

กลไกการพัฒนาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในสัมปทานภาครัฐ

อนุกุล ดันติมาส¹ ปิยะนุช เงินคล้าย² ไชยา ยิ้มวิไล³

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กลไกการพัฒนาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในสัมปทานภาครัฐ โดยการนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และหลักการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ พบว่า ปัจจุบันการดำเนินโครงการที่เป็นสาธารณะสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของรัฐภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการร่วมลงทุนมากขึ้น ภาครัฐจึงต้องกำหนดแผนและกำกับการร่วมลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแก่ทรัพย์สินของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม ให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ซึ่งกลไกการพัฒนาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในสัมปทานภาครัฐที่จะประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่างที่เป็นกลไกนำไปสู่การพัฒนา ซึ่งประกอบด้วย ด้านการเมืองการปกครองมีส่วนในการกำหนดเชิงนโยบายที่ชัดเจน ในด้านแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและความต่อเนื่อง ด้านการบริหารภาครัฐต้องมีการพิจารณาคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนที่มีเชี่ยวชาญและบริหารงานอย่างโปร่งใส ด้านกฎหมายการออกกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะต้องมีความชัดเจนและสร้างความมั่นใจให้แก่เอกชนผู้ลงทุน ด้านการเงินการคลัง กำหนดขอบเขตของโครงการลงทุนในการจัดทำงบประมาณโครงการลงทุนที่เหมาะสม ซึ่งองค์ประกอบด้านต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นส่วนที่ทำให้เกิดความสำเร็จ ซึ่งหากภาครัฐและภาคเอกชนสามารถประสานผลประโยชน์และร่วมมือกันสามารถผลักดันและดำเนินการโครงการลงทุนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตามแผนการให้สำเร็จ ลุล่วงเป็นรูปธรรมก็จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติในระยะยาวอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: สาธารณูปโภค; การร่วมลงทุน; สัมปทานภาครัฐ

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

¹ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: anukool.t@ckplc.com

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Mechanism for Developing Joint Investment Between the Public and Private Sectors in Government Concessions

Anukool Tuntimas¹ Piyanush Ngermklay² Chaiya Yimwilai³

Abstract

This academic article aims to analyze the mechanism for developing joint investment between the public and private sectors in government concessions by applying the concept of public sector administration, public policy implementation, mechanisms for public policy implementation to achieve results, principles of Public Private Partnership (PPP) are used as a framework for analysis.

Findings are as follows: Currently, in the implementation of various public utility projects of the state, the private sector is increasingly involved in joint investment. Therefore, the government sector must set plans and direct joint investments to increase the efficiency of government assets to achieve concrete goals with maximum efficiency and benefit. The mechanism for developing the management of joint investment between the public and private sectors in government concessions will be successful. It depends on many factors that are the mechanisms leading to development. which includes Political and administrative aspects play a part in setting clear policies. In terms of investment plans in infrastructure and continuity in terms of public administration, there must be consideration and selection of co-investors with expertise and management in a transparent manner. The legal aspect of enacting laws governing public service concession contracts must be clear and create confidence for private investors. Financial aspect Determine the scope of investment projects in preparing an appropriate investment project budget. These various elements are the parts that cause success. If the public and private sectors can coordinate their interests and cooperate, they can push forward and carry out various investment projects.

Keywords: Public Utility; Partnerships; Government Concessions

Type of Article: Academic Article

¹ Doctor of Philosophy Program in Political Science, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkapi, Bangkok, 10240, Thailand
Corresponding Author Email: anukool.t@ckplc.com

² Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

³ Graduate College of Management, Sripatum University

บทนำ

ยุคสมัยในปัจจุบันโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การพัฒนาส่งเสริมนโยบายภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนในการร่วมลงทุน และดำเนินการในโครงการสาธารณะสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของรัฐจึงมีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ถนน การคมนาคมทางบก เรือ อากาศ การจัดการน้ำ การพลังงาน การโทรคมนาคมการสื่อสาร การสาธารณสุข การศึกษา ที่อยู่อาศัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวก ในการตอบสนองสำหรับประชาชนภายในประเทศ การลงทุนงบประมาณโครงการขนาดใหญ่เหล่านี้ รัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณลงทุนจำนวนมาก (Chupradit, Kantaros, Bumbud, & Wutti Chupradit, 2019) การกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนกับภาครัฐในการดำเนินการโครงการสาธารณะสาธารณูปโภค จึงเป็นแนวทางในการพัฒนาทางโครงสร้างพื้นฐานและมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

