

**การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ  
ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562**

พิฐวรรณ กิติคุณ  
วิทยากรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

นับตั้งแต่อดีต การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามความจำเป็น ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บัญญัติรองรับเอาไว้แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56 ก็กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” แต่ในปัจจุบันรัฐยังไม่สามารถดำเนินการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะให้เพียงพอต่อความจำเป็นและความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง แต่การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้รัฐไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณหรือเงินลงทุนจำนวนมากในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นคือ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในโครงการร่วมลงทุนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ

### **ความเป็นมา**

แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่สนับสนุนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน แต่อย่างไรก็ตามที่ผ่านมายังไม่มีกฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนฉบับใดที่มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยนับจากปี 2535 รัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการร่วมดำเนินงานระหว่างรัฐและเอกชน แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ยังคงมีหลักเกณฑ์บางประการที่ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมิได้มีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์การดำเนินการที่สำคัญบางประการไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา ทำให้มีขั้นตอนที่ยุ้งยากจนเป็นอุปสรรคในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ดังนั้น ในปี 2556 รัฐจึงมีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ขึ้นแทนซึ่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้มีการกำหนดนโยบายของรัฐ

ที่ชัดเจนและแน่นอนในการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ รวมถึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐไว้อย่างครบถ้วน แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังไม่มีการสะท้อนถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนที่ร่วมลงทุนในโครงการของรัฐที่ชัดเจน ประกอบกับยังขาดมาตรการในการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้าและส่งผลให้เอกชนยังไม่ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมลงทุนในโครงการของรัฐเท่าที่ควร รัฐจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ขึ้นแทน โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม 2562 เป็นต้นไป

**การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562** มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

### 1. สาระสำคัญ

#### 1) กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดขอบเขตกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐจะร่วมลงทุนหรือร่วมลงทุนกับเอกชนในโครงการร่วมลงทุน ดังนี้ 1) ถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน 2) รถไฟ รถไฟฟ้า การขนส่งทางราง 3) ท่าอากาศยาน การขนส่งทางอากาศ 4) ท่าเรือ การขนส่งทางน้ำ 5) การจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา การบำบัดน้ำเสีย 6) การพลังงาน 7) การโทรคมนาคม การสื่อสาร 8) โรงพยาบาล การสาธารณสุข 9) โรงเรียน การศึกษา 10) ที่อยู่อาศัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการ 11) ศูนย์นิทรรศการและศูนย์การประชุม และ 12) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

#### 2) แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน

กิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในโครงการร่วมลงทุนที่หน่วยงานของรัฐร่วมลงทุนกับเอกชนจะต้องสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน ซึ่งแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนประกอบด้วย 1) รายการโครงการที่รัฐประสงค์จะร่วมลงทุนกับเอกชนตามเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น 2) ลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนของการจัดทำโครงการร่วมลงทุน 3) วัตถุประสงค์ของโครงการ 4) ข้อมูลของโครงการโดยสังเขป 5) หน่วยงานเจ้าของโครงการ 6) วงเงินลงทุนทั้งหมดของโครงการ และ 7) กรอบระยะเวลาในการจัดทำและดำเนินโครงการ ซึ่งแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนจะต้องมีการประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนดังกล่าว

3) **ข้อมูลโครงการร่วมลงทุน** เมื่อมีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน หน่วยงานของรัฐจะต้อง

จัดทำข้อมูลโครงการร่วมลงทุนซึ่งประกอบด้วย 1) ข้อมูลของโครงการร่วมลงทุน 2) กระบวนการคัดเลือกเอกชน 3) ผลการคัดเลือกเอกชน 4) สัญญาร่วมลงทุน และ 5) การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน และต้องเปิดเผยสรุปข้อมูลโครงการร่วมลงทุนในรูปแบบที่เข้าใจง่ายต่อสาธารณชนให้ทราบเป็นการทั่วไป โดยประกาศเผยแพร่ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐที่ร่วมลงทุนกับเอกชนในโครงการร่วมลงทุนกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ

