท่อประปาต่างๆ ค่าใช้จ่ายบำรุงรักษาคลอส่งน้ำ เป็นต้น
2. ค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้าง ได้แก่ การลงทุนก่อสร้าง อ่างเก็บน้ำ คลอส่งน้ำ สถานีสูบน้ำ ระบบการผลิต ระบบการแจกจ่ายน้ำ ฯลฯ

ในขณะที่เริ่มดำเนินการ หรือขายกิจการประปาในชุมชน ค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างนำมาคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อปีตลอดอายุโครงการ ในกรณีที่เงินใช้ลงทุนเป็นเงินกู้จากสถาบันการเงินต่างๆ ดอกเบี้ยที่จะต้องชำระทุกๆ ปีจะต้องนำมารวมเป็นค่าใช้จ่ายด้วย นอกจากนี้การดำเนินการประปาดังกล่าวได้ส่วนหนึ่งเพื่อนำมาเป็นเงินทุนสำรองสำหรับการเปลี่ยนอุปกรณ์และขยายกิจการและมักนำมาคำนวณเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายสำหรับการผลิตน้ำประปาทั้งหมด

3.2.6 วิธีการกำหนดอัตราค่าน้ำประปา

การกำหนดอัตราค่าน้ำประปาเพื่อจัดเก็บจากผู้บริโภคเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดของขบวนการดำเนินงานกิจการน้ำประปา เนื่องจากกิจการน้ำประปาจะต้องมีรายได้เพื่อนำมาใช้บำรุงรักษาปรับปรุงและขยายการดำเนินงานทั้งแหล่งน้ำ ระบบการส่งน้ำดิบ ระบบการผลิตน้ำประปา และระบบการแจกจ่ายน้ำประปา ให้มีปริมาณเพียงพอและคุณภาพดีไปยังผู้บริโภค แต่ในขณะเดียวกัน

⁶ สมบูรณ์ ฤวิระ. (2530). เศรษฐศาสตร์วิศวกรรมทรัพยากรน้ำ. หน้า 157.

กิจการน้ำประปาเป็นกิจการสาธารณูปโภคและต้องกำหนดค่าน้ำประปาให้ต่ำที่สุด อัตราค่าน้ำประปาจึงต้องกำหนดโดยคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน วิธีการกำหนดค่าน้ำประปาที่นิยมใช้สำหรับชุมชนที่ไม่ได้ติดตั้งมาตรวัดน้ำ และไม่ทราบปริมาณน้ำที่ผู้บริโภคแต่ละรายใช้ได้แก่

1. ค่าน้ำคงที่ การจัดเก็บค่าน้ำวิธีนี้มักใช้ในชุมชนขนาดเล็กและค่าน้ำจากผู้บริโภคแต่ละรายเท่ากัน
2. ค่าน้ำไม่คงที่ ค่าน้ำที่จัดเก็บจากผู้บริโภคแต่ละรายตามวิธีนี้ คำนวณจากราคาทรัพย์สินและขนาดของอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ บ้านเรือน อาคาร ที่ดิน ฯลฯ ของผู้บริโภค

3.2.7 ต้นทุนค่าน้ำประปา

ขึ้นอยู่กับระดับน้ำสูงต่ำในแต่ละพื้นที่ หมายความว่า สามารถที่จะจัดหาทรัพยากรน้ำนั้นมาน้อยเพียงใดในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญ การจัดการพัฒนาทรัพยากรน้ำนั้น จะมีต้นทุนในการลงทุนและดำเนินการค่อนข้างสูงในการนำมาผลิตเป็นน้ำประปา อันประกอบไปด้วยการผลิตที่ซับซ้อนทางด้านวิศวกรรม การลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำ ก่อสร้างท่อประปา โรงกรองน้ำต่างๆ เป็นต้น⁷

การดำเนินกิจการต่างๆ มีผลต่อต้นทุนการจัดเก็บค่าน้ำประปาในแต่ละครั้งที่เพิ่มขึ้น ทำให้ต้นทุนในการผลิตน้ำประปาสูงขึ้นตามไปด้วย ราคาน้ำประปาก็ต้องสูงขึ้นไปด้วยให้สอดคล้องกับต้นทุนที่ผันแปรไป การจะเพิ่มอัตราค่าน้ำประปานั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ทำให้ราคาค่าน้ำประปาที่จัดเก็บกับผู้ใช้น้ำล่าช้า และไม่สะท้อนราคาที่แท้จริง⁸ ประกอบกับกิจการน้ำประปาเป็นกิจการสาธารณูปโภคจะต้องกำหนดราคาค่าน้ำประปาให้ต่ำสุด ทำให้การประปาส่วนภูมิภาคประสบภาวะการขาดทุนในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้ภาครัฐไม่สามารถแบกภาระทางด้านรายจ่ายได้อีกต่อไป จึงต้องการปรับลดงบประมาณช่วยเหลือด้านต่างๆ ลง โดยมีนโยบายเร่งด่วน แปรรูปรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค ให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนชดเชยเงินช่วยเหลือจากภาครัฐ รองรับการลงทุนเพิ่มขึ้นจากความต้องการใช้น้ำของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคต

⁷ ชูติมน ประมูลมาก. เล่มเดิม. หน้า 63.

⁸ ชูจิตต์ กิตติสุนทร. เล่มเดิม. หน้า 4.

อีกแนวทางหนึ่งที่จะลดภาระการขาดทุน การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องบริหารในกรอบความคิดใหม่จะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในทุกๆ เรื่องในองค์กร เพื่อลดภาระการขาดทุน และพัฒนาให้การประปาส่วนภูมิภาคเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในอนาคต ไม่ต้องพึ่งพางบประมาณภาครัฐต่อไป

3.3 ความจำเป็นในการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค

จากการที่ประเทศไทยเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลให้การประปาส่วนภูมิภาคต้องประสบกับภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลา 4 ปี นับตั้งแต่ปี 2541 ขาดทุน 463 ล้านบาท ปี 2542 ขาดทุน 678 ล้านบาท ปี 2543 ขาดทุน 494 ล้านบาท และปี 2544 ขาดทุน 63 ล้านบาท คณะผู้บริหารจึงได้ร่วมกันวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยการปรับวิธีการบริหารเพื่อรองรับวิกฤตที่เกิดขึ้น และปรับทรัพยากรให้ใช้พัฒนาไปอย่างถูกต้อง ได้ผล และมีความต่อเนื่องยาวนาน

หลักการบริหารงานให้ประสบความสำเร็จในปี 2546

การประปาส่วนภูมิภาคจึงได้นำหลักการบริหารจัดการแบบ 4 M ประกอบด้วย การบริหารบุคลากร (Man) การจัดการองค์กร (Management) การบริหารด้านการเงิน (Money) และการบริหารด้านทรัพย์สิน (Material) มาวิเคราะห์หาจุดเด่นจุดด้อย เพื่อกำหนดเป็นมาตรการปรับปรุงแต่ละด้านให้ดีขึ้น เช่น มาตรการพัฒนาบุคลากร มาตรการปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร โดยจัดให้มีโครงการเกษียณงานก่อนกำหนดตามคำเรียกร้องของพนักงาน มาตรการเร่งเพิ่มรายได้ในสำนักงานประปาที่ยังมีกำลังผลิตเพียงพอด้วยการจัดกิจกรรมทางการตลาดเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำจำหน่าย มาตรการลดดอกเบี้ยจ่ายด้วยการออกพันธบัตร กปภ. เพื่อนำเงินมาชำระคืนหนี้เงินกู้ต่างประเทศ และเพื่อขจัดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน มาตรการปรับปรุงเปลี่ยนท่อประปาที่เก่าหมดอายุการใช้งานเพื่อลดอัตราน้ำสูญเสีย พร้อมประกาศเป็นพื้นที่น้ำประปาดื่มได้ โดยร่วมมือกับกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข และมาตรการปรับโครงสร้างองค์กรซึ่งแบ่งการบริหารงานเป็น 5 ภาค เพื่อรองรับการบริหารงานแบบบูรณาการตามแนวความคิดของ CEO ภายใต้การทำงานเชิงธุรกิจเอกชน ซึ่งเน้นความพึงพอใจของลูกค้าตลอดจนการเอื้อให้กลไกการบริหารสามารถแก้ไขปัญหาในทุกระบบได้อย่างคล่องตัวและฉับไวขึ้น

ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่การประปาส่วนภูมิภาคใช้ในการเชื่อมต่อมาตรการต่างๆ ข้างต้นให้บรรลุผลสำเร็จ คือ ความสมัครสมานสามัคคีในหมู่พนักงาน ซึ่งได้มีส่วนร่วมรับรู้ปัญหาและจุดมุ่งหมายขององค์กรอย่างต่อเนื่องโดยวิธีสื่อสารในรูปแบบต่างๆ ทำให้การปฏิบัติงานของแต่ละสำนักงานประปาที่กระจายกระจายสาขาทั่วประเทศ สามารถดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน

จากการดำเนินงานดังกล่าว ส่งผลให้การประปาส่วนภูมิภาคลดการขาดทุนโดยขยับมามีกำไร 277 ล้านบาทในปี 2545 และกำไร 380 ล้านบาทในปี 2546 นับเป็นการพลิกฟื้นสถานการณ์ขาดทุนเป็นกำไรจากการบริหารจัดการที่นำพาให้การประปาส่วนภูมิภาคสามารถฝ่าวิกฤตและก้าวสู่วิสัยทัศน์ “การประปาส่วนภูมิภาคจะเป็นองค์กรชั้นนำเพื่อปวงชน ที่ให้บริการน้ำประปาอย่างมีคุณภาพ ทั้งถึง และได้มาตรฐาน”⁹

เนื่องจากในปัจจุบันรัฐจำเป็นต้องลดบทบาทให้การบริการสาธารณะลงจึงได้ให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคโดยมีเหตุผล ดังนี้

(1) เพื่อให้ภาวะเศรษฐกิจดำเนินได้โดยเสรี การประกอบกิจการแบบรัฐวิสาหกิจที่มีการผูกขาดการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนจะเห็นการให้โอกาสแก่ผู้บริโภคนในการเลือกบริโภคหรือเลือกโอกาสในการลงทุนได้ตามที่ความต้องการอันเป็นการส่งเสริมเสรีภาพในการลงทุนและความเป็นเจ้าของกิจการให้แพร่หลายออกไป

(2) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตในระบบเศรษฐกิจ การที่ธุรกิจดำเนินไปได้อย่างเสรี จะทำให้เกิดการแข่งขัน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจไม่ว่าการค้าหรือการบริการโดยมีผลกำไรเป็นรางวัลจูงใจแก่ผู้ประกอบการที่มีความสามารถ ในขณะเดียวกันกิจการที่ไม่มีประสิทธิภาพก็จะล้มละลายหรือถูกครอบงำไป และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่กิจการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดการแข่งขันกับเอกชนได้ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

(3) เพื่อลดภาระหนี้หรืองบประมาณในการพัฒนากิจการของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจโดยทั่วๆ ไปจัดตั้งขึ้นมาโดยใช้งบประมาณของแผ่นดินเป็นหลัก เมื่อได้แปรสภาพไปแล้วรัฐบาลก็ไม่ต้องเป็นภาระคอยค้ำประกันหนี้ หรือเงินกู้ต่างๆ ในการสนับสนุนรัฐวิสาหกิจ และนอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ทำให้รัฐบาลได้เงินไปใช้ในการพัฒนาโครงการที่สำคัญๆ ของประเทศในด้านอื่นๆ ไม่ต้องคอยให้งบประมาณในการสนับสนุนอีกต่อไป

(4) เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลง พันธกรณีที่ได้ตกลงไว้กับสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย และธนาคารโลก ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติในวันที่ 1 เมษายน 2540 ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนและดำเนินการทางด้าน

⁹ รายงานประจำปี 2546 ของการประปาส่วนภูมิภาค การประปาเพื่อประชาชน. หน้า 89.

โครงสร้างพื้นฐานและบริการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อลดภาระทางด้านงบประมาณแผ่นดินและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) และเป็นการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของรัฐ ดังนี้

เพื่อความชัดเจนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของรัฐกับสังคม จึงสมควรจัดแบ่งกลุ่มกิจกรรมในสังคมออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

ก) กลุ่มกิจกรรมที่รัฐยังต้องมีบทบาทนำเป็นด้านหลัก และจำเป็นจะต้องใช้ทรัพยากรทั้งกำลังคนและกำลังเงิน เพื่อดำเนินกิจกรรมขั้นพื้นฐานเหล่านั้น

ข) กลุ่มกิจกรรมที่รัฐมีบทบาทร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาชน ในสัดส่วนที่มาก-น้อยตามความเหมาะสมของกิจกรรมเหล่านั้น ทั้งนี้บทบาททางด้านการบริหารและการจัดการของภาครัฐจะลดลงไปเรื่อยๆ

ค) กลุ่มกิจกรรมที่รัฐไม่ควรมีการกิจที่จะต้องใช้ทรัพยากรลงไปกระทำเลย เพราะภาคเอกชน และ/หรือภาคประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นได้เอง

วัตถุประสงค์ในการจัดกลุ่มกิจกรรมในข้อ ข และ ค ก็เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาประเทศ

การให้ภาคเอกชนและองค์กรประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการกิจของรัฐมิได้หลายรูปแบบและหลายสัดส่วนมาก-น้อยระหว่างบทบาทอำนาจรัฐกับเอกชน และองค์กรประชาชน ซึ่งแล้วแต่รูปแบบของการมีส่วนร่วม¹⁰

โครงการเอกชนร่วมลงทุน

ณ วันที่ 30 กันยายน 2545 การประกาศส่วนภูมิภาคมีสัญญาให้เอกชนร่วมลงทุน รวม 8 โครงการ¹¹ ดังต่อไปนี้

1. โครงการให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคในเขตปทุมธานี และรังสิต
2. โครงการให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคในจังหวัดราชบุรีและสมุทรสงคราม
3. โครงการสัญญาซื้อขายน้ำประปาเพื่อสำนักงานประปาภูเก็ต
4. โครงการให้สิทธิเช่าบริหารและดำเนินการระบบประปาสตึบ

¹⁰ ชัยอนันต์ สมทวณิช. (2538). 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. หน้า 160.

¹¹ รายงานประจำปี 2545 ของการประปาส่วนภูมิภาค. หน้า 60.

5. โครงการสัญญาซื้อขายน้ำประปาเพื่อขายให้แก่สำนักงานประปาในจังหวัดนครปฐมและจังหวัดสมุทรสาคร

6. สำนักงานประปานครสวรรค์
7. สำนักงานประปาฉะเชิงเทรา
8. สำนักงานประปาบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา

รูปแบบของสัญญาสัมปทาน

สัญญาสัมปทานมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งจะขอกล่าวถึงเฉพาะรูปแบบที่กำหนดให้ทรัพย์สินในโครงการตกเป็นของรัฐ โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

1. ประเภท BTO (Build-Transfer-Operate) รูปแบบนี้เอกชนซึ่งเป็นผู้ลงทุนจะต้องดำเนินการจัดหาเงินทุนและก่อสร้างวัตถุ ตลอดจนอุปกรณ์ต่างๆ ในโครงการและเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จเอกชนผู้ลงทุนจะต้องโอนสินทรัพย์ที่ก่อสร้างทั้งหมด รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่เอกชนผู้ลงทุนยังคงมีสิทธิดำเนินการบริหารโดยใช้ทรัพย์สินดังกล่าวต่อไปจนครบระยะเวลาตามสัญญา

2. ประเภท BOT (Build- Operate- Transfer) รูปแบบนี้เอกชนผู้ลงทุนจะจัดหาแหล่งเงินทุนก่อสร้างอาคารวัตถุและอุปกรณ์ต่างๆ ในโครงการ และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จเอกชนผู้ลงทุนจะยังคงถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการและเอกชนยังคงดำเนินการบริหารจัดการกับทรัพย์สินต่อไปได้จนครบอายุสัญญาแล้วจึงโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เอกชนผู้ลงทุนก่อสร้างทั้งหมดให้กับภาครัฐ เช่น โครงการเอกชนร่วมลงทุนปรับปรุงขยายการประปาปทุมธานี-รังสิต ได้กำหนดให้เอกชนผู้ลงทุนต้องโอนกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินในโครงการซึ่งอยู่ในสภาพที่ดีให้การประปาส่วนภูมิภาคเมื่อสิ้นสุดโครงการ

3. ประเภท BOO (Build-Own-Operate) รูปแบบนี้เอกชนผู้ลงทุนจะจัดหาแหล่งเงินทุนก่อสร้างอาคารวัตถุและอุปกรณ์ต่างๆ ในโครงการ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วเอกชนผู้ลงทุนจะคงเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารงานต่อไปจนครบอายุสัญญา โดยไม่มีการโอนทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐ¹²

¹² ธีรรัตน์ ทวีพัฒนานนท์. (2546). การแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม ศึกษาเฉพาะกรณีของบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน). หน้า 20.

