

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยนี้สำเร็จลงได้ด้วยดีทันตามเวลาที่กำหนด เนื่องจากได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรและบุคคลต่าง ๆ ในการให้ความรู้ ให้คำปรึกษา ให้ข้อเสนอแนะ ให้ข้อมูล และให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณ และขอบคุณองค์กรและบุคคลที่จะกล่าวถึงเป็นอย่างสูง ดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่ได้ให้โอกาสเป็นนักศึกษาในสาขาวิชารัฐศาสตร์ ระหว่าง พ.ศ.2548-2549

เจ้าหน้าที่ของการประปานครหลวง ซึ่งผู้วิจัยได้มีโอกาสเป็นกรรมการในช่วง พ.ศ.2546-2547 ทำให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสรับทราบนโยบาย และแนวความคิดในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

ท่านลีนา เจริญศรี อดีตรองปลัดกระทรวงการคลัง และท่านสุนันท์ วงศ์วิทยกำจร อดีตที่ปรึกษาสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการการประปานครหลวง ทั้งสองท่านโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณสุนันท์ นิงสานนท์ เลขานุการคณะกรรมการ การประปานครหลวง ที่กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ยิ่งในการวิจัย

คุณสมนึก เพ็งพลอย ได้ช่วยจัดพิมพ์ต้นฉบับจากลายมือที่อ่านค่อนข้างยากของผู้วิจัย ได้อย่างถูกต้องด้วยความวิริยะอุตสาหะเป็นอย่างยิ่งโดยไม่เคยบิปรักบั่นแม้แต่บ่อย

ขอขอบคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชทุกท่านที่กรุณาเป็นห่วงใย และกำลังใจในการทำงานตลอดเวลาจนงานนี้สำเร็จลงด้วยดีทุกประการ

นายไทย สุพานิชวรภาชน์
กรกฎาคม 2550

ชื่อวิทยานิพนธ์ ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษากรณีการประปานครหลวง
ผู้วิจัย นายไทย สุพานิชวรภาชน์ **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์สุปนวรรต พรหมอินทร์ (2) รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล
หนิมพานิช **ปีการศึกษา** 2549

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง (1) นโยบายและแนวทางในการแปรรูปการประปานครหลวง (2) ปัญหาและอุปสรรคการแปรรูปการประปานครหลวง และ (3) ผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบต่อประชาชนและพนักงานจากการแปรรูปดังกล่าว โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากข้อมูลเอกสารต่างๆ การสัมภาษณ์เชิงลึก การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และจากประสบการณ์ของผู้วิจัย

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า (1) การแปรรูปการประปานครหลวง เป็นการดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (2) ปัญหาการดำเนินการที่ขาดธรรมาภิบาลในการกำหนดนโยบายและปัญหาด้านกฎหมาย ทั้งการขัดต่อหลักการทางนิติบัญญัติและความไม่สมบูรณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และ (3) ผลกระทบต่อประชาชนและพนักงานของการประปานครหลวง โดยที่ประชาชนได้รับการที่ไม่เป็นธรรม และมีความวิตกต่อราคาค่าน้ำประปา คุณภาพของการให้บริการ และการบริการที่ไม่ทั่วถึง ส่วนพนักงานมีความรู้สึกไม่มั่นคงในสถานภาพภายหลังการแปลงสภาพเป็นพนักงานบริษัทแล้ว ปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลในที่สุด และมีข้อเสนอแนะว่า ควรส่งเสริมการใช้หลักธรรมาภิบาล ทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรดำเนินการไปด้วยความโปร่งใสและยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และควรใช้การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบและเชื่อถือได้

คำสำคัญ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวง

Thesis title: An Impact of State Enterprise Privatization: A Case Study of Metropolitan Waterworks Authority (MWA)

Researcher: Mr.Thai Supanichworaparch; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government); **Thesis advisors:** (1) Thapanat Prom-in, Assosiate Professor; (2) Dr.Jumpol Nimpanich, Assosiate Professor; **Academic year:** 2006

ABSTRACT

The purposes of this research were to study (1) the policy and method of the privatization of Metropolitan Waterworks Authority (MWA), (2) the problems of and obstacles to the privatization of MWA, and (3) political and social impact of the privatization of MWA.

The indepth interview and opinion hearing from those related as well as the researcher's experience were used for data analysis.

This research revealed that (1) the privatization of MWA was the process under the provision of the act of legislation state fund 2542 B.E. (2) The problems of the process resulted from the lack of good governance in the policy formulation. Regarding the legal problem, it did not comply with the principle of legislation and the groups: the public and the staff act of legislation state fund 2542 B.E. was incomplete. (3) This privatization caused two major impacts. First, for the public, they received unfair service and were worried about the cost of water, quality and availability of service. Second, for the staff of MWA, they felt unsecured with the change. These problems eventually affected the government's security and stability. To solve the problems, the good governance should be encouraged to set up both at a policy level and an operational level. Setting up the stage for public hearing with transparency and concern to the public optimal advantage should be enhanced as well as the systematic and reliable use of public relations to create the mutual understanding of the privatization of MWA policy.

Keywords: Privatization, Metropolitan Waterworks Authority (MWA)

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
กรอบแนวคิดการวิจัย	4
ขอบเขตการวิจัย	4
นิยามศัพท์เฉพาะ	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
แนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	7
พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542	15
การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	25
หลักธรรมาภิบาล	28
ประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานของการประปานครหลวง	29
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	37
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	41
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	41
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	41
การเก็บรวบรวมข้อมูล	41
การวิเคราะห์ข้อมูล	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	43
นโยบายและแนวทางการแปรรูปการประปานครหลวง	43
ปัญหาและอุปสรรคของการแปรรูปการประปานครหลวง	47
ผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบต่อประชาชน	59
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	62
สรุปการวิจัย	62
อภิปรายผล	63
ข้อเสนอแนะ	68
บรรณานุกรม	70
ภาคผนวก	73
ประวัติผู้วิจัย	75

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 ลักษณะของระบบการควบคุมดูแล	54

ญ

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	4
ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท	20
ภาพที่ 2.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบทั่วไป	27

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจของไทยกำเนิดครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีวัตถุประสงค์ในเบื้องต้น เพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ และการทำมาหากินของประชาชน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์โทรเลข ท่าเรือ สนามบิน รถเมล์ และรถไฟ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้มีการพัฒนากิจการมาเป็นลำดับ จนมาสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 รัฐวิสาหกิจของไทยยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็น กลไกในการสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรม และการพัฒนาอาชีพ แต่ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางการเงิน จนทำให้ต้องขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ก่อหนี้กับธนาคารโลก และธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษ มาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในขั้นต้น ก็พบว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ของไทยในขณะนั้น ส่วนหนึ่งแล้วเกิดจากการที่มีกิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถือหุ้นอยู่เป็นจำนวนมากขึ้น ซึ่งกิจการเหล่านั้นส่วนใหญ่มีผลประกอบการที่ขาดทุนส่งผลกระทบต่อ ถึงฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้พิจารณานโยบายใหม่ว่ากิจการใดควรจะคงอยู่และ ดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใด ควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า

แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีมาตั้งแต่ประมาณ พ.ศ.2525-2526 ใน สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติสามฉบับ สุดท้าย ก็ได้กล่าวถึงความพยายามดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน และรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่บริหารประเทศต่อเนื่องกันก็ได้มีส่วนผลักดันนโยบายและแปรรูป รัฐวิสาหกิจมาทั้งสิ้น แต่ความตื่นตัวอย่างแท้จริงในการดำเนินการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังเมื่อประมาณ พ.ศ.2539-2540 ภายหลังจากที่ได้ข้อยุติในการทำความตกลง

ทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) (ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ ผลกระทบของการแปรรูป
รัฐวิสาหกิจ : ข้อดีข้อเสีย 2549)

ในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เลวร้ายที่ประเทศไทยประสบอยู่ในช่วง พ.ศ.2540 ประกอบ
กับในปัจจุบันกลไกตลาดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สูงขึ้น
ทำให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบ
สภาวะขาดทุนต่อเนื่อง หรือจำเป็นต้องปรับรูปแบบการทำงานของตน ทั้งด้านคุณภาพและราคา
เพื่อรองรับการแข่งขันที่ทวีความรุนแรง รัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพใน
การแข่งขันของประเทศ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการโดยมีค่าบริการที่เหมาะสม และ
ลดภาระทางการเงินของภาครัฐให้รัฐวิสาหกิจมีเงินลงทุนเพียงพอสำหรับโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ
และในขณะเดียวกันตอบสนองวัตถุประสงค์การให้บริการทางสังคมและสร้างงานที่ดีขึ้น (รัฐบาลไทย
แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ 2541) โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและความพร้อมเข้า
ด้วยกัน พร้อมทั้งจัดให้มีโครงสร้างการบริหารองค์กรที่เป็นธุรกิจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทย
ได้มีโอกาสลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียน
ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในระยะเวลาที่กำหนด

การประกาศระดมทุนเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกำหนดให้แปลงสภาพองค์กร
และขายหุ้นให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถระดมทุนในตลาด
หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ในการขยายกิจการตามที่ต้องการ โดยไม่ต้องพึ่งพา
งบประมาณจากรัฐหรือการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของการประกาศ
ระดมทุนที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การประกาศระดมทุนได้ว่าจ้าง
กลุ่มบริษัทที่ปรึกษาบริษัทหลักทรัพย์ไทยพาณิชย์ จำกัด มาช่วยในการดำเนินการแปลงสภาพ
องค์กรเป็นบริษัทมหาชน จำกัด

คณะกรรมการการประกาศระดมทุนได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 26
กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 เห็นชอบให้การประกาศระดมทุนแปลงสภาพทั้งองค์กรเป็นบริษัทภายใต้
พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยในช่วงแรกกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด
และยังคงโครงสร้างธุรกิจเหมือนช่วงก่อนการแปรรูป

กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของ
การประกาศระดมทุน เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2546 และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

(กท.) ให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2546 ต่อมา คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2546 และมอบให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายประกอบกิจการประปา และให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวงในลำดับถัดมา และมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของพนักงานและประชาชน เมื่อวันที่ 16, 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ตามลำดับ

ในระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการแปรรูปการประปานครหลวงนั้น มีการคัดค้านจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง (สรท.กปน.) ร่วมกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการแปรรูปเช่นเดียวกันในลักษณะการฉีกกำลังเป็น “เป็นเครือข่ายปกป้องไฟฟ้า-ประปาเพื่อชาติ และประชาชน” นอกจากนี้ยังมีพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และสื่อมวลชนจำนวนหนึ่ง ที่แสดงความคิดเห็นคัดค้านด้วย ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองต่อเสถียรภาพของรัฐบาล โดยประเด็นหลักของการคัดค้านที่มีการนำเสนอ ก็คือ การแปรรูปการประปานครหลวงเพื่อผลประโยชน์ของใคร และความไม่โปร่งใสการดำเนินการแปรรูป นอกจากนี้ยังมีประเด็นการคัดค้านในเรื่องผลกระทบต่อประชาชนจะถูกกดขี่เอาัดเอาเปรียบจากการให้บริการในลักษณะการผูกขาดเช่นเดิม แต่มีการแสวงหากำไรจากการประกอบธุรกิจในรูปบริษัท ตลอดจนอาจส่งผลกระทบต่อพนักงานของการประปานครหลวงหลังจากการเปลี่ยนสถานภาพจากพนักงานรัฐวิสาหกิจมาเป็นพนักงานบริษัทเอกชน

จากสถานการณ์ที่มีทั้งความพยายามผลักดันกระบวนการแปรรูปการประปานครหลวงและการต่อต้านคัดค้านการแปรรูปดังกล่าวมาแล้ว ได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งบนจุดยืนและเหตุผลของแต่ละฝ่าย เป็นเหตุชวนให้ศึกษาถึงขั้นตอนตามกระบวนการแปรรูปการประปานครหลวงและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการตามกระบวนการแปรรูป การประปานครหลวงนี้ เป็นการดำเนินการภายใต้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในการเปลี่ยนสถานะของการประปานครหลวงจากรัฐวิสาหกิจที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด เพื่อเอื้ออำนวยให้สามารถระดมเงินทุน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในธุรกิจ ตลอดจนสามารถแข่งขันในตลาดและให้บริการที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้อย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนและทางการเมืองได้ หากการเปลี่ยนแปลงตามกระบวนการแปรรูปไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือมีอุปสรรคเกิดขึ้น ในระหว่างในการดำเนินการ จะส่งผลให้การแปรรูปนั้นไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงผลกระทบต่อประชาชนและทางการเมือง

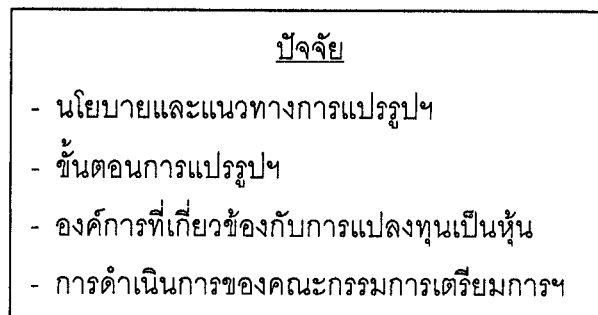
จากการแปรรูปการประปานครหลวงในห้วงเวลาดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านการเมืองการปกครองของบุคคลอื่นต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงนโยบายและแนวทางในการแปรรูปการประปานครหลวง
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปการประปานครหลวง
- 2.3 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบต่อประชาชนและพนักงานจากการแปรรูปการประปานครหลวง

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่าในการศึกษาผลกระทบจากการแปรรูปการประปานครหลวงนี้ อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 นโยบายรัฐบาลและระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมากำหนดเป็นกรอบการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาแนวคิด วัตถุประสงค์ ประเด็นและปัญหาจากต่างประเทศ และภายในประเทศ กับปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการ

ผู้วิจัยจึงศึกษาแนวคิดและวัตถุประสงค์ โดยอาศัยพันธะกรณีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ถึงรูปแบบ วิธีการแปรรูป ปัญหา อุปสรรค แนวทางแก้ไข ประโยชน์ที่ได้รับกับผลกระทบทางการเมือง และผลกระทบต่อประชาชน

4.2 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเริ่มศึกษานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2539 เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) และได้จัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จร่วมกับ IMF ในการขอถอนเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามเป้าหมายเศรษฐกิจและการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน รวมทั้งจะต้องมีการทบทวนเป้าหมายการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายตามข้อตกลง กล่าวคือ มีการกำหนดให้ทำการทบทวนโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและตัดรายจ่ายที่มีความสำคัญในระดับต่ำลงเพื่อรักษาฐานะการเงินของภาครัฐวิสาหกิจให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนต้นทุนที่สูงขึ้นจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยเน้นที่ภาคสาธารณูปโภค พลังงาน การสื่อสารและการขนส่ง จนนำมาสู่การแปรรูปการประปานครหลวงในปัจจุบัน

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) หมายถึง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งในที่นี้หมายถึงการประปานครหลวง

5.2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หมายถึง การเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ (Ownership) รัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน ซึ่งในที่นี้หมายถึงการแปรรูปการประปานครหลวง

5.3 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง หลักการและแนวทางการแปลงสภาพความเป็นเจ้าของ (Ownership) รัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน

5.4 นโยบายและแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง หมายถึง หลักการและแนวทางการดำเนินการแปลงสภาพการประปานครหลวง จากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน ผลกระทบทางการเมือง หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นหลังจากการใช้อำนาจของรัฐบาลในการตัดสินใจดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวงแล้วได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและเสถียรภาพทางการเมือง

5.5 ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาลแล้วทำให้การประชาชนมีความรู้สึกไม่ศรัทธาต่อรัฐบาล หรือมีความเห็นขัดแย้งต่อรัฐบาล ในการดำเนินการนั้น เช่น การที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวง ประชาชนมีความเห็นขัดแย้งต่อการตัดสินใจรัฐบาล ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกไม่ศรัทธาต่อรัฐบาล และส่งผลให้ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลลดลง

5.6 ผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาล แล้วส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ดังเช่น การชุมนุมต่อต้านการดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวงของพนักงานและประชาชน ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล และมีผลต่อการดำเนินการทางการเมือง

5.7 ผลกระทบต่อประชาชน หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปการประปานครหลวง ทำให้ประชาชนได้รับการให้บริการที่ไม่เป็นธรรม