## 2. ผลที่ได้รับ

การที่พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดขอบเขตกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐร่วมลงทุนกับเอกชนในโครงการร่วมลงทุนทำให้เอกชนได้รับความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เอกชนจะเข้ามาร่วมลงทุน และสามารถนำความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมมาใช้ในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะได้อย่างเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถถ่ายทอดความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมเฉพาะด้านดังกล่าวไปยังหน่วยงานและบุคลากรของรัฐได้อีกด้วย

นอกจากนี้ การจัดทำข้อมูลโครงการร่วมลงทุนเมื่อมีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุนกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนและการเปิดเผยสรุปข้อมูลโครงการร่วมลงทุนในรูปแบบที่เข้าใจง่ายต่อสาธารณชนให้ทราบเป็นการทั่วไปซึ่งการเปิดเผยข้อมูลทำให้เกิดความโปร่งใส สาธารณชนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว และหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ตลอดเวลา

## 3. ประโยชน์

การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานภาครัฐและประชาชน ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตาราง ประโยชน์ของการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

| การบริหารงานภาครัฐ  | ประชาชน  |
|---|--|
| 1) รัฐสามารถลดภาระการใช้งบประมาณและการก่อหนี้สาธารณะเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยสามารถจัดสรรเงินงบประมาณและเงินจากการก่อหนี้สาธารณะไปใช้ในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ได้มากยิ่งขึ้น | 1) เมื่อโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะได้รับการจัดทำจากการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ประชาชนจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง เพราะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนและเป็นการอำนวยความสะดวกในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยประชาชนจะได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและบริการ |

| การบริหารงานภาครัฐ  | ประชาชน   |
|---|---|
|   | <p>สาธารณสุขที่จำเป็นเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นถนน รถไฟ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ การชลประทาน การพลังงาน การโทรคมนาคม โรงพยาบาล ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือปานกลาง ผู้สูงวัย ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการ ซึ่งนับว่าเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนต่อไปในอนาคต</p> |
| <p>2) รัฐและบุคลากรของรัฐได้รับการพัฒนาศักยภาพจากการถ่ายทอดความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมจากเอกชนที่ร่วมลงทุนนำมาใช้ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณสุข</p>      |   |
| <p>3) รัฐสามารถจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณสุขโดยอาศัยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น</p> |   |

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

เมื่อการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณสุขในปัจจุบันต้องหันมามุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เนื่องจากเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นเพราะความต้องการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพต่อประชาชนและต่อการพัฒนาประเทศ หรือเพราะความต้องการจะนำศักยภาพและความชำนาญของเอกชนมาใช้ในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณสุข หรือเพราะข้อจำกัดของงบประมาณของรัฐก็ตาม แต่เมื่อรัฐออกพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาบังคับใช้ ก็นับเป็นความท้าทายและโอกาสในการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณสุขของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล สามารถยกระดับการให้บริการประชาชนได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งยังนำไปสู่การตอบโจทยความรับผิดชอบหลักของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานของรัฐที่กำหนดให้ “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณสุข และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการที่มุ่งสู่ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่เน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชน และเน้นการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์

และผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยเปิดโอกาสให้ทุก ๆ ภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ และมีการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและภาคส่วนอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม รัฐควรชี้แจง และทำความเข้าใจกับหน่วยงานของรัฐซึ่งร่วมลงทุนกับเอกชนในโครงการร่วมลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะ เกี่ยวกับแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐ และเอกชน พ.ศ. 2562 เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นต่อไป

## บรรณานุกรม

- “ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)” (13 ตุลาคม 2561). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, น. 64.
- “พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562” (10 มีนาคม 2562). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 136 ตอนที่ 29 ก, น.1-29.
- “พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556” (3 เมษายน 2556). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 130 ตอนที่ 31 ก, น. 1-21.
- “พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535” (8 เมษายน 2535). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 109 ตอนที่ 42, น. 101-108.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 15, 19.