

การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักการบริการสาธารณะ

วัลย์ณัฐ ตริวิศวะเวทย์¹ ปิยะนุช เงินคล้าย² กฤษณ์ รักษาติเจริญ³

วันที่รับบทความ: 7 มีนาคม 2569

วันแก้ไขบทความ: 21 มีนาคม 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 23 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักการบริการสาธารณะ โดยใช้แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนและแนวคิดการบริการสาธารณะเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์ พบว่า (1) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค มีรูปแบบ ดังนี้ (1.1) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนกับการประปาส่วนภูมิภาคในระบบผลิตและระบบจำหน่ายน้ำประปา โดยเอกชนดำเนินการออกแบบและก่อสร้างระบบประปา ดำเนินการผลิต ดูแลรักษาระบบผลิตและอินเทอร์เน็ตให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคเมื่อครบระยะเวลาสัญญาร่วมทุน (1.2) Build-Own-Operate (BOO) เป็นโครงการที่เอกชนลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จำหน่ายน้ำประปา พร้อมทั้งดำเนินการผลิตและขายน้ำให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคในลักษณะ Bulk Sale โดยเอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งหมดตลอดอายุสัญญา (1.3) Lease Contract เป็นโครงการที่ให้เอกชนซื้อหรือเช่าสินทรัพย์จากรัฐบาลเพื่อทำการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ตั้งโรงงานดำเนินงานให้กับรัฐบาล และ (1.4) Build-Transfer-Operate (BTO) เป็นโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จำหน่ายน้ำประปา และอินเทอร์เน็ตให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคทันทีที่ก่อสร้างเสร็จ โดยการประปาส่วนภูมิภาคจะให้เอกชนเป็นผู้ผลิตน้ำประปายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค (2) การบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาคตามบทบาทหน้าที่ สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคโดยผลิตน้ำดื่มคุณภาพสูงในราคาที่ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงได้ ความต่อเนื่องจากการมี ลูกค้าและปริมาณการจำหน่ายน้ำเพิ่มขึ้น และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น และ (3) ปัญหาและอุปสรรคในการบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาค มีดังนี้ (3.1) บทบัญญัติของกฎหมายที่เพิ่มขึ้นตอนในการขอใช้แหล่งน้ำทำให้งานต้นทุนค่าใช้จ่ายซื้อน้ำดิบสูงขึ้น และอาจจำกัดความสามารถในการขยายโครงข่ายให้บริการ (3.2) สภาพแวดล้อม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงและผันผวนของสภาพภูมิอากาศ อัตราน้ำสูญเสียยังคงอยู่ในระดับสูง และค่าวัสดุการผลิตและไฟฟ้าของการประปาส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มสูงขึ้นจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการค้าโลก และ (3.3) โครงการให้เอกชนร่วมลงทุนบางโครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์และไม่เกิดความคุ้มค่า จึงนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงสัญญาให้เหมาะสม

คำสำคัญ: การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน; การบริการสาธารณะ; โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ; การประปาส่วนภูมิภาค
ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

¹ นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: trivisvavetw@gmail.com

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

An Analysis of the Public-Private Partnerships of the Provincial Waterworks Authority Under the Public Service

Walainut Trivisvavet¹ Piyanus Ngernklay² Krish Rugchatjaroen³

Received: March 7, 2026

Revised: March 21, 2026

Accepted: March 23, 2026

Abstract

This academic article aims to analyze the public service in Public-Private Partnerships (PPPs) of the Provincial Waterworks Authority (PWA) under the public service using the concepts of public service and public-private partnerships as an analytical framework. The results of the analysis found that (1) the public-private partnerships of the PWA have the following forms: (1.1) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) is a project that allows the private sector to participate in investing with the PWA in the water production and distribution systems. The private sector designs and constructs the water supply system, operates and maintains the production system, and transfers assets to the PWA upon completion of the joint venture contract period. (1.2) Build-Own-Operate (BOO) is a project that allows the private sector to invest in the construction of the water production and distribution system, and to operate and sell water to the PWA in a Bulk Sale manner. The private sector owns all assets throughout the contract period. (1.3) Lease Contract is a project where the private sector purchases or leases assets from the government for improvement or development, with the operation to be transferred to the government. (1.4) Build-Transfer-Operate (BTO) is a project in which the private sector co-invests in the construction of a water production and distribution system and immediately transfers assets to the PWA upon completion of construction, in which the PWA allows the private sector to produce and sell water to the PWA. (2) Public services of the PWA in accordance with the equality by producing high-quality drinking water at a price that all groups of people can afford, continuity from the increasing number of customers and water sales volume, and adaptation of contracts to suit the increasing demand for water. (3) Problems and obstacles in the public service of the PWA are as follows: (3.1) Legal provisions that increase the steps in requesting the use of water sources increase the cost of purchasing raw water and may limit the ability to expand the service network. (3.2) Environmental factors include changes and fluctuations in climate, water loss rates remain high, and the cost of production materials and electricity of the PWA tends to increase due to fluctuations in the global economy and trade. (3.3) Some private sector investment projects do not achieve their objectives and are not cost-effective, leading to the amendment and modification of contracts to suit them.