5.8 ผลกระทบต่อพนักงานการประปานครหลวง หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการแปรรูป การประปานครหลวง ทำให้พนักงานการประปานครหลวงมีความรู้สึกไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพ

5.9 ปัญหาอุปสรรคของการแปรรูปการประปานครหลวง หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายการแปรรูปการประปานครหลวง เช่น ปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาทางสังคม เป็นต้น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบถึงนโยบายและแนวทางในการแปรรูปการประปานครหลวง
- 6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปการประปานครหลวง
- 6.3 ทำให้ทราบถึงผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบต่อประชาชนและพนักงานจากการแปรรูปการประปานครหลวง

บทที่ 2

วรรณกรรมเกี่ยวข้อง

บทนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ
 - 1.1 แนวคิดการแปรรัฐวิสาหกิจ
 - 1.2 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542
 - 1.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
 - 1.4 หลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE)
2. ประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานของการปราบปรามหลวง
3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ

1.1 แนวคิดการแปรรัฐวิสาหกิจ

1.1.1 ความเป็นมาในการแปรรัฐวิสาหกิจ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 รัฐวิสาหกิจของไทย มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกในการสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม อุตกิจอุตสาหกรรม และการพัฒนาอาชีพตามลำดับ แต่ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางด้านการเงิน จนทำให้ต้องขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ก่อหนี้กับธนาคารโลก และธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในขั้นต้น ก็พบว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของไทยในขณะนั้นส่วนหนึ่งแล้วเกิดจากการที่มีกิจการ ประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถือหุ้นอยู่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น ซึ่งกิจการเหล่านั้น ส่วนใหญ่มีผลประกอบการที่ขาดทุนส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้พิจารณานโยบายใหม่ว่ากิจการใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใดควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า

สาเหตุที่ต้องให้เอกชนเข้าร่วม ผลการศึกษาของธนาคารโลกดังกล่าว นับได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานและมีอิทธิพลทำให้เกิดการผลักดันให้รัฐบาลต่อ ๆ มาเพิ่มความสนใจ ในการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจในระยะสั้น ด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยการ จำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา รวมถึงการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ให้ครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับปัจจุบัน ตลอดจนการจัด ให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อน พ.ศ.2540 เพื่อผลักดันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทใน การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจอยู่หลายแนวทาง คือ

1) การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2500 ถึง พ.ศ.2540 มีวิธีการให้เอกชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ใช้กันอยู่ 6 วิธีการด้วยกัน คือ

(1) การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน

ได้แก่ การที่รัฐตกลงจ้างเอกชนให้บริหารงานที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของรัฐ โดยรัฐจะจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือเหมาจ่ายให้เอกชนเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงาน แทนรัฐ การทำสัญญาจ้างเอกชน ให้บริหารงานนี้เป็นเพียงวิธีการที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เฉพาะ การบริหารงาน โดยที่รัฐยังเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย บริหารและรับภาระด้านการลงทุน เช่น การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเข้าบริหารท่าเรือ กรุงเทพมหานคร 6 ท่า จากทั้งหมด 17 ท่า และการที่ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยให้มีการจัดระบบการ เติมน้ำมันเครื่องบิน โดยให้เอกชนดำเนินการ เป็นต้น

(2) การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ

ได้แก่ การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้เข้าดำเนินการในโครงการ ของรัฐและจ่ายเงินให้รัฐบาลตามสัดส่วนที่ทำสัญญากัน โดยรายได้และกำไรของเอกชนขึ้นอยู่กับ ประสิทธิภาพการบริหารงานทางการตลาด แต่สำหรับอัตราค่าบริการรัฐยังคงเป็นผู้กำหนด และมีการกำหนดให้มีค่ากำประกันการลงทุนและบทลงโทษสำหรับเอกชน โดยรัฐยังคงเป็นเจ้าของ ทรัพย์สิน แต่ภาระการจัดการ การดำเนินงาน และการลงทุนเป็นของภาคเอกชน เช่น การทำเรือ แห่งประเทศไทย ให้เอกชนเข้าประกอบการทำงานพาณิชย์แหลมฉบัง 5 ท่า

(3) การให้สัมปทานภาคเอกชน

ได้แก่ การที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การ จัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน แต่เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว เอกชนผู้รับ สัมปทานต้องโอนทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นของรัฐ หรืออาจใช้วิธีกำหนดให้มีการโอนทรัพย์สินเป็นของรัฐ

ทันที แต่ให้สิทธิเอกชนในการบริหารงานโครงการที่ได้รับสิทธิต่อไป เอกชนผู้รับสัมปทานจะได้รับค่าตอบแทนการให้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐจะเก็บค่าสิทธิ หรือ ส่วนแบ่งตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากคุณภาพการบริการไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ รัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้ เช่น กรณีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้เอกชนลงทุนก่อสร้างโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 แล้วโอนกลับให้รัฐก่อนที่รัฐจะให้สิทธิเอกชนบริหารงาน และ เก็บประโยชน์จากทางด่วนขั้นที่ 2 ต่อไป เป็นต้น

(4) การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

สามารถทำได้กับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด มี 3 วิธีการ คือ

วิธีที่ 1 ได้แก่ วิธีการที่รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงบางส่วนแต่ไม่เกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทยังคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีบริษัทการบินไทย นำหุ้น 1.117 ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลักทรัพย์มีผลทำให้การถือหุ้นของรัฐบาลลงเหลือร้อยละ 92.86

วิธีที่ 2 ได้แก่ วิธีการที่รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัททิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ และลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลทำให้บริษัทพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

วิธีที่ 3 ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจตั้งบริษัทลูกขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน โดยรัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรกแล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในบริษัทลูกด้วยการนำเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 เพื่อให้บริษัทลูกมีสภาพเป็นบริษัทมหาชนที่มีการดำเนินงานแบบเอกชนภายหลังเข้าตลาด เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (EGCO) ขึ้นโดยถือหุ้นทั้งหมดแล้วกระจายหุ้นร้อยละ 51 ในตลาดหลักทรัพย์

(5) การร่วมทุนกับภาคเอกชน

มี 2 วิธีการ คือ

วิธีที่ 1 ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนในภาคเอกชน โดยจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่ และบริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจกรรมนั้น เช่น กรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ร่วมทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อเดินรถ

ปรับขนาดขนาดเล็ก และบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ร่วมทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้ง บริษัทครีวการบินภูเก็ต เป็นต้น

วิธีที่ 2 ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกิจการส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่ภาคเอกชนทำได้ดีอยู่แล้วหรือมีการแข่งขันสูง โดยการถือหุ้นของภาครัฐไม่เกินร้อยละ 49 และกิจการร่วมทุนใหม่อาจเป็นกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเดิมของรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างเช่น กรณีองค์การเบตเตอร์ ประเมินราคาทรัพย์สินแล้วร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อจัดทำโรงงานเบตเตอร์ที่ทันสมัย เป็นต้น

(6) การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต

ได้แก่ การที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรูปแบบนี้รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในกิจกรรมนั้น เพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐและเมื่อเอกชนดำเนินการแล้วรัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ในรูปของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) แล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

2) การจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหา

เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐนำมาใช้กับการแก้ปัญหาวิสาหกิจที่ประสบผลขาดทุนหรือรัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการประกอบกิจการประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

(1) การจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจ

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลได้ดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจอยู่บ้างจากเดิมที่มีอยู่ในช่วง พ.ศ. 2510-2514 จำนวน 108 แห่ง หลังจากนั้นให้เหลืออยู่เพียง 80 แห่ง กรณีบริษัท กระสอบไทย จำกัด ซึ่งรัฐบาลได้ขายกิจการให้เอกชนเข้าไปดำเนินการ เป็นต้น

(2) การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่รัฐบาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไป โดยมีเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขาดทุนอย่างต่อเนื่องหรือการที่รัฐไม่มีความต้องการที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าว เนื่องจากต้องแข่งกับภาคเอกชน เช่น การยุบเลิกบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด และได้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจอีก 2 แห่ง ใน พ.ศ. 2540 คือ อุตสาหกรรมห้องเย็นและองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป เนื่องจากกิจการดังกล่าวเอกชนประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว

1.1.2 แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2540

ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2539 ถึง พ.ศ.2540 กระทรวงคมนาคมในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจกลุ่มสื่อสารและการคมนาคม ได้พยายามที่จะให้มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม ซึ่งต่อมารัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2540 เห็นชอบกับแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ จากนั้นคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541 เห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และตามมาด้วยมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2541 เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และในช่วงเวลาหลัง พ.ศ.2540 มาจนถึงปัจจุบันนั้นเองที่ประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจพันธกรณีที่ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังที่ประเทศไทยได้แสดงเจตนาไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Letter of Intent หรือ LOI) ฉบับต่าง ๆ และต่อมาก็ได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไป

1) การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2540 เห็นชอบกับ "แนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ" ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอ รวม 3 ประการ คือ

(1) เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น ๆ

(2) ปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

(3) ให้มีองค์กรกำกับรายสาขา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาดูรายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า นอกจากจะเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแล้ว มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ยังวางระบบและวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย โดยแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็นสองกลุ่ม เพื่อความสะดวกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ

กลุ่มแรก มี 2 ประเภท คือ กลุ่มที่สามารถแปรรูปให้พ้นจากการเป็น รัฐวิสาหกิจ โดยรัฐลดความเป็นเจ้าของลงให้เหลือน้อยกว่าร้อยละ 50 ได้แก่ บริษัทการบินไทย จำกัด องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทขนส่ง จำกัด โรงงานไฟ บริษัทเดินเรือทะเล จำกัด องค์การสุรา และการท่าเรือแห่งประเทศไทย และกลุ่มที่รัฐสมควรลดบทบาท ภาครัฐลงเนื่องจากเอกชนดำเนินการได้ดีแล้วรวม 13 รัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การเบตเตอรี องค์การ ฟอกหนัง องค์การสะพานปลา โรงพิมพ์ตำรวจ เป็นต้น

กลุ่มที่สอง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่สมควรคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ไว้ แต่จะต้องเพิ่มบทบาทภาคเอกชนบางส่วน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ จำนวน 35 แห่ง เช่น การไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น

2) แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541 เพื่อให้แผนแม่บทดังกล่าว เป็นกรอบนโยบายพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในทุก สาขาอย่างเป็นระบบในระยะยาว เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบริการพื้นฐานต่อประชาชน โดยแผนแม่บทจะเป็นเอกสารที่กำหนดกรอบการ ปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของแผนแม่บทดังกล่าวก็คือ กำหนดขอบเขตและทิศ ทางการแปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ เพื่อช่วยให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนใน การพัฒนารัฐวิสาหกิจสาขาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริษัทของไทยสามารถแข่งขันได้ ในระดับสากล และเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการลดภาระทางการเงินของภาครัฐ เพื่อที่รัฐวิสาหกิจจะได้เงินลงทุนอย่าง เพียงพอในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ

แผนแม่บทมีเนื้อหาครอบคลุมธุรกิจสำคัญ 4 สาขา ได้แก่ สาขา พลังงาน สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร สาขาประปา และสาขาขนส่ง อย่างไรก็ตาม แผนแม่บทได้ กำหนดกรอบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนอกเหนือจากสาขาที่ระบุไว้ข้างต้น โดยรวมเรียกว่า สาขาอื่น ๆ เนื้อหาของแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจทั้งหมด เพราะจะ ประกอบไปด้วยการปรับโครงสร้างองค์กร การปรับองค์กรกำกับดูแล ตลอดจนการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐวิสาหกิจ 4 สาขา และสาขาอื่น ๆ อีก 1 สาขาที่แผนแม่บท การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบ่งไว้ ดังนี้

ก. รัฐวิสาหกิจสาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร ได้แก่

- (1) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการโทรคมนาคม คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- (2) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการวิทยุโทรทัศน์ คือ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
- (3) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการไปรษณีย์ การสื่อสารแห่งประเทศไทย

ข. รัฐวิสาหกิจสาขาประปา ได้แก่

การประปานครหลวง การประปาสวนภูมิภาค และองค์การจัดการน้ำเสีย

ค. รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางบก คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การรถไฟฟ้ามหานคร การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท ขนส่ง จำกัด องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางอากาศ คือ สถาบันการบินพลเรือน การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางน้ำ คือ การท่าเรือแห่งประเทศไทย บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด

ง. รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทน้ำมันและก๊าซ คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทไฟฟ้า คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

จ. รัฐวิสาหกิจสาขาอื่นๆ ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม คือ องค์การสุรา โรงงานไฟ
องค์การแก้ว องค์การแบตเตอรี่ องค์การฟอกหนัง โรงพิมพ์ตำรวจ การนิคมอุตสาหกรรมแห่ง
ประเทศไทย

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทพาณิชย์กรรมและการบริการ คือสำนักงาน
สลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย บริษัท
สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรม คือ องค์การอุตสาหกรรมป่า
ไม้ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสะพานปลา สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
องค์การสวนยาง องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด องค์การ
ตลาดเพื่อเกษตรกรรม

(5) รัฐวิสาหกิจประเภทสังคมและเทคโนโลยี คือ การกีฬาแห่ง
ประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การนาสซ
กรรม สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์ องค์การพิพิธภัณฑวิทยศาสตร์แห่งชาติ
การเคหะแห่งชาติ

1.1.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจ

คณะรัฐมนตรีมีมติ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้
จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2541 เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการ
แปรรูปรัฐวิสาหกิจ และข้อตกลงทางด้านวิชาการและการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
ดังที่ปรากฏในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ 4 (LOI 4)
รวมทั้งมาตรการของประเทศในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ และจัดการกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน เพื่อ
การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการชำระคืนต้น
เงินกู้ขาดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินโดยกำหนดให้กองทุนส่วน
หนึ่งประกอบด้วย เงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในจำนวนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) กรณีการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของรายได้จาก
การจำหน่ายร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ
เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร การสาธารณสุขปศุสัตว์พื้นฐานในชนบท และการสวัสดิการ
แรงงาน และอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ขาดใช้ความเสียหายจาก
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(2) กรณีรัฐวิสาหกิจจำหน่ายหุ้นในบริษัทลูก หรือจำหน่ายทรัพย์สิน หรือกิจการยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้จัดสรรกำไรจากการขายหุ้นทรัพย์สิน หรือกิจการดังกล่าวจากงบกำไรขาดทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนี้

ก) เพื่อใช้เป็นเงินสำรองการขยายงานและกองทุนสวัสดิการพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการนี้

ข) กำไรส่วนที่เหลือร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร สาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบท และการสวัสดิการแรงงาน และอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชาติใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ การจัดสรรกำไรดังกล่าวข้างต้น ให้กระทรวงการคลังพิจารณาเป็นราย ๆ ไป และรายงานให้คณะรัฐมนตรี เพื่อทราบการจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ไม่รวมถึงการจำหน่ายหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทลูกและหุ้นเพิ่มทุนของรัฐวิสาหกิจเอง

(3) กรณีที่รัฐวิสาหกิจให้สัมปทานโดยอาศัยสิทธิ หรือทรัพย์สิน หรือกิจการ หรือโครงการของรัฐวิสาหกิจนั้นแก่เอกชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเอกชนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการให้สัมปทานนั้นแก่รัฐวิสาหกิจ รายได้จากการแปรรูปดังกล่าวให้ดำเนินการตามข้อ (2)

1.2 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

เนื่องจากภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วน หรือขายหุ้นแก่ประชาชนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐ โดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง และพนักงานก็ยังคงมีงานทำอยู่ต่อไป แต่ในขณะนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา หรือจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรียังมีทุนเป็นก้อน ทำให้ไม่สามารถเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นได้ หากรัฐประสงค์จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยวิธีดังกล่าว จะต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งที่ละฉบับ ซึ่งจะต้องใช้เวลาพอสมควร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติในขณะนั้นจึงได้มีดำริให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่ง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีทุนเป็นก้อนสามารถแปลงเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัทได้ และได้มีการนำเสนอรัฐบาลในขณะนั้น แต่เนื่องจาก

ปัญหาการยอมรับเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและปัญหาความเข้าใจของพนักงานและประชาชน
รัฐบาลจึงได้ขอถอนร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาเมื่อได้มีการประชาสัมพันธุ์ และทำความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและ
ประชาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้นพอสมควรในระดับหนึ่ง กระทรวงการคลังจึงได้
ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ
แนวนโยบายการให้เอกชนร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจเรื่อยมาเป็นลำดับ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2540
เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ และเริ่มมีการพูดถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกครั้ง จึงได้
นำร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมาปรับปรุงใหม่ และในที่สุดก็ได้ผ่านการพิจารณาของ
รัฐสภาและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.2542 มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติทุน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542”

1.2.1 เหตุผลความจำเป็น

เหตุผลในการกำหนด พ.ร.บ. ฉบับนี้ เพื่อให้อำนาจให้รัฐวิสาหกิจสามารถ
กระจายหุ้น โดยขายให้กับประชาชนเป็นการระดมเงิน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในธุรกิจ (Strategic Partner) และเอกชนเพื่อเข้ามามีส่วนในการประกอบธุรกิจ และถ่ายทอด
เทคโนโลยี ซึ่งจะเป็นการลดภาระของรัฐในด้านการลงทุน และขยายกิจการ นอกจากนี้ยังทำให้
รัฐวิสาหกิจมีโครงสร้างการบริหารที่คล่องตัว สามารถแข่งขันในตลาดและให้บริการที่มีมาตรฐานเป็นที่
ยอมรับได้

1.2.2 สาระสำคัญ

เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ
ของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” เปลี่ยนแปลงสถานะ
รัฐวิสาหกิจที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด (Corporatisation)
แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัท
ที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจเช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็น
พนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเพื่อสร้างโอกาสใน
การระดมทุนไปใช้ในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อมีความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องไปแก้
กฎหมายเป็นรายแห่ง และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การธุรกิจ
อย่างเต็มรูปแบบ กระทำได้โดยสะดวก โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะ
ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน และการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้
ต่อไปในอนาคต

1.2.3 ประเด็นสำคัญ

ตามมาตรา 4 ระบุว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า กฎหมายมิได้บังคับให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องแปลงเป็นบริษัท แต่หากรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์จะเปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐไปเป็นบริษัท ก็ให้ดำเนินการตามที่กฎหมายนี้กำหนดไว้

1.2.4 ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท

กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้บัญญัติ ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทไว้ ดังนี้ เมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะนำทุนบางส่วน หรือทั้งหมดของตนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้ทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบก่อน จากนั้นจะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณา ในเบื้องต้นว่าเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นหรือไม่ หากคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเห็นชอบด้วย ก็จะต้องนำเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ดังนี้

(1) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว ตามมาตรา 19 ได้กำหนดให้ส่งรายละเอียดทั้งหมดไปยังคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เพื่อ

- กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
- กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
- กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- กำหนดชื่อของบริษัท
- กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
- จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลายุบเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้อง

มีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องการกำหนดกิจการ การกำหนดพนักงานที่จะเป็นลูกจ้างของบริษัท การจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 26 ตลอดจนร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไข เวลายุบเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(2) ในการดำเนินการตามมาตรา 19 นี้ มาตรา 20 เปิดโอกาสให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ เพราะหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีอยู่มากมายหลายประการ บางภารกิจจึงต้องอาศัยคณะอนุกรรมการซึ่งมีความคล่องตัวกว่าหรือบางภารกิจก็ต้องควบคู่กันไป คณะอนุกรรมการจึงมีส่วนช่วยในการดำเนินงานรวดเร็วยิ่งขึ้น

(3) เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการตามมาตรา 19 เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องรายงานรายละเอียดต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณา ในการนี้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร หลังจากนั้นคณะกรรมการนโยบาย ทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอเรื่องดังกล่าวทั้งหมดต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุน ของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น เพื่อจัดตั้งบริษัท เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วก็ให้นำกิจการของรัฐวิสาหกิจ นั้น ๆ บางส่วนหรือทั้งหมดแล้วแต่กรณีไปจดทะเบียนเป็นบริษัทต่อไป

(4) มาตรา 22 กำหนดให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเกี่ยวกับการจดทะเบียนบริษัท และมีให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ พร้อมกับกำหนดให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนดังกล่าวเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด และในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมิได้ออนหุ้น ที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่นมาตรา 23 ก็ได้กำหนดไว้ว่า มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวน หุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอัน เกี่ยวกับการบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

อนึ่ง ความเห็นของกระทรวงการคลังที่ให้แจ้งไปยังนายทะเบียน หุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดนั้น มาตรา 23 วรรคท้าย ได้กำหนดให้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากเมื่อแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทแล้ว กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้น

รายละเอียดทั้งหมด การประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ตามที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายนี้ โดยให้ถือว่าความคิดเห็นของกระทรวงการคลังคือมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

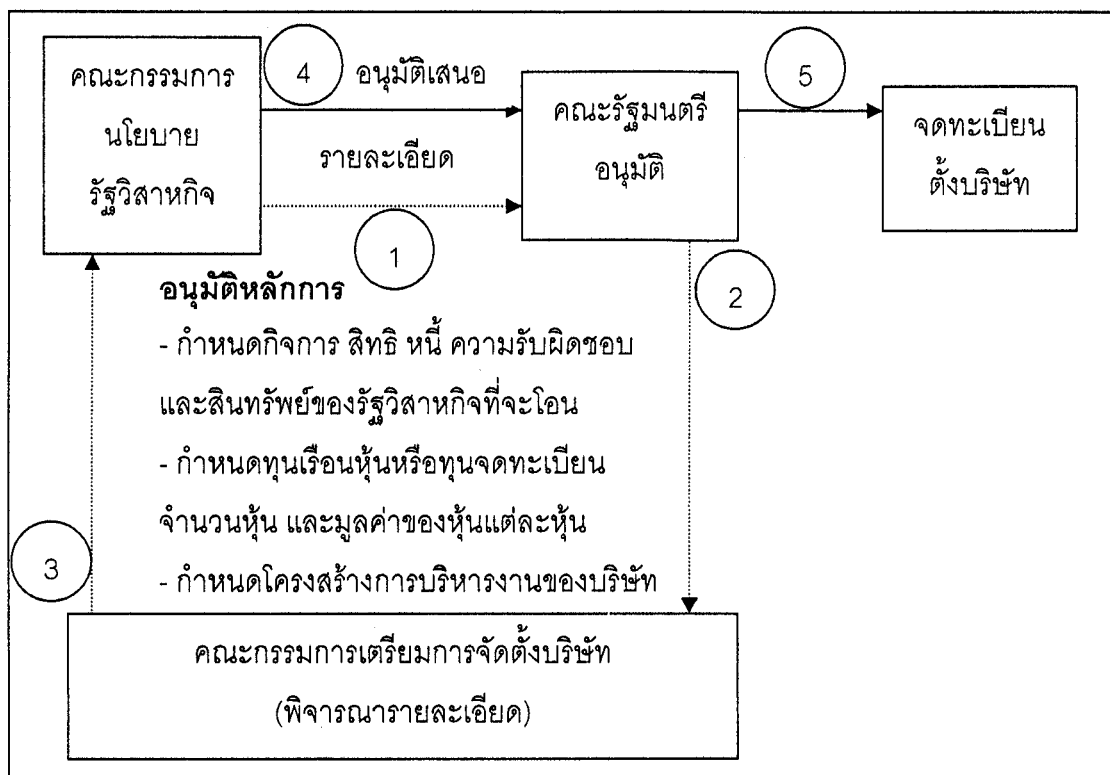
นอกจากนี้ มาตรา 23 ยังได้กำหนดให้ความเห็นชอบของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด เป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น บัญชีผู้ถือหุ้นรายงานประจำปี เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อประกาศให้ประชาชนทั่วไปรับทราบถึงการดำเนินการของบริษัทนั้น ๆ

(5) ในวันที่มีการจดทะเบียนบริษัทนั้น มาตรา 24 กำหนดให้บรรดากิจการสิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี

ในส่วนของสิทธิของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 24 วรรคสามและวรรคสี่ ได้กำหนดไว้ว่า หมายความว่ารวมถึง สิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนนั้น ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในส่วนของหนี้ของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 24 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะได้มีการตกลงกับเจ้าหน้าที่ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทเป็นไปตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท

1.2.5 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น 1

1) คณะรัฐมนตรี

จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางในการดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท และหลังจากคณะกรรมการนโยบายฯ ได้พิจารณารายละเอียดตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาอนุมัติอีกครั้ง ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนให้กิจการรัฐวิสาหกิจแปลงเป็นรูปบริษัท

2) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ข้าราชการทางการเมือง ประมาณ 16 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 15 คน เป็นกรรมการ และมีข้าราชการประจำประมาณ 5 คน ที่มีตำแหน่งพิเศษทางการเงิน กฎหมาย และนโยบายภาพรวมของประเทศ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นผู้ช่วยเลขานุการ นอกจากนี้ ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 6 คน เป็น กรรมการด้วย โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความเป็นกลาง ซึ่งคณะกรรมการนโยบายฯ จะพิจารณารัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น (มาตรา 5) ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการฯ มี อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการ และแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นใน รูปแบบของบริษัท

(2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยน ทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา 2

(3) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่ จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งตาม (2)

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจประเภทนั้น

(5) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนด ไว้ในมาตรา 19

(6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การจัดทำระเบียบว่า ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(7) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3) คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น เป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงาน ของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตาม ความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น เป็นกรรมการ และผู้แทน กระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งข้างต้น จะพิจารณาแต่งตั้ง กรรมการ ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้อง

แต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชีและในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมภาคพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควรทั้งสิ้นมีกรรมการทั้งหมด 11 คน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ทั้งนี้เนื่องจากปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดผู้บริหารสูงสุดและผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจจะแตกต่างกันไป คณะกรรมการตามมาตรานี้จะพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งบริษัทหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการแล้ว ทั้งนี้ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีหน้าที่เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
- (2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
- (3) กำหนดทุนเรือนหุ้น หรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- (4) กำหนดชื่อบริษัท
- (5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัทและผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
- (6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- (7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- (8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลายุบเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- (9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (3) และ (8) ข้างต้น
- (10) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

4) พนักงานและลูกจ้าง

มาตรา 25 ได้ให้หลักประกันแก่พนักงาน โดยกำหนดว่า ในวันจดทะเบียนให้พนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีให้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่ถือว่าเป็นการเลิกจ้างโดยให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทที่จัดตั้งขึ้น และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจะยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิม หรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณีและโดยที่สถานภาพของบริษัทนั้น ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม พนักงานที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทยังคงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เหมือนเดิม

1.2.6 อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

1) การโอนอำนาจสิทธิหรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไปยังบริษัท

มาตรา 26 ระบุว่า ในกรณีที่ถูกกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเรือนหุ้นหรือกฎหมายอื่น มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคลทรัพย์สินหรือสิทธิของบุคคลหรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้น เป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป อย่างไรก็ตาม อำนาจสิทธิหรือประโยชน์ที่ร่วมนั้นอาจจำกัดหรืองดได้ การกำหนดให้บริษัท (ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นให้ดำเนินการ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 26 โดยถือหลักว่าบริษัทจะมีอำนาจสิทธิหรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและอำนาจให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดก็ได้ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจต่าง ๆ และวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพ และมีอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เปรียบเสมือนกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้กำกับรายสาขาก่อนที่จะมีกฎหมายว่าการกำกับรายสาขาต่อไป อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 จะสิ้นสุดลง เมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการ (องค์กรกับรายสาขา) หรือเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

2) การโอนสินทรัพย์และการกำหนดมูลค่าหุ้นและจำนวนหุ้น

มาตรา 24 วรรคแรก ระบุว่า ณ วันที่มีการจดทะเบียนบริษัท ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจโอนไปเป็นของบริษัท ซึ่งการโอนมีผลตามกฎหมายทันที จึงไม่ต้องมีการประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่ การประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่จะกระทำต่อเมื่อมีการจำหน่ายหุ้นเดิมหรือหุ้นเพิ่มทุนออกไป สำหรับการกำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้นสามารถกระทำได้โดยการนำทุนประเดิมซึ่งอาจจะมาจากงบประมาณแผ่นดินมาจดทะเบียนในส่วนของรายการอื่น ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น เช่น ส่วนเกินทุน กำไรสะสม ก็ยังคงอยู่อย่างเดิมในบัญชีทุนของงบดุลของบริษัทนั้น

3) การค้าประกันเงินกู้และสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา 24 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคท้าย กำหนดไว้ว่าในวันจดทะเบียนบริษัทนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้าประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้าประกันต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามภาระผูกพันในสัญญาที่มีอยู่เดิมอันจะทำให้กิจการดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งก็ยังมีเงินมาจากสถาบันการเงินต่างประเทศ ถ้ารัฐไม่ค้าประกันต่อไปอาจทำให้เจ้าหน้าที่เรียกชำระหนี้คืนเงินกู้ทั้งหมดซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก โดยรัฐไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวทั้งหมดในคราวเดียวกันได้ ดังนั้นรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงยังต้องค้าประกันหนี้นั้นต่อไป อย่างไรก็ตามก็ตีกฎหมายได้บัญญัติให้ภาระการค้าประกันนั้นอาจถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการปฏิบัติตามหลักของธุรกิจทั่วไปมากยิ่งขึ้น และบริษัทจะไม่มีรายได้เปรียบบริษัทเอกชนทั่วไป

สำหรับสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นต่อไปในลักษณะสิทธิการเช่า แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการของบริษัทสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้นในแง่ของการสะท้อนถึงต้นทุนการดำเนินงาน

4) การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 28 ระบุว่า เมื่อได้เปลี่ยน "ทุน" ของรัฐวิสาหกิจใดเป็น "ทุนเรือนหุ้น" และจัดตั้งเป็นบริษัททั้งองค์กรแล้ว และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นเพื่อลดภาระที่จะต้องตรากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นรายฉบับในภายหลัง แต่ใน

กรณีที่รัฐวิสาหกิจเดิมมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามกฎหมายจัดตั้งอยู่อย่างใด และมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริษัท มีอำนาจสิทธิหรือประโยชน์ดังกล่าวต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 (ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทฯ (ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) โดยเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาข้างต้น รัฐบาลต้องรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยไม่ชักช้าเพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปในการให้อำนาจหรือการจำกัดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงเป็นบริษัท หรือการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

1.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 140) กล่าวว่า เมื่อนโยบายสาธารณะได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว นโยบายดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดผลผลิตตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ อันจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

1.3.1 การแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ

ในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัตินั้น โดยปกติหน่วยงานที่รับผิดชอบจะทำหน้าที่ในการกำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ขึ้นมารองรับ และนำเสนอแผนงาน และโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาประจำปี เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายได้ทำการอนุมัติในรายละเอียดต่อไป

1.3.2 ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประเด็นที่มักประสบอยู่ทั่วไปเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ปัญหาช่องว่างระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือความไม่สมบูรณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากข้อจำกัดและความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จได้แก่

1) เกิดจากปัญหาการในการบริหารงาน (*bad execution*)

ปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ขาดระบบการวางแผน และการควบคุมงานที่ดี ขีดสมรรถนะด้านต่าง ๆ มีจำกัด เกิดความขัดแย้งภายในและ ผู้ปฏิบัติต่อต้านไม่ยอมรับ เป็นต้น

2) เกิดจากปัญหาในตัวนโยบาย (*bad policy*)

ปัญหาในตัวนโยบายก่อให้เกิดความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติ เช่น ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลหลายฝ่ายเป็นอย่างมาก บุคคล