รูปแบบการพัฒนาประเทศไทยมีการกำหนดกำกับตามแบบแผน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นแม่บทในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ที่หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง จำเป็นจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานขึ้นตามกรอบแนวทางที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดระยะ 5 ปี เพื่อเป็นแนวทางหรือกรอบการดำเนินงานเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ชาติ โดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม และยังมีหน่วยงานที่คอยกำกับดูแลประเมินผลและติดตาม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแก่ทรัพย์สินของรัฐ พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมและกำกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนโครงการ โครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางตามยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องการให้มีการพัฒนาเรื่องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศยกระดับประเทศไทยให้เติบโตพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

สำหรับการดำเนินรูปแบบส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในประเทศไทย โดยการจัดทำแผนโครงการร่วมลงทุน ระหว่าง พ.ศ. 2563-2570 มีโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน รวมจำนวน 110 โครงการ จำแนกตามประเภทกิจการร่วมลงทุนจำนวน 11 กิจการ มีมูลค่าเงินลงทุนรวมโดยประมาณ จำนวน 1,116,416.00 ล้านบาท แบ่งเป็น โครงการที่จำเป็นเร่งด่วน (high priority) จำนวน 17 โครงการ มูลค่าลงทุนรวมจำนวน 477,245.00 ล้านบาท โครงการที่กำลังศึกษาความเป็นไปได้โครงการ (initiative) จำนวน 84 โครงการ มูลค่าลงทุนรวมจำนวน 451,298.00 ล้านบาท และโครงการปกติ (normal) จำนวน 9 โครงการ มูลค่าลงทุนรวมจำนวน 187,873.00 ล้านบาท (Parliamentary Budget Office, 2023) มีมูลค่าการลงทุนมหาศาล สะท้อนถึงการพัฒนาเจริญเติบโตทางโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจของประเทศไทย สำหรับประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐ พ.ศ. 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ดังนั้น การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจึงเป็นวิธีการลงทุนภาครัฐ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอันจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

ของประเทศ ก่อให้เกิดการสร้างงาน เพิ่มผลิตภาพและศักยภาพการผลิตในระยะยาว มีการเปิดเสรีด้านการค้า และลงทุนกับประเทศต่าง ๆ การส่งเสริมและสนับสนุนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ รวมทั้งให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการทำหน้าที่กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐ และเอกชน ตลอดจนการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐในการให้เอกชนร่วมลงทุน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อ ความมั่นคงทางการเงินและการคลังของประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีแนวทางได้รับรองความโปร่งใสเป็นธรรม ในการดำเนินนโยบายบริหารงานภาครัฐได้

บทความวิชาการนี้ จึงมุ่งวิเคราะห์กลไกการบริหารงานในการกำหนดนโยบายภาครัฐ การร่วมลงทุน ระหว่างภาครัฐและเอกชนในสัมปทานภาครัฐด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานที่รับผิดชอบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐ และเอกชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดการพัฒนาศักยภาพและความพร้อมของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งเพื่อ ดำเนินการให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐ

การบริหาร เป็นกระบวนการจัดการองค์การ เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดการ การสั่งการและควบคุม รวมไปถึงการปฏิบัติการในองค์กรทรัพยากร บุคคลกร และการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ อันจะส่งผลให้เกิดความสำเร็จ ตามเป้าหมายขององค์กร เป็นการทำงานกับมนุษย์โดยอาศัยมนุษย์ในการกำหนดแบบแผนเพื่อรองรับการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพและควรระบุนเวลาสำเร็จให้ชัดเจนและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

การบริหารงานภาครัฐ คือ การบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ และการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการ บริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลัก ความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและเนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขัน การให้บริการ สาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยมจรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้ บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ (Intarasuwan, 2021)