Keywords: Public-Private Partnerships; Public Service; Public Infrastructure; Provincial Waterworks Authority

Type of Article: Academic Article

¹Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Huamark, Bangkapi, Bangkok 10240, Thailand

Corresponding Author Email: trivisvavetw@gmail.com

²Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

³Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

บทนำ

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) เริ่มมีความเด่นชัดนับแต่ปี พ.ศ. 2471 จากเดิมที่รัฐผูกขาดการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคแต่ผู้เดียว เอกชนจะเข้ามาดำเนินการจัดทำจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานก่อน (“พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471,” 2471) ต่อมาหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออก “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58” (2515) ปรับปรุงกฎหมายให้เอกชนที่จะเข้ามาดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การที่รัฐมนตรีมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการอนุมัติการให้สัมปทานเอกชนและไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นธรรมแก่เอกชน จึงได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535” (2535) โดยกำหนดแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ซึ่งต่อมาเกิดปัญหาทบทวนมติไม่มีความชัดเจน ขาดทิศทางและความเป็นเอกภาพ ขาดหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลโครงการ ไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจน ไม่มีกระบวนการแก้ไขสัญญาและการต่ออายุสัญญา จึงเป็นอุปสรรคในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ต่อมามีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556” (2556) ที่มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ครบถ้วน อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดขอบเขตของโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐอย่างกว้างขวาง ไม่มีการสะท้อนถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนที่ร่วมลงทุนในโครงการของรัฐที่ชัดเจน ประกอบกับยังขาดมาตรการในการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ส่งผลให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้าและเอกชนยังไม่ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมลงทุนในโครงการของรัฐเท่าที่ควร จึงนำไปสู่การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562” (2562) ซึ่งได้กำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน และมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง โปร่งใสและตรวจสอบได้

การประปาส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงและขยายกิจการประปาในส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น โดยแรกเริ่มหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดหาน้ำสะอาดในรูปแบบของน้ำประปาสำหรับประชาชนในการอุปโภคและบริโภค ต่อมาเมื่อความต้องการอุปโภคและบริโภคน้ำสะอาดขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แต่ติดขัดข้อจำกัดด้านระบบราชการ ทำให้การบริหารประปาไม่คล่องตัวและไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2521 ให้ปรับปรุงแบบการดำเนินกิจการประปา ให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคขึ้น และได้ดำเนินการจัดตั้งและตราเป็น “พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522” (2522) โดยโอนกิจการประปาในส่วนภูมิภาค และหน่วยงานก่อสร้างประปาภูมิภาค ของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย กิจการประปาชนบท และหน่วยก่อสร้างประปาชนบทของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ไปจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ เรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาค

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากพื้นที่ให้บริการน้ำประปาครอบคลุมพื้นที่ 74 จังหวัดทั่วประเทศ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งเป็นพื้นที่บริการของการประปานครหลวง) ทำให้การลงทุนผลิตและส่งมอบน้ำประปาให้กับประชาชนต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก การเปิดให้เอกชนร่วมลงทุนจึงเป็นแนวทางที่จะส่งเสริมให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคได้

ดำเนินโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โครงการให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา ในภาพรวม มีระยะเวลาดำเนินโครงการเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และสิ้นสุดปีพ.ศ. 2577 วงเงินลงทุนตามโครงการทั้งหมดไม่น้อยกว่า 17,676.00 ล้านบาท โดยดำเนินการเพื่อจัดหาแหล่งน้ำดิบที่มีคุณภาพและปริมาณที่เหมาะสมการผลิตน้ำประปาที่มีคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม จัดส่ง และจัดจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ผู้ใช้น้ำ จำนวน 1,078,984 ราย ในพื้นที่ให้บริการของการประปาส่วนภูมิภาคสาขา 20 สาขา ในพื้นที่ 11 จังหวัด การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2565)

ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงมุ่งวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักการบริการสาธารณะ ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะด้านน้ำประปามาเป็นระยะเวลายาวนาน เมื่อรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภคที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่สถานการณ์คลังของประเทศกลับไม่เอื้อต่อการลงทุนดังกล่าว การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) จึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะสามารถให้พัฒนาการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งจำเป็นต้องสร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้สามารถบริการได้อย่างเพียงพอกับความต้องการของประชาชนได้

กรอบในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการบริการสาธารณะ ผู้เขียนกำหนดกรอบในการวิเคราะห์จากแนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) และแนวคิดการบริการสาธารณะ (public service) ดังนี้

แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs)