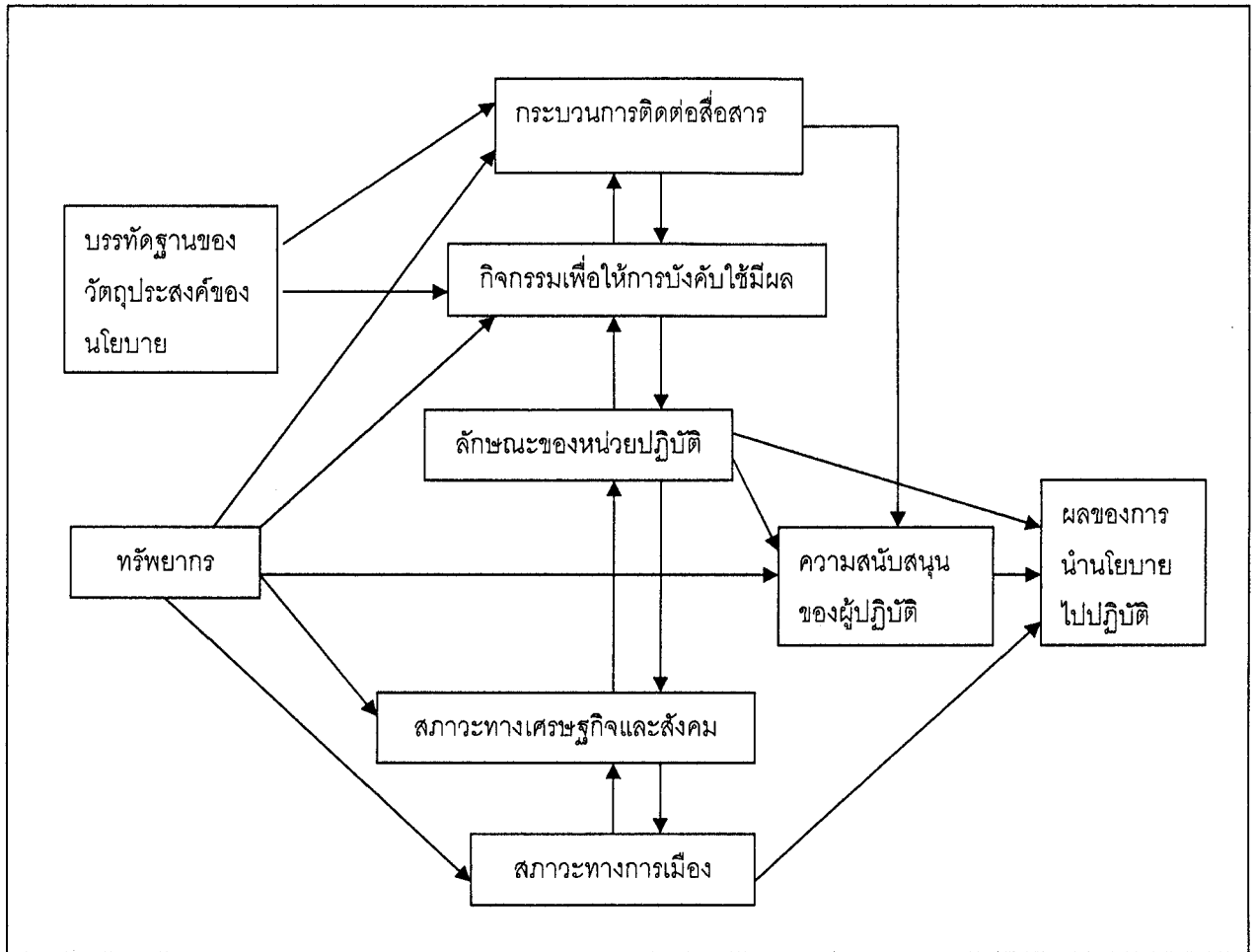
ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาขัดขวางข่มขู่ประท้วงการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้น หรือ
ตัวนโยบายมีความสับสนขัดแย้งกันและขาดเหตุผลที่ถูกต้องในการเชื่อมโยง ทรัพยากร กิจกรรม
ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบายเข้าด้วยกัน

3) เกิดจากการที่โชคไม่เข้าข้าง (bad luck)

โดยเฉพาะสถานการณ์ต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ไม่
เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง
หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

วเรศ จันทร์ศร ได้ทำการรวบรวมและประมวลตัวแบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติได้ 6 แบบ ได้แก่ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) 2) ตัวแบบทางด้านการ
จัดการ (management model) 3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development
model) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) 5) ตัวแบบทาง
การเมือง (political model) และ 6) ตัวแบบทั่วไป (general model)

ในการศึกษาผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการประปานคร
หลวงนี้ น่าจะสอดคล้องกับตัวแบบทั่วไป (general model) ผู้วิจัยจึงนำตัวแบบทั่วไปเป็นแนวทางใน
การศึกษา โดยที่ตัวแบบดังกล่าวนี้มองว่าปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบ
ความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ อาทิเช่น ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ
ตามนโยบาย ความชัดเจนของตัวนโยบาย และกระบวนการติดต่อสื่อสาร การให้ความร่วมมือ
สนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อม ทั้งทางด้าน
เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมภายนอกดังกล่าวนี้อาจ
ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้ไม่มากนักน้อย ดังที่แสดงไว้ใน
แผนภูมิที่ 2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบทั่วไป

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้นนี้พอจะสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ มากมาย ทั้งปัจจัยภายในที่สามารถดำเนินการแก้ไขควบคุมได้และปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถแก้ไขควบคุมได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) เป้าหมายต่างๆ ของนโยบาย ตลอดจนแนวทางปฏิบัติต้องกำหนดอย่างแน่ชัด ทั้งนี้เพื่อป้องกันในขณะปฏิบัติ การหรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องอยู่ระดับที่สามารถอ้างอิงสำหรับการติดตามประเมินผลและจัดข้อขัดแย้งพิพาทได้

(2) นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้น ต้องขึ้นอยู่กับหลักเหตุผล สามารถแยกแยะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรมผลผลิตของนโยบายได้ รวมทั้งจะต้องมีความมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานปฏิบัติการอย่างเพียงพอที่บังคับใช้ หรือบริการต่างได้

(3) โครงการสร้างการดำเนินงานจะต้องถูกกำหนดขึ้นมาให้เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ ไม่ว่าจะการจัดรูปแบบการประสานงานทั้งภายในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสร้างระเบียบวิธีการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่แน่นอน การอนุมัติงบประมาณที่พอเพียงและต่อเนื่อง รวมทั้งการเปิดโอกาสให้สามารถรับการสนับสนุนจากภายนอก

(4) บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติการต้องมีความพร้อมและความผูกพันในการทำงาน ต้องเข้าใจในเป้าหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับสูงต้องมีขีดความสามารถทั้งทางด้านการจัดการและการเมือง

(5) นโยบายที่จะปฏิบัตินั้นต้องการแรงสนับสนุนจากภายนอก เช่น ผู้มีอำนาจ และอิทธิพลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไป หรืออย่างน้อยที่สุดควรที่จะเป็นกลาง ไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ชัดเจน

(6) การเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่แปรผันตามกาลเวลาต้องไม่รุนแรงพอที่จะมากระทบต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่นั้น จะต้องไม่ขัดแย้งหรือลดความสำคัญของนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่

1.4 หลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE)

หลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 เป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

1.4.1 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

1.4.2 หลักคุณธรรม (Morality)

ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยการรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ

1.4.3 หลักความโปร่งใส (Accountability)

ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

1.4.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

1.4.5 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากกระทำของตนเอง

1.4.6 หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy)

ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

2. ประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานของการประปานครหลวง

2.1 ประวัติความเป็นมา

วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2452 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรกาศพระบรมราชโองการทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมศุขาภิบาลจัดการที่จะนำน้ำมาใช้ในพระนครตามแบบอย่างที่เหมาะสมแก่ภูมิประเทศการที่จะต้องจัดทำนั้นคือ

(1) ให้จัดทำที่น้ำขังที่คลองเชียงราก แขวงเมืองปทุมธานี อันเป็นที่พื้นเขตน้ำเค็มขึ้นถึงทุกฤดู

(2) ให้ขุดคลองแยกจากที่ยังน้ำนั้นเป็นทางน้ำลงมาถึงคลองสามเสนฝั่งเหนือตามแนวทางรถไฟ

(3) ตั้งโรงสูบน้ำขึ้น ณ ที่ตำบลนั้น สูบน้ำขึ้นยังที่เกรอะกรองตามวิธีให้น้ำสะอาดบริสุทธิ์ปราศจากสิ่งซึ่งจะเป็นเชื้อโรคแล้วจำหน่ายน้ำไปในที่ต่าง ๆ ตามควรแก่ท้องที่ของเขตพระนคร

กิจการอย่างนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกตามภาษาสันสกฤต เพื่อจะให้
เป็นคำสั้นว่า "การประปา"

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จมาทรงเปิดกิจการ เมื่อวันที่ 14
พฤศจิกายน พ.ศ.2457 โดยมีชื่อเรียกในครั้งนั้นว่า การประปากรุงเทพฯ มีกรมสุขาภิบาล กระทรวง
นครบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน กิจการประปาได้ก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ จากที่เคยจำหน่าย
เฉพาะในเขตพระนคร ได้ขยายการจำหน่ายไปยังฝั่งธนบุรี โดยวางท่อตามแนวสะพานพุทธยอดฟ้า
ไปยังถนนประชาธิปไตยและสมเด็จพระยาต่อมาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 สะพานพุทธยอดฟ้า
ถูกระเบิดทำลาย เป็นเหตุให้ท่อประปาที่วางไว้เกิดชำรุดเสียหายไปด้วย ทำให้การจ่ายน้ำย่าน
ฝั่งธนบุรีต้องหยุดชะงัก เทศบาลนครธนบุรีจึงได้เริ่มกิจการประปาของตนเอง โดยขุดเจาะบ่อ
บาดาลให้บริการน้ำ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลงเมื่อ พ.ศ.2489 โรงงานผลิตน้ำสามเสนเป็น
โรงกรองน้ำแห่งเดียวในขณะนั้น ผลิตน้ำได้น้อยไม่เพียงพอแต่การบริการน้ำประปาที่เกิดสภาพ
น้ำไหลอ่อนและไม่ไหลเป็นบริเวณกว้าง ไฟฟ้าก็เช่นกันมีสภาพดับ ๆ ติด ๆ รัฐบาลจึง
ตั้งคณะกรรมการพัฒนาปรับปรุงกิจการไฟฟ้าและประปาขึ้น โดยมีหลวงบูรกรรมโกวิท
อธิบดีกรมโยธาสมัยนั้นเป็นประธาน และเพื่อแก้ปัญหาไฟไม่พอใช้ จึงได้มีนโยบายให้ระงับการ
ขอติดตั้งไฟฟ้าและประปาเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการปรับปรุงกิจการทั้ง 2 ชนิดนี้ให้เพียงพอ

ต่อมาได้มีการรวมและโอนกิจการประปาไฟฟ้าให้เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาล
ได้ออกพระราชบัญญัติการประปานครหลวง ให้โอนกิจการประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล
การประปานครบุรี การประปาเทศบาลนครธนบุรี และประปาเทศบาลสมุทรปราการ รวมเป็น
กิจการเดียวกัน เรียกว่า การประปานครหลวง เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2510 ประธาน
กรรมการการประปานครหลวง ท่านแรก คือ พลเอกประภาส จารุเสถียร และแต่งตั้งอธิบดีกรม
โยธาเทศบาล นายดำรงด์ ชลวิจารณ์ เป็นผู้ว่าการการประปานครหลวง

ใน พ.ศ.2513 การประปานครหลวงได้ว่าจ้าง บริษัทวิศวกรรมที่ปรึกษาแคมป์เดรสเซอร์
แอนด์ แมคกี จากสหรัฐอเมริกา จัดทำโครงการปรับปรุงกิจการประปาแผนหลักระยะยาว 30 ปีขึ้น
เป็นครั้งแรก โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็นช่วง ๆ ช่วงละ 5 ปี (พ.ศ.2517-2522) เพื่อเพิ่มกำลัง
การผลิตและขยายระบบส่งน้ำให้ไปถึงประชาชนให้มากขึ้น อาทิ ปรับปรุงคลองส่งน้ำ ก่อสร้างโรงสูบ
น้ำดิบใหม่ที่ ตำบลลำแล จังหวัดปทุมธานี ก่อสร้างโรงกรองน้ำบางเขน ก่อสร้างโรงสูบน้ำและถังเก็บน้ำ
4 มุมเมืองคือ โรงสูบน้ำท่าพระ สวนลุมพินี คลองเตย และพหลโยธิน และวางท่อประธานส่งน้ำควบคู่

กันไป และในระหว่างที่รอการก่อสร้างตามโครงการนี้ การประปานครหลวงได้แก้ปัญหาคารขาดแคลนน้ำ ด้วยการขุดเจาะบ่อบาดาลจำนวนมากในพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำ

หลังจาก พ.ศ.2529 เป็นต้นมา กิจการประปาสามารถพัฒนาและดำเนินงานก้าวหน้าไปตามโครงการแผนหลักอย่างต่อเนื่อง กิจการได้ผ่านพ้นกับภาวะการขาดทุนมาเป็นปีละร้อยละ 8-9 ทุกปี ในช่วงเวลานี้การประปานครหลวงจึงได้ทำการก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่แห่งใหม่และย้ายจากสำนักงานแมนศรีมาอยู่สำนักงานใหญ่บางเขนเมื่อ พ.ศ.2533

ในขณะเดียวกัน การประปานครหลวงได้เริ่มจัดทำโครงการประปาฝั่งตะวันตกเมื่อ พ.ศ.2530 เพื่อรองรับการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นของชุมชนทางด้านฝั่งธนบุรีและนนทบุรี และประการสำคัญเพื่อจัดหาแหล่งน้ำดิบแห่งใหม่ สำรองจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีอยู่เพียงแห่งเดียวและปริมาณน้ำเริ่มไม่เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้น จึงได้ก่อสร้างโรงกรองน้ำมหาสวัสดิ์และขุดคลองประปาสายใหม่ขึ้น เพื่อรับน้ำจากแม่น้ำแม่กลองในจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีปริมาณน้ำมากและมีคุณภาพดี ในระยะแรกได้ขุดคลองประปาสายใหม่ไปถึงแม่น้ำท่าจีนและขุดต่อไปยังจังหวัดกาญจนบุรี รวมความยาว 106 กิโลเมตร แล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ.2545 ซึ่งทำให้การประปานครหลวงมีความมั่นคงในการผลิตน้ำประปารองรับความต้องการใช้น้ำประปาในอนาคต

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 ประเทศไทยได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบแพร่กระจายไปเกือบทุกกลุ่มธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ การโจมตีค่าเงินบาทส่งผลกระทบต่อโครงการประปานครหลวง ทำให้การประปานครหลวงต้องปรับแผนและลดการลงทุน เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป ในการบริหารภายในได้มีการรณรงค์ให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในทุก ๆ ด้าน ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การให้บริการประชาชนในเชิงรุกให้มากขึ้น สร้างภาพลักษณ์ของการให้บริการที่ประชาชนพึงพอใจในเรื่องความสะอาด รวดเร็ว ถูกต้อง ตรวจสอบได้ รวมทั้งสร้างความมั่นใจในคุณภาพน้ำประปาว่ามีคุณภาพได้มาตรฐานสามารถดื่มได้ทุกพื้นที่ นอกจากนี้ยังได้เพิ่มศักยภาพของการทำงานในองค์กรให้เป็นที่ยอมรับของสากล จนได้รับการรับรองมาตรฐานการผลิต ISO 9002 ในโรงงานผลิตน้ำบางเขน และมีนโยบายจะจัดทำมาตรฐาน ISO 9002 ในงานบริการประชาชนที่สำนักงานประปาสายต่าง ๆ ต่อไป

2.2 ข้อมูลพื้นฐานของการประปานครหลวง

การประปาในประเทศไทยประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คือ การประปานครหลวง (กปน.) การประปาสวนภูมิภาค (กปภ.) และองค์กรจัดการน้ำเสีย (อจน.) โดยที่การประปานครหลวงดำเนินการเกี่ยวกับระบบผลิตน้ำและการจัดส่งน้ำในเขตนครหลวง การประปาสวนภูมิภาค

ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตน้ำนอกเขตนครหลวง ส่วนองค์การจัดการน้ำเสียนั้นดำเนินการในด้านการกำจัดน้ำเสีย

การประปานครหลวง มีปัญหาเกี่ยวกับการสูญเสียน้ำ ก่อน พ.ศ.2547 สูญเสียถึงร้อยละ 40 แม้ในปัจจุบันการสูญเสียนี้เหลือเพียงร้อยละ 30 กว่า แต่การลดปัญหาสูญเสียของน้ำที่ทำในปัจจุบัน ด้วยการลดแรงดันเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ใช่วิธีถาวรและก่อให้เกิดความไม่สะดวกกับผู้บริโภค จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2539 มีส่วนทำให้การประปานครหลวงขาดทุนถึง 4.6 พันล้านบาทต่อปี และเป็นปัญหามากขึ้น เนื่องจากความต้องการใช้น้ำในเขตนครหลวงสูงขึ้น และต้องการน้ำมีสูงขึ้น จึงมีความจำเป็นในการยกระดับระบบน้ำประปาให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น

การประปาแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในด้านการผลิตและการจัดจำหน่าย การประปาบางแห่งไม่สามารถเพิ่มผลผลิตให้เพียงพอกับความต้องการได้ เนื่องจากขาดแหล่งน้ำในการผลิต และการจำหน่ายน้ำประปาใน พ.ศ.2540 - 2543 คาดว่าจะเพิ่มจาก 390 ล้านลูกบาศก์เมตร ใน พ.ศ.2539 เป็น 730 ล้านลูกบาศก์เมตรใน พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มร้อยละ 12 หรือประมาณ 70 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี

ข้อควรคำนึง

- ความต้องการใช้น้ำประปาในเขตนครหลวง ทำให้ต้องมีการปรับปรุงการประปาทั้งระบบนอกเหนือจากปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน เช่น
 - ความเสี่ยงทางการเงินซึ่ง ประปานครหลวง ประสบอยู่เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนและเงินเฟ้อ
 - ความต้องการที่จะตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่มีสูงขึ้น
 - การขาดแคลนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 - การมีภาระหนี้สูงที่ต้องรีบดำเนินการจัดการ
 - ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสังคม รวมถึงราคาน้ำมันดิบ การประเมินมูลค่าของสินทรัพย์ การบำบัดน้ำเสีย และการบริการให้แก่คนยากจน
 - โครงสร้างราคาที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถสะท้อนราคาที่แท้จริงได้

แนวทางแก้ไข

- ปรับปรุงการดำเนินงาน โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ
- จัดหาเงินลงทุน โดยการปรับปรุงและขยายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มคุณภาพของน้ำ ลดการสูญเสียของน้ำและเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการทั้งในเขตนครหลวงและส่วนภูมิภาค

- ลดภาระเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อสนับสนุนปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น การลดภาระหนี้ผูกพันจากรัฐบาล

อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยอื่นในกิจการการประปาที่จะต้องพิจารณา ดังนี้คือ

- การดำเนินการที่มีวงเงินลงทุนสูง
- สินทรัพย์ที่มีอายุการใช้งานยาว
- ผลกระทบโดยตรงของสาธารณสุขและสวัสดิการ (คุณภาพและบริการ)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในสาขาการประปาจะต้องคำนึงถึงสิ่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนจะช่วยเพิ่มคุณภาพในการให้บริการแก่ผู้บริโภค อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนและการลงทุนจากรัฐบาล

2.3 การดำเนินการจัดตั้งตามแผนการแปรรูป

จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของประเทศที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจ สร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและความพร้อมเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งจัดให้มีโครงสร้างการบริหารองค์กรที่เป็นธุรกิจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยได้มีโอกาสลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในระยะเวลาที่กำหนด

การประปานครหลวงเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำหนดให้แปลงสภาพองค์กรและขายหุ้นให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ในการขยายกิจการตามที่ต้องการ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐหรือการกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งมีข้อจำกัด

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของการประปานครหลวงที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การประปานครหลวงได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาบริษัทหลักทรัพย์ไทยพาณิชย์ จำกัด มาช่วยในการดำเนินการแปลงสภาพองค์กรเป็นบริษัทมหาชน จำกัด

คณะกรรมการการประปานครหลวงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 เห็นชอบให้การประปานครหลวงแปลงสภาพทั้งองค์กรเป็นบริษัทภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยในช่วงแรกกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดและยังคงโครงสร้างธุรกิจ ดังเช่นปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2546

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) ให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2546

คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2546 และมอบให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายประกอบกิจการประปา และให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง จำกัด

จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2543 ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547

2.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง

การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2543 ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้แต่งตั้ง ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นจะขยายเวลาได้ไม่เกิน 15 วัน แล้วนำผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวงนั้น ปรากฏว่าผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากพนักงานประมาณ 4,000 คน และผู้ใช้น้ำจำนวน 1.6 ล้านราย มีผู้เข้าร่วมประชุมคิดเป็นพนักงานเพียง 152 คน เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 และประชาชนเพียง 676 คน เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 โดยผู้เข้าร่วมประชุมต่างแสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

2.4.1 ผลกระทบเกี่ยวกับกิจการ สิทธิ และทรัพย์สินของการประปานครหลวง ที่จะโอนให้แก่บริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

1) ผู้เข้าร่วมประชุมเป็นกังวลต่อแนวโน้มที่จะต้องขึ้นราคาค่าน้ำประปา เนื่องจากการประปานครหลวงต้องจ่ายค่าเช่าคลอง ต้องซื้อน้ำดิบ มีค่าใช้จ่ายด้านการพนักงานสูงขึ้น และบริษัทใหม่ต้องทำกำไรจากการดำเนินการ เพราะเป็นบริษัทเอกชน อีกทั้งการไม่มีคู่แข่งอื่น อาจทำให้บริษัทปรับขึ้นราคาได้ตามต้องการ นอกจากนี้ ภายหลังจากการแปลงสภาพแล้ว มีหลักประกันอย่างไรว่าราคาค่าน้ำประปาจะไม่ปรับขึ้น การกำหนดราคาค่าน้ำจะมีความเป็นธรรมอย่างไร

2) ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินส่วนที่เป็นคลอง และที่ดินแนวคลองให้เป็นของกระทรวงการคลัง ดังนี้

(1) ไม่เห็นด้วยที่จะโอนทรัพย์สินส่วนที่เป็นคลองและที่ดินแนวคลองให้เป็นของกระทรวงการคลัง โดยให้เหตุผล คือ

- การโอนสิทธิในคลองประปา ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินการของการประปา จะทำให้บริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ขาดความมั่นคงในการดำเนินการ และส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน

- การที่บริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องเสียค่าเช่าคลอง จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูงขึ้น และจะมีผลต่อการกำหนดค่าน้ำที่ต้องเพิ่มสูงขึ้น

- ไม่มีหลักประกันว่า ในอนาคตค่าเช่าหรือสิทธิในการใช้คลองจะไม่เพิ่มสูงขึ้นจนเป็นภาระของบริษัท

- ในอนาคต หากมีการอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายอื่นมาร่วมใช้คลอง อาจมีปัญหาเรื่องการรักษาคลองและการรักษาคุณภาพน้ำดิบ

- การโอนทรัพย์สินบางส่วนออกไป จะทำให้มูลค่าทรัพย์สินทางบัญชีในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทลดลงไปจากเดิม

(2) ไม่เห็นด้วยกับการโอนทรัพย์สินไปเป็นของกระทรวงการคลัง แต่ไม่โอนหนี้สินไปด้วย กระทรวงการคลังควรรับชำระหนี้สินคงค้างที่เกี่ยวข้องจากการประปานครหลวงด้วย

(3) การโอนทรัพย์สินส่วนที่เป็นคลองไปเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ควรมีการกำหนดข้อตกลงในคำตอบแทนการใช้คลองที่ชัดเจนล่วงหน้าในระยะยาว เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับบริษัทและเป็นพื้นฐานในการคำนวณค่าใช้จ่ายซึ่งจะเป็นทุนของกิจการ

2.4.2 กรณีพนักงานของการประปานครหลวงที่จะโอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

มีผู้ให้ความเห็น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มพนักงาน ดังนี้

1) พนักงานยังมีความเข้าใจและไม่มั่นใจว่า เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจำกัดแล้ว พนักงานจะมีความมั่นคงในการมีงานทำมากนักน้อยเพียงใด มีหลักประกันอย่างไรว่าจะไม่ถูกปลดออกจากงาน ค่าตอบแทน สิทธิ ประโยชน์และสวัสดิการ เช่น ภาษี บำเหน็จการเกษียณอายุ ยังไม่ชัดเจนและเป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารแบบเอกชน อาจมีการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อสภาพการจ้างหรือสวัสดิการต่าง ๆ ได้

2) โครงสร้างเงินเดือนใหม่ควรใกล้เคียงกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่แปลงสภาพเป็นบริษัทเหมือนกัน และควรมีการให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้พนักงานทราบก่อนการแปลงสภาพ รวมทั้งมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการให้สิทธิพนักงานในการซื้อหุ้นว่าควรเท่าเทียมกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่แปลงสภาพไปแล้ว

2.4.3 กรณีร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

มีประเด็นสำคัญที่ผู้เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นให้ความสนใจ ดังนี้

1) สิทธิของการประปานครหลวงในการดำเนินการต่าง ๆ ภายหลังจากการแปลงสภาพเป็นบริษัท เช่น การวางท่อ การใช้น้ำดิบ การเสียภาษี

2) ผู้ให้ความสนใจแสดงความไม่เห็นด้วยที่จะแปลงสภาพการประปา และไม่เห็นความจำเป็นเนื่องจากไม่มีคู่แข่งอยู่แล้ว

2.4.4 กรณีร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาการยุบเลิกกฎหมาย ว่าด้วยการประปานครหลวง ในกรณีมีการโอนกิจการการประปานครหลวงไปทั้งหมด

มีคำถามและข้อคิดเห็นที่สำคัญ ดังนี้

1) การประปานครหลวง ควรทำการแปรสภาพโดยวิธีค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากตั้งเป็นบริษัทลูกของการประปานครหลวงออกมาก่อน เช่น ตั้งเป็นบริษัท การประปานครหลวง วิศวกรรม จำกัด เพื่อทำกิจกรรมงานออกแบบ และควบคุมการก่อสร้างงานระบบประปา เหมือนบริษัทที่ปรึกษาทั่วไป เพื่อจะได้ให้พนักงานมีความเชื่อมั่นในเรื่องนี้

2) มีผู้ให้ข้อคิดเห็นว่า ไม่ควรรีบร้อนดำเนินการ ควรดูผลการแปลงสภาพ รัฐวิสาหกิจอื่นที่ดำเนินการไปแล้วก่อน

2.4.5 ในประเด็นอื่น ๆ อันเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งบริษัท การประปา นครหลวง จำกัด (มหาชน) ตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการประปา นครหลวง มอบหมาย

ผู้เข้าร่วมประชุมมีคำถาม ให้ความเห็น และข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) คำถามที่ผู้เข้าร่วมประชุมสอบถามมาก ได้แก่

- เหตุผลหรือข้อดีข้อเสียในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน ใครได้อะไร ประชาชนจะได้ประโยชน์อะไร

- ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมา ทั้งในและต่างประเทศ

2) สำหรับข้อคิดเห็น มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการแปลงสภาพการประปานครหลวง โดยผู้ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า กิจการประปาเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตรัฐบาล ควรให้การสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้ในราคาถูก จัดให้เป็นรัฐสวัสดิการ โดยไม่หวังผลกำไร แต่หากให้เอกชนดำเนินการเป็นบริษัทมหาชน การลงทุนและการดำเนินธุรกิจ

ย่อมต้องการผลตอบแทนที่ดี สำหรับผู้ที่เห็นด้วย มีเหตุผลว่า รัฐวิสาหกิจควรยอมรับการเปลี่ยนแปลง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานในองค์กร

3) ในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่า เหตุใดจึงไม่ทำประชาพิจารณ์ในวงกว้างหรือผ่านสื่อโทรทัศน์ ให้ประชาชนทั่วไปได้ร่วมให้ข้อคิดเห็น

3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จันทจิรา เขี่ยมมยุรา (2529) ได้ทำการศึกษาเรื่องวิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ผลการศึกษาพบว่ารัฐวิสาหกิจบางประเภทเกิดขึ้นจากความจำเป็นของรัฐในการเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงคราม

สากล ม่วงศิริ (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการไฟฟ้านครหลวง พบว่ารัฐบาลกำหนดนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ถึง ฉบับที่ 8 และมีแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาต่าง ๆ โดยกำหนดให้การไฟฟ้านครหลวงจัดเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานดำเนินการแปรรูปภายใต้แผนงานการแปรรูป เป็นองค์กรเชิงธุรกิจอุตสาหกรรมไฟฟ้าแห่งประเทศไทยในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดระดับงบประมาณและอัตราการลงทุนจากภาครัฐบาล ลดปริมาณเงินกู้ต่างประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการจัดการจัดหาไฟฟ้าเพิ่มบริการประชาชนให้เพียงพอด้วยคุณภาพและราคาที่เป็นธรรมโดยมีแนวทางการเข้าสู่ การแปรรูปซึ่งการไฟฟ้านครหลวงต้องการดำเนินการ 3 ประการ คือ 1) การแปลงสภาพการไฟฟ้านครหลวงเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี 2) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรการไฟฟ้านครหลวงเป็นองค์กรเชิงธุรกิจ และ 3) การแปลงการไฟฟ้านครหลวงเป็นบริษัทจำกัด โดยการไฟฟ้านครหลวง ได้จัดทำแผนการดำเนินการแปรรูปองค์กรการไฟฟ้านครหลวง ประกอบด้วย แผนการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร แผนการพัฒนาบุคลากร แผนปรับปรุงข้อบังคับระเบียบในการปฏิบัติงาน และแผนปรับปรุงระบบงาน โดยมีระยะเวลาการดำเนินการ 2 ระยะ คือ แผนปรับปรุงโครงสร้างองค์กรระยะปานกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ.2541-2542 และแผนปรับปรุงโครงสร้างงาน และรูปแบบวิธีการแปรรูปการไฟฟ้านครหลวงออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ส่วนที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ศูนย์บริหารองค์กร กลุ่มงานบริการลูกค้าและกลุ่มงานระบบจำหน่าย ทั้ง 3 หน่วยงานนี้ ให้คงรูปการเป็นรัฐวิสาหกิจ สำหรับหน่วยธุรกิจ ใช้รูปแบบวิธีการแปรรูปด้วยวิธีการร่วมทุนกับภาคเอกชน และ 2) ส่วนที่เป็นบริษัทในเครือ ใช้รูปแบบการแปรรูปด้วยวิธีให้

เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ ด้วยวิธีกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการแปรรูป คือ การแปลงทรัพย์สินการไฟฟ้านครหลวงเป็นทุนเรือนหุ้น ปัญหาความขัดแย้งและปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาความล่าช้าในการบริหารและการจัดการในเบื้องต้น และปัญหาความไม่แน่ใจของผู้บริโภค

กิตติสุภา สว่างเนตร (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีการทำเรือแห่งประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายและการดำเนินการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทยเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2540 และขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดสรรพนักงานเข้าสู่ตำแหน่งตามโครงสร้างการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทย 2) ความเข้าใจ ความคิดเห็น การรับรู้ และความรู้สึกวิตกกังวลของพนักงานต่อการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทย ส่วนใหญ่เข้าใจว่า เหตุจำเป็นของการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทยเกิดจากนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ.2540 และเข้าใจในนโยบายการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทยเพียงเล็กน้อย พนักงานส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ เมื่อแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทย การระดมเงินทุนและการบริหารงานของการทำเรือแห่งประเทศไทยไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง สำหรับการรับรู้เกี่ยวกับประสิทธิภาพประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เมื่อต้องการมีการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พนักงานส่วนใหญ่ทราบว่ามีมาตรา 25 คุ่มครองอยู่ แต่ไม่ทราบในรายละเอียด ส่วนความรู้สึกวิตกกังวลต่อการแปรรูปพนักงานจะวิตกกังวลเล็กน้อยในด้านความมั่นคงในการทำงาน สิทธิประโยชน์ บรรยากาศในการทำงาน การเข้า-ออกจากงาน สภาพการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงในองค์การ และการต่อต้านในองค์การ และ 3) มีความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม (ได้แก่ ระดับการศึกษาอายุการทำงาน ระดับตำแหน่ง และระดับเงินเดือน) กับความเข้าใจ ความคิดเห็น การรับรู้ และความรู้สึกวิตกกังวลของพนักงานฯ ต่อการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทย

กาญจนา วิชาพิณ (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายในการสัมปทานประกอบกิจการประปาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 และสัญญาสัมปทานประกอบกิจการประปาซึ่งเป็นกลไกในการควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการประปามีความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมกำกับดูแลให้ผู้รับสัมปทานในโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยทั้งหลาย ได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายและสังคมส่วนรวม จึงสมควรที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว พร้อมทั้งแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเอาไว้

