

เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

ความเป็นมาของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึง

ความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชนพุทธศักราช 2471” เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2471 โดยรัฐเป็นผู้ผูกขาด

การประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคแต่ผู้เดียว

เอกชนจะเข้ามาดำเนินการจัดทำจะต้องได้รับพระราชทาน

พระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานก่อน กิจการที่ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ได้แก่ การรถไฟ

การราง

ขุดคลองเดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า ฯลฯ

และได้กำหนดกิจการอื่นที่จะดำเนินการได้ต้องได้รับพระราชทาน

พระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานก่อน เช่น กิจการประกันภัย ธนาคาร เครดิตฟองซิเอร์ในปี พ.ศ. 2475

ได้มีการเปลี่ยนแปลง

การปกครองและได้เปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการอนุญาตจากพระมหากษัตริย์มาเป็นรัฐบาล

เกิดการปฏิวัตินำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้า

อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน

พุทธศักราช 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เนื่องจากมีผู้ประกอบกิจการค้าเป็นจำนวนมากและไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบ

กิจการดังกล่าว โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ได้กำหนดกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ในความควบคุม

และต้องได้รับอนุญาต หรือสัมปทานจากรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ ได้แก่ การรถไฟ

การราง

การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปาการชลประทาน การไฟฟ้า

การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อ

ไปยังอาคารต่างๆ บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือ ผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้

ในพระราชกฤษฎีกา

การอนุญาตหรือการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 รัฐบาลที่คณะรัฐประหารตั้งขึ้นโดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

ได้จัดทำ

“พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535“ เมื่อวันที่ 8 เมษายน

พ.ศ. 2535

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการร่วมดำเนินงานระหว่างรัฐและเอกชน
แต่เกิดปัญหาสร้างขั้นตอนที่ยุ่งยากจน

เป็นอุปสรรคในการอนุมัติโครงการต่างๆ จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายดังกล่าว
ได้มีการร่างกฎหมายฉบับใหม่เสนอ

โดย นายกรัฐมนตรี จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีที่มีนายอภิสิทธิ์
เวชชาชีวะ

เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการ
ก็ได้ส่งร่างกฎหมาย

ดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎ
หมายดังกล่าว

แล้วเสร็จ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2555 ต่อมาในวันที่ 29 มีนาคม 2555 คณะรัฐมนตรีซึ่งมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
เป็นนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าว

ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและได้เสนอ

ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2556 เรียกว่า

“พระราชบัญญัติการให้เอกชน

ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556” มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2556

โดยมีบทบัญญัติในเรื่องของขอบเขตของ

โครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐอย่างกว้างขวางอันส่งผลให้มีโครงการร่วมลงทุนที่ไม่ได้อยู่ในกิจการ
ที่เกี่ยวข้องกับ

โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
และการยกระดับคุณภาพ

ชีวิตของประชาชนที่รัฐประสงค์จะสนับสนุนให้เอกชนร่วมลงทุนต้องเข้ามาสู่กระบวนการตามกฎหมายดังกล่าว
นอกจากนี้

กฎหมายดังกล่าวยังไม่มี การสะท้อนถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนที่ร่วมลงทุนในโครงการของรัฐที่ชัดเจน
ประกอบกับ

ยังขาดมาตรการในการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่าง
รัฐและเอกชน

อันส่งผลให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้าและเอกชนยังไม่ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมลงทุนในโครงการของรัฐเท่า
ที่ควร

จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยได้มีการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่

เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจน

และแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ

โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน

ของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา

อุปสรรคหรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนิน

โครงการร่วมลงทุน

และมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง

โดยมุ่งเน้นการใช้ความเชี่ยวชาญและนวัตกรรมของเอกชนรวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวไปยังหน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐ

ในขณะเดียวกันหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนยังคงกระชับ โปร่งใส และตรวจสอบได้

โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมี

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าว

ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการ

กฤษฎีกาและได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2562 เรียกว่า

“พระราชบัญญัติ

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562” (พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ ปี 2562) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11

มีนาคม 2562 **การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน คืออะไร**

โครงการที่ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ.

