

การทบทวนภูมิทัศน์ทางกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่าง
ภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ
A Review of the Legal Landscape for Public-Private Partnerships
in State Affairs

สุริยะ หาญพิชัย (Suriya Hanphichai)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Thepsatri Rajabhat University

E-mail: hanpichai@gmail.com

Received: 16 May 2025

Revised: 9 August 2025

Accepted: 19 August 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งเสนอการทบทวนภูมิทัศน์ทางกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐที่ผสมผสานองค์ความรู้ทางนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ เพื่อทำความเข้าใจและวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจ และกระบวนการทางการเมืองเพื่อวิเคราะห์แนวคิดและความเป็นมาของกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐในประเทศไทย พบว่า พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้รับการออกแบบมาให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับสากล หลักการสำคัญ คือ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการจัดสรรความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เป็นคุณสมบัติที่สอดคล้องกับแนวทางที่ได้รับการยอมรับในระดับโลก โครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในประเทศไทยมีการให้ความสำคัญกับโครงการที่ส่งเสริมความยั่งยืนและโครงการโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมมากขึ้นสอดคล้องกับหลักการสากลที่สะท้อนหลักการความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

คำสำคัญ: ภูมิทัศน์ทางกฎหมาย, การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน, กิจการของรัฐ, นิติเศรษฐศาสตร์

Abstract

This article aims to present a review of the legal landscape of public-private partnerships (PPPs) in state affairs. It integrates knowledge from law, economics, and political science to understand and analyze the interplay between the legal system, the economic system, and political processes. This framework is used to analyze the concepts and background of public-private partnership laws in Thailand. It was found that the Public-Private Partnership Act B.E. 2562 (2019) was designed to align with international standards and best practices. Key principles include transparency, accountability, and appropriate risk allocation, which are features consistent with globally accepted approaches. Public-private partnership projects in Thailand are increasingly emphasizing projects that promote sustainability and social infrastructure, aligning with international principles that reflect the concept of partnership between the public and private sectors.

Keywords: Legal Landscape, Public-Private Partnership, State Affairs, Law and Economics

บทนำ

ในปัจจุบันรัฐมิได้จำกัดอำนาจหน้าที่ของตนไว้แต่เพียงหน้าที่ขั้นพื้นฐาน เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย และการดำเนินความสัมพันธ์ทางไมตรีต่อรัฐอื่นเท่านั้น หากแต่จะต้องมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเศรษฐกิจ โดยการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดหรือจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างทั้งนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเมื่อเทคโนโลยีและความซับซ้อนที่มากขึ้นในสังคมส่งผลให้ความต้องการสาธารณะนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (ปิยากร หวังมหาพร, 2556) ในโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการบริการสาธารณะก็ย่อมมีความเปลี่ยนแปลงไป โดยภาครัฐมีหน้าที่จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจ เช่น ทางด่วน การสื่อสาร รถไฟฟ้า และด้านสังคม เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน เพิ่มขึ้นอย่างมีคุณภาพ แต่ด้วยภาครัฐมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรในการตอบสนองความต้องการ ขาดต้นทุนร่วมกัน ดังนั้น รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ยอมรับในนานาประเทศ จึงถูกนำมาใช้เพื่อจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้เอกชนดำเนินการผ่านสัญญาร่วมลงทุน (สำนักงานประมาณของรัฐบาล, 2559)

แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนถือเป็นโครงการทางเลือกที่ดีสำหรับโครงการที่ถือเป็นการบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน ถือเป็นการผสมผสานจุดแข็งระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ผลสำเร็จของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน จะช่วยเพิ่ม

คุณภาพและช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานทั้งต่อรัฐเอง และเอกชนผู้ร่วมลงทุนหรือแม้แต่ประชาชน ก็จะได้รับประโยชน์ในแง่ของการได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพอีกทั้งเงินภาษีของประชาชนก็จะถูกใช้จ่ายอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม PPP ไม่ได้เป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินโครงการของรัฐในลักษณะการให้บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ดังนั้น การดำเนินโครงการควรมีการควบคุมและบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดที่สำคัญที่สุด คือ ต้องไม่ส่งผลเสียต่อประเทศชาติในอนาคต (กฤษมา กุลรัตน์นาม, 2563)

บทความนี้ครอบคลุมเกี่ยวกับกรอบกฎหมายที่กำกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ในประเทศไทยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะในประเทศไทย ผู้เขียนจึงสำรวจแนวคิดพื้นฐานของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คุณสมบัติที่สำคัญของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ขั้นตอนการดำเนินโครงการร่วมลงทุน การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ศึกษาเกี่ยวกับภูมิทัศน์ทางกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐในประเทศไทย โดยใช้กรอบนิติเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ที่พิจารณาความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างอำนาจทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และระบบกฎหมาย ช่วยให้เข้าใจว่ากฎหมายและสถาบันต่าง ๆ ถูกสร้างขึ้น เปลี่ยนแปลง และมีผลกระทบอย่างไร (สุริยะ หาญพิชัย, 2567) ทั้งนี้แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมองว่า กฎหมายมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และการเมืองที่ส่งผลกระทบซึ่งกันและกันอย่างลึกซึ้ง การศึกษาประเด็นสำคัญทางกฎหมาย การตีความกฎหมาย การออกแบบกฎหมาย การประเมินคุณค่าและผลกระทบของกฎหมายต่อสังคมจึงต้องประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ทางการเลือกอย่างมีเหตุมีผลและให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของกฎหมาย (ปกป้อง จันวิทย์, 2554) รวมทั้งมีแนวคิดที่ว่า มนุษย์เป็นผู้มีเหตุมีผลในการเลือกดำเนินการในสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐจึงถือเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะในประเทศไทย

ข้อความคิดเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ หรือ Public-Private Partnerships (PPPs) มีความหมายหลากหลายแต่มิ่วัตถุประสงค์เดียวกัน ดังนี้

1. ความหมายของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

ธนาคารโลก ได้อธิบายว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง ข้อตกลงที่เป็นการบริการที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาครัฐที่ภาคเอกชนทำให้ โดยเป็นข้อตกลงชัดเจน เพื่อนำส่งการ

บริการสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐฯ แต่ไม่รวมถึงสัญญาจ้างแรงงาน (Service Contract) การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey Construction Contracts) หรือการนำสาธารณูปโภคมาแปรรูป รัฐวิสาหกิจ (Privatization) (พนาทิพย์ เลิศประเสริฐกุล, 2556) สอดคล้องกับ ออสเตอร์เลีย อธิบายไว้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง กรรมวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อถือได้ เพื่อนำส่งโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นสู่สาธารณชน จุดมุ่งหมายคือการนำส่งการให้บริการที่ดีขึ้นและคุณค่าทางการเงินด้วยการการโอนความเสี่ยง แต่ไม่รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้าง บริการทั่วไปที่มีได้เกี่ยวข้องกับการ นำส่งโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐในทำนองเดียวกับสหราชอาณาจักร ที่อธิบายว่า การร่วมลงทุนระหว่าง ภาครัฐและเอกชน คือ การนำส่งการบริการสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐ เอกสิทธิ์ของ โครงการเหล่านี้ คือ การทำงานร่วมกันและการแบ่งปันความเสี่ยงระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชน แต่ไม่ รวมถึง สัญญาระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชนในการทำงานหรือให้บริการเฉพาะทางที่ฝ่ายรัฐถือ ความรับผิดชอบความเสี่ยงเป็นส่วนใหญ่ ที่เกี่ยวข้องกับการมสิทธิ์ ผลการดำเนินงาน และการบูรณาการ ด้านการให้บริการ เช่นเดียวกับ แคนาดา อธิบายไว้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง โครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐที่ฝ่ายเอกชนรับผิดชอบเป็นส่วนมาก มีการแบ่งปันทรัพยากรความเสี่ยง และ ผลรางวัลอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับ อินเดีย ที่อธิบายไว้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน คือ การเพิ่มความพร้อมในการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐฯ ซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่า การลงมือของฝ่ายรัฐแบบดั้งเดิม (ศุภิสรา ใจติ, 2566)

สำนักงานประมาณของรัฐบาล (2559) ของประเทศไทย อธิบายไว้ว่า การร่วมลงทุนระหว่าง ภาครัฐและเอกชน หมายถึง ข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อการจัดหาโครงสร้าง พื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการ โครงการ แนวคิดนี้เป็นการผสมผสานจุดแข็งของทั้งสองภาคส่วน เพื่อลดข้อจำกัดด้านงบประมาณของ ภาครัฐ และนำความรู้ความเชี่ยวชาญของภาคเอกชนมาเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ PPPs ได้กลายเป็นแหล่งทางเลือกที่สำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในประเทศไทย เนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการใช้ความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมของ ภาคเอกชน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้น การร่วม ลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐจึงมักจะเป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการ พื้นฐาน หรือโครงการให้บริการสาธารณะในระยะยาวที่มุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับ ต้นทุนมากกว่าภาครัฐจะดำเนินการเอง และอีกเหตุผลหนึ่ง คือ สัดส่วนการลงทุนของรัฐที่มีน้อยลงเมื่อ เทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่มีขนาดโตขึ้นทุกปี (สำนักงานประมาณของรัฐบาล, 2566) ความคาดหวังที่จะพึ่งพาการลงทุนของรัฐเป็นหลักเป็นไปได้ยาก จึงจำเป็นต้องใช้การลงทุนของภาคเอกชน เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปการดำเนินงานในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน มักเป็นการทำสัญญาในรูปแบบภาครัฐและเอกชนร่วมลงทุนในโครงการระยะยาว และมีการโอนความเสี่ยงในด้านการก่อสร้างและการดำเนินการในโครงการที่ภาครัฐต้องดำเนินการด้านบริการสาธารณะให้เอกชนรับภาระบางส่วนหรือทั้งหมดขึ้นกับความสามารถในการบริหารความเสี่ยงระหว่างภาครัฐกับเอกชน ในขณะที่ภาครัฐอาจจะต้องจ่ายค่าจ้างบริหารให้แก่เอกชนหรือภาคเอกชนอาจมีการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้ภาครัฐได้เช่นกันในกรณีที่สามารรถเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้อย่างไรก็ตามการระบุรายละเอียดในสัญญาร่วมลงทุนถือเป็นสิ่งสำคัญมาก ภาครัฐเองจะไม่ให้สิทธิในการปรับขึ้นอัตราค่าบริการต่าง ๆ อย่างเสรี อีกทั้ง เอกชนอาจถูกปรับและไม่ได้รับเงินค่าซื้อบริการจากรัฐ ในกรณีที่มาตรฐานการให้บริการไม่เป็นไปตามสัญญา อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดสัญญาเอกชนต้องโอนคืนทรัพย์สินให้แก่รัฐหรืออาจมีการระบุไว้เป็นอย่างอื่นก็ได้ (มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2563) กล่าวโดยสรุป โครงการให้บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานที่ปกติแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการ แต่สำหรับโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนนั้นเป็นโครงการที่ภาคเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ ซึ่งเป็นการผสมผสานจุดแข็งระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ นับเป็นสิ่งที่ทำให้การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐได้รับความนิยมแพร่หลายไปทั่วโลก ผลสำเร็จของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐจะช่วยเพิ่มคุณภาพและช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานทั้งต่อรัฐเอง และเอกชนผู้ร่วมลงทุน หรือแม้แต่ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์ในแง่ของการได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเงินภาษีของประชาชนก็จะถูกใช้จ่ายอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนไม่ได้เป็นสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินโครงการของรัฐในลักษณะการให้บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศแต่อย่างใด หากเป็นเพียงทางเลือกที่ควรนำมาพิจารณาร่วมกับทางเลือกอื่นหลายทางเลือกเพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าและผลประโยชน์ที่จะเกิดกับประเทศชาติมากที่สุด

2. รูปแบบการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน

เนื่องจากภาครัฐมีหน้าที่จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจ เช่น ทางด่วน การสื่อสาร รถไฟฟ้า และด้านสังคม เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน เพิ่มขึ้นอย่างมีคุณภาพ แต่ด้วยภาครัฐมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรในการตอบสนองความต้องการข้างต้นพร้อมกัน ดังนั้น รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ยอมรับในนานาประเทศ จึงถูกนำมาใช้เพื่อจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้เอกชนดำเนินการแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน เป็นหนึ่งในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน โดยการทำเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับเอกชนผู้ร่วมลงทุน ในการที่จะให้เอกชนนั้น ๆ เป็นผู้จัดหาทรัพย์สินและส่งมอบบริการในลักษณะต่างตอบแทนให้แก่รัฐบาล โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และ