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) เป็นข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและบริษัทในภาคเอกชน เพื่อจัดหาเงินทุน (finance) สร้าง (build) หรือดำเนินโครงการที่ให้บริการแก่สาธารณะ (operate projects that serve the public) ความร่วมมือเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของทั้ง 2 ภาคส่วน เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยรูปแบบความร่วมมือดังกล่าวมักใช้ในการขนส่ง (transportation) การดูแลสุขภาพ (healthcare) การศึกษา (education) และสาธารณูปโภค (UNESCO, 2025, p. 4) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน และมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังโดยมุ่งเน้นการใช้ความเชี่ยวชาญและนวัตกรรมของเอกชน รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวไปยังหน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐในขณะเดียวกัน หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนยังคงกระชับ โปร่งใส และตรวจสอบได้ (“พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562,” 2562)

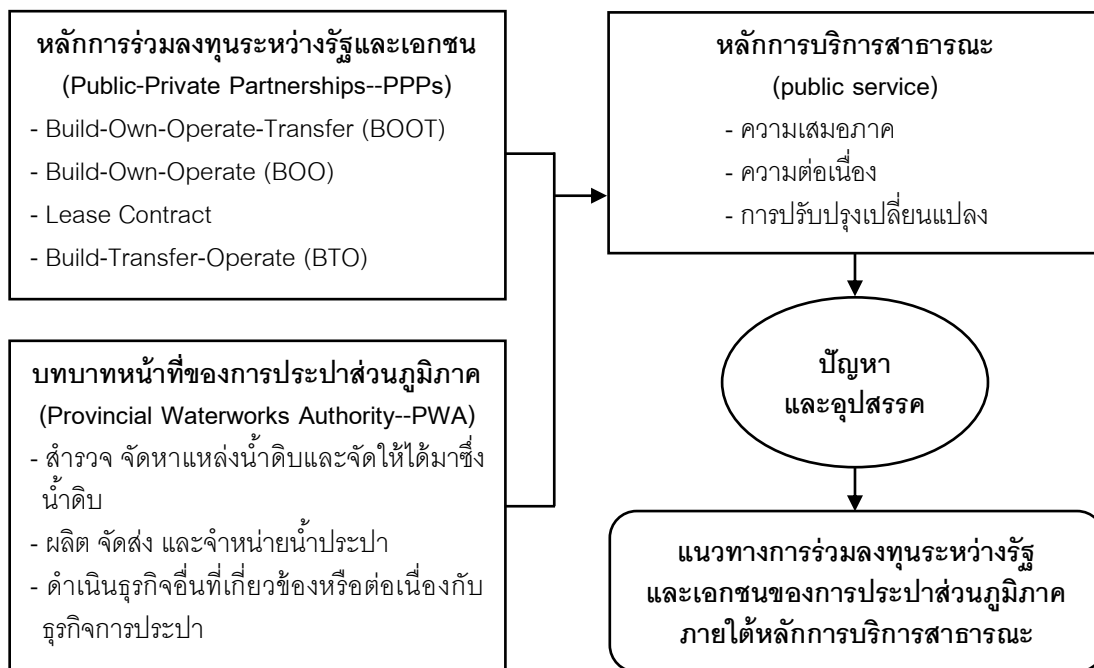
การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) คือ ข้อตกลงระยะยาวระหว่างรัฐและเอกชน โดยที่ภาคเอกชนจะจัดหาและให้ทุนสนับสนุนบริการสาธารณะโดยใช้สินทรัพย์ทุน และร่วมรับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนอาจจัดหาบริการสาธารณะทั้งในส่วนของโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น สะพาน ถนน) และสินทรัพย์ทางสังคม (เช่น โรงพยาบาล สาธารณูปโภค เรือขนส่ง) โดยคุณลักษณะสำคัญของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ได้แก่ (1) การแบ่งปันความเสี่ยง (risk sharing) ความเสี่ยงจะถูกจัดสรรให้กับฝ่ายที่สามารถจัดการความเสี่ยงได้ดีที่สุด ซึ่งมักส่งผลให้โครงการมีผลลัพธ์ที่ดีขึ้น (2) สัญญาระยะยาว (long-term contracts) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับ

ข้อตกลงระยะยาว ซึ่งมักมีระยะเวลา 20-30 ปี หรือมากกว่านั้น (3) การลงทุนจากเอกชน (private sector investment) เอกชนสามารถให้เงินลงทุนล่วงหน้าหรือทรัพยากรในรูปแบบอื่น ซึ่งจะช่วยลดภาระทางการเงินในทันทีของรัฐได้ (4) การจ่ายเงินตามผลงาน (performance-based payments) การจ่ายเงินให้กับเอกชนมักเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดผลงาน เพื่อให้มั่นใจได้ถึงความรับผิดชอบต่อคุณภาพ (5) นวัตกรรมและประสิทธิภาพ (innovation and efficiency) การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถนำมาซึ่งนวัตกรรมและประสิทธิภาพให้กับโครงการสาธารณะได้ (UNESCO, 2025, pp. 3-4)

แนวคิดการบริการสาธารณะ (public service)