การบริหารจัดการภาครัฐ เป็นกระบวนการวางแผนจัดองค์การ การสั่งการควบคุมการปฏิบัติการใน องค์การและการใช้ทรัพยากรที่ก่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพ ของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทาง หรือวิธีการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึง ถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและเนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขัน การ ให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยมจรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการ มุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังต้องมีความเข้าใจและเห็นด้วย ในวัตถุประสงค์ของนโยบายในความรู้ความเข้าใจของผู้นำนโยบาย (Intarasuwan, 2021)

หลักการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายว่า กลไกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายสามารถผลักดันให้นโยบายบรรลุผลลัพธ์และความมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ โดยใช้วิธีการสืบค้นข้อมูลและข้อเท็จจริงหลังจากมีการดำเนินงานตามนโยบายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่มีระยะเวลานานพอที่นโยบายจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ผลที่ได้จากการศึกษา คือ สามารถนำความรู้มาปรับปรุงและแก้ไขปัญหาดำเนินงานตามนโยบายและพัฒนาการกำหนดนโยบายในอนาคต (Anumanrajadhon, 2013) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีองค์การและผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งมีความคาดหวัง ผลประโยชน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน และปฏิสัมพันธ์กันระดับใดระดับหนึ่ง ด้วยบทบาทและอิทธิพลที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกัน องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้ ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ และผู้ได้รับผลจากนโยบาย จากการที่การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมากนี้เอง จึงทำให้การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความจำเป็นเพื่อมิให้ประสบกับปัญหาจนพบความล้มเหลว (Kenaphoom & Jandaeng, 2019)

การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสรุปได้ 4 แนวทางหลัก ได้แก่

1. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top-down approach) หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบรวมศูนย์นโยบาย (policy-center view) เป็นการให้ความสำคัญกับผู้กำหนดนโยบายในฐานะเป็นผู้ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลางและถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (bottom-up approach) ซึ่งให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะผู้ให้บริการ และมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน (hybrid approach) (Kenaphoom & Jandaeng, 2019; Thampitug, 2018) เป็นการสังเคราะห์แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง และแบบล่างขึ้นบนเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของแต่ละแนวทาง โดยเน้นที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ใช้การสื่อสารเพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ใช้การกระจายอำนาจ และให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลุ่มเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติใน “พื้นที่สาธารณะ” (public sphere) โดยรัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการ นำเสนอทิศทางการดำเนินกระบวนการนโยบายเพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ (Ruengtham, 2017)

กลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลลัพธ์ และก่อให้เกิดผลกระทบที่ดีได้ จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญหลายประการดังต่อไปนี้ (Anumanrajadhon, 2013; Rugchatjaroen, Junthothai, Inthachim, & Sangkrajang, 2016)

1. ปัจจัยด้านนโยบาย การกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายควรกำหนดในลักษณะเฉพาะ

เจาะจงและวัดได้เป็นตัวเลข/เชิงปริมาณ มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติซึ่งการวัดได้และปฏิบัติได้ถือเป็นมาตรฐานสำคัญสำหรับวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ อย่างไรก็ตาม หากกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนหรือมีรายละเอียดมากเกินไปก็อาจเป็นการผูกมัดผู้ปฏิบัติและไม่ยืดหยุ่นในการปฏิบัติ

2. ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์ Pressman and Wildavsky (1973) กล่าวว่า นโยบายอาศัยความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลตามลำดับของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกัน ยิ่งหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในเชิงเหตุและผลมากเท่าใด ความสัมพันธ์จะยิ่งสลับซับซ้อน ฝ่ายต่าง ๆ อาจไม่เข้าใจนโยบายนั้นอย่างถ่องแท้ ทำให้นโยบายไปปฏิบัติได้ไม่ดีเท่าที่ควรหรือมีแนวโน้มที่จะล้มเหลว

3. ปัจจัยด้านความเข้าใจในวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันในองค์การ รวมทั้งควรสอดคล้องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกันมีความร่วมมือภายในองค์การในการปฏิบัติ แม้ว่าวัตถุประสงค์จะเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบาย แต่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันอาจแปรเปลี่ยนไปในช่วงอายุของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ

4. ปัจจัยด้านเวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับดำเนินการตามแนวทางแผนงาน/โครงการ รวมทั้งแรงจูงใจในการปฏิบัติ หากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องคาดหวังจากนโยบายมากเกินไปในระยะเวลาอันสั้น หรือมีข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือทรัพยากร นโยบายอาจไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ สิ่งจูงใจหรือสิ่งกระตุ้นให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีพฤติกรรมตอบสนองต่อความต้องการขององค์การและของตนเองก็เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เช่นกัน