รัฐบาลจะได้บรรลุเป้าประสงค์ของการส่งมอบบริการที่ตั้งไว้ และการโอนความเสี่ยงจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน (รพี ม่วงนนท์ และคณะ, 2564)

ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ นับเป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและบริการโดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าภาครัฐจะเป็นเจ้าของหรือดำเนินการโดยภาครัฐเอง ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถก่อให้เกิดให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยโครงการจะได้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่จากภาคเอกชน รวมทั้งมีการประหยัดต้นทุนของโครงการ ขณะที่ภาคเอกชนเองจะได้มีช่องทางในการดำเนินธุรกิจได้มากขึ้น นอกจากนี้ภาคประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพด้วยราคาที่เหมาะสม โดยการทำสัญญาร่วมทุนนั้นมีหลายรูปแบบ ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันออกไป แบ่งออกเป็นรูปแบบของการออกแบบ (Design) การก่อสร้าง (Build) การดำเนินการหรือให้บริการ (Operate) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Own) การระดมทุน (Finance) การบริหารจัดการ/การบำรุงรักษา (Management/ Maintenance) และการโอนทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐ (Transfer) โดยในแต่ละสัญญาจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป (รพี ม่วงนนท์ และคณะ, 2564) ดังนี้

2.1 Build-Transfer-Operate (BTO) เอกชนผู้ลงทุนจะต้องจัดหาเงินทุนและก่อสร้างถาวรวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วเอกชนผู้ลงทุนจะโอนทรัพย์สินที่ก่อสร้างทั้งหมดรวมทั้งสิทธิ และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่จะยังมีสิทธิดำเนินการบริหารโดยใช้ทรัพย์สินดังกล่าวต่อไปได้จนครบอายุสัญญา

2.2 Build-Operate-Transfer (BOT) เอกชนผู้ลงทุนจะจัดหาแหล่งเงินทุน ก่อสร้างถาวรวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วเอกชนผู้ลงทุนจะยังคงถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการและดำเนินการบริหารงานต่อไปจนครบอายุสัญญา แล้วจึงโอนทรัพย์สินที่ก่อสร้างทั้งหมดให้แก่หน่วยงานของรัฐ

2.3 Build-Own-Operate (BOO) เอกชนผู้ลงทุนจะจัดหาแหล่งเงินทุน ก่อสร้างถาวรวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว เอกชนผู้ลงทุนจะคงเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารงานต่อไปจนครบอายุสัญญา โดยไม่มีการโอนทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐ

โดยสามารถเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบการลงทุนรวมทั้ง 3 แบบ ข้อดีและข้อเสียในแต่ละแบบ ซึ่งสามารถแยกแยะเปรียบเทียบกันไดดังนี้

1) รูปแบบ BOT และ BOO จะมีลักษณะดึงดูดเอกชนเข้ามาร่วมโครงการได้มาก เนื่องจาก การที่เอกชนยังคงถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการตลอดระยะเวลาสัญญาทำให้เอกชนสามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวไปเป็นประกันในการกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนในโครงการได้ทำให้สามารถหาแหล่งเงินทุนได้ง่าย และไม่เป็นภาระแก่เอกชนมากเกินไป ในขณะที่รูปแบบ BTO จะมีความดึงดูดน้อยกว่า เพราะเอกชน

สุริยะ หาญพิชัย

ผู้ลงทุนไม่สามารถจะใช้ทรัพย์สินในโครงการเป็นหลักประกันเงินกู้ได้ ทำให้ต้องระดมทุนจากแหล่งอื่น ดังนั้น ในโครงการที่มีความเสี่ยงมาก ๆ รัฐอาจจะต้องร่วมลงทุนในโครงการด้วย จึงจะทำให้เกิดความดึงดูดเพียงพอที่จะมีเอกชนเข้าร่วมลงทุน

2) รูปแบบ BOT และ BOO ภาระทั้งหลายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินในโครงการยังคงอยู่กับเอกชน เช่น ความเสี่ยงในความเสี่ยงภัยหรือเสียหายที่จะเกิดกับทรัพย์สินในโครงการการบำรุงรักษาทรัพย์สิน ภาระภาษีทรัพย์สิน เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน เป็นต้น แต่ในรูปแบบ BTO หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐบาลมักต้องขอให้เอกชนรับภาระบางส่วนไปได้โดยตกลงไว้ในสัญญา

3) รูปแบบ BOT และ BOO ทำให้เกิดความไม่แน่นอนแก่ฐานะของทรัพย์สินในโครงการ เพราะหากเอกชนดำเนินงานผิดพลาดจนประสบภาวะขาดทุน ไม่ว่าจะเกี่ยวกับโครงการที่เอกชนเข้าร่วมการงานกับรัฐหรือไม่ และต้องถูกเจ้าหนี้ฟ้องบังคับคดี หรือฟ้องล้มละลาย เจ้าหนี้อาจเข้ามาบังคับยึดทรัพย์สินในโครงการได้ ทำให้การดำเนินงานตามโครงการอาจต้องหยุดชะงักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ากิจการที่เอกชนเข้าร่วมการงานเป็นบริการสาธารณะ เช่น การประปา การโทรคมนาคม เป็นต้น จะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก แต่ถ้าใช้รูปแบบ BTO โดยให้ทรัพย์สินตกเป็นรัฐเมื่อก่อสร้างเสร็จ ย่อมเป็นหลักประกันความแน่นอนของโครงการได้ดีกว่า เพราะทรัพย์สินของรัฐไม่ตกอยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี จึงทำให้แน่ใจได้ว่าบริการสาธารณะจะดำเนินต่อไปไม่หยุดชะงักแม้เอกชนผู้ลงทุนจะถูกฟ้องบังคับคดีหรือถูกฟ้องล้มละลายก็ตาม