การบริการสาธารณะ (public service) จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมและเอกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมนั้นในการที่จะได้รับบริการจากรัฐที่เอกชนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นการให้บริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2568; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560; ประยูร กาญจนกุล, 2549; Waline, 2010) โดยบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยรัฐต้องจัดทำอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนร่วมได้รับเหมือนกัน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะต้องมีหน่วยงานกำกับดูแลให้มีผลปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และเป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำโดยใช้งบประมาณในการดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ผู้เขียนนำหลักการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) ที่การประปาส่วนภูมิภาคใช้ในการทำสัญญาร่วมลงทุน ได้แก่ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT), Build-Own-Operate (BOO), Lease Contract และ Build-Transfer-Operate (BTO) เพื่อจัดทำโครงการภายใต้หลักการบริการสาธารณะ โดยกำหนดกรอบในการวิเคราะห์ ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์

การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการบริการสาธารณะ มีดังนี้

1. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) ของการประปาส่วนภูมิภาค

การดำเนินงานโครงการของเอกชนที่ร่วมดำเนินงานในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค พบว่า มีรูปแบบการร่วมลงทุน ดังนี้ (การประปาส่วนภูมิภาค, 2565)

1.1 Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนกับการประปาส่วนภูมิภาคในระบบผลิตและระบบจำหน่ายน้ำประปา โดยเอกชนดำเนินการออกแบบและก่อสร้างระบบประปา ดำเนินการผลิตดูแลรักษาระบบผลิตและอินเทอร์เน็ตให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคเมื่อครบระยะเวลาสัญญาร่วมทุน

(1) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาปทุมธานี และสาขารังสิต จังหวัดปทุมธานี ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุนตามสัญญาเดิม 4,337 ล้านบาท และวงเงินลงทุนตามสัญญาใหม่ 775 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ประปาปทุมธานี เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2538 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปา เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2541 ต่อมาการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้ลงนามในสัญญาเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2549 ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาครับซื้อน้ำประปาจากบริษัทอีกจำนวน 70,000 ลบ.ม./วัน เพื่อส่งน้ำไปยังสถานีจ่ายน้ำประปารังสิต ระยะเวลาสัญญา ตั้งแต่วันที่บริษัทส่งมอบน้ำได้ จนถึงวันที่ 14 ตุลาคม 2566 โดยบริษัทก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาเพิ่มเติม วงเงินลงทุน 775 ล้านบาท และเริ่มส่งน้ำประปาให้การประปาส่วนภูมิภาค จำนวน 20,000 ลบ.ม./วัน ในช่วงแรกก่อน ตั้งแต่เดือน มกราคม 2550 บริษัทได้ก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาแล้วเสร็จได้ครบจำนวน 70,000 ลบ.ม./วัน เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2551 ต่อมามีการทำสัญญาฉบับใหม่ทำให้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2553 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2565 การประกันการซื้อน้ำขั้นต่ำ เท่ากับ 70,000 ลบ.ม./วัน

(2) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขานครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 260 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ประปานครสวรรค์ เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 และบริษัทได้รับมอบระบบผลิตเดิมของการประปาส่วนภูมิภาคไปปรับปรุงและดำเนินการแทนการประปาส่วนภูมิภาค ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2544 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2546

(3) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 654 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ประปาฉะเชิงเทรา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 และบริษัทได้รับมอบระบบผลิตน้ำประปาเดิมของการประปาส่วนภูมิภาคไปปรับปรุงและดำเนินการแทน ตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม 2544 และเริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546

(4) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 383 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ประปาบางปะกง เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 และบริษัทได้รับมอบระบบผลิตน้ำประปาเดิมของการประปาส่วนภูมิภาคไปปรับปรุงและดำเนินการแทนการประปาส่วนภูมิภาค ตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม 2544 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546

1.2 Build-Own-Operate (BOO) เป็นโครงการที่ให้เอกชนลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จำหน่ายน้ำประปา พร้อมทั้งดำเนินการผลิตและขายน้ำให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคในลักษณะ Bulk Sale โดยเอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งหมดตลอดอายุสัญญา

(1) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาราชบุรี จังหวัดราชบุรี และสาขาสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 30 ปี วงเงินลงทุน 781 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.เอ็กคอมธารา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2542 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2544

(2) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 690 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.รีโคเวิร์ คอนสตรัคชั่น

เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2542 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2543 ต่อมาบริษัท ได้เปลี่ยนชื่อเป็น บจก.อาร์.อี.คิว.วอเตอร์ เซอร์วิสเซส เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2546 ต่อมาการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้ลงนามในสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม เลขที่ 54/2548 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2548 โดยการประปาส่วนภูมิภาครับซื้อน้ำประปาที่ผลิตจากระบบประปาผิวดิน ในปริมาณน้ำซื้อขั้นต่ำ โดยรวม 16,000 ลบ.ม./วัน และรับซื้อน้ำประปาที่ผลิตจากน้ำทะเลโดยระบบรีเวอร์สออสโมซิส (RO) อีก 12,000 ลบ.ม./วัน และได้ขยายเวลาสัญญาจากเดิม 10 ปี เป็น 25 ปี โดยมีวงเงินลงทุน เพิ่มขึ้นจากเดิม 73 ล้านบาท เป็น 690 ล้านบาท และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาตามสัญญา แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2549