3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค

3.4.1 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่ร่างกำเนิดกิจการการประปาส่วนภูมิภาค การจัดตั้ง ทุน ทนสำรอง ให้มีคณะกรรมการและผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาคในการเข้าสู่ตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง วาระ ในการดำรงตำแหน่งของแต่ละตำแหน่ง การสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา การร้องทุกข์ และการสงเคราะห์ต่างๆ หากพนักงานหรือลูกจ้างของการประปา ส่วนภูมิภาคไม่ได้รับความเป็นธรรม ตลอดจนงานการเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ การประปา ส่วนภูมิภาคต้องทำงานประมาณประจำปีโดยแยกงบลงทุนและงบทำการ หากรายได้ไม่เพียงพอ รัฐบาลพึงจ่ายให้แก่ที่จำเป็น ส่วนการกำกับและควบคุมนั้น รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค เพื่อการที่จะสั่งให้การประปาส่วนภูมิภาคที่ขัดต่อนโยบาย ของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้ รวมไปถึง การกำหนดอัตราจำหน่ายน้ำประปา การกู้ยืมเงิน ออกพันธบัตร จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ การถือหุ้น หรือเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจ ของการประปาส่วนภูมิภาค

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 แล้วก็ยังเปิด โอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาเป็นหุ้นส่วนดำเนินการได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ ดังนี้

1. ลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ซึ่งมีวงเงินเกินห้าล้านบาท
2. กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาท
3. ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
4. จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินห้าแสนบาท
5. จำหน่ายทรัพย์สินอันมีราคาเกินหนึ่งแสนบาทจากบัญชีเป็นสูญ
6. กำหนดอัตราราคาจำหน่ายน้ำประปา¹³

¹³ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522, มาตรา 48.

3.4.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน กระบวนการดำเนินการกำกับดูแลและติดตามผลอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้อยู่ในการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียวอีกต่อไป¹⁴ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญดังต่อไปนี้ คือ หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ต้องการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าด้วยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การอนุญาต การให้สัมปทาน การให้สิทธิหรือวิธีการอื่นใด จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมายนี้กำหนด คือ

ก. เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยละเอียดตามประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัดในกรณีโครงการมีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา ซึ่งที่ปรึกษาจะต้องทำรายงานอีกฉบับตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด และสาระสำคัญอื่นๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควรเพื่อที่หน่วยงานเจ้าของโครงการจะได้ส่งรายงานนี้ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

ข. เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดได้รับผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการจากหน่วยงานเจ้าของโครงการแล้ว จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) โครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณา หาก สศช. พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ หาก สศช. ไม่เห็นด้วยกับโครงการให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ สศช. ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสิน โดยต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ ตามที่ สศช. กำหนด และข้อมูลอื่นตามที่เจ้าของโครงการเห็นสมควร

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. หน้า 66.

(2) โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับโครงการให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ แต่ถ้าหากกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจ โดยต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ ตามที่ สสช. กำหนด และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

ก. เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องร่างประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญาพิจารณาเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการและพิจารณาคำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโครงการตามที่เห็นสมควร

ง. เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการคัดเลือกเอกชนให้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการโดยวิธีการประมูล แต่หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการประมูลและหน่วยงานเจ้าของโครงการก็เห็นชอบด้วย ให้รายงานต่อ สสช. และกระทรวงการคลัง ถ้าทั้งสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วย ก็เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่ถ้าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการข้างต้น ให้ทำบันทึกความเห็นเสนอ สสช. และกระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณา ถ้าสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วย หรือมีความเห็นไม่ตรงกันให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยวิธีประมูล

จ. หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอให้คณะกรรมการคัดเลือกเอกชนเพื่อเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามที่ผู้เสนอเข้ามา ในกรณีที่มียกเงินหรือทรัพย์สินเกินกว่าห้าพันล้านบาทที่ปรึกษาตามข้อ ก. จะต้องร่างขอบเขตของโครงการและทำความเข้าใจประเมินการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการนั้นด้วย แต่เมื่อมีการประกาศเชิญชวนแล้วไม่มีผู้เสนอเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ให้ยกเลิกการประกาศเชิญชวนเพื่อดำเนินการใหม่หากมีผู้เสนอเพียงรายเดียวหรือหลายราย แต่มีเพียงรายเดียวที่เสนอถูกต้องตามรายการในเอกสารตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หากเห็นว่ารัฐจะได้ประโยชน์ หน่วยงานเจ้าของโครงการก็ดำเนินการต่อไปได้

ฉ. คณะกรรมการมีหน้าที่เสนอผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผลประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมด ต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 90 วันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนความเห็นเสร็จแล้ว จึงนำผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

ซ. ก่อนลงนามในสัญญา ต้องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินงานก่อน

ช. เมื่อลงนามในสัญญาแล้วหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดทำหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญารายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบโดยระยะเวลาที่จะต้องรายงานให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 6 เดือนต่อครั้งในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อผูกพันของสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้ว ให้แทนกระทรวงการคลังที่อยู่ในคณะกรรมการประสานงานทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

3.4.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายที่เตรียมความพร้อมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ โดยวิธีการซื้อกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งมีระบบสำคัญดังนี้ คือ การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้สำหรับการจำหน่ายได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกิน 5 แสนบาท
2. หุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลไม่เกิน 5 แสนบาทแต่การจำหน่ายจะเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจหรือ

3. การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่าเป็นปัญหาด้านนโยบาย
4. มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ให้ความเห็นในวิธีการจำหน่ายหุ้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ ให้ความเห็นในเรื่องราคาที่จะจำหน่ายโดยคำนึงความมั่นคงฐานะการเงินประสิทธิภาพในการหากำไรและเวลาที่จะจำหน่าย และให้ความเห็นเรื่องอื่นๆ แล้วแต่กรณี เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ให้

เสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังตกลงกันประการใด ให้กระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการต่อไป

5. ในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังตกลงกันไม่ได้หรือในกรณีที่กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกินกว่า 5 ล้านบาท หรือราคาจำหน่ายเกินกว่า 5 ล้านบาท ให้กระทรวงเจ้าสังกัดเสนอขอมติคณะรัฐมนตรี

3.4.4 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535

ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการซื้อหุ้นและจำหน่ายหุ้นโดยส่วนราชการไว้ดังนี้

ก. การซื้อหุ้นนิติบุคคล ให้ซื้อหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) หุ้นเพื่อดำรงสัดส่วนร้อยละ 70 ในกรณีที่มีเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันคงค้างอยู่หรือมีเงินให้กู้ต่อ

(2) หุ้นเพิ่มทุนตามสิทธิในกรณีที่เป็สิทธิให้ผู้ถือหุ้นเดิม

(3) หุ้นนิติบุคคลที่รัฐบาลมีนโยบายให้ร่วมทุน

(4) หุ้นในนิติบุคคลที่ทำการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

(5) หุ้นในกิจการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ และสอดคล้องกับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข. จำหน่ายหุ้นนิติบุคคล ต้องจำหน่ายเพื่อให้ไปซื้อหุ้นนิติบุคคลอื่น และการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลให้จำหน่ายหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) หุ้นที่รัฐบาลมีนโยบายให้จำหน่าย