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบรูปแบบการลงทุนร่วม

คุณสมบัติ	Build-Transfer-Operate	Build-Operate-Transfer	Build-Own-Operate
แนวคิดหลัก	ผู้รับสัมปทานสร้างและโอนกรรมสิทธิ์ให้รัฐทันทีที่สร้างเสร็จ แล้วจึงได้รับสิทธิในการบริหารและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์	ผู้รับสัมปทานสร้างและบริหารโครงการ เมื่อครบกำหนดสัญญาจะโอนกรรมสิทธิ์คืนให้รัฐ	ผู้รับสัมปทานสร้างเป็นเจ้าของ และบริหารโครงการตลอดอายุสัมปทาน
การโอนกรรมสิทธิ์	โอนทันทีหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ดำเนินการในฐานะผู้เช่า หรือผู้ได้รับสิทธิ	โอนเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัมปทาน ผู้รับสัมปทานเป็นเจ้าของในช่วงระยะเวลาสัมปทาน	ไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ รัฐไม่ได้เป็นเจ้าของโครงการ

คุณสมบัติ	Build-Transfer-Operate	Build-Operate-Transfer	Build-Own-Operate
ความเป็นเจ้าของ	รัฐเป็นเจ้าของโครงการตั้งแต่แรก ผู้รับสัมปทานมีสิทธิในการบริหารและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์	ผู้รับสัมปทานเป็นเจ้าของโครงการในระหว่างระยะเวลาสัมปทาน	ผู้รับสัมปทานเป็นเจ้าของโครงการตลอดไป
ภาระผูกพันของภาครัฐ	มีภาระในการบำรุงรักษา ค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนผู้รับสัมปทานรับผิดชอบเฉพาะการดำเนินงาน	มีภาระในการรับโอนเมื่อสิ้นสุดสัญญา	ภาระผูกพันของรัฐน้อยที่สุด หรือไม่มีเลย เว้นแต่มีการค้ำประกันบางส่วน

3. ประโยชน์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

ประโยชน์ของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) มี 3 ประการ (พลกฤต ประสิทธิ์ศิริ, 2560) ดังนี้

3.1 ประโยชน์ต่อภาครัฐ โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนสามารถสนับสนุนการดำเนินงานภาครัฐ โดยสร้างความคุ้มค่าทางการเงินจะช่วยให้ประหยัดต้นทุนได้ และยังเป็นการแบ่งหน้าที่การบริหารความเสี่ยงที่ได้รับจากความรู้ประสบการณ์จากภาคเอกชน รวมถึงความสามารถในการบริหารจัดการระบบงบประมาณของภาครัฐ ในกรณีที่ภาครัฐได้พิจารณาถึงความคุ้มค่าทางการเงินแล้วเห็นว่ามีเหมาะสมที่จะให้เอกชนร่วมดำเนินการ จะทำให้ภาครัฐสามารถจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปลงทุนในโครงการอื่น ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมมากขึ้น

3.2 ประโยชน์ต่อภาคเอกชน โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน สามารถเพิ่มโอกาสการทำธุรกิจให้กับภาคเอกชน ในการให้บริการสาธารณะด้วยความมีประสิทธิภาพและในบางครั้งที่สภาพเศรษฐกิจเริ่มชะลอตัว จะถือว่าการสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการของรัฐ นอกจากนี้ ในการลงทุนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ภาคเอกชนจะมีโอกาสเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.3 ประโยชน์ต่อประชาชน ในการให้บริการสาธารณะของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ประชาชนผู้รับบริการสามารถได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในราคาที่เหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลที่เหมาะสมของภาครัฐให้การบริการของภาคเอกชนคู่สัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือในการบริการ และกำหนดกลไกราคาที่เหมาะสมกับผู้บริโภค

หลักกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในต่างประเทศ

1. ประเทศสิงคโปร์

1.1 หลักการและความสำคัญ ในประเทศสิงคโปร์ มิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเป็นการเฉพาะ แต่ได้นำหลักการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมาใช้ครั้งแรกในปี 2003 ที่ได้มีการร่วมลงทุนกันเพื่อสร้างโรงงานกลั่นน้ำทะเล (Desalination Plant) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Ministry of Finance) ได้ออกแนวทางการดำเนินโครงการ คือ Public Private Partnership Handbook Version 2 (2012) ที่ให้ความสำคัญถึงการนำความรู้และความสามารถในการแข่งขันของเอกชน รวมทั้งการบริหารจัดการการเงินอย่างมีประสิทธิภาพมาใช้กับโครงการภาครัฐ โดยมีแนวคิดที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถรับเอกชนเข้ามาบริหารจัดการกิจการบางอย่าง ซึ่งมีใช้ภารกิจหลักของรัฐบาล (Non-core Government Services) หากการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนแล้วจะเกิดประสิทธิภาพที่มากกว่า ก็ให้มีการเข้าร่วมลงทุนได้ โดยให้ความหมายว่า เป็นความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้บริการบางอย่าง โดยจะนำมาซึ่งความเชี่ยวชาญ ทรัพยากรและนวัตกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะ ซึ่งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือกระทรวงการคลัง (The Ministry of Finance) ซึ่งได้ตั้ง PPP Advisory ให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกรอบนโยบายในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้น ๆ ทั้งนี้ GPE6 ของหน่วยงานเจ้าของโครงการจะทำงานร่วมกับ PPP Advisory ในการดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดและจัดซื้อของรัฐบาล (Government Procuring Entity) จะสามารถดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐบาลสิงคโปร์ก่อน อย่างไรก็ตาม โครงการที่ใช้งบประมาณเกิน 500 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ หรือประมาณ 395 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางในเรื่องแนวคิดการออกแบบ และการนำไปปฏิบัติด้วย

การนำการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) ไปใช้ในสิงคโปร์ช่วยให้ภาครัฐได้รับความคุ้มค่าในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น ทำให้ภาคเอกชนมีโอกาสทางธุรกิจมากขึ้นในการคิดค้นและนำเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพสำหรับบริการสาธารณะ และผสมผสานความเชี่ยวชาญของภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น โครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลทั้งหมดที่มีมูลค่ามากกว่า 50 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ จะต้องได้รับการพิจารณาความเหมาะสมในฐานะโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กระทรวงการคลังระบุว่าภาคส่วนจำนวนหนึ่งในสิงคโปร์เหมาะสมสำหรับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกีฬา โรงภาพยนตร์ งานบำบัดน้ำและท่อน้ำทิ้ง ขั้วตกลองโครงสร้างพื้นฐานด้านไอทีขนาดใหญ่ สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาและการดูแลสุขภาพ ทางด่วน และสถานที่ราชการ

นอกจากนี้รัฐบาลยังดูแลให้ภาคเอกชนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Hwang, Zhao & Gay, 2013)