(3) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาอ้อมน้อยและสาขาสุมทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และสาขาสามพราน จังหวัดนครปฐม ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 30 ปี วงเงินลงทุน 8,375 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.วีเคซีเอส (ประเทศไทย) เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2543 ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น บจก.น้ำประปาไทย เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2544 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2547 โดยบริษัทได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนกับกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2549 ต่อมาการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้ลงนามในสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 โดยการประปาส่วนภูมิภาครับซื้อน้ำประปาเพิ่มในปริมาณน้ำซื้อขั้นต่ำ 9,000 ลบ.ม./วัน ในปี 1 และปรับปริมาณน้ำซื้อขั้นต่ำขึ้นทุกรอบปีจนครบ 54,000 ลบ.ม./วัน ในรอบปีที่ 6 และคงปริมาณน้ำซื้อขั้นต่ำ 54,000 ลบ.ม./วัน ตลอด ระยะเวลาตามสัญญาเดิม โดยมีอัตรา 10.52 บาท/ลบ.ม. นับตั้งแต่วันที่ลงนามในสัญญา และมีการปรับค่าน้ำเมื่อครบรอบปี ขณะนี้บริษัทได้ก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาเพิ่มเติมแล้วเสร็จและสามารถส่งน้ำให้การประปาส่วนภูมิภาค ในวันที่ 1 กันยายน 2553 และบริษัทน้ำประปาไทย จำกัด (มหาชน) ได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทที่ติดับบลิว จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2557

(4) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาชลบุรี จังหวัดชลบุรี ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 20 ปี วงเงินลงทุน 246 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ยูนิเวอร์แซล ยูทีลิตี้ส์ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552 โดยการประปาส่วนภูมิภาคได้ซื้อขายน้ำประปาตามสัญญาเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2552 แต่บริษัทสามารถส่งน้ำให้การประปาส่วนภูมิภาค เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553

1.3 Lease Contract เป็นโครงการที่ให้เอกชนซื้อหรือเช่าสินทรัพย์จากรัฐบาลเพื่อทำการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ต้องโอนการดำเนินงานให้กับรัฐบาล

(1) งานให้เอกชนเช่าบริหารระบบประปาใต้พิภบ จังหวัดชลบุรี ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 30 ปี วงเงินลงทุนเช่าบริหารระบบประปาใต้พิภบ 45 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ EAST WATER เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2543 มีกำหนดระยะเวลาเช่าบริหาร 10 ปี โดยการประปาส่วนภูมิภาคได้ส่งมอบระบบประปาให้บริษัทผลิตน้ำประปาแทนการประปาส่วนภูมิภาคเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2544 ต่อมาการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้ลงนามในสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขยายเวลาการเช่าบริหารระบบประปาใต้พิภบจาก 10 ปี เป็น 30 ปี

(2) ส่งน้ำไปขายการประปาส่วนภูมิภาคสาขาพัทลุง จังหวัดพัทลุง วงเงินลงทุนในการส่งน้ำไปขายการประปาส่วนภูมิภาคสาขาพัทลุง 199 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคกับ EAST WATER ลงทุนก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาที่โรงกรองน้ำเขาหมอน และวางท่อจ่ายน้ำจากระบบประปาใต้พิภบ เพื่อส่งน้ำไปยังสำนักงานประปาพัทลุงของการประปาส่วนภูมิภาคที่ประสบปัญหาน้ำประปาไม่เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้กำหนดวันเริ่มส่งน้ำประปาให้สำนักงานประปาพัทลุง ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548

1.4 Build-Transfer-Operate (BTO) เป็นโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จ่ายน้ำประปา และโอนทรัพย์สินให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคทันทีที่ก่อสร้างเสร็จ โดยการประปาส่วนภูมิภาคจะให้เอกชนเป็นผู้ผลิตน้ำประปาขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค ได้แก่ งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาระยอง จังหวัดระยอง ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 593 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับกลุ่มบริษัท ยูยู กรุ๊ป คอนซอร์เตียม เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2549 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2549

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค ใช้รูปแบบความร่วมมือทั้ง Build-Own-Operate-Transfer (BOOT), Build-Own-Operate (BOO), Lease Contract และ Build-Transfer-Operate (BTO) ซึ่งขึ้นอยู่กับรายละเอียดของโครงการ โดยระยะเวลาส่วนใหญ่เป็นข้อตกลงระยะยาวที่มีการใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เพื่อให้การบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาคที่จะต้องสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ ผลิตจัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา และดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปาบรรลุดำเนินการได้

2. การบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาค

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตัวเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งกรณีที่รัฐมอบอำนาจกิจกรรมบางประเภท ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะต้องเป็นกิจกรรมที่วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน (นันทวัฒน์ บรรณานันท์, 2541, หน้า 9-13) การประปาส่วนภูมิภาคถือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการจัดการบริการสาธารณะของส่วนราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เพราะระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของส่วนราชการก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานบริการสาธารณะไม่ตรงตามเวลา ล่าช้า ทำให้ประชาชนเดือดร้อน รัฐบาลก็สร้างองค์กรขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้คือรัฐวิสาหกิจ