5. ปัจจัยด้านการวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการผสมผสานทรัพยากรผู้บริหารโครงการและผู้กร่างโครงการจึงต้องจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในขณะดำเนินงานโครงการ

6. ปัจจัยด้านการจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม ควรกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินงาน กำหนดรายละเอียดและลำดับของกิจกรรมทั้งหมดกำหนดกรอบในการวางแผนและควบคุมโครงการ หลังจากนั้น ต้องมีการจัดการเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ากิจกรรมต่าง ๆ ได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามตารางเวลา

7. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแนวทางหรือมาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ถูกคัดค้านโดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มที่มีอำนาจในขณะนั้นหรือการได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจทางการเมือง

8. ปัจจัยด้านความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลระดับสูง ต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้ามีหน่วยงานอื่นมาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องเป็นความพึ่งพาในระดับต่ำ เนื่องจากการต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากเห็นพ้องกันหรือยอมรับตัวนโยบายนั้น อาจทำให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังเกิดขึ้นได้ยาก

9. ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงานอย่างเต็มที่ ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการเป็นสิ่งจำเป็น Hood (1991) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์การ ซึ่งการติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังควรเปิดโอกาสให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลจากนโยบายได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนนโยบายตามความเหมาะสม

หลักการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership--PPP) คือ การอนุญาตหรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งในกิจการเชิงพาณิชย์และสังคม ซึ่งกิจการของรัฐดังกล่าวต้องเป็นกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือกิจการดังกล่าวจะต้องให้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ให้ความหมายไว้หลายองค์กร (laophan & Warakham, 2016)

หลักการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ คือ การอนุญาต หรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งในกิจการเชิงพาณิชย์และสังคม ซึ่งกิจการของรัฐดังกล่าวต้องเป็นกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือกิจการดังกล่าวจะต้องให้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (laophan & Warakham, 2016) มีรูปแบบการดำเนินงานของภาครัฐโดยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและบริการ โดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่า ภาครัฐจะเป็นเจ้าของหรือดำเนินการเองโดยภาครัฐเอง ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถก่อให้เกิดประโยชน์กับ ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยโครงการจะได้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่จากภาคเอกชน รวมทั้งช่วยประหยัดต้นทุนของโครงการ ขณะเดียวกันช่วยให้ภาคเอกชนสามารถเพิ่มช่องทางในการดำเนินธุรกิจของตนเอง และภาคประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพด้วยราคาที่เหมาะสม

หลักการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐ พ.ศ. 2562 ประกอบด้วย (Parliamentary Budget Office, 2023)

1. ความสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน
2. ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งต้องมีการจัดสรรความเสี่ยงและผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่เอกชนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความสำเร็จของโครงการร่วมลงทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินการโครงการร่วมลงทุน
3. การรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ
4. การใช้ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมของเอกชนในการให้บริการสาธารณะของโครงการร่วมลงทุน และถ่ายทอดความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญไปยังหน่วยงานและบุคลากรของรัฐ
5. ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการจัดทำและดำเนินโครงการร่วมลงทุน รวมถึงกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องสิทธิและประโยชน์ของผู้รับบริการจากโครงการการร่วมลงทุน

ในการการลงทุนภาครัฐ (public investment) นั้น มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย เนื่องจากการลงทุนในโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ของประเทศเป็นการช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศ ก่อให้เกิด การสร้างงาน เพิ่มผลิตภาพและศักยภาพการผลิตในระยะยาว แต่เนื่องจากกิจการที่ร่วมลงทุนแต่ละโครงการต้องใช้จำนวนเงินในการลงทุนจำนวนมากซึ่งหากรัฐเป็นผู้ดำเนินการลงทุนฝ่ายเดียวอาจไม่สามารถจัดสรรเงินในการลงทุนได้เพียงพอ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านการระดมทุนและการดำเนินนโยบายด้านการลงทุนที่ต้องคำนึงถึงเสถียรภาพการคลังของประเทศด้วย

