

บันทึก

เรื่อง การให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบ พร้อมเข้าบริหาร
และจัดการส่งน้ำดิบให้แก่การประปานครหลวง

การประปานครหลวง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๔๗๒/๓๑๓๒ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เห็นชอบให้การประปานครหลวงดำเนินโครงการคลองประปาฝั่งตะวันตก เพื่อก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบจากแม่น้ำแม่กลองเหนือเขื่อนวชิราลงกรณมาใช้ผลิตน้ำประปาที่ โรงงานผลิตน้ำมหาสวัสดิ์เพื่อบริการแก่ประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครฝั่งตะวันตก ในการนี้ การประปานครหลวงได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินและก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบช่วงแรกจากแม่น้ำท่าจีน ถึงโรงงานผลิตน้ำมหาสวัสดิ์ ระยะทาง ๓๖ กิโลเมตร แล้วเสร็จเมื่อปี ๒๕๔๐ ส่วนการดำเนินการ ช่วงที่สองจากเขื่อนวชิราลงกรณถึงแม่น้ำท่าจีนระยะทาง ๗๑ กิโลเมตรอยู่ในระหว่างดำเนินการ เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบให้แล้วเสร็จสอดคล้องกับการขยายกำลังผลิตน้ำของ โรงงานผลิตน้ำมหาสวัสดิ์ แต่เนื่องจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปัจจุบันรัฐบาลได้จำกัดวงเงินลงทุน ของการประปานครหลวงให้ใช้ได้ไม่เกินรายได้เพื่อการลงทุน การประปานครหลวงจึงมีความ จำเป็นต้องให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในงานก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบช่วงที่สองจากเขื่อนวชิราลงกรณ ถึงแม่น้ำท่าจีนเพื่อให้การขยายกำลังผลิตน้ำของโรงงานผลิตน้ำมหาสวัสดิ์เป็นไปตามแผน โดย ดำเนินการในลักษณะของการจ้างก่อสร้างพร้อมการบริหารและจัดการคลองประปาเป็นเวลา ๒๐ ปี ซึ่งลักษณะและขอบเขตการจ้างงาน เป็นดังนี้

- ผู้รับจ้างจะต้องดำเนินการก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบจากเขื่อนวชิราลงกรณถึงแม่น้ำท่าจีน ระยะทางประมาณ ๗๑ กิโลเมตร ค่าก่อสร้างประมาณ ๓,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งรวม ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการก่อสร้าง ได้แก่ ค่าเครื่องจักร เครื่องมือก่อสร้าง ค่าสำนักงาน แรงงาน ฯลฯ เป็นของผู้รับจ้างเองทั้งสิ้น รวมทั้งผู้รับจ้างต้องจัดหาแหล่งเงินทุนหรือเงินกู้เอง

- ผู้รับจ้างจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในการลงทุนโดยการเรียกเก็บค่าน้ำดิบจากการประปานครหลวงตลอดช่วงระยะเวลา ๒๐ ปี ที่เข้าบริหารและจัดการส่งน้ำดิบ นับตั้งแต่วันที่เริ่มส่งน้ำดิบเข้าคลองตามข้อตกลงและเงื่อนไขของสัญญาจ้าง