การประปาส่วนภูมิภาคได้จัดทำบริการสาธารณะ โดยยึดหลักความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ดังนี้

2.1 ความเสมอภาคในการบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนต้องให้ประชาชนได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (2560) มาตรา 27 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” เมื่อบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน การประปาส่วนภูมิภาคจึงใช้ประโยชน์จากกฎหมายที่เชื้อให้เกิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อจัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงแม้อยู่ในที่ห่างไกลได้โดยเท่าเทียมกัน โดยการประปาส่วนภูมิภาคได้จัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อลงทุน/ร่วมลงทุนภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด ซึ่งในปี พ.ศ. 2568 สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อหน่วยน้ำจำหน่ายให้เท่ากับ 11.06 บาท/ลบ.ม. ซึ่งดีกว่าเป้าหมายที่กำหนด อีกทั้งยังได้ดำเนินการขยายการให้บริการน้ำดื่มสะอาด ภายใต้โครงการน้ำดื่มสะอาด Mini Station ซึ่งเป็นการนำความเชี่ยวชาญของการประปาส่วนภูมิภาคมาสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนโดยตรง ด้วยการผลิตน้ำดื่มคุณภาพสูงในราคาที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงน้ำดื่มสะอาด ช่วยบรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชน เป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยมีประชาชนรับบริการน้ำดื่มสะอาดไปบริโภคแล้วกว่า 1.12 ล้านลิตร เทียบเท่ากับน้ำดื่มบรรจุขวด (ขนาด 600 มล.) จำนวน 1,875,540 ขวด ทั้งนี้ การประปาส่วนภูมิภาคมีเป้าหมายในการขยายโครงการให้ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการ 234 สาขาทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดคุณภาพสูงในราคาที่เหมาะสมได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม (การประปาส่วนภูมิภาค, 2569) จึงเห็นได้ว่า การประปาส่วนภูมิภาคได้ผลิตน้ำดื่มคุณภาพสูงในราคาที่ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงได้และได้ขยายการผลิตให้เพียงพอ อันเป็นการสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงน้ำประปาอย่างเท่าเทียมกัน

2.2 ความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะหรือความสม่ำเสมอในการให้บริการมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยประชาชนย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะในกรณีที่มีความขัดข้องเพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้ การประปาส่วนภูมิภาคจึงได้ลงนามในสัญญาการร่วมลงทุนกับเอกชนผ่านโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้การผลิตน้ำประปามีปริมาณที่เพียงพอสำหรับการให้บริการด้านสาธารณูปโภคมีความต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากประชาชนมีความจำเป็นต้องใช้น้ำอย่างต่อเนื่อง โดยการประปาส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งน้ำประปาเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำรง

ชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและเป็นทรัพยากรสำคัญต่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 การประปาส่วนภูมิภาคมีจำนวนลูกค้าทั้งสิ้น 5.13 ล้านราย เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2563 ที่มีลูกค้ารวมทั้งสิ้น 4.79 ล้านราย เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2564 ที่มีลูกค้า 4.96 ล้านราย คิดเป็นร้อยละ 3.39 และมีปริมาณน้ำจำหน่าย เท่ากับ 1,355 ล้าน ลบ.ม. เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2564 ที่มีปริมาณน้ำจำหน่ายเท่ากับ 1,336 ล้าน ลบ.ม. ร้อยละ 1.41 (การประปาส่วนภูมิภาค, 2566) จึงเห็นได้ว่า การประปาส่วนภูมิภาคได้ให้บริการประชาชนอย่างต่อเนื่องโดยพิจารณาจากมีลูกค้าและปริมาณการจำหน่ายน้ำเพิ่มขึ้น

2.3 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยการบริการสาธารณะต้องปรับปรุงให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา ฝ่ายปกครองจะต้องสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ การประปาส่วนภูมิภาคจึงได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาบางสัญญาเพื่อให้สอดคล้องกับความคุ้มค่าในการลงทุนและเป็นประโยชน์กับประชาชนผู้ใช้น้ำประปามากที่สุด โดยการประปาส่วนภูมิภาคได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาปทุมธานี และสาขารังสิต จังหวัดปทุมธานี คือ รับซื้อน้ำประปาจากบริษัทอีกจำนวน 70,000 ลบ.ม./วัน เพื่อส่งน้ำไปยังสถานีจ่ายน้ำประปารังสิต ระยะเวลาสัญญา (การประปาส่วนภูมิภาค, 2565) จึงเห็นได้ว่า การประปาส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาเพื่อให้การบริการสาธารณะมีความเหมาะสมกับความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น

3. ปัญหาและอุปสรรค

3.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่

(1) การที่ “พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561” (2561) มาตรา 41 กำหนดให้การประปาเป็นการใช้น้ำประเภทที่สอง และมาตรา 43 กำหนดให้การใช้น้ำประเภทที่สองต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่ นอกจากนี้ มีมาตรา 50 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามที่ไม่ใช่จากทางน้ำชลประทาน ซึ่งทำให้เพิ่มขึ้นตอนในการขอใช้แหล่งน้ำและส่งผลกระทบต่อต้นทุนค่าใช้จ่ายซื้อน้ำดิบในการผลิตน้ำประปาปรับตัวสูงขึ้น