1.2 ขั้นตอนและกระบวนการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน กระบวนการขั้นตอนของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ปรากฏตามหนังสือแนะนำของกระทรวงการคลัง Public Private Partnership Handbook Version 2 (2012) มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การประกาศเชิญชวน (Invitations of Expression of Interests) โดยประกาศเชิญชวนภาคเอกชนที่สนใจร่วมลงทุน (The Invitation of Expression of Interest หรือ EOI) ผ่านเว็บไซต์สาธารณะ เรียกว่า The Government Electronic Business System ใน www.gebiz.gov.sg/. ทั้งนี้จะต้องประกาศไม่น้อยกว่า 14 วัน

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ประมูล (Prequalification of Bidders) หลังจากมีการเข้าเสนอภาคเอกชนผู้มีความสนใจแล้วจะต้องแสดงคุณสมบัติสำหรับการเข้าร่วมประมูลโครงการ โดยแสดงถึงสถานะทางการเงิน เงินประมูลโดยประมาณ ความสามารถทางการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับที่ปรึกษาโครงการ เป็นต้น และหน่วยงานจัดซื้อจะได้ทำการตรวจสอบคุณสมบัติต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 ขอข้อเสนอจากผู้ประมูลที่ได้รับการคัดเลือก (Request for Proposal from Selected Bidders) เมื่อได้ภาคเอกชนที่ผ่านคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว ก็จะให้ภาคเอกชนได้ยื่นข้อเสนอโดยอาจประกอบด้วย เอกสารจากรัฐบาลที่ยืนยันให้ตนเข้าประมูล ร่างสัญญาที่จะใช้ในการร่วมทุน ตารางกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการตามโครงการและอื่น ๆ เช่น หนังสือแสดงความยินยอม หนังสือแสดงเจตนา หนังสือแสดงพันธบัตรรัฐบาล เอกสารตอบรับจากธนาคาร

ขั้นตอนที่ 4 ช่วงรับฟังผลตอบรับจากการตลาด (Market Feedback Period) เป็นขั้นตอนสำคัญที่สุดในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมทุนกับโครงการ ซึ่งจะต้องมีระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือน โดยมีความมุ่งหมายสองประการ คือ ประการแรก เป็นเครื่องช่วยหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้ทำความเข้าใจในเงื่อนไขสัญญาการร่วมทุน และยังช่วยภาคเอกชนประเมินผลกระทบทางการเงินหากมีการร่วมทุนจริง และการตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น ประการที่สองคือเป็นช่วงระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐอาจแก้ไขข้อสัญญาได้หากมีความจำเป็นเพื่อให้โครงการเกิดผลสัมฤทธิ์

ขั้นตอนที่ 5 ขั้นตอนสุดท้ายของการประมูล (Issue of Final Tender) เมื่อจบการรับฟังผลกระทบการตลาดแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจทำการแก้ไขข้อกำหนดที่ผิดพลาดได้ ซึ่งหากมีการแก้ไขข้อกำหนด รัฐควรจะขยายกำหนดระยะเวลาเดิมออกไปเพื่อให้ภาคเอกชนตัดสินใจ

ขั้นตอนที่ 6 ปิดการประมูล (Closing of Tender) หลังจากปิดการประมูลแล้วจะต้องมีการประกาศข้อสัญญา ในระบบเว็บไซต์สาธารณะ (www.gebiz.gov.sg/)

ขั้นตอนที่ 7 ทำสัญญา (Contract Award) เป็นขั้นตอนสำคัญในทุกโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยจะต้องปรากฏการยอมรับความเสี่ยงและความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและ

ผู้ชนะการประมูล ข้อมูลสถานะทางการเงิน และเงื่อนไขมาตรฐานในการให้บริการและข้อตกลงเกี่ยวกับการยกเลิกสัญญา

2. ประเทศเกาหลีใต้

2.1 หลักการและความสำคัญ ในประเทศเกาหลีใต้มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน (The Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure) และกฎีกาว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน (The Enforcement Decree of the Act on Public-Private Partnership in Infrastructure) เป็นกฎหมายหลักในเรื่องการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน โดยเริ่มต้นจากการที่เกาหลีใต้ตระหนักถึงความจำเป็นอย่างเฉียบพลันของการริเริ่มการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ในช่วงเปลี่ยนทศวรรษที่ 90 ประเทศขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือและสนามบิน โดยรัฐบาลพบว่าไม่สามารถจัดหาเงินทุนในงานก่อสร้างได้อย่างเต็มที่ แม้ว่ากรอบสถาบันของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนมีมาตั้งแต่ปี 1968 จนถึงปัจจุบัน ระยะเวลาการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับการแก้ไขกฎหมายพื้นฐานของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งเริ่มประกาศใช้ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2537 ในชื่อรัฐบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน (The Private Capital Inducement Promotion Act) ซึ่งได้เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน (The Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure) ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ที่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการโอนภาระความเสี่ยง (Risk Sharing) และต่อมาได้มีการแก้ไขโดยเพิ่มประเภทของการให้บริการและเพิ่มทางเลือกแก่ผู้ลงทุน ได้กำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่เข้าเกณฑ์โครงการไว้ 49 ประเภท โดยแบ่งเป็น 15 กลุ่ม เช่น ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ สนามบิน การสื่อสาร แหล่งน้ำ พลังงาน สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ การขนส่ง สวัสดิการ การเคหะ การทหาร ที่อยู่อาศัย การศึกษา วัฒนธรรมการท่องเที่ยว เป็นต้น (Jae Sung, 2015)

2.2 ขั้นตอนและกระบวนการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจจัดทำแผนโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) กำหนดลำดับความสำคัญของการลงทุนและลักษณะของโครงการ แผนแม่บทการร่วมลงทุน กำหนดหลักการทั่วไปสำหรับการเลือกโครงการร่วมลงทุน โครงการที่สมควรจะต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างพื้นฐานประเภทใดประเภทหนึ่งจาก 59 ประเภทที่ครอบคลุมโดยกฎหมายร่วมลงทุนในขั้นตอนนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจจะประเมินความสามารถในการทำกำไรของโครงการที่เสนอโครงการ ประโยชน์ต่อสาธารณะ ความสามารถในการจ่ายของผู้ใช้ และการเพิ่มประสิทธิภาพ และประเมินว่าสอดคล้องกับแผนโครงสร้างพื้นฐานระยะกลางและระยะยาวระดับชาติหรือไม่ การศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นที่ดำเนินการโดยองค์กรว่าด้วยการบริหารจัดการการร่วมลงทุนของรัฐและเอกชน (Public and Private Infrastructure Investment Management Center หรือ PIMAC)