(2) หุ้นที่มีอัตราผลตอบแทนต่ำ

(3) หุ้นในกิจการซึ่งไม่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ

การซื้อหุ้นนิติบุคคลที่กล่าวมาอยู่ในอำนาจรัฐมนตรีที่จะให้ความเห็นชอบ แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่การจำหน่ายหุ้นบางกิจการต้องมีการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน คือ

ก. หุ้นของกิจการซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่แต่ผู้เดียว หรือผู้ถือหุ้นแต่ผู้เดียว ยกเว้นผู้ก่อตั้งหรือถือหุ้นอยู่เกินร้อยละ 99.99 ของหุ้นทั้งสิ้น

ข. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของหุ้นทั้งสิ้น

ค. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งสิ้น

ง. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของหุ้นทั้งสิ้น

วิธีการต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดและมาตรการทางกฎหมายที่มีขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. 2540 ล้วนแล้วแต่เป็นความพยายามที่จะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการในรัฐในบางอย่าง ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในวันข้างหน้า

3.4.5 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาสภาวะทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เป็นครั้งร้ายแรงที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยประสบมา ทางรัฐบาลไทยต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ พันธกรณีที่ต้องผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อม เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะจัดเงินรายได้เพื่อชำระหนี้คืนเงินให้แก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary fund หรือ IMF) ทางรัฐบาลไทยได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาโดยได้ให้ความเห็นชอบในปี พ.ศ. 2542

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่จะใช้ในการเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมาจากกฎหมายเฉพาะของรัฐวิสาหกิจนั้นมีหุ้นเป็นของรัฐ มาเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด มีการเปลี่ยนทุนเดิมเป็นทุนของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน¹⁵ ของรัฐวิสาหกิจใด โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน รวมทั้งการลงทุนในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมนั้นดำเนินการอยู่ และทั้งให้มีพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเดิมเหมือนเดิม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจและการลดงบประมาณจากรัฐบาล รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดกำไรเพื่อนำมาพัฒนาองค์กรนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในประเภทที่จะใช้กฎหมายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาใช้ในการแปรรูป คือ ประเภทที่เป็นองค์กรของรัฐ หรือรัฐเป็นเจ้าของ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทอยู่แล้ว ไม่ต้องใช้ในการแปรรูป เพราะมีรูปแบบเป็นบริษัทอยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินี้โดยละเอียดแล้ว ปรากฏว่าไม่ใช่กฎหมายที่บังคับให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องแปรสภาพเป็นบริษัท เมื่อองค์กรรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นแปรสภาพเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว สถานะของบริษัทเหล่านี้ก็ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ตราบดีที่รัฐบาลยังถือหุ้นในบริษัทมากกว่าร้อยละ 50 ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลจำหน่ายหุ้นในบริษัทจนถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 แล้ว สถานภาพก็จะเปลี่ยนเป็นเอกชนเต็มรูปแบบ และในกฎหมายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นี้

¹⁵ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 4.

ยังมีทางปฏิบัติในการแปรสภาพหลายวิธี เช่น เปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจหนึ่งจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด หรือ หลายๆ รัฐวิสาหกิจรวมกันมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวกันหรือหลายบริษัทก็ได้

องค์การที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

1. คณะรัฐมนตรี

รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาว่าจะนำรัฐวิสาหกิจใดๆ ที่พร้อมแปรรูปเข้าพิจารณาอนุมัติ ในหลักการ และแนวทางในการนำทุนทั้งหมดหรือบางส่วนของรัฐวิสาหกิจมาแปรรูปเป็นหุ้นของ บริษัท คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้พิจารณารายละเอียดต่างๆ ที่พร้อมแปรรูป ตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอมา โดยจะต้องได้รับการพิจารณาอีกครั้งจาก คณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะมีการจดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัทต่อไป

2. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

ให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็น ประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 15 คน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ¹⁶

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทาง ให้ดำเนินการนำทุนบางส่วน หรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท
2. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา 21
3. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแล ในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (2)
4. เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
5. กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้
6. ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้
7. พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย¹⁷

¹⁶ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

¹⁷ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 6.

ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะครบองค์ประชุม ให้ประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม และมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ในการประชุมถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมในเรื่องนี้ แต่ถ้ามีประชุมขอให้ผู้นั้นชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นก็ให้ผู้นั้นอยู่ในที่ประชุมได้เพื่อการนั้นเท่านั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ที่ต้องออกจากที่ประชุม¹⁸

นอกจากนี้ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้น หรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษ นอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานตามปกติของนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นไม่ได้ เว้นแต่กรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

3. คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น มีหน้าที่ประเมินราคาหุ้น จำนวนหุ้น กำหนดซื้อบริษัทและโครงสร้างของบริษัท มีอำนาจที่จะซื้อทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในความครอบครองของรัฐหรือควรจะติดไปกับบริษัท หรือส่งกลับคืนกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง พิจารณา

¹⁸ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 14.

แต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น จะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น เสนอ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับ ตำแหน่งดังกล่าว

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับ บริษัทที่จะจัดตั้งโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น¹⁹ ตามหลักการและแนวทาง ที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา 13 (1) ทั้งนี้โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอน ให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
2. กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
3. กำหนดทุนเรือนหุ้น หรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
4. กำหนดชื่อของบริษัท
5. กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชี ในระยะเริ่มแรก
6. จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
7. จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
8. จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขและขุบเล็กรัฐวิสาหกิจ ในกรณี มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
9. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการ นโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟัง ความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (7) และ (8)
10. พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ มอบหมาย

¹⁹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 19.

รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้นจะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นให้เปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์

3.5 ขั้นตอนการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค

ขั้นตอนการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและดำเนินการของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งมีขั้นตอนโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

1. การประปาส่วนภูมิภาค เสนอหลักการและแนวทางนำทุนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้น และจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดต่อกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัด
2. กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบในหลักการ และเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณารายละเอียด
3. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ²⁰ เสนอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการของการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค (เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัด)²¹
4. คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเพื่อรองรับการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค²²
5. คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท²³ จัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ²⁴ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจเสนอให้จัดตั้งบริษัทขึ้นบริษัทเดียว หรือหลายบริษัทก็ได้ และกำหนดให้รวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของ การประปาส่วนภูมิภาคหลายแห่งมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

²⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

²¹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 13.

²² พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 16.

²³ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 16.

²⁴ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 19 และมาตรา 21.

ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตามที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอแล้วในมติของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักการและแนวทางที่ชัดเจนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกำหนดหลักการและแนวทางในการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค และหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดให้มีพันธกิจการบริการสาธารณะ (Public service obligations) ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 ได้เห็นชอบในหลักการและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอให้แปรรูปการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัทเดียวและให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการในเรื่องให้มีองค์กรกำกับดูแลกิจการประปาของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นการชั่วคราว ซึ่งในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่จะต้องพิจารณาและจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามหลักการและแนวทางดังกล่าว ทั้งนี้รายงานเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวให้เปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการแปรรูป และการเปิดเผยรายงานดังกล่าวอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์²⁵

6. คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปัจจุบันได้แก้ไขระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543) อย่างน้อยในหัวข้อต่อไปนี้ (1) กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของการประปาส่วนภูมิภาค ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทการประปาส่วนภูมิภาคและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง (2) พนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ²⁶ พ.ศ. 2542 และ (3) ร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขบเลิกการประปาส่วนภูมิภาคในกรณีที่มีการโอนกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคไปทั้งหมด²⁷

7. คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนำเสนอรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลสรุปจากการฟังความคิดเห็นของประชาชน และการจัดตั้งบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา²⁸

²⁵ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 19.