(2) การบังคับใช้ “กฎกระทรวงกำหนดค่าใช้เขตทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท และทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2564” (2564) และ “กฎกระทรวงกำหนดค่าใช้เขตทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2567” (2567) ส่งผลให้การวางท่อส่ง-จ่ายน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคเข้าข่ายการใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีการเรียกเก็บค่าบริการ โดยมีได้เป็นกิจกรรมที่ก่อประโยชน์แก่งานทาง ตามข้อ 4 (2) (ก) ของกฎกระทรวงทั้ง 2 ฉบับ จึงต้องชำระค่าใช้เขตทางเป็นรายปีในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดในบัญชีท้ายกฎกระทรวง ตามข้อ 4 (2) (ข) ตลอดอายุการใช้งานท่อ ภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวทำให้ต้นทุนการลงทุนและต้นทุนดำเนินงานของโครงการวางท่อเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ กระทบต่อความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการ และอาจจำกัดความสามารถในการขยายโครงข่ายให้บริการในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของผู้ใช้น้ำต่ำ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลและแนวเขตทางหลวงทั่วประเทศ

3.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ (การประปาส่วนภูมิภาค, 2569)

(1) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงและผันผวนของสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดปัญหาน้ำเค็ม น้ำท่วม และภัยแล้ง แหล่งน้ำต้นทุนขาดความมั่นคง ซึ่งปัจจุบันในบางพื้นที่ของการประปาส่วนภูมิภาคประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำดิบและแหล่งน้ำดิบเสื่อมโทรม ทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเพียงพอและตลอดเวลา

(2) อัตราน้ำสูญเสียยังคงอยู่ในระดับสูง จากสาเหตุทั้งน้ำสูญเสียเชิงพาณิชย์ และน้ำสูญเสียเชิงกายภาพ เช่น ท่อจ่ายน้ำมีอายุการใช้งานนานเป็นเหตุให้ท่อเสื่อมสภาพ แตก และรั่วอยู่บ่อยครั้ง ท่อบางช่วงรับแรงดันสูง ภัยพิบัติจากธรรมชาติ การกระทำจากบุคคลภายนอก ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาค

(3) ค่าวัสดุการผลิตและไฟฟ้าของการประปาส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ค่าซื้อน้ำประปา ค่าซื้อน้ำดิบ ค่าไฟฟ้า และค่าสารเคมี มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการค้าโลก ความไม่แน่นอนด้านนโยบายการเงินของประเทศเศรษฐกิจหลัก ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ระดับหนี้สินภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจที่ยังอยู่ในระดับสูง รวมถึงความไม่แน่นอนทางการเมือง

3.3 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนไม่บรรลุวัตถุประสงค์

การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อเอื้อต่อการพัฒนาประเทศในด้านการประปา และการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อให้มีน้ำประปาที่มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานสามารถตอบสนองต่อความต้องการใช้น้ำประปาของประชาชน ประกอบกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอาจมีความเสี่ยงจากโครงการที่ส่งผลให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมความพร้อมในการร่วมลงทุน การดำเนินการตามสัญญาร่วมลงทุน การกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงาน และการต่อสัญญาหรือแก้ไขสัญญา รวมทั้งการแบ่งรับภาระความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งหากดำเนินการไม่เหมาะสมจะทำให้โครงการเอกชนร่วมดำเนินงานในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดประสิทธิผล และไม่เกิดความคุ้มค่า กรณีตัวอย่างที่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2565) ได้ตรวจสอบการดำเนินงานการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โครงการให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค ปีงบประมาณ 2559-2564 ผลปรากฏว่าการดำเนินโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคไม่บรรลุวัตถุประสงค์ โดยการบริหารจัดการน้ำสูญเสียในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาคไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด การกำหนดกำลังการผลิตน้ำประปาและปริมาณซื้อน้ำขั้นต่ำไม่พิจารณาถึงการบริหารจัดการลดน้ำสูญเสีย การกำหนดรูปแบบ การปรับราคาซื้อน้ำประปาไม่สอดคล้องกับการปรับราคาจำหน่ายน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค และการจัดหาแหล่งน้ำดิบในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาคไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในสัญญา ส่งผลให้คุณภาพน้ำประปาในความรับผิดชอบของบริษัทเอกชนคู่สัญญาไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงสัญญาการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อให้โครงการลงทุนมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะต่อประชาชนผู้ใช้น้ำประปาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคในรูปแบบ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT), Build-Own-Operate (BOO), Lease Contract และ Build-Transfer-Operate (BTO) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคตามหลักความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ทั้งการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา และดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เพียงพอต่อการใช้งานของประชาชน โดยการร่วมลงทุนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการด้านสาธารณูปโภคที่เพิ่มขึ้นเพื่อขจัดข้อจำกัดของรัฐโดยเฉพาะทรัพยากรทางด้านเงินลงทุนที่ใช้ในการการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอต่อความต้องการ ขณะที่ปัญหาและอุปสรรคที่การดำเนินโครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในสัญญาบางฉบับอันเกิดจากความเสี่ยงจากโครงการที่ไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนดำเนินการอย่างชัดเจน รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและสภาพแวดล้อมที่ไม่อาจควบคุมได้ ย่อมส่งผลให้การบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาคไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับหลักการบริการสาธารณะ อันได้แก่ ความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงน้ำประปาอย่างเท่าเทียมกัน