ซึ่งเป็นองค์กฤษฎะ (Jae Sung, 2015) จะต้องดำเนินการหากโครงการของผู้สมัครมีมูลค่าเกิน 50 พันล้านวอน หรือหากต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่า 30 พันล้านวอน เมื่อกำหนดโครงการแล้ว หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจจะยื่นคำร้องขอซื้อเสนอ (RFP) ภายใน 1 ปีหลังจากกำหนดโครงการก่อนการประกาศใช้ ผู้มีอำนาจจะต้องปรึกษากับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับปัญหาและกฎระเบียบที่อาจส่งผลกระทบต่อโครงการเมื่อดำเนินการไปแล้ว คณะกรรมการพิจารณาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนต้องตรวจสอบเอกสารข้อเสนอ (Request for Proposal) ก่อนที่จะมีการประกาศอย่างเป็นทางการสำหรับโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า 2 แสนล้านวอน (200 ล้านดอลลาร์) หรือต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่า 30 ล้านวอน (30 ล้านดอลลาร์) ผู้ประมูลยื่นข้อเสนอโครงการต่อหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ครอบคลุมกระบวนการนี้ และโดยปกติแล้วภาคเอกชนจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้สร้าง ผู้ดำเนินการบำรุงรักษา และสถาบันการเงิน ผู้เสนอราคามีสิทธิขอคำชี้แจงในแง่มุมใด ๆ ของข้อกำหนดของ RFP และหน่วยงานที่มีอำนาจจะต้องแบ่งปันคำตอบกับผู้เสนอราคาทั้งหมดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจัดตั้งทีมผู้เชี่ยวชาญภายนอกเพื่อประเมินการเสนอราคาโดยใช้เกณฑ์ของข้อเสนอ โดยปกติจะทำในสองขั้นตอน การประเมินคุณสมบัติเบื้องต้นของความสามารถในการดำเนินโครงการของผู้เสนอราคา และการประเมินทางเทคนิคและการเงินของข้อเสนอ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควรเลือกผู้รับสัมปทานที่มีศักยภาพอย่างน้อยสองรายในกรณีที่มีการเจรจาล้มเหลวกับผู้เสนอราคาที่ต้องการ จากนั้นผู้มีอำนาจจะเริ่มการเจรจากับผู้เสนอราคาที่ต้องการ และโดยทั่วไปจะมีจัดตั้งทีมผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การเงิน และวิศวกรรมจากภายนอกสำหรับเรื่องนี้ หรือสามารถขอให้ PIMAC ให้การสนับสนุนด้านคำปรึกษาได้เช่นกัน หลังจากนั้นผู้รับสัมปทานจัดทำแผนวิศวกรรมและการออกแบบโดยละเอียดตามสัญญา สำหรับโครงการและยื่นขออนุมัติแผนภายใน 1 ปีหลังจากได้รับโครงการ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนวิศวกรรมและการออกแบบภายใน 3 เดือนนับจากวันที่ยื่นคำขอ เมื่อแผนได้รับการอนุมัติ ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่รับผิดชอบในการขอใบอนุญาตและการอนุมัติทั้งหมดสำหรับการก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจสอบการก่อสร้างเพื่อให้มั่นใจในคุณภาพของวัสดุก่อสร้างและอุปกรณ์ที่ใช้

ภูมิทัศน์กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนของประเทศไทย

ประเทศไทยมีประวัติการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยอยู่เสมอ กฎหมายฉบับแรกที่ใช้ในการกำกับดูแล การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535, 2535; ณัฐวุฒิ พงศ์ศิริ, 2545) ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (2556) เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และในปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติการร่วมลงทุน

ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ขึ้นมาใหม่ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเดิมและกำหนดนโยบายของรัฐในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนยิ่งขึ้น

1. **ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535** มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 โดยรัฐเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคแต่ผู้เดียว เอกชนจะเข้ามาดำเนินการจัดทำจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานก่อน กิจการที่ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ได้แก่ การรถไฟ รถราง ขุดคลองเดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า ฯลฯ และได้กำหนดกิจการอื่นที่จะดำเนินการได้ต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานก่อน เช่น กิจการประกันภัย ธนาคาร เครดิตฟองซิเอร์ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและได้เปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการอนุญาตจากพระมหากษัตริย์มาเป็นรัฐบาล ต่อมาเกิดการปฏิวัตินำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากมีผู้ประกอบการค้าเป็นจำนวนมากและไม่มีความหมายควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าว โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้กำหนดกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ในความควบคุมและต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกิจการ ได้แก่ การรถไฟ การรถราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาการอนุญาตหรือการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน (วิรัตน์ จำเริญเลิศ, 2553; อัญญา ธนาโอฬาร, 2559)

2. **พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535** รัฐบาลที่คณะรัฐประหารตั้งขึ้นโดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการร่วมดำเนินงานระหว่างรัฐและเอกชน มีสาระสำคัญเพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ซึ่งในอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงของกิจการสาธารณูปโภคมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการอนุมัติการให้สัมปทานเอกชนและไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นธรรมแก่เอกชนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ

ปฏิบัติให้เอกชนดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันจึงเกิดกฎหมายนี้ (พนาทิตย์ เลิศประเสริฐกุล, 2556; อัญชนา ธนาไอพาร, 2559)

3. พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2556 เนื่องจากบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ร่วมงานฯ ปี 2535 ไม่มีความชัดเจน ขาดทิศทางและความเป็นเอกภาพขาดหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลโครงการไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจนไม่มีกระบวนการแก้ไขสัญญาและการต่ออายุสัญญา มีสาระสำคัญเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ครบถ้วน โดยมีบทบัญญัติในเรื่องของขอบเขตของโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐอย่างกว้างขวางอันส่งผลให้มีโครงการร่วมลงทุนที่ไม่ได้อยู่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐประสงค์จะสนับสนุนให้เอกชนร่วมลงทุนต้องเข้ามาสู่กระบวนการตามกฎหมาย (พนาทิตย์ เลิศประเสริฐกุล, 2556; อัญชนา ธนาไอพาร, 2559)

4. พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้มีขึ้นมาเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะโดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคหรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน และมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการ (ศุภิสรา ใจดี, 2566) เพื่อให้หน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนยังคงกระชับ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยมุ่งเน้นความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน และมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสม (จตุพร เกียรติดำรง, 2565)

บทวิเคราะห์กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ

1. วัตถุประสงค์ กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของไทยฉบับปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (2562) มีเป้าหมายหลักในการกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย และสร้างกรอบการทำงานที่โปร่งใสสำหรับการพัฒนาและการดำเนินโครงการเพื่ออำนวยความสะดวกในการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาและอนุมัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับสากล และยังมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง โดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสี่ประการ ประกอบด้วย การอำนวยความสะดวก (Facilitation) การสอดคล้อง (Alignment) การทำให้มี

ประสิทธิภาพ (Streamline) และความโปร่งใส (Transparency) (กุสุมา กุลรัตน์นาม, 2563; จตุพร เกียรติดำรง, 2565) สอดคล้องกับหลักการนิติเศรษฐศาสตร์ที่มีแนวคิดพื้นฐานว่ากฎหมายมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และการเมืองที่ส่งผลกระทบซึ่งกันและกันอย่างลึกซึ้ง

2. ขอบเขตการบังคับใช้ ประเภทของโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ตามมาตรา 7 ซึ่งระบุไว้ว่า (1) ถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน (2) รถไฟ รถไฟฟ้า และการขนส่งทางรางอื่น ๆ (3) ท่าอากาศยาน และการขนส่งทางอากาศ (4) ท่าเรือ และการขนส่งทางน้ำ (5) การจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา และการบำบัดน้ำเสีย (6) พลังงาน (7) โทรคมนาคม และการสื่อสารทั่วไป (8) โรงพยาบาล และการสาธารณสุข (9) โรงเรียน และการศึกษา (10) ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ผู้สูงวัย ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการ (11) ศูนย์แสดงสินค้า และศูนย์การประชุม (12) โครงการอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ มูลค่าโครงการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต้องมีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดให้โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์หากเห็นว่าเป็นโครงการที่มีความสำคัญหรือสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน (จตุพร เกียรติดำรง, 2565) เมื่อพิจารณาระหว่างอำนาจทางการเมืองของรัฐ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และระบบกฎหมายทำให้โครงการบริการสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลแต่เนื่องจากรัฐบาลอาจไม่มีพร้อมทางทรัพยากรหรือไม่มี ความชำนาญงานในบางโครงการจึงมีความจำเป็นต้องเลือกให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนเพื่อให้โครงการบริการสาธารณะดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และเกิดความประหยัดในการดำเนินการ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน

3. การจัดตั้งหน่วยงาน กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้จัดตั้งสถาบันหลักขึ้นเพื่อกำกับดูแลและบริหารจัดการกระบวนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งประกอบด้วย (1) คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (The Commission) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานโครงการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในประเทศไทย และ (2) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (SEPO) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ และเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานโครงการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (จตุพร เกียรติดำรง, 2565)

4. กระบวนการทำสัญญาร่วมลงทุน กฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมีการดำเนินการ ดังนี้

4.1 การเสนอโครงการและกระบวนการอนุมัติหลายขั้นตอน เป็นกระบวนการเริ่มต้นโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ (Project-owner Agency) จัดทำข้อเสนอโครงการ ซึ่งรวมถึงการศึกษาความเป็นไปได้และรายงานการวิเคราะห์โครงการ

เช่น วัตถุประสงค์ ขอบเขต รูปแบบการร่วมลงทุน และผลประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น ในกระบวนการอนุมัติโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เป็นกระบวนการหลายขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน โดยโครงการจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการก่อน จากนั้นข้อเสนอโครงการและรายงานการศึกษาจะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ สำหรับโครงการที่มีมูลค่าเกิน 5,000 ล้านบาท จะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในขั้นตอนสุดท้าย ในระหว่างกระบวนการอนุมัติอาจมีการขอความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การพิจารณาโครงการครอบคลุมในทุกมิติ (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

4.2 การคัดเลือกคู่สัญญาภาคเอกชน มีหลักเกณฑ์ทั่วไปในการคัดเลือกคู่สัญญาภาคเอกชน สำหรับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน คือ การใช้วิธีการประมูลแข่งขัน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และได้ราคาที่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม สามารถใช้วิธีการคัดเลือกอื่นได้หากได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและคณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรี ในกระบวนการคัดเลือกโดยทั่วไปจะเริ่มต้นด้วยการจัดทำเอกสารเชิญชวน (Invitation to Tender) และเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน (Request for Proposal) ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ ข้อกำหนด และเกณฑ์การประเมิน ผู้สนใจจะยื่นข้อเสนอตามกำหนด และคณะกรรมการคัดเลือกจะทำการประเมินข้อเสนอตามเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อให้ได้ข้อเสนอที่ดีที่สุด และการคัดเลือกให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและยุติธรรม (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

4.3 การเจรจาและองค์ประกอบสำคัญของสัญญาร่วมลงทุน เมื่อได้ผู้ชนะการคัดเลือกแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการและภาคเอกชนจะเข้าสู่กระบวนการเจรจาสัญญาร่วมลงทุน เพื่อตกลงในรายละเอียดของโครงการ สัญญาร่วมลงทุนจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ เช่น วัตถุประสงค์และขอบเขตของโครงการ หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ระยะเวลา กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการแบ่งผลประโยชน์ตอบแทน นอกจากนี้ สัญญาร่วมลงทุนอาจระบุถึงมาตรการสนับสนุนโครงการ และเงื่อนไขในการแก้ไขสัญญาหรือการเลิกสัญญา โดยร่างสัญญาจะต้องได้รับการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อให้มั่นใจในความถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

4.4 การดำเนินโครงการ การกำกับดูแล และการติดตามผล เมื่อสัญญาร่วมลงทุนมีผลบังคับใช้ โครงการจะเข้าสู่ขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งภาคเอกชนจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามที่ตกลงไว้ในสัญญา โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อติดตามการดำเนินงานของโครงการให้เป็นไปตามสัญญาร่วมลงทุน หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกำกับดูแล ได้แก่ การตรวจสอบการปฏิบัติตามสัญญา การให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และการรายงานความคืบหน้าของโครงการอย่างสม่ำเสมอ การกำกับดูแลและติดตามผลอย่างใกล้ชิดมีเพื่อให้มั่นใจว่าโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