²⁶ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 26.

²⁷ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 28.

²⁸ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 21.

8. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจนำเสนอรายงานของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพร้อมทั้งข้อแก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเห็นสมควรต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและกำหนดรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้กำกับดูแลนโยบายของบริษัท²⁹

9. คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นหุ้นและให้จัดตั้งบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค³⁰

10. นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ³¹

11. ในวันที่การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท การประปาส่วนภูมิกษานั้นบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคโอนไปเป็นของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค หรือกระทรวงการคลัง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ³²

12. บริษัทการประปาส่วนภูมิภาคจะยังคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจการประปาส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ตามที่จะมีการจำกัดหรือลดตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กล่าวคือ กระทรวงการคลังถือหุ้นในบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคไม่เกินร้อยละ 50³³

13. เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกการประปาส่วนภูมิภาค จึงถือว่าพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคอันเป็นยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา³⁴

14. เมื่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทได้ทำการจัดตั้งบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว กระทรวงการคลังจะมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค โดยให้ถือว่าหุ้นทั้งหมดนั้นเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว³⁵

²⁹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 21 วรรค 2.

³⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 22.

³¹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 22.

³² พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 24.

³³ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 26.

³⁴ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 28.

³⁵ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 22.

ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมิได้ทำการโอนหุ้นที่ถืออยู่ในบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคออกไปให้แก่บุคคลอื่นให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจบัญญัติว่าการดำเนินการของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนผู้ถือหุ้น และจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนถือไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน³⁶

3.6 ปัญหาและข้อจำกัดในการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค

การแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคมีปัญหามากมาย ในปัญหาข้อกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน แต่ในเรื่องนี้ผู้วิจัยจะเน้นศึกษาปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาค ดังนี้

3.6.1 การโอนกิจการ ทรัพย์สิน และหนี้สิน

(1) การโอนกิจการ

โดยบทบัญญัติมาตรา 5 ประกอบมาตรา 8 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจประปา โดยการประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจดำเนินการเพื่อจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่ซึ่งอยู่นอกเขตที่การประปานครหลวงมีอำนาจดำเนินการ แต่การประปาส่วนภูมิภาคอาจดำเนินการจำหน่ายน้ำประปาในเขตที่การประปานครหลวงมีอำนาจดำเนินการได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากการประปานครหลวงแล้ว โดยผลของมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ และโดยผลของมติคณะรัฐมนตรี กิจการดังกล่าวย่อมโอนไปยังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค

³⁶ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 23.

(2) การโอนทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์

จากการตรวจสอบข้อมูลทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะที่ดินที่การประปาส่วนภูมิภาคใช้ประโยชน์ ณ ปัจจุบัน เพื่อโอนทรัพย์สินไปยังบริษัท การประปาส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีประเด็นทางกฎหมาย ดังนี้

1) ที่ดินที่การประปาส่วนภูมิภาคมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยปรากฏชื่อการประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ซื้อในเอกสารสิทธิ ที่ดินดังกล่าวขอมโอนไปเป็นของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค แต่ปรากฏว่าเอกสารสิทธิบางฉบับที่ปรากฏว่าเป็นที่หลวงระบุลักษณะของที่ดินที่โอนให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เนื่องจากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้ร่วมกัน ซึ่งจะโอนแก่กันไม่ได้ เว้นแต่อาศัยกฎหมายเฉพาะ

2) ที่ดินราชพัสดุที่การประปาส่วนภูมิภาคเช่า หรือขอใช้จากกรมธนารักษ์ รวมตลอดถึงที่ดินราชพัสดุที่การประปาส่วนภูมิภาคได้รับโอนสิทธิการใช้จากกรมโยธาธิการ และ กรมอนามัย ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค โดยไม่มีสัญญาเช่าและไม่มีการชำระค่าตอบแทนให้แก่กรมธนารักษ์นั้น การประปาส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการขอสิทธิได้ในหลักการ และโดยผลของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บริษัทการประปาส่วนภูมิภาคย่อมมีสิทธิที่จะใช้ที่ดินราชพัสดุโดยไม่มีค่าตอบแทน บริษัทการประปาส่วนภูมิภาคอาจจะต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์เป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด³⁷ เพราะตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคมีสิทธิใช้โดยไม่มีค่าตอบแทน³⁸ และเมื่อแปรรูปไป สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของการประปาส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคจะสิ้นสุดลง

(3) การโอนหนี้สิน

บทบัญญัติมาตรา 24 แห่ง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้สิทธิ และความรับผิดชอบที่ ทรบ. มีมติโอนไปยังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งถือเป็นการโอนโดยผลของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คู่สัญญาเป็นนิติบุคคลต่างประเทศและใช้กฎหมายต่างประเทศ บังคับกับสัญญา และคู่สัญญามีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่างประเทศนั้นๆ ว่าด้วยการโอนสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ด้วยเหตุนี้แม้ว่าจะเป็นการโอนโดยผลของกฎหมายไทย แต่หากการประปาส่วนภูมิภาคไม่ได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาเช่นเจ้าหนี้ต่างประเทศแล้ว ก็อาจถือ

³⁷ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 24 วรรคท้าย.

³⁸ บัญชีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเสร็จ ที่ 141/2528.

เป็นการผิดข้อสัญญาที่ห้ามการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของการประปาส่วนภูมิภาคในส่วนที่เป็นสาระสำคัญด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่มีสัญญาระบุห้ามไว้อย่างชัดเจน

3.6.2 ปัญหาการโอนสิทธิในใบอนุญาต หนังสืออนุญาตต่างๆ

ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ สิทธิในใบอนุญาตต่างๆ ของการประปาส่วนภูมิภาคจะโอนไปยังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค ณ วันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามรายละเอียดที่คณะกรรมการอนุมัติ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าสิทธิในใบอนุญาตต่างๆ ของการประปาส่วนภูมิภาคจะโอนไปยังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค แต่ก็ต้องดำเนินการในทางทะเบียนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนี้

(1) ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

โรงกรองน้ำ โรงผลิตน้ำ และโรงสูบน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคแต่ละแห่งเป็นโรงงานที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมกันเกินกว่า 5 แรงม้าทั้งสิ้น ซึ่งอยู่ในความหมายของบทนิยามศัพท์คำว่า โรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงานประกอบกับการประปาส่วนภูมิภาคมิใช่ส่วนราชการ อันจะได้รับยกเว้นในการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน การประปาส่วนภูมิภาคจึงไม่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติโรงงาน³⁹

(2) ใบอนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์

ปัจจุบันการประปาส่วนภูมิภาคได้มีการสั่งซื้อและใช้น้ำกากป้องกันก๊าซพิษและคลอรีนเหลว ซึ่งถือเป็นยุทธภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์และการประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ถือใบอนุญาตมีซึ่งยุทธภัณฑ์ตามมาตรา 15 วรรคแรก พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์⁴⁰ ซึ่งอายุของใบอนุญาตจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตแต่ไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาตหรือวันที่ได้รับใบอนุญาตให้ถือใบอนุญาต

(3) ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติวิเทศพจนานาม

สิทธิในใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติวิเทศพจนานาม ย่อมโอนไปเป็นของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคตามที่คณะกรรมการมีมติอนุมัติ ตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

³⁹ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ 389/2539.

⁴⁰ พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530, มาตรา 15.