ความต่อเนื่องในการให้บริการลูกค้าจากปริมาณการจำหน่ายน้ำเพิ่มขึ้น และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาร่วมลงทุนบางฉบับ เพื่อให้การดำเนินโครงการบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ จึงกล่าวได้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 41 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เพื่อลดขั้นตอนในการขอใช้แหล่งน้ำอันจะส่งผลให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายซื้อน้ำดิบในการผลิตน้ำประปาลดลง
2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 4 (2) (ก) และข้อ 4 (2) (ข) แห่งกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายเขตทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท และทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2564 และกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายเขตทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2567 เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายเขตทางตลอดอายุการใช้งานท่อ เพื่อลดต้นทุนการลงทุนและต้นทุนดำเนินงานของโครงการวางท่อน้ำประปา ซึ่งส่งผลต่อความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการลงทุนได้
3. การประสานภูมิภาคควรวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการที่จะร่วมลงทุนกับเอกชน ทั้งความเสี่ยงด้านการจัดหาแหล่งน้ำดิบ คุณภาพของน้ำประปาที่ผลิต การบำรุงรักษาระบบส่งน้ำประปา การบริหารจัดการน้ำสูญเสีย เพื่อให้สามารถประมาณปริมาณการผลิตและกำหนดปริมาณน้ำประปาขั้นต่ำสอดคล้องกับความเป็นจริงให้เพียงพอต่อความต้องการใช้บริการของประชาชน
4. การคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนในโครงการลงทุนของการประปาส่วนภูมิภาคที่มุ่งเน้นความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง จะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมที่มุ่งเน้นการใช้ความเชี่ยวชาญและนวัตกรรมของเอกชน รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวไปยังการประปาส่วนภูมิภาคให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายเขตทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2567. (2567). *ราชกิจจานุเบกษา*, 141(74 ก), 63-65.

กฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายเขตทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท และทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2564. (2564). *ราชกิจจานุเบกษา*, 138(69 ก), 3-5.

การประปาส่วนภูมิภาค. (2565). รายงานผลการดำเนินงานโครงการเอกชนร่วมดำเนินงานในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค. ค้นจาก <https://www.pwa.co.th/contents/about/businessjoin>

การประปาส่วนภูมิภาค. (2566). แผนแม่บทความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2566-2570 (ทบทวน พ.ศ. 2567). ค้นจาก [https://www.pwa.co.th/contents/files/about/policy-strategy/2566_08_แผนแม่บทความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของ_กปภ._2566-%202570_\(ทบทวน_พ.ศ._2567\).pdf](https://www.pwa.co.th/contents/files/about/policy-strategy/2566_08_แผนแม่บทความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของ_กปภ._2566-%202570_(ทบทวน_พ.ศ._2567).pdf)

การประปาส่วนภูมิภาค. (2569). รายงานประจำปี 2568 – ฉบับเบื้องต้น. ค้นจาก <https://www.pwa.co.th/about/annualreport/draft>

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2568). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 34). วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58. (2515). *ราชกิจจานุเบกษา*, พิเศษ 89(15), 3-13.

ประยูร กาญจนดุล. (2549). คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522. (2522). *ราชกิจจานุเบกษา*, พิเศษ 96(26), 1-22.

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(29 ก), 1-29.

พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556. (2556). *ราชกิจจานุเบกษา*, 130(31 ก), 1-21.

- พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสูกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471. (2471).
ราชกิจจานุเบกษา, 45, 154-157.
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561. (2561). ราชกิจจานุเบกษา, 135(112 ก), 44-83.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535. (2535). ราชกิจจานุเบกษา,
109(42), 101-108.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา, 134(40 ก), 1-90.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2565). การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานการให้เอกชนร่วมลงทุนใน
กิจการของรัฐ โครงการให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค. ค้นจาก
[https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/inspection-results/การตรวจสอบการดำเนินงานโครงการให้
เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค.pdf](https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/inspection-results/การตรวจสอบการดำเนินงานโครงการให้
เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค.pdf)
- UNESCO. (2025). *Public-private partnerships: Digital transformation collaborative financing toolkit factsheet*.
Retrieved from <https://media.unesco.org/sites/default/files/webform/gec003/public-private-partnerships.pdf>
- Waline, J. (2010). *Droit administratif* (23th ed.). Dalloz.