ในโครงการลงทุนในกิจการของรัฐที่เอกชนเข้าร่วมลงทุนนั้น มีรูปแบบของการร่วมลงทุนในกิจการภาครัฐ ซึ่งอาจแบ่งประเภทรูปแบบของการร่วมลงทุนในกิจการภาครัฐได้ ดังนี้ (Urapeepattanaphong, 2013)

1. Build-Transfer-Operate (BTO) ในรูปแบบนี้เอกชนผู้ลงทุนจะต้องจัดหาเงินทุนและก่อสร้างถาวรวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วเอกชนผู้ลงทุนจะโอนทรัพย์สินที่ก่อสร้างทั้งหมดรวมทั้งสิทธิ และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่จะยังมีสิทธิดำเนินการบริหารโดยใช้ทรัพย์สินดังกล่าวต่อไปได้จนครบอายุสัญญา

2. Build-Operate-Transfer (BOT) ในรูปแบบนี้เอกชนผู้ลงทุนจะจัดหาแหล่งเงินทุนก่อสร้างถาวรวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว เอกชนผู้ลงทุนจะยังคงถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการและดำเนินการบริหารงานต่อไปจนครบอายุสัญญาแล้ว จึงโอนทรัพย์สินที่ก่อสร้างทั้งหมดให้แก่หน่วยงานของรัฐ

3. Build-Own-Operate (BOO) ในรูปแบบนี้เอกชนผู้ลงทุนจะจัดหาแหล่งเงินทุนก่อสร้างถาวรวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว เอกชนผู้ลงทุนจะคงเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารงานต่อไปจนครบอายุสัญญา โดยไม่มีการโอนทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ในรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 เอกชนเป็นผู้ออกแบบก่อสร้าง เป็นเจ้าของพัฒนาดำเนินการ ซื้อหรือเช่าจากรัฐ ซึ่งไม่มีข้อตกลงในการที่ต้องโอนการดำเนินงานให้กับรัฐบาล ส่วนรูปแบบที่ 3 หลังจากภาคเอกชนดำเนินการแล้วเสร็จต้องส่งมอบให้รัฐบาลเมื่อสิ้นสุดสัญญา

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย

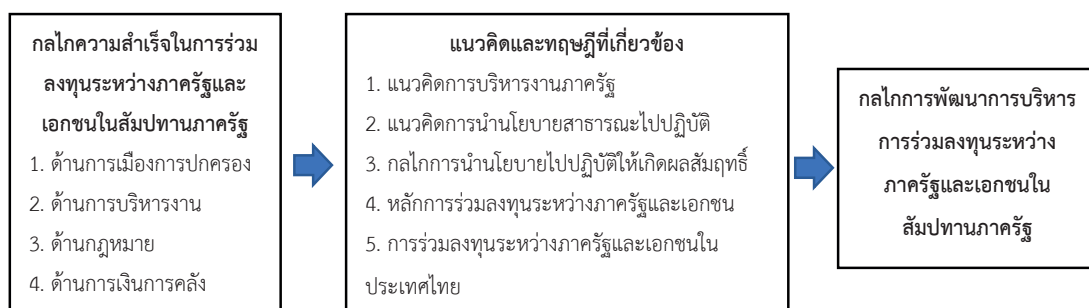
การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ โดยมักจะเป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการพื้นฐาน หรือโครงการให้บริการสาธารณะ โดยรัฐมีวัตถุประสงค์ในการใช้รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในสัมปทานภาครัฐเกิดประโยชน์ 3 ประการ ดังนี้ (Niyomwet, 2019)

1. ประโยชน์ต่อภาครัฐ โครงการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน สามารถสนับสนุนการดำเนินงานภาครัฐ โดยสร้างความคุ้มค่าทางการเงินและการใช้ทรัพยากรจากการผสมผสานความเชี่ยวชาญระหว่างรัฐกับเอกชน จึงทำให้ประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายจากการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานและพิจารณาต้นทุนแบบครบวงจร และยังเป็นการแบ่งหน้าที่การบริหารความเสี่ยงที่ได้รับความรู้ประสบการณ์จากภาคเอกชน รวมถึงความสามารถในการบริหารจัดการระบบงบประมาณของภาครัฐ ถือได้ว่าเป็นการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญาในกรณีที่ภาครัฐได้พิจารณาถึงความคุ้มค่าทางการเงินแล้ว เห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะให้เอกชนร่วมดำเนินการ จะทำให้ภาครัฐสามารถจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปลงทุนในโครงการอื่น ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมมากขึ้น นับว่ามีความคุ้มค่าในการลงทุน