5. การระงับข้อพิพาท โดยประเทศไทยมีการใช้รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละรูปแบบมีการจัดสรรความเสี่ยงและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ได้กำหนดกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนโดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการกำกับดูแลจะมีบทบาทในการช่วยแก้ไขข้อพิพาทในเบื้องต้น นอกจากนี้ สัญญาร่วมลงทุนอาจกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทอื่น เช่น การอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาลที่มีความเป็นกลางและมีผลผูกพัน (จงจิตต์ คงนคร, 2562)

6. การสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน รัฐบาลได้กำหนดสิ่งจูงใจและมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ รวมทั้งให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการว่าจ้างที่ปรึกษา การพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ และค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน (ณัฐฐาลดา สภานนท์, 2559) นอกจากนี้ ภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการร่วมลงทุนอาจได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่น สิทธิประโยชน์จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และสิทธิในการเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในโครงการเป็นระยะเวลานาน เพื่อช่วยลดต้นทุนและความเสี่ยงของภาคเอกชน และเพิ่มความน่าสนใจในการลงทุน (นาถนิรันดร์ จันทร์งาม, 2562)

บทสรุป

กรอบกฎหมายปัจจุบันสำหรับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้วางรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะ มุ่งเน้นการสร้างความโปร่งใส ประสิทธิภาพและความเป็นหุ้นส่วนที่แท้จริงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะใช้การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPPs) เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การมีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล จะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนและส่งเสริมการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนให้ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจของรัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการสากลที่สะท้อนหลักถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มุ่งเน้นไปที่โครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจของรัฐอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน และการจัดสรรความเสี่ยงและผลประโยชน์ที่เป็น

ธรรมมากขึ้น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับสากล หลักการสำคัญคือ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการจัดสรรความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เป็นคุณสมบัติที่สอดคล้องกับแนวทางที่ได้รับการยอมรับในระดับโลก รวมทั้งการมุ่งเน้นไปที่การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุน การลดขั้นตอนที่ยุ่งยาก และการเพิ่มความชัดเจนในกระบวนการต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการพัฒนากรอบกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้เป็นที่ยอมรับและสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล มีการปรับปรุงกระบวนการและกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับการอนุมัติโครงการ ซึ่งช่วยลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ เช่น การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุน และการกำหนดรายละเอียดของสัญญาการร่วมลงทุนให้มีความครอบคลุมมากขึ้น ทั้งนี้โครงการลงทุนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอาจมีความซับซ้อนมากกว่ากิจการที่ภาครัฐดำเนินการเอง การกำกับดูแลมีความสำคัญเพื่อให้โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายและมีความชัดเจนในหลักเกณฑ์เพื่อเอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะในประเด็นการแบ่งรับภาระความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชน โครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนถือเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะในประเทศไทยส่งผลให้ภาคประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพและต้นทุนที่เหมาะสม ตลอดจนการดำเนินงานโครงการลงทุนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีความโปร่งใสและคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กุลสุมา กุลตัตถ์นาม. (2563). *คุณลักษณะที่สำคัญของรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน: กรณีศึกษาการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย*. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จงจิตต์ คงนคร. (2562). *ปัญหาตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562*. การศึกษาอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จตุพร เกียรติดำรง. (2565). *ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562*. การศึกษาอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ณัฐฐาลดา สภานนท์. (2559). *มาตรการจูงใจทางภาษีสำหรับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน กรณีระบบขนส่งมวลชนทางราง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐวุฒิ พงศ์ศิริ. (2545). การร่วมงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดหาและให้บริการสาธารณะ.

รายงานวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า.

นาถนรินทร์ จันทรงาม. (2562). หลักพื้นฐานของกฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศและการดำเนินการ

ลงทุนระหว่างประเทศ. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปิยากร หวังมหาพร. (2556). พัฒนาการการจัดบริการสาธารณะของไทย. วารสารรัฐศาสตร์และ

รัฐประศาสนศาสตร์, 4(1), 37-61.

ปกป้อง จันวิทย์. (2554). การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พนาทิพย์ เลิศประเสริฐกุล. (2556). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน:

เปรียบเทียบ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.

2535 กับพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556. วิทยานิพนธ์

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์

และคณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562. (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 136 ตอนที่ 29 ก.

พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556. (2556, 3 เมษายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 130 ตอนที่ 31 ก.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535. (2535, 31

มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 110.

พลกฤต ประสิทธิ์ศิริ. (2560). การให้การสนับสนุนโดยรัฐบาลเพื่อส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการ

ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,

คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มหาวิทยาลัยนครสวรรค์. (2563). โครงการเตรียมความพร้อมสำหรับการดำเนินโครงการนำร่องร่วมลงทุนภาครัฐ

ภาคเอกชน. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.).

รพี ม่วงนนท์ และคณะ. (2564). การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน. วารสารสถาบันวิจัยและ

พัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 8(1), 559-574.

วีรวัตร จำเริญเลิศ. (2553). ปัญหากฎหมายของ "ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ

ดำเนินการในกิจการของรัฐ (ฉบับที่...) พ.ศ.....". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,

คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศุภิสรา ใจติ. (2566). ความท้าทายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน: กรณีศึกษา
กิจการทางถนน ทางหลวง ทางพิเศษ และการขนส่งทางถนน. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริยะ หาญพิชัย. (2567). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ กรณีธุรกิจประกันภัย.
วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร, 4(2), 437-452.
- สำนักงานประมาณของรัฐสภา. (2559). การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน. สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานประมาณของรัฐสภา. (2566). การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการรัฐ. สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร.
- อัญชนา ธนาโอฬาร. (2559). กฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 ศึกษา
ข้อกำหนดมาตรฐานของสัญญาร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาที่ดินของรัฐ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Public Private Partnership Handbook Version 2. (2012). *Public private partnership handbook*
(Version 2). Retrieved October 13, 2024, from <https://www.mof.gov.sg/docs/default-source/policies/procurementprocess/ppphandbook2012.pdf>
- Hwang, B. G., Zhao, X., & Gay, M. J. S. (2013). Public private partnership projects in Singapore:
Factors critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors.
International Journal of Project Management, 31(3), 424-433.
- Jae Sung, L. (2015). Public-private partnerships in Republic of Korea: Experience and results.
MGIMO Review of International Relations, 3(42), 217-224.