สุริยา ทัดศรี (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่องผลกระทบของนโยบายแปรรูปต่อการปรับประสิทธิภาพด้วยตนเอง : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า ขณะนี้อยู่ในระหว่างที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้มีการนำนโยบายการแปรรูปไปปฏิบัติ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปรับประสิทธิภาพในการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- 1) ด้านการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ โดยได้ลดขั้นตอนสายบังคับบัญชาในการบริหารลง
- 2) ด้านการบริหารการจัดการ โดยได้มีการนำเทคนิคการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารงานในองค์การ
- 3) ด้านการปฏิบัติงานด้านช่าง ความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ตามมาตรฐานของข้อกำหนดที่ระบุไว้ในตัวแปรชี้วัดของการประเมินผลงาน และ
- 4) ด้านการบริการของสำนักงานบริการโทรศัพท์ฯ ได้นำระบบคุณภาพสากลมาใช้บริการ คือ ระบบ ISO 9002 ทำให้การบริการมีคุณภาพและมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

นกุล เตชศิริโรดม (2546) ได้ทำการศึกษาเรื่องทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ จากผลการศึกษาพบว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบต่อภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้ ภาคการบริโภคของประชาชน เดิมประชาชนไม่สามารถเลือกการบริโภคได้ เนื่องจากมีการผูกขาดให้บริการด้านสาธารณูปโภค อาทิเช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น แต่หลังจากมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประชาชนจะมีทางเลือกในการบริโภคมากขึ้น เนื่องจากมีการแข่งขันในภาคเอกชน เพิ่มมากขึ้น จนส่งผลให้การบริโภคของภาคเอกชนมีมาก เมื่อมีการแปรรูปทำให้บทบาทของรัฐบาลมีน้อยลง เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้ระดับราคาที่ลดต่ำลง รวมไปถึงคุณภาพของสินค้าและบริการที่สูงขึ้นเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนมีการบริโภคเพิ่มขึ้นตามลำดับ ภาคการลงทุนของเอกชน จากการลดบทบาทและภาระในการกำหนดนโยบายบริหารงานของรัฐบาล โดยปล่อยให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการเอง แต่ยังคงอยู่ในแนวนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ แล้วส่งผลให้เอกชนสนใจเข้ามาลงทุนมากขึ้น และมีการเข้ามาแข่งขันมากขึ้นของผู้ลงทุนรายใหม่ ส่งผลให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น เป็นผลให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น เช่น การขยายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจภายหลังมีการแปรรูป ก่อให้เกิดการระดมเงินลงทุนจากแหล่งอื่น ๆ มาใช้ในการขยายกิจการ ถือเป็นการลดการใช้งบประมาณของรัฐบาล โดยส่วนหนึ่งของงบประมาณเป็นรายได้ที่รัฐบาลได้มาจากการเก็บภาษีจากประชาชน ภาครัฐบาล การแปรรูปรัฐวิสาหกิจรัฐบาลจะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการแบกภาระหนี้รัฐวิสาหกิจของรัฐบาลอีกทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกิจการของรัฐบาลทำให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น รัฐบาลจะได้รายได้ในรูปภาษีอากรจากการดำเนินงานของเอกชนเพิ่มมากขึ้นทำให้รัฐบาลสามารถนำรายได้นั้น

ไปลงทุนในกิจการอื่น ๆ ได้ ส่งผลต่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นภาคต่างประเทศ หลังจากเมื่อมีการผลิตเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ เต็มที่แล้วยังสามารถ นำสินค้าและบริการที่มีอยู่ในประเทศ นำส่งออกไปขายต่างประเทศได้ซึ่งทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น

นันทวัฒน์ บรรมานันท์ (2547) ได้เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีปัจจัยความเสี่ยงสูงที่จะทำให้รัฐขาดประโยชน์และประชาชนก็เช่นกัน ที่จะต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องมาจากกระบวนการของกฎหมายฉบับนี้ไม่โปร่งใส ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างมาก ตั้งแต่เริ่มต้นคัดเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะนำมา "ขาย" การเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการทุกขั้นตอน รวมทั้งในตอนนี้สามารถมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ กระบวนการต่าง ๆ ที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึงเป็นกระบวนการที่รวบรัดและไม่โปร่งใสอันอาจส่งผลทำให้ประเทศชาติและประชาชนต้องเสียประโยชน์ได้

ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง "ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ข้อดีข้อเสีย" พบว่า การดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการอย่างจริงจังนี้ ได้เป็นไปท่ามกลางเสียงคัดค้านจากบรรดาองค์กรแรงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พรรคการเมืองฝ่ายค้านและสื่อมวลชนจำนวนมาก และดูเหมือนว่านับวันกระแสการคัดค้านต่อด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยิ่งทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยประเด็นหลักของการคัดค้านที่มีการนำเสนอก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการขายสมบัติของชาติและเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนในการกำหนดชะตาชีวิตของคนไทยในกิจการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนโดยไม่มีข้อจำกัดนอกจากนั้นยังมีประเด็นการคัดค้านในเรื่องการที่ประชาชนจะถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบในกิจการสาธารณูปโภคโดยนักเลงลงทุนต่างชาติกับการที่พนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมากจะต้องถูกปลดออกจากงานเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตามมาอีกด้วย สถานการณ์ที่มีทั้งความพยายามผลักดันกระบวนการแปรรูปและการต่อต้านคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบนจุดยืนและเหตุผลของแต่ละฝ่ายดังที่กล่าวมาแล้วได้สร้างความสับสนและไม่แน่ใจในหมู่ประชาชนถึงความถูกต้องเหมาะสมของการดำเนินการนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างยิ่งและความพยายามในการอภิปรายหรือการโต้แย้งหักล้างการดำเนินการดังกล่าวเท่าที่ปรากฏก็ดูยังไม่มีความชัดเจนนัก เพราะยังคงวนเวียนอยู่ในกรอบของ ผลดีและผลเสียของการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

ในบทนี้จะแบ่งการนำเสนอข้อมูลออกเป็น 4 ประเด็น คือ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ผู้บริหารการ ประปานครหลวง ที่ให้ข้อมูลเชิงลึกในการสัมภาษณ์

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ เอกสารและแบบสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้อง

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 เอกสารปฐมภูมิ (Primary Document)

เป็นข้อมูลชั้นแรก (primary source) ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รายงานการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยรวบรวมเอกสารสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจน เอกสารหนังสือพิมพ์ หรือเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในช่วงต่าง ๆ

3.2 เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document)

เป็นข้อมูลชั้นที่สอง (secondary source) ซึ่งได้จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ รายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ ตำรา บทความวิชาการ งานเอกสารวิจัย ตำรา สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เคยมี ผู้เคยศึกษาวิจัยมาแล้ว

3.3 การสัมภาษณ์

เป็นการสอบถามข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบข้อมูลที่ ยังไม่กระจ่างชัดให้มีความสมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้น

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่อง "ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการประปานครหลวง" นี้ เป็นการวิจัยเชิงวิพากษ์ไม่ใช่การวิจัยเชิงประจักษ์ (Non-empirical Research) เป็นการวิจัยที่ต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่มีอยู่แล้วในเอกสาร หนังสือ ตำรา ฯลฯ จึงอาศัยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นการค้นคว้าและวิจัยเอกสาร โดยหลังจากการรวบรวมข้อมูลมาได้แล้ว จะใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมตามวิธีการข้างต้น ประกอบกับการสัมภาษณ์ เพื่อหาคำอธิบาย เหตุผลให้ความหมายแก่สิ่งที่เกิดขึ้น ด้วยประสบการณ์การทำงานของผู้วิจัย

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาผลกระทบจากการแปรรูปการประปานครหลวงในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ ตำรา และแบบสัมภาษณ์ โดยแบ่งผลการศึกษาออกเป็น 3 ตอน คือ

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

ตอนที่ 1 นโยบายและแนวทางการแปรรูปการประปานครหลวง

1.1 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

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

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

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

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

เป็นกรอบนโยบายพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพ ในการแข่งขันของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการพื้นฐานต่อประชาชน ด้วยการแปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ เพื่อช่วยให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนา รัฐวิสาหกิจสาขาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริษัทของไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับ สากล และเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะ อย่างยิ่งเป็นการลดภาระทางการเงินของภาครัฐด้วย

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

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและข้อตกลงทางด้านวิชาการ และการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งมาตรการของประเทศในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ และจัดการกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 จึงกำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนส่วนหนึ่งประกอบด้วยเงินรายได้จากการแปรรูป รัฐวิสาหกิจในจำนวนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดย การกำหนดขอบเขตและทิศทางการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจแต่ละสาขา ทั้งนี้การประสานครหวง ถูกจัดให้อยู่ในรัฐวิสาหกิจสาขาการประปา

1.1.4 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ ของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” เปลี่ยนแปลงสถานะ รัฐวิสาหกิจที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมี สถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้อำนาจเช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงาน รัฐวิสาหกิจเดิม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเพื่อสร้างโอกาสในการระดมทุน ไปใช้ในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อมีความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องไปแก้กฎหมายเป็นรายแห่ง และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์ธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ กระทำ ได้โดยสะดวก โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต

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

1.2 นโยบายการแปรรูปการประปานครหลวง

สืบเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทยใน พ.ศ.2539 ประกอบกับปัญหาการบริหารจัดการภายในของการประปานครหลวงที่ขาดประสิทธิภาพ การขาดสภาพคล่องตัวทางการเงิน การกู้ยืมเงินสำหรับการลงทุน และการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราต่างประเทศ ทำให้การประปานครหลวง จำเป็นต้องหางบประมาณการลงทุนจำนวน 4,000 – 5,000 ล้านบาท สำหรับการซ่อมแซมเร่งด่วน และประมาณ 25,000 – 30,000 ล้านบาท สำหรับระบบประปาทั้งระบบในเขตนครหลวงอันเป็นที่ให้บริการของการประปานครหลวง ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายไม่สนับสนุนงบประมาณการลงทุนให้รัฐวิสาหกิจ แต่พยายามผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการลงทุนกับรัฐวิสาหกิจมากขึ้น จนนำไปสู่การกำหนดนโยบายการแปรรูปการประปานครหลวงในลำดับถัดมา

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

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

และยังคงให้มีอำนาจเช่นเดิม และ 3) การกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนต่อไปในอนาคต

1.3 แนวทางการแปรรูปการประปานครหลวง

การแปรรูปการประปานครหลวง ด้วยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการการประปา เพื่อจะช่วยเหลือคุณภาพในการให้บริการแก่ผู้บริโภค อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนและการลงทุนจากภาครัฐบาล ประกอบกับการประปานครหลวงเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกำหนดให้แปลงสภาพองค์กรเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และขายหุ้นให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ในการขยายกิจการตามที่ต้องการ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐหรือการกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งมีข้อจำกัด

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

แนวทางการแปรรูปการประปานครหลวง เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนในการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นทุนของบริษัท ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ดังนี้

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

1.3.2 กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท ตามที่คณะกรรมการการประปานครหลวงเสนอ เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2546

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

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

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

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

ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของการแปรรูปการประปานครหลวง

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

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

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

ปัญหาการดำเนินการที่ขาดธรรมาภิบาล

การขาดหลักนิติ

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

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

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

ขาดหลักคุณธรรม

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

พฤติกรรมเช่นนี้ แสดงว่าผู้นำรัฐบาลซึ่งเป็นผู้บังคับใช้และเป็นผู้รับผิดชอบต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยตรง ไม่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ไม่ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดี ไม่มีความซื่อสัตย์ต่อตนเองและไม่มีความจริงใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในครั้งนี จึงทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล

ในเวลาถัดมาไม่ได้รับความไว้วางใจของประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อตัวผู้นำ และต่อรัฐบาลในขณะนั้น อันจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านอื่น ๆ ด้วย

ขาดความโปร่งใส

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

ขาดการมีส่วนร่วม

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

ขาดหลักความรับผิดชอบ

การประปานครหลวง มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง การดำเนินการจึงจำเป็นที่ผู้รับผิดชอบจะต้องใส่ใจในการแก้ปัญหา มีความรับผิดชอบต่อ

สังคมตลอดจนมีความเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

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

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

จากการดำเนินการที่ขาดธรรมาภิบาลในการแปรรูปการประปานครหลวง ทำให้เกิดสถานการณ์การต่อต้านภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งจากประชาชนและพนักงานการประปานครหลวงร่วมกับพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงรัฐบาล จนนำมาสู่การยุติการดำเนินการด้วยการตัดสินใจของศาลปกครองในที่สุด

ปัญหาด้านกฎหมาย

การขัดต่อหลักการทางนิติบัญญัติ

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

บทบัญญัติตามมาตรานี้ บัญญัติขึ้นเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการในยุบเลิกรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่หลายแห่งให้ง่ายและสะดวกขึ้น ด้วยการให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายบริหารในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ขัดต่อหลักการทางนิติบัญญัติ ทำให้นอกจากจะไม่มีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

แล้ว ฝ่ายบริหารยังก้าวล่วงไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการขายได้อีกด้วย

ความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติ

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

● คณะกรรมการกำกับดูแล

การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพด้วย โดยให้มีการออกกฎหมายหลัก เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลรายสาขา เช่น คณะกรรมการกำกับดูแล สาขาการประปา เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะระบุถึง

- ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล
- คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการ
- ขั้นตอนการแต่งตั้ง
- เงื่อนไขของการสิ้นสุดสถานภาพ
- ขั้นตอนของการให้ออกจากตำแหน่ง
- ขั้นตอนในการร้องเรียนกรรมการ
- หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ
- สิทธิพิเศษทั่วไป และเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต
- อำนาจของคณะกรรมการในการกำหนดค่าบริการ ค่าธรรมเนียม อำนาจในการ

ตรวจสอบระเบียบปฏิบัติ และความผิดสำหรับการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต

- อำนาจของคณะกรรมการกำกับดูแลในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ระหว่างการ

เปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ได้แก่

- + การกำหนดขอบเขตที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจยังคงใช้บังคับกับบริษัท
- + การกำหนดให้อสัหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจคืนกรรมสิทธิ์ให้รัฐบาล
- + กำหนดว่ากฎหมายใดที่เป็นข้อห้ามเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือ

การซื้อขายหลักทรัพย์ และทรัพย์สินของบริษัทสามารถบังคับใช้ต่อไป

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

- **การกำกับดูแล**

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

รัฐบาลมีความตั้งใจที่จะจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพในกิจการแต่ละสาขา คือ สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร สาขาประปา สาขาขนส่ง และสาขาพลังงาน ข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลของแต่ละสาขา และระยะเวลาการดำเนินงาน จะปรากฏในส่วนของกิจการสาขาในแผนแม่บท อย่างไรก็ตาม องค์กรกำกับดูแลทั้งหมดจะมีหลักการสำคัญอย่างเดียวกันดังต่อไปนี้

- **หลักการในการกำกับดูแล**

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

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

ตารางที่ 4.1 ลักษณะของระบบการควบคุมดูแล

- **หน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล**

หน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลในแต่ละกิจการสาขา จะประกอบด้วยควมรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- **ใบอนุญาตประกอบกิจการ**

องค์กรกำกับดูแล ทำหน้าที่ในการจัดทำและออกใบอนุญาตประกอบกิจการ (รวมถึงการแก้ไขใบอนุญาตประกอบกิจการในภายหลัง)

- **การกำกับดูแลและการบังคับให้เป็นไป**

องค์กรกำกับดูแลต้องควบคุมดูแลให้ผู้ประกอบกิจการ ตามเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบกิจการดำเนินการตามเงื่อนไขในใบอนุญาต กำหนดราคาและการให้บริการสังคม

- **การพิจารณาและการกำหนดอัตรา**

องค์กรกำกับดูแลทำหน้าที่กำหนดและทบทวนอัตราค่าบริการและราคาสินค้า

- **กำหนดคุณภาพของการให้บริการ**

ควรมีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการ และบทลงโทษไว้ในกฎหมายรองเสนอโดยองค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขา

- **กฎระเบียบในการเข้าถึงเครือข่าย**

องค์กรกำกับดูแลจะทำหน้าที่กำหนดกฎระเบียบในการเข้าถึงเครือข่าย

- **กฎระเบียบเพื่อดูแลการแข่งขัน**

องค์กรกำกับดูแลจะทำหน้าที่ดูแลให้ผู้ประกอบกิจการ แต่ละรายได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม และมีความโปร่งใสในการแข่งขัน นอกจากนี้ยังให้ความมั่นใจว่าจะไม่มีอุปสรรคในการเข้าประกอบกิจการ