2. ประโยชน์ต่อภาคเอกชน โครงการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน สามารถเพิ่มช่องทางและโอกาสการดำเนินธุรกิจให้กับภาคเอกชน ในการให้บริการสาธารณะด้วยความมีประสิทธิภาพและในบางครั้งที่สภาพเศรษฐกิจเริ่มชะลอตัว (economic downturn) จะถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในโครงการของภาครัฐ นอกจากนี้ ในการลงทุนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยที่ภาคเอกชนจะมีโอกาสเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ประโยชน์ต่อประชาชน ในการให้บริการสาธารณะของโครงการการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ประชาชนผู้รับบริการสามารถรับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม ภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลที่เหมาะสมของภาครัฐ ให้การบริการของภาคเอกชนคู่สัญญาการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือในการบริการ และกำหนดกลไกราคาที่เหมาะสมกับผู้บริโภค นับว่าเป็นการพัฒนาในระดับการให้บริการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

กรอบในการวิเคราะห์



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์

กลไกการพัฒนาการบริหารการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในสัมปทานภาครัฐ เป็นการศึกษาถึงวิธีการบริหารงานในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในสัมปทานภาครัฐ สำหรับโครงการการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในอนาคต จะช่วยเร่งส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ หากจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทยให้มีความทันสมัยเปรียบเทียบกับประเทศในยุโรป ประเทศไทยจำเป็นต้องลงทุนเพิ่มเติมในการระดมทุนเพื่อการลงทุนดังกล่าวภาครัฐจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูงและมีการใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อน ซึ่งจำเป็นต้องมีกลไกในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ แก่ภาครัฐ ซึ่งการดำเนินนโยบายการลงทุนต้องคำนึงถึงการเมืองที่มีเสถียรภาพ การบริหารงานของรัฐบาล กฎหมายที่ทันสมัยต่อเหตุการณ์ และการคลังที่มีความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น การสร้างกลไกเหล่านี้ เพื่อพัฒนาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในสัมปทานของรัฐประสบความสำเร็จ จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่กลไกการพัฒนาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในสัมปทานของรัฐ เพื่อเป็นการปฏิบัติให้เกิดความร่วมมือพัฒนาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วย

1. กลไกด้านการเมืองการปกครอง การกำหนดเชิงนโยบายที่ชัดเจน ในด้านการวางแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและความต่อเนื่องของนโยบาย แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นโยบายทางการเมืองจะมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนและผลักดันให้เกิดโครงการ ทั้งนี้ นโยบายจะต้องเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของภาคเอกชนด้วยการสนับสนุนหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยมีหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนนโยบายการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ในด้านของการระดมทุน การส่งเสริมบทบาทภาคเอกชน การประเมินโครงการขนาดใหญ่ที่มี

การลงทุนสูงต้องมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ (feasibility study) ตลอดจนความคุ้มค่าของโครงการ ตั้งแต่ขั้นตอนการเจรจากับภาคเอกชน และการกำกับดูแลโครงการ หน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาดูแลต้องเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงและมีความเข้าใจในโครงการที่ร่วมทำอย่างชัดเจน โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานทางการเมืองในการพิจารณาความเห็นชอบก่อนหรือไม่ในขั้นตอนต่อไป

2. กลไกการบริหารงาน ในการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในกิจการสัมปทานของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ควรมีกระบวนการขั้นตอนการเลือกหุ้นส่วนที่โปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รวมทั้งผู้ร่วมลงทุนในกิจการสัมปทานของรัฐยังต้องมีความรู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในด้านดังกล่าว เพื่อให้ได้หุ้นส่วนตัวจริงเข้ามาดำเนินการกิจการได้สำเร็จลุล่วง ดำเนินงานให้เกิดผลงานที่ชัดเจนสามารถพิสูจน์ได้ถึงความสำเร็จในสาขานั้น ๆ และมีประสบการณ์ที่นำพองานในระดับประเทศ ไม่ควรเลือกหุ้นส่วนจากการเสนอราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว และภาครัฐต้องทำให้ภาคเอกชนมั่นใจว่าสามารถซื้อบริการในราคาที่ตกลงกันได้จริง การดำเนินงานที่โปร่งใส ในกระบวนการดำเนินงานต้องมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และมีการทำประชาพิจารณ์ในขั้นต้นก่อนการลงทุนที่ชัดเจนเพื่อทำความเข้าใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เกิดการยอมรับของภาคประชาสังคม ประกอบด้วยผู้ที่เข้ามาลงทุนในส่วนภาคเอกชนต้องมีมาตรฐาน มีความเชี่ยวชาญเพียงพอในการร่วมกันดำเนินงานกับภาครัฐ