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การประปานครหลวงจึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่า การจ้างเอกชนดำเนินการในโครงการดังกล่าวอยู่ในข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนการประปานครหลวง แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การดำเนินงานตามโครงการคลองประปาฝั่งตะวันตกช่วงที่สอง ที่การประปาฯ ได้กำหนด TOR ไว้ นั้น เป็นลักษณะที่การประปาฯ จะให้เอกชนมาลงทุนก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบโดยเริ่มต้นจากแม่น้ำแม่กลองบริเวณเหนือเขื่อนวชิราลงกรณมาบรรจบกับคลองประปาที่สถานีสูบน้ำดิบบางเลนที่แม่น้ำท่าจีน อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม เป็นความยาวประมาณ ๗๑ กิโลเมตร เพื่อนำน้ำมาจากแม่น้ำแม่กลองซึ่งการประปาฯ ได้ประสานงานและได้รับอนุญาตให้ใช้น้ำดิบจากกรมชลประทานแล้ว สำหรับผลประโยชน์ตอบแทนที่เอกชนจะได้รับคือเงินค่าจ้างในอัตราค่าน้ำดิบต่อลูกบาศก์เมตรที่ส่งเข้า คลองประปาเป็นระยะเวลา ๒๐ ปี ทั้งนี้ กรรมสิทธิ์ของสิ่งปลูกสร้างที่ผู้ลงทุนดำเนินการไปนั้นไม่ได้กำหนดใน TOR ว่าจะโอนเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปาฯ เมื่อใดและอย่างไร จึงต้องพิจารณากันภายหลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า การจะอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น จะต้องเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการ^๑ กล่าวคือ ต้องเป็นการลงทุนในกิจการของรัฐตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปเป็นหลัก^๒ ซึ่งกรณีนี้ที่หารือนี้เนื่องจากการดำเนินงานโครงการคลองประปาฝั่งตะวันตกเป็นการก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบและการจัดการส่งน้ำดิบเข้าคลองเพื่อการประปาฯ หลวงน้ำมาผลิตเป็นน้ำประปา ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า “การดำเนินงานก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบ” ตามลักษณะที่ข้อหารือเป็น “กิจการของรัฐ” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้เห็นว่าตามมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติการประปาฯ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้บัญญัติให้การประปาฯ

^๑ มาตรา ๖ ให้นหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใดเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็น หัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐและการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

๑ล๑

๑ล๑

^๓ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาฯ” มีวัตถุประสงค์

นครหลวงมีหน้าที่สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา ประกอบกับบทบัญญัติในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้อำนาจพิเศษบางประการแก่การประปานครหลวง ในกรณีที่มีการประปานครหลวงมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการระบบการขนส่งและจำหน่ายน้ำก็อาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้^๔ ซึ่งในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอกำแพงแสน อำเภอดอนตูม อำเภอบางเลน จังหวัด นครปฐม พ.ศ.๒๕๓๙^๕ เพื่อใช้ในการดำเนินงานก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบ ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็น ทรัพย์สินที่เป็นสาระสำคัญในการดำเนินงานก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบโดยตรง การดำเนินงาน ก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบตามข้อหาหรือจึงมีลักษณะเป็นกิจการของรัฐตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่า ด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ เพราะเป็นกิจการที่ต้องใช้ ทรัพย์สินของรัฐ

สำหรับการดำเนินการในโครงการคลองประปาฝั่งตะวันตกเพื่อก่อสร้างคลองส่ง น้ำดิบโดยการว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาลงทุนในการก่อสร้าง เข้าบริหาร และจัดการส่งน้ำดิบ ถือเป็น การร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐหรือไม่ กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เห็นว่า การร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐนั้นเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือ มอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะ ใด^๖ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินงานตามโครงการนี้เป็นลักษณะที่การประปานครหลวง มอบให้เอกชนไปลงทุนฝ่ายเดียวในการก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบแล้วมอบให้เอกชนเข้าบริหารและ จัดการส่งน้ำดิบให้แก่การประปานครหลวงตลอดระยะเวลา ๒๐ ปี โดยเอกชนจะได้รับประโยชน์ ตอบแทนโดยการเรียกเก็บเงินในอัตราค่าน้ำดิบต่อลูกบาศก์เมตรที่ส่งเข้าคลองประปาจากการ ประปานครหลวงตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีนั้น การดำเนินงานดังกล่าวจึงถือเป็นการให้สิทธิเอกชน

ดังต่อไปนี้

(๑) สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา

(๒) ผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และ จังหวัดสมุทรปราการ และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ดังกล่าว

(๓) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา

^๔ มาตรา ๓๗ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการระบบการส่งและ การจำหน่ายน้ำ เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๕ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากการประปา นครหลวงมีความจำเป็นต้องสร้างคลองส่งน้ำดิบในท้องที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอกำแพงแสน อำเภอดอนตูม อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ในการนี้ สมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะ เวนคืนในท้องที่ดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ , ข้างต้น

ฝ่ายเดียวไปลงทุนอันอยู่ในความหมายของการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ดังนั้นเมื่อโครงการมีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๔๒