- **การคุ้มครองผู้บริโภค**

องค์กรกำกับดูแลจะเป็นผู้ดูแลคำร้องเรียนของผู้บริโภคและรับฟังความเห็นพร้อมให้คำปรึกษาแก่ผู้บริโภค

นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลจะมีฐานะเป็นที่ปรึกษาแก่รัฐบาลในกิจการสาขาที่ตนเกี่ยวข้องอีกด้วย

- **บทบาทของผู้กำหนดนโยบาย**

คณะรัฐมนตรีโดยผ่านรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ จะเป็นผู้กำหนดนโยบายหลักและอาจจะรวมถึงกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย บทบาทของการเป็นผู้กำหนดนโยบายนี้จะรวมถึง

- กำหนดเป้าหมายระยะยาวและวัตถุประสงค์สำหรับกิจการสาขา
- กำหนดหน้าที่ในการบริการสังคมของแต่ละกิจการสาขาให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล
- ยกวางกฎระเบียบซึ่งจะก่อให้เกิดพัฒนาการของแต่ละกิจการสาขา ให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- จัดตั้งกองทุนของแต่ละกิจการสาขา โดยเฉพาะในกรณีของการสนับสนุนทางการเงินเพื่อพัฒนากิจการสาขาตามที่ตั้งเป้าหมายไว้
- กำหนดการที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมทุนหรือการเปิดเสรีการแข่งขันในบางกิจการที่จะมีในอนาคต ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับจำนวนและประเภทของใบอนุญาต และผู้ประกอบการรวมไปถึงการให้ใบอนุญาตฯ และสัมปทาน
- จัดทำแผนนโยบายค่าบริการอย่างกว้าง โดยองค์กรกำกับดูแลจะทำหน้าที่กำหนดราคาที่เหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง

การกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจน และการแยกหน้าที่เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่าองค์กรกำกับดูแลจะปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคสนับสนุนการแข่งขันโดยเสรีอย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่คาดหวังว่า ภายในระยะเวลาอันสั้น องค์กรกำกับดูแลจะได้รับการจัดตั้งจากโครงสร้างที่มีอยู่จนกว่ากฎหมายที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่ใหม่ หรือโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลใหม่จะมีผลใช้บังคับ

● **หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน**

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

● **ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการในองค์กรกำกับดูแล**

องค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขาจะประกอบด้วยผู้ชำนาญการแต่ละสาขา ซึ่งมาจากทั้งภาคเอกชน และภาครัฐ จากระบบการคัดเลือกที่จะต้องไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ การแต่งตั้งและถอดถอนจะเป็นไปตามกฎข้อบังคับที่โปร่งใสและจะรวมถึง

- สำนักนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อกรรมการในองค์กรกำกับดูแล
- คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการในแต่ละสาขา

- คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ
- สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดระเบียบและขั้นตอนในการร้องเรียนเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแล ทั้งนี้ จะต้องผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ข้อจำกัดของกฎหมายที่ล้าหลัง

นอกจากความไม่สมบูรณ์ในเนื้อหาของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแล้ว ยังพบว่ากฎหมายและกฎระเบียบบางฉบับอาจเป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

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

ประเด็น : รัฐวิสาหกิจที่มีภาคเอกชนถือหุ้นอยู่บางส่วน อาจจะไม่สามารถแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจที่ยังคงเป็นองค์กรของภาครัฐได้อย่างทัดเทียมกัน

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

ประเด็น : ชาวต่างชาติมิได้รับอนุญาตให้ถือหุ้นเกินกว่าครึ่งหนึ่งของหุ้นทั้งหมดในกิจการบางอย่างของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว

(3) ประมวลระษฎาการ

ประเด็น : เมื่อรัฐวิสาหกิจแปลงทุนเป็นหุ้นแล้ว และมีผลได้จากทุนดังกล่าวมาคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลและการโอนทรัพย์สิน จะก่อให้เกิดภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสดตมปี ค่าธรรมเนียมการโอนแก่รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปเป็นบริษัท

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

ประเด็น : ปัญหาในการบังคับใช้และความล่าช้าในการดำเนินคดีทรัพย์สินทางปัญญาอาจเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนจากต่างชาติ

(5) ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็น : หากชาวต่างชาติถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 49 ในรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจะไม่สามารถถือครองที่ดินได้อีกต่อไป

(6) พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ประเด็น : ค่าชดเชยจากการเลิกจ้างพนักงาน จะเป็นภาระแก่รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว

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

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

(8) พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

ประเด็น : 1) อนุญาตให้มีการโอนสิทธิ และสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจไปให้แก่ รัฐวิสาหกิจที่แปรเป็นบริษัทแล้ว ซึ่งเป็นระยะเวลาที่จำกัด หากไม่มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจในการใช้สิทธิพิเศษดังกล่าวแล้ว อาจก่อให้เกิดช่องว่างในการจะให้สิทธิและสิทธิพิเศษดังกล่าวแก่รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปต่อไป

2) ขั้นตอนการแปลงทุนเป็นหุ้นเพื่อจดทะเบียนเป็นบริษัทและขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจเกิดความล่าช้าได้ เนื่องจากมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

(9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 49

ประเด็น : รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูป ไม่ได้รับสิทธิพิเศษในการเข้าไป หรือใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน และก่อสร้างสาธารณูปโภคที่เป็นของรัฐ

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

ประเด็น : หุ้นชนิดพิเศษที่เรียกว่า "Golden Shares" ไม่มีกฎหมายรองรับ

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

ประเด็น : การได้มาซึ่งหุ้นเกินกว่าร้อยละ 25 ของบริษัทมหาชนจำกัด จะถือเป็นการเข้าครอบงำกิจการและจะต้องทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ทั้งหมด

ปัญหาและอุปสรรคในทัศนะทางกฎหมายต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ดังที่กล่าวมาโดยสรุปนี้ เป็นปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการเพื่อการประปานครหลวง ซึ่งดูเหมือนว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ได้มีการละเอียดในการทำความเข้าใจและเตรียมการสำหรับการหาทางแก้ไขปัญหาจากฝ่ายต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ในขณะนี้ นอกจากนี้การไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นทางกฎหมายและประเด็นทางสังคมดังกล่าวยังอาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายในเรื่องการประปานครหลวง ซึ่งมีฐานะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล และอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลได้ด้วยเช่นกัน

ตอนที่ 3 ผลกระทบทางการเมืองและผลกระทบต่อประชาชน

3.1 ผลกระทบทางการเมือง

3.1.1 การขาดความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล

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

การขาดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินการของรัฐบาลอันเกิดจากความไม่แน่ใจว่ารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองจากการสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มนี้

3.1.2 การขาดเสถียรภาพทางการเมือง

การชุมนุมต่อต้านการแปรรูปการประปานครหลวงในครั้งนี้ เป็นการชุมนุมแสดงความคิดเห็นที่ถูกต้องตามครรลองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการชุมนุมด้วยความสงบแต่ทำให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้นในประเทศ และเป็นการชุมนุมที่มีพลังมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจดำเนินการแปรรูปของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันฐานเสียงของรัฐบาลและพรรคพวกที่เป็นฐานเสียงของพรรค ก็มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเช่นเดียวกัน การตัดสินใจเลือกหนทางใดหนหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล และมีผลต่อการดำเนินการทางการเมือง

การที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินการแปรรูปต่อ โดยไม่ให้ความสำคัญของการชุมนุมต่อต้าน ย่อมทำให้มีความเชื่อว่า รัฐบาลเห็นประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นสำคัญจึงตัดสินใจเช่นนั้น ซึ่งกลุ่มชุมนุมได้พยายามสื่อสารให้ประชาชนทราบว่า การตัดสินใจเช่นนี้

นอกจากที่จะ เอื้อประโยชน์ให้กับฐานเสียงของพรรคและรัฐบาลแล้ว ยังต้องการที่เพิ่มขนาดของ ตลาดหลักทรัพย์ให้ใหญ่ขึ้น ซึ่งเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการให้เป็นผลงานของรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นหลัก จึงเป็นเหตุให้มีการชุมนุมอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความไม่สงบในประเทศ และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล

3.2 ผลกระทบต่อประชาชน

การให้บริการที่ไม่เป็นธรรม

จากผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2542 ประชาชนมีความวิตกต่อราคาค่าน้ำประปา คุณภาพของการให้บริการ และการบริการที่ไม่ทั่วถึง กล่าวคือ ภายหลังจากการแปรรูปไม่มีหลักประกันที่ทำให้ประชาชนเชื่อได้ว่าราคาน้ำประปาจะไม่ปรับขึ้น และการกำหนดราคาค่าน้ำประปาจะเป็นธรรมต่อผู้บริโภค เนื่องจากการบริหารงานในรูปแบบบริษัทจำกัด จะต้องมีการจ่าย ค่าเช่าคลอง ต้องเสียค่าซื้อน้ำดิบ มีค่าใช้จ่ายด้านพนักงานเพิ่มสูงขึ้น และจะต้องมีกำไรจากการประกอบการ เพื่อจ่ายคืนแก่ผู้ถือหุ้น

ส่วนคุณภาพของการให้บริการนั้น ไม่มีการกำหนดหน่วยงานหรือผู้ตรวจสอบที่ชัดเจน ไม่มีการกำหนดมาตรฐานในการให้บริการ ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบให้เป็นมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยและคุณภาพการให้บริการที่ดี รวมทั้งบทลงโทษที่เข้มงวด

การที่สถานะของการประปานครหลวง ถูกเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดแล้ว การให้บริการของบริษัทก็จะเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าสาธารณะเป็นสินค้าเอกชนที่มีการผูกขาด จึงทำให้การบริหารงานในรูปแบบบริษัทใหม่มีสิทธิที่จะเลือกลงทุน เลือกพื้นที่ในการให้บริการ เฉพาะพื้นที่ที่คุ้มค่าต่อการลงทุน โดยมีสิทธิเลือกที่จะไม่ให้บริการในพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน หรือการจัดลำดับการให้บริการไว้ในลำดับหลัง

3.3 ผลกระทบต่อพนักงาน

ความไม่มั่นคงของพนักงาน

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

ในเรื่องนี้ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง ได้พยายามชี้แจงให้ความมั่นใจว่าใน ขั้นตอนการแปลงสภาพ ได้ให้ความสำคัญในการพิจารณาเรื่องสถานะ สิทธิประโยชน์พนักงานที่มีอยู่

ณ วันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ยังคงให้มีอยู่ และให้พนักงานได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่ได้รับปัจจุบัน ในอนาคตเมื่อมีการดำเนินการในรูปบริษัทแล้ว การประเมินผลการดำเนินการจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการบริษัทกำหนด

ถึงแม้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง จะพยายามชี้ให้พนักงานมีความมั่นใจในสถานะภาพของพนักงาน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงแล้ว แต่ยังไม่แสดงให้เห็นว่าพนักงานจะมีความมั่นคงจากการทำงาน ภายหลังจากแปลงสภาพเป็นบริษัทแล้ว ทั้งนี้ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งได้ชี้ไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า การประเมินผลการดำเนินการจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริษัทกำหนด

นอกจากนี้ การบริหารงานบริษัทจะต้องคำนึงถึง การลดต้นทุน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานเป็นสำคัญ เพื่อเป็นการนำกำไรจากการให้บริการไปจ่ายคืนแก่ผู้ถือหุ้น จึงอาจนำไปสู่การเลิกจ้างพนักงานได้ จึงทำให้พนักงานไม่มีความมั่นคงในการทำงาน นอกจากการถูกเลิกจ้างงานจะทำให้พนักงานเดือดร้อนแล้ว ครอบครัวพนักงานหรือผู้ในอุปการะของพนักงาน ก็จะได้เดือดร้อนไปด้วย ซึ่งจะนำไปสู่ผลกระทบทางสังคมในที่สุด

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องการผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการประปานครหลวงนี้ ทำการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง 1) นโยบายและแนวทางในการแปรรูปการประปานครหลวง 2) ปัญหาและอุปสรรคในการแปรรูปการประปานครหลวงและผลกระทบทางการเมือง และ 3) ผลกระทบต่อประชาชนจากการแปรรูปการประปานครหลวง โดยทำการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี รายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ ตำรา บทความวิชาการ งานเอกสารวิจัย ตำรา สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เคยมีผู้เคยศึกษาวิจัยมาแล้ว ข้อมูลที่ได้จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานของประปานครหลวง และจากประชาชนทั่วไป เมื่อวันที่ 16, 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้บริหารการประปานครหลวง แล้วมาวิเคราะห์เนื้อหาพร้อมกับประสบการณ์การทำงานของผู้วิจัย

1. สรุปการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ว่า

1.1 การแปรรูปการประปานครหลวง เป็นการดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1) แปลงสถานะการประปานครหลวงจากรัฐวิสาหกิจ เป็นบริษัท การประปานครหลวง จำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

2) แปลง "ทุน" เป็น "ทุนเรือนหุ้น" ในเบื้องต้นที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจเช่นเดิม และ

3) การกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนต่อไป

1.2 ระหว่างดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวงตามขั้นตอนข้อ 1.1 ปราบกฏ
ปัญหาการดำเนินการที่เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปการประปานครหลวง ดังนี้

- 1) ปัญหาการดำเนินการที่ขาดธรรมาภิบาลในการแปรรูปการประปานครหลวง
- 2) ปัญหาด้านกฎหมาย ทั้งการขัดต่อหลักการทางนิติบัญญัติ และความไม่
สมบูรณ์ของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

1.3 การที่รัฐบาลตัดสินใจและดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวงนั้น ส่งผล
กระทบต่อรัฐบาล 2 ประการ คือ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล และรัฐบาลขาด
เสถียรภาพทางการเมือง

1.4 การที่รัฐบาลตัดสินใจแปรรูปการประปานครหลวง ได้ส่งผลกระทบต่อ
ประชาชนและพนักงานของการประปานครหลวง ดังนี้

1.4.1 ประชาชนได้รับบริการที่ไม่เป็นธรรม และมีความวิตกต่อราคาค่า
น้ำประปา คุณภาพของการให้บริการ และการบริการที่ไม่ทั่วถึง

1.4.2 พนักงานความรู้สึกไม่มั่นคงในสถานภาพภายหลังการแปลงสภาพเป็น
พนักงานบริษัท

2. อภิปรายผล

จากการวิจัยเรื่องผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการประปานคร
หลวง สามารถวิเคราะห์และอภิปรายผลของการแปรรูปการประปานครหลวงได้ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีการพัฒนาของนโยบายในลักษณะการเพิ่ม
ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่ พ.ศ.2539 เป็นต้นมา
แต่วัตถุประสงค์ของการดำเนินการยังคงเดิม โดยมุ่งที่จะ "การปรับปรุงประสิทธิภาพของ
รัฐวิสาหกิจและการลดภาระงบประมาณของภาครัฐ" ส่วนการกำหนดบทบาทของรัฐวิสาหกิจนั้น มี
การเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเพิ่มขึ้นตามบริบทที่เหมาะสม โดยเริ่มจาก "การลดบทบาทของรัฐ"
ในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็น "การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน
ในรัฐวิสาหกิจ" และ "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" ในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

การแปรรูปการประปานครหลวง เป็นการดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
ของรัฐบาลภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยคณะกรรมการ
เตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ดำเนินการตามขั้นตอนการแปรรูป ซึ่งคณะกรรมการได้กำหนด

การดำเนินการออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) แปลงสถานะการประปานครหลวงจากรัฐวิสาหกิจ เป็นบริษัท การประปานครหลวง จำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ 2) แปลง "ทุน" เป็น "ทุนเรือนหุ้น" ในเบื้องต้นที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจเช่นเดิม และ 3) การกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนต่อไป ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนการแปลงทุนเป็นหุ้นตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 การดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษากการแปรรูปกรณีการไฟฟ้านครหลวงของ **สากล ม่วงศิริ** ที่พบว่า การแปรรูปการไฟฟ้านครหลวง เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และได้กำหนดแนวทางการแปรรูปไปสู่รัฐวิสาหกิจสาขาอื่นด้วย ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการแปรรูปแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนเช่นเดียวกัน และเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ให้ข้อมูลว่า การแปรรูปฯ ในครั้งนี้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลเพื่อลดภาระงบประมาณของภาครัฐสำหรับการสนับสนุนการขยายการลงทุนของการประปานครหลวง และยังเป็น การเพิ่มมูลค่าของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้เพิ่มขึ้นหลังจากที่มีการกระจายหุ้นฯ ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้ว