3. กลไกด้านกฎหมาย กระบวนการจัดทำสัญญาร่วมลงทุนในกิจการสัมปทานของรัฐ กฎหมายที่ใช้บังคับสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็นต้องมีความรอบคอบ รัดกุมและมีคุณภาพทั้งฝ่ายภาครัฐและภาคเอกชน มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับได้ทุกฝ่าย ทั้งยังสามารถปรับปรุงแก้ไขหรือตั้งข้อสังเกตในสัญญาร่วมลงทุนได้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อให้มีความทันสมัยทันต่อเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลง เช่น สถานการณ์ที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เพื่อให้เกิดความชัดเจน มีความเป็นธรรม และคำนึงถึงปัญหาที่เคยเกิดขึ้น นอกจากนี้กฎหมายเกี่ยวกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ยังขาดความชัดเจนและครอบคลุมกับสภาพปัญหาในการดำเนินการ เนื่องจากเพราะในบางกรณีในกรณีที่คู่สัญญาสัมปทานไม่ได้ดำเนินการ หรือดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดความล่าช้า ดังนั้น จึงต้องกำหนดความชัดเจนในรูปแบบของสัญญาสัมปทานและบริการสาธารณะไว้โดยตรง มีโครงการประเภทใดบ้างที่มีโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะต้องปฏิบัติตาม สำหรับกรณีเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างรัฐและเอกชนก็ควรมีการออกกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะในแต่ละประเภทเพื่อความชัดเจนและสร้างความมั่นใจให้แก่เอกชนผู้ลงทุนในอนาคตอีกด้วย การกำหนดกฎระเบียบที่ละเอียดชัดเจน โดยการหาจุดสมดุลระหว่างการกำหนดเงื่อนไขการร่วมทุนที่มุ่งใจสำหรับภาคเอกชน ทั้งผลตอบแทน กฎระเบียบและกระบวนการที่รวดเร็ว และการจัดทำสัญญาโครงการที่รัดกุมโดยการศึกษาผลประโยชน์อย่างรอบด้านเพื่อตอบโจทย์บริการสาธารณะของภาครัฐ การกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการพิจารณาคัดเลือกเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐมากที่สุด

4. กลไกด้านการเงินการคลัง หลักการร่วมลงทุนในกิจการสัมปทานของรัฐ ภาครัฐมีการกำหนดให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยการลงทุนผ่านกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย หรือ Thailand Future Fund (TFFIF) ที่จะเป็มาตรการเครื่องมือที่จะช่วยลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน หรือเงินกู้จากภาครัฐ จึงควรมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่มีความพร้อมและมีความเชี่ยวชาญเข้ามามีบทบาทในการร่วมมือกับ

ภาครัฐในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะทำให้สามารถใช้ทรัพยากรของประเทศได้อย่างคุ้มค่าการจัดทำโครงการลงทุนที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องมีการกำหนดขอบเขตของโครงการลงทุนเชิงพาณิชย์ต่าง ๆ ที่ภาคเอกชนจะให้ความสนใจร่วมลงทุน การพัฒนาศักยภาพและความพร้อมของภาคเอกชนในการร่วมลงทุนกับภาครัฐ เพื่อให้ภาคเอกชนไทยสามารถได้รับประโยชน์และมีความพร้อมในการร่วมลงทุนจากนโยบายการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ของภาครัฐให้ทัดเทียมกับบริษัทข้ามชาติต่าง ๆ