(4) ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ

ปัจจุบันการประปาส่วนภูมิภาคได้รับใบอนุญาตมิไว้ในครอบครองและใช้ซึ่งวัสดุแก๊สมันตรังสีส่วนประกอบของสายล่อฟ้า ตามใบอนุญาตเลขที่ 40387/1146 R 3 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ

3.6.3 ปัญหาการโอนสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบตามสัญญา

ภายในบทบัญญัติมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดให้สิทธิและความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจซึ่งย่อมรวมถึงสิทธิ ความรับผิดชอบตามสัญญาที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่กับคู่สัญญาตามที่ ครม. มีมติอนุมัติโอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งใหม่ ซึ่งถือเป็นการโอนโดยผลของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สัญญาบางประเภทมีข้อตกลงให้ใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับกับสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบของคู่สัญญา การโอนสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ก็ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญานั้น ซึ่งอาจมีกระบวนการที่แตกต่างกันและไม่จำเป็นต้องยอมรับหรือถูกผูกมัดกับผลการโอนสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการโต้แย้งในวิธีการโอนตลอดจนผลผูกพันแห่งการโอนโดยผลแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ สำหรับกรณีเจ้าหนี้ต่างประเทศ การโอนสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามสัญญาในลักษณะนี้จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้คู่สัญญาต่างประเทศนั้นด้วย มิฉะนั้นอาจเป็นเหตุให้ผิดสัญญาได้

3.6.4 ปัญหาเกี่ยวกับการโอนความรับผิดชอบในเรื่องคดีความ

การประปาส่วนภูมิภาคมีคดีความที่เป็นอยู่ระหว่างการพิจารณาทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งมีทั้งส่วนที่การประปาส่วนภูมิภาคเป็นโจทก์และจำเลย รวมถึงในชั้นศาลปกครอง และข้อพิพาทในชั้นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งภายหลังจากการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาค เป็นบริษัท สิทธิและหน้าที่ต่างๆ รวมทั้งความรับผิดชอบในฐานะคู่ความของการประปาส่วนภูมิภาคก็ต้องโอนไปยังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคโดยผลของมาตรา 24 แห่ง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

3.6.5 ปัญหาการใช้อำนาจมหาชน

เป็นสิทธิพิเศษที่การประปาส่วนภูมิภาคมีอยู่ในปัจจุบัน

สิทธิพิเศษที่การประปาส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พิจารณาได้ดังนี้

(1) สิทธิในการจะใช้สอยหรือเข้าครองครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดๆ เป็นการชั่วคราว⁴¹

(2) สิทธิในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อที่ดินนั้นไม่ใช่ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย⁴²

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีหนังสือตอบข้อหารือ ที่ นร 0601/115 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2538 ถึงผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาควินิจฉัยว่าการเดินท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตร ผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินและค่าทดแทนการรื้อถอนตัดฟันสิ่งปลูกสร้างหรือต้นไม้ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค จึงไม่ต้องทำสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว เนื่องจากการประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการดังกล่าวอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาคเป็นบริษัท อำนาจดังกล่าวจะโอนไปยังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจอย่างไรก็ดี เพื่อให้ความคงอยู่ของสิทธิพิเศษดังกล่าวมีความชัดเจน จะต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อกองอำนาจดังกล่าวไว้กับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น

(3) สิทธิในการรื้อถอน ขนย้าย ตัดฟัน หรือกระทำการใดๆ ได้ ตามควรแก่กรณี ในกรณีที่มีการปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตในเขตที่การประปาส่วนภูมิภาคได้จัดทำเครื่องหมายแสดงเขตห้ามไว้แล้ว⁴³

(4) สิทธิที่จะเข้าไปในที่ดิน หรือสถานที่ของบุคคลใดๆ เพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบการผลิตการส่งและการจำหน่ายน้ำประปาในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันอันตราย หรือความเสียหาย⁴⁴

⁴¹ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522, มาตรา 29.

⁴² พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522, มาตรา 30.

⁴³ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522, มาตรา 31.

⁴⁴ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522, มาตรา 32.

(5) เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น และการประปาส่วนภูมิภาค มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการผลิตการส่งและการจำหน่าย น้ำประปา การประปาส่วนภูมิภาคมีสิทธิดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์⁴⁵

ประเด็นที่ควรพิจารณาจึงมีว่าเมื่อมีการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาค เป็นบริษัทแล้ว การประปาส่วนภูมิภาคยังคงมีอำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง สิทธิในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการประปา ส่วนภูมิภาคควรโอนมายังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคหรือไม่

3.6.6 ปัญหาการโอนสิทธิพิเศษที่การประปาส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามกฎหมายอื่น

นอกจากสิทธิพิเศษที่การประปาส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามพระราชบัญญัติการประปา ส่วนภูมิภาคแล้ว จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ามีกฎหมายอยู่อีกหลายฉบับ ซึ่งได้กำหนดสิทธิพิเศษให้ไว้ แก่การประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งมีทั้งกรณีที่เป็นกรกำหนดให้สิทธิพิเศษแก่การประปาส่วนภูมิภาคไว้ เป็นการเฉพาะ และกรณีที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไป แต่โดยสถานะของการประปาส่วนภูมิภาค ณ ปัจจุบันอยู่ในข่ายได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว ในรายงานนี้ขอนำเสนอสิทธิพิเศษบางประการเท่าที่ ได้รับทราบจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของการประปาส่วนภูมิภาค และจากการค้นคว้าข้อมูลมา เพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาดังนี้

(1) สิทธิในการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ตามมาตรา 8 (7) แห่ง พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 บัญญัติว่า เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้าหรือการทำเรือของรัฐหรือที่ที่ใช้เป็นสนามบิน ของรัฐ

(2) พระราชบัญญัติอาวรุปีน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และ สิ่งเทียมอาวรุปีน พ.ศ. 2490 (พ.ร.บ.อาวรุปีน)

อาวรุปีนและเครื่องกระสุนปืนที่พนักงานของการประปาส่วนภูมิภาค ใช้ประโยชน์อยู่ในปัจจุบันได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัติอาวรุปีน โดยอาศัย อำนาจตามความในข้อ 3 (8) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติ อาวรุปีน⁴⁶

⁴⁵ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522, มาตรา 33.

⁴⁶ กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาวรุปีน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวรุปีน พ.ศ. 2490, ข้อ 3.

(3) สิทธิในการกู้เงินจากต่างประเทศโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกัน

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 “องค์การของรัฐ” หมายความว่า องค์การของรัฐหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล

จากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ว่าการประปาส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นองค์การของรัฐที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้น กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจในการค้ำประกันหนี้ของการประปาส่วนภูมิภาค โดยความเห็นชอบของ ครม.⁴⁷

(4) สิทธิในการได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันมีกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร⁴⁸ กำหนดให้องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการก่อสร้างอาคาร ดังนั้นเมื่อการประปาส่วนภูมิภาคถือเป็นองค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาคจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร ทั้งนี้เฉพาะในส่วน of อาคารที่ใช้ในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค หรืออาคารที่การประปาส่วนภูมิภาคใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

3.6.7 ปัญหาการประเมินราคาหุ้นของการประปาส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดเฉพาะให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีอำนาจในการกำหนดทุนเรือนหุ้น หรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงขั้นตอนการประเมินราคาหลักทรัพย์ การคำนวณราคาหุ้น หรือกำหนดราคาเสนอขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจไว้

⁴⁷ พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510, มาตรา 4 วรรคแรก.

⁴⁸ กฎกระทรวงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2528 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ข้อ 1.

3.6.8 ปัญหาการโอนพนักงาน

(1) สิทธิประโยชน์ของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาค

พนักงานการประปาส่วนภูมิภาค ได้รับประโยชน์และสวัสดิการที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) กองทุนและเงินทุนซึ่งเป็นสวัสดิการที่สำคัญของการประปาส่วนภูมิภาค

- กองทุนสำรองเลี้ยงชีพการประปาส่วนภูมิภาค
- กองทุนสงเคราะห์
- เงินฌาปนกิจ
- เงินสงเคราะห์เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล
- เงินสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการคลอดบุตร
- เงินสงเคราะห์เกี่ยวกับการศึกษาของบุตร
- เงินสงเคราะห์เมื่อผู้ปฏิบัติงานถึงแก่ความตาย
- เงินสงเคราะห์เกี่ยวกับบุตรของพนักงาน

เมื่อมีการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาคเป็นบริษัท กองทุนและเงินทุนดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพย์สิน หนี้สิน และความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาค จะถูกโอนไปยังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคในวันที่จดทะเบียนบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค โดยผลของมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ⁴⁹ ในส่วนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพการประปาส่วนภูมิภาคจะโอนไปยังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค โดยจะโอนไปในฐานะที่เป็นสินทรัพย์ หนี้ ความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการโอนโดยผลของมาตรา 25 วรรคท้าย⁵⁰

2) สวัสดิการของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาค

จากการตรวจสอบสวัสดิการของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคปรากฏว่าในปัจจุบันพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคได้รับสวัสดิการดังต่อไปนี้ ซึ่งสวัสดิการดังกล่าวได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา⁵¹

⁴⁹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 24 บัญญัติว่าในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง

⁵⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 25 วรรคท้าย ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป

⁵¹ กฎกระทรวงฉบับที่ 126 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร.