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

ในกรณีนี้สอดคล้องกับแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติของ **ทศพร ศิริสัมพันธ์** และ **วรเดช จันทรศร** ที่กล่าวว่า นอกจากปัญหาความขัดแย้งภายในของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ปฏิบัติต่อต้านไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงแล้ว ปัญหาจากตัวนโยบายเอง ก็ก่อให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จได้ ซึ่งบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้ามาขัดขวางขบวนการปฏิบัติตามนโยบายนี้ ซึ่งในประเด็นนี้ **ลินา เจริญศรี** และ **สุนันทา นิงสานนท์** เห็นว่าการชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้น น่าจะมีสาเหตุมาจากปัญหาจากตัวนโยบายเอง ซึ่งในที่นี้คือ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ส่วนการปฏิบัติของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทใน

การเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อขายหุ้นให้แก่ประชาชนนั้น เป็นไปตามขั้นตอนการดำเนินการที่กำหนดไว้ตายตัวแล้ว

ปัญหาจากตัวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 นี้เป็นการดำเนินการที่ขาดธรรมาภิบาล ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบายคือรัฐบาล และในระดับผู้ปฏิบัติคือคณะกรรมการเตรียมการฯ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวงที่เกิดขึ้น จนนำมาสู่การขัดขวางชุมนุมประท้วงการแปรรูป ทำให้เกิดสถานการณ์การต่อต้านภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งจากประชาชนและพนักงานการประปานครหลวงร่วมกับพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช ที่พบว่า การดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการอย่างจริงจังนี้ ได้เป็นไปท่ามกลางเสียงคัดค้านจากบรรดาองค์กรแรงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พรรคการเมืองฝ่ายค้านและสื่อมวลชนจำนวนมาก และดูเหมือนว่านับวันกระแสการคัดค้านต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยิ่งทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยประเด็นหลักของการคัดค้านที่มีการนำเสนอก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการขายสมบัติของชาติและเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนในการกำหนดชะตาชีวิตของคนไทย

นอกจากนี้ ปัญหาด้านกฎหมาย ทั้งการขัดต่อหลักการทางนิติบัญญัติ และความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปการประปานครหลวง ซึ่งสอดคล้องกับบทความของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ กล่าวคือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 บัญญัติให้ฝ่ายบริหารโดยมติคณะมนตรีสามารถยุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ ด้วยการตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 28) ได้ ทั้ง ๆ ที่การประปานครหลวง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 จึงเป็นการให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายบริหารในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ขัดต่อหลักการทางนิติบัญญัติ ทำให้นอกจากจะไม่มีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารยังก้าวล่วงไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการขายได้อีกด้วย ซึ่งตรงกับข้อคิดเห็นของ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่กล่าวว่า กระบวนการต่าง ๆ ที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึงเป็นกระบวนการที่รวบรัดและไม่โปร่งใสอันอาจส่งผลทำให้ประเทศชาติและประชาชนต้องเสียประโยชน์ได้

ปัญหาและอุปสรรคในทัศนะทางกฎหมายต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ดังที่กล่าวมาโดยสรุปนี้ เป็นปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการเพื่อการประปานครหลวง ซึ่งดู

เหมือนว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ได้มีการละเลยในการทำความเข้าใจและเตรียมการสำหรับการหาทางแก้ไขปัญหาจากฝ่ายต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ในขณะนี้ นอกจากนั้นการไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นทางกฎหมายดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายในเรื่องการประปานครหลวง ซึ่งมีฐานะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล และมีผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลด้วย

ผลที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลตัดสินใจแปรรูปการประปานครหลวงนั้น พบว่าประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล และส่งผลให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการเมือง กล่าวคือ การที่รัฐบาลพยายามแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ท่ามกลางกระแสการต่อต้านการกำหนดนโยบายการแปรรูปการประปานครหลวงของรัฐบาลที่ไม่ชัดเจน โดยที่รัฐบาลไม่ให้ความสนใจต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุม และไม่พยายามทำความเข้าใจกับประชาชนด้วย เป็นผลให้ประชาชนหมดความศรัทธาต่อรัฐบาล ด้วยเห็นว่ารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการแปรรูป เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นของการดำเนินการของรัฐบาล อันเกิดจากความไม่แน่ใจว่ารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปการประปานครหลวง และส่งผลให้รัฐบาลสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง ซึ่งตรงกับผลการศึกษาของ **ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช** พบว่า การดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการอย่างจริงจังนี้ ได้เป็นไปท่ามกลางเสียงคัดค้านจากบรรดาองค์กรแรงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พรรคการเมืองฝ่ายค้านและสื่อมวลชนจำนวนมากไม่น้อยและดูเหมือนว่านับวันกระแสการคัดค้านต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยิ่งทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

จากผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ประชาชนมีความวิตกต่อราคาค่าน้ำประปา คุณภาพของการให้บริการ และการบริการที่ไม่ทั่วถึง กล่าวคือ ภายหลังจากการแปรรูปไม่มีหลักประกันที่ทำให้ประชาชนเชื่อได้ว่าราคาน้ำประปาจะไม่ปรับขึ้น และการกำหนดราคาค่าน้ำประปาจะเป็นธรรมต่อผู้บริโภค เนื่องจากการบริหารงานในรูปแบบบริษัทจำกัด จะต้องมีการจ่ายค่าเช่าคอง ต้องเสียค่าซื้อน้ำดิบ มีค่าใช้จ่ายด้านพนักงานเพิ่มสูงขึ้น และจะต้องมีกำไรจากการประกอบการ เพื่อจ่ายคืนแก่ผู้ถือหุ้น ส่วนคุณภาพของการให้บริการนั้น ไม่มีการกำหนดหน่วยงานหรือผู้ตรวจสอบที่ชัดเจน ไม่มีการกำหนดมาตรฐานในการให้บริการ ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบให้เป็นมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยและคุณภาพการให้บริการที่รวมทั้งบ่อบำบัดน้ำเสียที่เข้มงวด นอกจากนี้การที่สภาของการประปานครหลวง ถูกเปลี่ยนสภาพเป็น

บริษัทจำกัดแล้ว การให้บริการของบริษัทก็จะเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าสาธารณะเป็นสินค้าเอกชนที่มีการผูกขาด จึงทำให้การบริหารงานในรูปแบบบริษัทใหม่มีสิทธิที่จะเลือกลงทุนเฉพาะพื้นที่ที่คุ้มค่าต่อการลงทุน โดยมีสิทธิเลือกที่จะไม่ให้บริการในพื้นที่ที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน หรือการจัดลำดับการให้บริการไว้ในลำดับหลัง ซึ่งในประเด็นนี้ไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ **นุกูล เตชศิโรตม์** ที่พบว่า หลังจากมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว ประชาชนจะมีทางเลือกในการบริโภคมากขึ้น เนื่องจากการแข่งขันในภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น จนส่งผลให้การบริโภคของภาคเอกชนมีมาก เมื่อมีการแปรรูปทำให้บทบาทของรัฐบาลมีน้อยลง เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้ระดับราคาที่ลดต่ำลง รวมไปถึงคุณภาพของสินค้าและบริการที่สูงขึ้น

ถึงแม้คณะกรรมการเตรียมการฯ จะได้ชี้แจงให้ความมั่นใจในขั้นตอนการแปลงสภาพ ได้ให้ความสำคัญในการพิจารณาเรื่องสถานะ สิทธิประโยชน์พนักงานที่มีอยู่ ณ วันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ยังคงให้มีอยู่ และให้พนักงานได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่ได้รับปัจจุบัน ในอนาคตเมื่อมีการดำเนินการในรูปแบบบริษัทแล้ว การประเมินผลการดำเนินการ จะเป็นไปตามที่คณะกรรมการบริษัทกำหนด แต่ถึงแม้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง จะพยายามชี้ให้พนักงานมีความมั่นใจในสถานะภาพของพนักงาน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลง แต่ยังไม่แสดงให้เห็นว่าพนักงานจะมีความมั่นคงจากการทำงาน ภายหลังจากแปลงสภาพเป็นบริษัทได้ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งได้ชี้แจงไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า การประเมินผลการดำเนินการในการเปลี่ยนสถานะภาพเป็นพนักงานบริษัทจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริษัทกำหนด นอกจากนี้ การบริหารงานบริษัทจะต้องคำนึงถึง การลดต้นทุน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานเป็นสำคัญ เพื่อเป็นการนำกำไรจากการให้บริการไปจ่ายคืนแก่ผู้ถือหุ้น จึงอาจนำไปสู่การเลิกจ้างพนักงานได้ จึงทำให้พนักงานไม่มีความมั่นคงในการทำงาน นอกจากการถูกเลิกจ้างงานจะทำให้พนักงานเดือดร้อนแล้ว ครอบครัวพนักงานหรือผู้อุปการะของพนักงาน ก็จะได้เดือดร้อนไปด้วย ซึ่งจะนำไปสู่ผลกระทบทางสังคมในที่สุด

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะในการนำงานวิจัยไปใช้

3.1.1 ควรส่งเสริมการใช้หลักธรรมาภิบาล

ในการกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือนโยบายอื่นที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมนั้น ควรดำเนินการด้วยหลักธรรมาภิบาล ทั้งในระดับนโยบายคือรัฐบาล และในระดับปฏิบัติคือผู้ดำเนินการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ด้วยการระดมความคิดเห็นเพื่อจะได้ทราบถึงความต้องการที่แท้จริง เป็นข้อตกลงร่วมกันที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายบังคับใช้ต่อไปตั้งแต่ต้น ซึ่งเป็นการดำเนินการที่โปร่งใสเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง และจะไม่มีการชุมนุมต่อต้านนโยบายนั้นในภายหลัง เหมือนปัญหาการกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้น

3.1.2 การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยความโปร่งใส

การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรดำเนินการไปด้วยความโปร่งใสและยึดประโยชน์ของส่วนร่วมเป็นที่ตั้ง จะต้องมีการเตรียมการและการดำเนินที่ดี กล่าวคือ ผู้ที่รับผิดชอบจะต้องมีการเตรียมการที่ดี ด้วยการจัดเตรียมข้อมูลให้สมบูรณ์ และดำเนินการนำเสนอด้วยข้อมูลที่ถูกต้องทั้งในแง่บวกและแง่ลบ ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น และให้เป็นเวทีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง

3.1.3 ใช้การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน

สถานการณ์ที่มีทั้งความพยายามผลักดันกระบวนการแปรรูปและการต่อต้านคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบนจุดยืนและเหตุผลของแต่ละฝ่ายดังที่กล่าวมาแล้ว ได้สร้างความสับสนและไม่แน่ใจในหมู่ประชาชนถึงความถูกต้องเหมาะสมของการดำเนินการนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง และความพยายามในการอภิปรายหรือการโต้แย้งหักล้างการดำเนินการดังกล่าวเท่าที่ปรากฏก็ดูยังไม่มีความชัดเจนนัก ดังนั้น รัฐบาลหรือผู้ที่รับผิดชอบต้องถือเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบและเชื่อถือได้ เพื่อให้ประชาชน สื่อมวลชน และผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลได้อย่างถูกต้อง และเกิดความเข้าใจที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันต่อไป เพื่อให้เกิดการยอมรับและช่วยลดผลกระทบดังกล่าวข้างต้น

3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อทั้งขั้นตอนในระหว่างการดำเนินการแปรรูป และหลังจากดำเนินการแปรรูปไปแล้ว ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการศึกษาผลกระทบจากการดำเนินงานภายหลังจากได้มีการแปรรูปการระปานครหลวงแล้ว ว่าการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร โดยอาจเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานก่อนมีการแปรรูป เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

1. การแปรรูปการประปานครหลวง เกิดจากเหตุผลใด?

ตอบ.....
.....
.....

2. ท่านเห็นด้วยกับการแปรรูปการประปานครหลวง หรือไม่?

ตอบ.....
.....
.....

3. การดำเนินการแปรรูปการประปานครหลวง เป็นไปด้วยความชอบธรรมหรือไม่?

ตอบ.....
.....
.....

4. ท่านเห็นด้วยกับการดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท หรือไม่?

ตอบ.....
.....
.....

5. ท่านมีความเห็นอย่างไร? ต่อการรับฟังความคิดเห็นการแปรรูปการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 16 และ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2543

ตอบ.....
.....
.....

6. ท่านมีความเห็นอย่างไร? ต่อการชุมนุมต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ตอบ.....
.....
.....

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กาญจนา วิชชาพิณ (2542) ปัญหากฎหมายในการสัมปทานประกอบกิจการประปา ตามประกาศ
ของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- การประปานครหลวง (2547) รายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการ
ประปานครหลวงเป็นบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) กรุงเทพมหานคร
บริษัทการประปานครหลวง
- กิตติศักดิ์ ปรกิติ (2546) การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์ วิญญูชน
- กิตติสุภา สว่างเนตร (2543) "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีการทำเรือแห่งประเทศไทย
ไทย" วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
รามคำแหง
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (2529) "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย ศึกษาในเชิง
ประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด" วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2543) การปฏิรูประบบราชการ กรุงเทพมหานคร สถาบันนโยบายศึกษา
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ กรุงเทพมหานคร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พิพัฒน์ ไทยอารี (2531) หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) ความคิด ความรู้ และ อำนาจการเมือง ในการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475
พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน
- นุกูล เดชศิริโรตม (2546) ทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจในประเทศไทย วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร
มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย กรุงเทพมหานคร สถาบันนโยบายศึกษา
"พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510" บริษัทการประปานครหลวง (2510)
กรุงเทพมหานคร
- "พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542" บริษัทการประปานครหลวง (2542) กรุงเทพมหานคร

"พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526" บริษัทการประปานครหลวง (2526)

กรุงเทพมหานคร

"พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535"

(2535, 8 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 42 ตอนที่ 101

"ระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

พ.ศ.2543" คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (2543) กรุงเทพมหานคร

"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

พ.ศ.2542"

วรเดช จันทรศร (2540) การนำนโยบายไปปฏิบัติ กรุงเทพมหานคร กราฟิคฟอร์แมท

ศุภพงษ์ นิคมชัยประเสริฐ (2544) "แนวคิด รูปแบบและกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยตั้งแต่

ปีพ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน" วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะ

รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สากล ม่วงศิริ (2542) "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณี การไฟฟ้านครหลวง" วิทยานิพนธ์

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สำนักนายกรัฐมนตรี (2540) "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนใน

รัฐวิสาหกิจ" เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2540

สำนักนายกรัฐมนตรี (2541) "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง เห็นชอบกับแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ"

เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541

สำนักนายกรัฐมนตรี (2541) "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรร

เงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2541

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายไทย สุพานิชวรภาชน์
วัน เดือน ปีเกิด	23 กุมภาพันธ์ 2494
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี
ประวัติการศึกษา	- ปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2515 - สถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับผู้บริหารระดับสูง รุ่นที่ 8 พ.ศ.2549
สถานที่ทำงาน	บริษัท สำนักงานชัยพัฒนา จำกัด
ผลงาน	- ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด - ธนาคารมหานคร จำกัด - ธนาคาร เจพี มอร์แกน เชส สาขาประเทศไทย - บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน ทหารไทย จำกัด - บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ร่วมเสริมกิจ จำกัด - บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ แปซิฟิกไฟแนนซ์ จำกัด - บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ มหาธนกิจ จำกัด - บริษัท เงินทุนเศรษฐกิจ จำกัด - บริษัท สหวัฒนาประกันภัย จำกัด - บริษัท กรุงศรีอยุธยาประกันภัย จำกัด - บริษัท น้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด - บริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด (ไทยทีวีสีช่อง 3) - บริษัท ไทยฮิโนมอเตอร์เซลส์ จำกัด - บริษัท สยามกลการ จำกัด - บริษัท อาเซียนคลังสินค้า จำกัด - บริษัท ไมโครไฟเบอร์อุตสาหกรรม จำกัด - บริษัท ราชบุรีอุตสาหกรรม จำกัด
งานรัฐวิสาหกิจ	- อดีตรกรมการการทำเรือแห่งประเทศไทย - กรรมการการประปานครหลวง
งานการเมือง	- ที่ปรึกษาคณะกรรมการคมนาคม - อนุกรรมการด้านคมนาคมทางน้ำ