บทสรุป

กลไกการพัฒนาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในสัมปทานภาครัฐ เป็นองค์ประกอบทำให้การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทยเกิดผลสัมฤทธิ์มากขึ้น โดยให้ความสำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้มีความโปร่งใส เป็นธรรมในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจของรัฐ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการสากลเรื่องการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ที่สะท้อนหลักถึงความ เป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และมีมาตรการในการส่งเสริมการร่วมลงทุนภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนจะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณของภาครัฐ อีกทั้งเป็นการนำเทคโนโลยีและการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้ รวมถึงเป็นการกระจายความเสี่ยงในการลงทุนไปยังภาคเอกชนอีกด้วย ส่งผลให้ภาครัฐสามารถบริหารจัดการและยกระดับคุณภาพการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ และช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ดังนั้น รูปแบบการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน จึงถือเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในสัมปทานภาครัฐ ทำให้ได้ข้อเสนอแนะ 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ในการจัดทำโครงการบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการสัมปทานของรัฐ ภาครัฐพึงต้องกำหนดขอบเขตภารกิจและบทบาท (mandate) ให้ชัดเจนก่อนที่จะขยายไปสู่การมีความร่วมมือกับภาคเอกชนเพราะจะส่งผลให้ภาคเอกชนเกิดความเชื่อมั่นและยอมรับการลงทุนในระยะยาว และควรมีการพิจารณาและกำหนดรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เหมาะสมในแต่ละโครงการ โดยให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลในการพิจารณาการดำเนินโครงการทุกขั้นตอน ซึ่งเป็นนัยสำคัญที่การดำเนินการโครงการร่วมลงทุนจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม ในการติดตาม รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานโครงการร่วมทุนระหว่างและเอกชน

ประเด็นที่ 2 การดำเนินโครงการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ต้องมีขั้นตอนการสร้างความรู้เข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการในโครงการร่วมลงทุน เพื่อให้เกิดกระบวนการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและติดตามความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานโครงการร่วมลงทุนเอกชน และควรกำหนดแนวทางขึ้นให้ชัดเจนในการสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในกิจการสัมปทานของภาครัฐ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยพัฒนาการเจริญเติบโตสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้กับประเทศยิ่งขึ้น

References

- Anumanrajadhon, M. (2013). *Public policy: Concept analysis and process* (2nd ed.). Expernet. [In Thai]
- Chupradit, S., Kantaros, N., Bumbud, T., & Wutti Chupradit, P. (2019). Public-private-partnership concept for public services achievement of local government organization. *Journal of Suvarnabhumi Institute of Technology (Humanities and Social Sciences)*, 5(1), 469-483. [In Thai]
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Kenaphoom, S., & Jandaeng, B. (2019). Theory model of public policy implementation. *Journal of Local Governance and Innovation*, 3(1), 95-115. [In Thai]
- laophan, J., & Warakham, S. (2016). *Analysis of Public Private Partnership* (PPP) (3rd ed.). Parliamentary Budget Office. [In Thai]
- Intarasuwan, P. (2021). The effectiveness of the Implementation of 2016 (B.E. 2559) United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem Resolution in Thailand. *Journal of Thai Ombudsman*, 14(2), 69-111. [In Thai]
- Niyomwet, A. (2019). *The public private partnership Act, B.E. 2562 (2019) that the business sector and the public should know*. Retrieved from <http://www.anurakbusinesslaw.com> [In Thai]
- Parliamentary Budget Office. (2023). *Public Private Partnership (PPP)*. Author. [In Thai]
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, University of California Press.
- Ruengtham, S. (2017). *People public policy*. Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University. [In Thai]
- Rugchatjaroen, K., Junthothai, D., Inthachim, C., & Sangkrajang, M. (2016). Success factors for driving the National Health Assembly Resolutions into implementation. *BU Academic Review*, 15(2), 1-16. [In Thai]
- Thampitug, S. (2018). Theoretical perspectives on policy implementation. *Rommayasan*, 16(2), 501-517. [In Thai]
- Urapeepattanaphong, K. (2013). Perspectives of the private sector on the Private Investments in State Undertakings Act B.E. 2556 (2013). In *the seminar project documents "the Private Investments in State Undertakings Act: Opening a new dimension in public private sector investment"* Volume 2 (pp. 1-245). Office of the Attorney General, Office of Legal Counsel, Office of the Special Prosecutor for Contracts and Discussions 1. [In Thai]