- เงินค่าเช่าเท่าที่พนักงานการประปาส่วนภูมิภาคได้จ่ายไปโดยสุจริตตามความเป็นจริง หรือเงินได้ที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้านที่การประปาส่วนภูมิภาคให้อยู่ โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า และการประปาส่วนภูมิภาคมิได้ออกค่าภาษีให้
- เงินช่วยการศึกษาบุตร และเงินช่วยเหลือบุตรที่ได้รับจากการประปาส่วนภูมิภาคในอัตราเดียวกับที่ทางราชการจ่ายให้แก่ข้าราชการ และการประปาส่วนภูมิภาคมิได้ออกค่าภาษีให้
- เงินค่าเบี้ยกันดารที่ได้รับจากการประปาส่วนภูมิภาคในอัตราเดียวกับที่ทางราชการจ่ายให้แก่ข้าราชการ และการประปาส่วนภูมิภาคมิได้ออกค่าภาษีให้

(2) การโอนพนักงาน

ในวันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ พนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคจะมีฐานะเป็นพนักงานของบริษัท⁵² การประปาส่วนภูมิภาคทันที โดยผลของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจได้บัญญัติหลักเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคที่จะไปเป็นพนักงานบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค ดังต่อไปนี้

- 1) พนักงานของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค ต้องได้รับค่าตอบแทน อาทิเช่น เงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับจากการประปาส่วนภูมิภาค
- 2) ระยะเวลาการทำงานของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคเดิม ให้นับเป็นเวลาทำงานในบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคของพนักงานบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค โดยไม่ถือว่าการแปรสภาพของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นการเลิกจ้าง
- 3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคย่อมโอนไปยังบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค โดยบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคจะมีฐานะเป็นนายจ้างแทนการประปาส่วนภูมิภาค และ
- 4) ผู้แทนพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคจำนวน 1 คน ซึ่งปกติจะได้แก่ ประธานสหภาพแรงงานพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคจะมีส่วนร่วมในการดำเนินการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาคด้วย โดยการร่วมดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

⁵² พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 25 บัญญัติว่าในวันจดทะเบียนตามมาตรา 22 ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท.

(3) การจัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้บริษัทการประปาส่วนภูมิภาคต้องรับโอนพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคโดยต้องกำหนดให้พนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่พนักงานดังกล่าวได้รับจากการประปาส่วนภูมิภาคก่อนการดำเนินการแปรสภาพ อย่างไรก็ตาม การแปรสภาพของการประปาส่วนภูมิภาคอาจส่งผลให้ผลประโยชน์ และ/หรือค่าตอบแทนบางส่วน of พนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคลดจำนวนลง อาทิเช่น พนักงานของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคจะต้องเสียภาษีเงินได้ในเงินค่าเช่าบ้าน เงินช่วยการศึกษานูตร เงินช่วยเหลือบุตร หรือเงินช่วยเหลือ หรือสวัสดิการอื่นๆ ที่อาจมีมูลค่าเป็นเงินได้ ซึ่งเงินได้ดังกล่าวเป็นเงินได้ที่พนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้

(4) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง

ในการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาค เป็นบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค อาจต้องมีการปรับเปลี่ยนสภาพการจ้างของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคเดิมตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.3 อาทิเช่น ระยะเวลาในการทำงาน เงินเดือน หรือสวัสดิการ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเวลาทำงานของธุรกิจภาคเอกชนอื่นๆ และเพื่อความสะดวกคล่องตัวในการติดต่อทางธุรกิจ รวมทั้งเพื่อวัตถุประสงค์ในการชดเชยเงินเดือน ค่าตอบแทนหรือสวัสดิการที่พนักงานของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคอาจได้รับน้อยกว่าที่เคยได้รับเมื่อเป็นพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาค การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างเรื่องของชั่วโมงการทำงานที่เพิ่มขึ้นนั้นต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ของการประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาและมีมติปรับปรุงในเรื่องดังกล่าวได้⁵³ โดยกรรมการกิจการสัมพันธ์ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม สามารถร้องขอให้จัดให้มีการประชุมภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ร้องขอได้⁵⁴ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ของการประปาส่วนภูมิภาค ได้มีมติให้แก้ไขในเรื่องดังกล่าวแล้ว ย่อมถือเป็นสภาพการจ้างใหม่ ซึ่งจะมีผลผูกพันพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคทุกคน

⁵³ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 23 (5) บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (5) ปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาปรับปรุงสภาพการจ้าง.

⁵⁴ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 22 วรรคสอง.

อนึ่ง ในการแก้ไขสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ การแก้ไขสภาพการจ้างดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้⁵⁵ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2538 กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยหากปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจมีผลงานเข้าหลักเกณฑ์จะได้รับยกเว้นไม่ต้องนำ กฎ ระเบียบ มติ ครม.ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทนหรือสวัสดิการต่างๆ มากำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 13 (2) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินการกำหนดอัตราค่าจ้างตอบแทนหรือสวัสดิการต่างๆ ของพนักงานได้เอง แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอให้รัฐวิสาหกิจจำนวน 13 แห่ง (ซึ่งไม่รวมการประปาส่วนภูมิภาค) ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำกฎ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และสวัสดิการต่างๆ มากำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 13 (2) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยสามารถดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างในเรื่องดังกล่าวได้ เมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเห็นชอบแล้ว

(5) ภาระภาษีของพนักงาน

เนื่องด้วยการแปรสภาพของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องภาระการเสียภาษีเงินได้ของพนักงานด้วย กล่าวคือ ปัจจุบันพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคได้รับสวัสดิการบางประเภทจากการประปาส่วนภูมิภาค อาทิเช่น ค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือการศึกษานูตร เงินช่วยเหลือบุตร หรือเงินช่วยเหลือ หรือสวัสดิการอื่นๆ ที่อาจมีมูลค่าเป็นเงินได้ ซึ่งสวัสดิการประเภทดังกล่าวได้รับการยกเว้นภาษีตามกฎหมายฉบับที่ 126 ออกตามความในประมวลรัษฎากร ไม่ถือว่าเป็นเงินได้ในอันที่จะต้องนำไปรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ของพนักงาน เนื่องจากการประปาส่วนภูมิภาคเป็น “รัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล” อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาค เป็นบริษัทมหาชนจำกัด พนักงานของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคจะไม่ได้รับการยกเว้นการนำเงินสวัสดิการดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวอีกต่อไป เนื่องจากบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคไม่มีฐานะทางกฎหมายเป็น “รัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล” อีกต่อไป

⁵⁵ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 13 วรรคสาม.

(6) สิทธิการได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน พนักงานการประปาส่วนภูมิภาคจะได้รับความคุ้มครองตามข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่การประปาส่วนภูมิภาค โดยข้อบังคับดังกล่าวเป็นการออกข้อบังคับตามการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยในกรณีหากเกิดความเสียหายแก่บุคคลใดจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายในผลแห่งละเมิดที่พนักงานการประปาส่วนภูมิภาคได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายจะฟ้องการประปาส่วนภูมิภาคได้โดยตรง แต่จะฟ้องพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคไม่ได้

ภายหลังจากการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาคเป็นบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค พนักงานบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคจะไม่ได้รับสิทธิในการได้รับความคุ้มครองความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่⁵⁶ เนื่องจากบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคที่เกิดจากการแปรสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ไม่อยู่ภายใต้บทนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่กำหนดในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่⁵⁷ เนื่องจากบริษัทการประปาส่วนภูมิภาคเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จึงไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย

(7) การดำเนินการทางวินัย

การแปรสภาพของการประปาส่วนภูมิภาค เป็นบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค ตัวอย่างเช่น พนักงานการประปาส่วนภูมิภาคได้กระทำผิดวินัยตามข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาคว่าด้วยการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การถอดถอน ระเบียบวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์ การลงโทษของพนักงาน ต่อมาได้มีการโอนพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคคนดังกล่าวมาเป็นพนักงานของ

⁵⁶ บันทึกความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะสภาพของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539.