การร่วมลงทุนฯ ปี 2562 ต้องเป็นโครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่หน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานรวมกันมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ

หรือที่มีหน้าที่และอำนาจ

ต้องทำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามนิยามคำว่า “โครงการ”

และต้องมีการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชน

ลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดตามนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน”

โดยขอบเขตของ

โครงการร่วมลงทุนจะต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.

การร่วมลงทุนฯ ปี 2562 **หลักการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน**

การดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐ

และเอกชน ดังต่อไปนี้

1. ความสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน

2. ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน

ซึ่งต้องมีการจัดสรรความเสี่ยงและผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่เอกชนอย่างเป็นธรรม

โดยคำนึงถึงความสำเร็จของโครงการร่วมลงทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการร่วมลงทุน

3. การรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ
4. การใช้ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมของเอกชนในการให้บริการสาธารณะของโครงการร่วมลงทุน และการถ่ายทอดความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญไปยังหน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐ
5. ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการจัดทำและดำเนินโครงการร่วมลงทุน รวมถึงกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง
6. สิทธิและประโยชน์ของผู้รับบริการจากโครงการร่วมลงทุน

จุดเด่นของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

1. มีขอบเขตของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะเท่านั้น ไม่รวมถึงการให้บริการในทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ และทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องมีการประเมินความเสี่ยงที่เหมาะสมในการคัดเลือกและกำกับดูแลต่อไป
2. มาตรการสนับสนุน โดยมีมาตรการสนับสนุนการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง
3. มีการถ่ายทอดความรู้ โดยมุ่งเน้นการใช้ความเชี่ยวชาญและนวัตกรรมของเอกชน รวมทั้งถ่ายทอดความรู้ไปยังหน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐ
4. กระชับเปิดเผย โดยกำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุนบนหลักการเปิดเผย โปร่งใส
5. ความเป็นหุ้นส่วน โดยมุ่งเน้นความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน
6. นโยบายของรัฐ
มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะผ่านแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน

ประโยชน์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)

1. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
2. ตอบสนองความต้องการในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ
3. ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพ ความเชี่ยวชาญและนวัตกรรมจากเอกชน

ข้อพิจารณาในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ควรคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับ ต่อไปนี้

การพิจารณาด้านทุนอย่างครบวงจร (Whole of Life Cycle Cost)

การพิจารณาด้านทุนทั้งหมดตลอดอายุสัญญา ตั้งแต่ต้นทุนการศึกษาและพัฒนาโครงการ ต้นทุน

การออกแบบ ต้นทุนการก่อสร้าง ต้นทุนการดำเนินงานและต้นทุนการบำรุงรักษา รวมทั้งคำนึงถึงต้นทุน
ด้านผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คู่สัญญาเอกชนบริหารจัดการโครงการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนต้องแสดงให้เห็นว่า
เกิดความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่าการที่ภาครัฐดำเนินการเอง

ทั้งนี้ นอกจากการคำนึงถึงต้นทุนดำเนินการแล้ว ต้องมีการพิจารณาถึงคุณภาพการให้บริการประชาชนและประโยชน์
ในด้านอื่นๆ ร่วมด้วย **การจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญาที่เหมาะสม (Risk Sharing)**
มีการจัดสรรความเสี่ยงอย่างเหมาะสมระหว่างภาครัฐและเอกชน
โดยพิจารณาจากฝ่ายที่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยง
ในแต่ละประเภทได้ดีที่สุดเป็นผู้รับความเสี่ยงนั้นๆ **การพัฒนาระดับการให้บริการให้ดียิ่งขึ้น (Improved Level
of Service)** การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ
เป็นการผสมผสานความเชี่ยวชาญระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการให้ทรัพยากร
รวมทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อการพัฒนาคุณภาพการให้บริการต่อสาธารณะ
การเพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนโครงสร้าง
พื้นฐานของประเทศ