⁵⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 4.

บริษัทการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาว่า การดำเนินการทางวินัยจะยังคงสามารถดำเนินการต่อไปได้มากน้อยเพียงใด

(8) สถานภาพของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจพนักงานการประปาส่วนภูมิภาค ภายหลังการแปรสภาพ

ภายหลังการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาคเป็นบริษัท การดำเนินงานของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคยังคงสามารถดำเนินการได้ต่อไป เนื่องจากการแปรสภาพของการประปาส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นเพียงการเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบการบริหารจัดการขององค์การของรัฐจากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะให้มาอยู่ในรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น และนอกจากนี้โดยผลของมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ บรรดากิจการ สิทธิและหน้าที่ ความรับผิดชอบโอนไปเป็นของบริษัท และมาตรา 25 ประกอบมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้บรรดาพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคโอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัทการประปาส่วนภูมิภาค และได้รับเงินเดือน ค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม รวมถึงกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่เพียงใด

(9) สิทธิในการใช้ตนเองเป็นหลักประกันหรือทำสัญญาประกันเพื่อประกันในการปล่อยชั่วคราว

ในปัจจุบันพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคสามารถใช้ตนเองเป็นหลักประกันหรือทำสัญญาประกันเพื่อประกันผู้ต้องหาในการปล่อยชั่วคราวได้ โดยในชั้นพนักงานสอบสวนเป็นไปตามคำสั่งกรมตำรวจที่ 622/2536⁵⁸ เรื่อง การใช้บุคคลเป็นประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราว ส่วนชั้นพนักงานอัยการเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการใช้บุคคลเป็นหลักประกันปล่อยชั่วคราว พ.ศ. 2536⁵⁹ และในชั้นศาลตามระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ฉบับที่ 8⁶⁰ เรื่อง การใช้บุคคลเป็นประกันหรือหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราว ทั้งนี้ตามคำสั่งและระเบียบทั้งสามฉบับกำหนดให้ “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ทำสัญญาประกันหรือใช้ตนเองเป็นหลักประกันได้ในการประกันผู้ต้องหาในการปล่อยชั่วคราว

⁵⁸ คำสั่งกรมตำรวจที่ 622/2536 เรื่องการใช้บุคคลเป็นประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราว ข้อ 3.

⁵⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการใช้บุคคลเป็นหลักประกันในการปล่อยชั่วคราว พ.ศ. 2536, ข้อ 3.

⁶⁰ ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการ ฉบับที่ 8 เรื่องการใช้บุคคลเป็นประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราว ข้อ 2.

(10) ภาระภาษีและค่าธรรมเนียมในการแปรสภาพ

ภาระภาษีของการประปาส่วนภูมิภาคก่อนการแปรสภาพ

1) ภาษีเงินได้นิติบุคคล

เนื่องจากการประปาส่วนภูมิภาคมีใช้หน่วยภาษีตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร และการประปาส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ในการนำรายได้หลังหักรายจ่ายในการดำเนินงานนำส่งเป็นรายได้ของรัฐอยู่แล้วตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาคจึงไม่ต้องนำเงินได้ที่ได้รับการดำเนินการมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

การประกอบการขายสินค้า หรือให้บริการของการประปาส่วนภูมิภาคอยู่ในบังคับที่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม การประปาส่วนภูมิภาคจึงย่อมมีหน้าที่ในการเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมตลอดถึงมีหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษี และนำส่งกรมสรรพากรทุกครั้งที่มีการขายสินค้า และ/หรือให้บริการ

3.6.9 ปัญหาองค์กรกำกับดูแลการประปาส่วนภูมิภาคภายหลังการแปรรูป

องค์กรกำกับดูแลการประปาส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน

ก่อนการแปรสภาพการประปาส่วนภูมิภาคเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ในปัจจุบันการประปาส่วนภูมิภาคมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค⁶¹ และเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค⁶² การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา อัตราค่าบริการได้เอง แต่การกำหนดอัตราราคาจำหน่ายน้ำประปาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการได้⁶³ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ

⁶¹ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ.” และให้เป็นนิติบุคคล”.

⁶² พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในของเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง”

⁶³ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค มาตรา 48 บัญญัติว่าการประปาส่วนภูมิภาคต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้ (6) กำหนดอัตราราคาจำหน่ายน้ำประปา

การประปาส่วนภูมิภาคมีเจตนารมณ์ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจทั้งในเรื่องการดำเนินการประปา⁶⁴ และการกำกับดูแลกิจการประปาของตนเองด้วย

3.6.10 ปัญหาในการเสนอขายหุ้นบางส่วนแก่พนักงานการประปาส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติเรื่องการเสนอขายหุ้นแก่พนักงานลูกจ้างไว้ ซึ่งจะก่อให้เกิดการต่อต้านการแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคได้

3.6.11 ปัญหากระบวนการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ขาดการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

เป็นขั้นตอนในการศึกษาความเป็นไปได้ก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การประปาส่วนภูมิภาค การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริงจะต้องเริ่มต้นด้วย “การศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ” เพื่อให้ได้ข้อยุติว่าควรหรือไม่ควรที่จะทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น และหากควรแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

3.6.12 ปัญหากระบวนการในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขาดการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เป็นมาตรการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ ภารกิจต่างๆ ที่รัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคจัดทำส่วนใหญ่แล้วก็จะเป็นบริการสาธารณะ ดังนั้นเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการบางประการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ ซึ่งก็จะส่งผลต่อการปกป้องประโยชน์สาธารณะและของเอกชนด้วย

3.6.13 ปัญหากระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไม่ครบขั้นตอน

เนื่องจากพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้แต่เพียงวิธีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้น มิได้ก้าวไปถึงการขายหุ้นดังกล่าวแก่เอกชนไม่ว่าในประเทศต่างประเทศ หรือข้อจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ

⁶⁴ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจจัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา”.

3.6.14 ปัญหาเนื้อหาของสาระของกฎหมายที่ “อ่อนเร้น” วัตถุประสงค์บางอย่าง

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคต้องทำด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า รัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคเป็นสมบัติของประเทศที่จัดตั้งและดำเนินการได้ด้วยภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใด จึงควรทำด้วยความรอบคอบด้วยกระบวนการที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ “ผู้หนึ่งผู้ใด” ได้ประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น

3.6.15 ปัญหาการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยฝ่ายบริหาร

ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 28 ให้อำนาจฝ่ายบริหารยกเลิกรัฐวิสาหกิจโดยกำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่รัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาคจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่า ในกฎหมายไทยนั้นการยกเลิกกฎหมายจะทำโดยกฎหมายระดับเดียวกันหรือสูงกว่าเท่านั้น

3.6.16 ปัญหากระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดไม่มีความโปร่งใส

เนื่องจากเนื้อหาของสาระของกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ได้คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐได้ลงทุนไปในรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อจะแปรรูปกลับทำโดยการใช้อำนาจไม่กีดมาตราและไม่กีดคน ซึ่งส่วนมากเป็นฝ่ายการเมือง รวมทั้งกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มียกเว้นข้อห้าม หรือมาตราใดมารองรับ หรือหลักประกันให้กับประชาชนว่าเมื่อแปรรูปไปแล้ว ประชาชนจะยังได้รับบริการดี และราคาไม่แพงเหมือนเมื่อครั้งยังไม่ได้แปรรูป