

บทที่ 6

บทสรุปและเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

บริการสาธารณะถือเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐซึ่งจะต้องจัดทำให้กับประชาชน โดยสามารถแบ่งบริการสาธารณะได้เป็นสามประเภทใหญ่ ๆ คือ การจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง การจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรม แต่เนื่องจากในปัจจุบันภาครัฐมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่ต้องปฏิบัติ เป็นต้น จึงมีแนวคิดที่จะเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นต้นว่า การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ

ในต่างประเทศวัตถุประสงค์ของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐเป็นไปเพื่อส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐให้มากขึ้น อันจะเป็นการลดบทบาททางเศรษฐกิจและการแทรกแซงของภาครัฐลง รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มการแข่งขันในการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านภาวะทางการเงิน และการบริหารกิจการของภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยกระบวนการทางกฎหมายของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เช่น ในประเทศฝรั่งเศสจะมีกฎหมายกลางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวจะกำหนดกระบวนการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ส่วนในประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่นจะไม่มีกฎหมายกลาง แต่จะใช้วิธีการแก้ไขกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น ๆ แทน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้นเดิมการให้สัมปทานหรือการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐอยู่ในอำนาจการพิจารณาของบุคคลคนเดียวหรือหน่วยงานเดียว โดยถ้าหากเป็นเรื่องสำคัญจะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้นมีได้กำหนดถึงวิธีการพิจารณาในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐไว้แต่อย่างใด ทำให้การพิจารณาเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะในโครงการที่มีการลงทุนหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดแนวทางปฏิบัติตั้งแต่การเสนอโครงการ การดำเนินโครงการ ตลอดจนถึงการกำกับดูแลและติดตามโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐเป็นไปด้วยความรอบคอบ รัดกุม อันจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของรัฐ

หลังจากที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 กลับก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีความไม่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มีได้มีการให้คำนิยามของคำว่า “โครงการใหม่” และ “โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว” ทั้งมิได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดวิธีการคำนวณมูลค่าการลงทุนของโครงการไว้ รวมทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังมีกระบวนการต่าง ๆ ที่ไม่ครบถ้วนและเหมาะสม กล่าวคือ กระบวนการกำกับดูแลและติดตามผล ตามหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่อาจกำกับดูแลโครงการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ รวมถึงมิได้มีการกำหนดกระบวนการแก้ไขสัญญาเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในภายหลังจากที่โครงการได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว นอกจากนี้ ขอบเขตของนิยามคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ยังไม่ครอบคลุมถึงโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) ซึ่งเป็นรูปแบบโครงการลงทุนของภาครัฐที่นิยมใช้ในปัจจุบัน

เมื่อนำทฤษฎีกฎหมายสามชั้นมาใช้อธิบายในเรื่องของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 แล้วจะถือได้ว่าเป็นกฎหมายเทคนิค ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน มีกระบวนการที่ครบถ้วน ถูกต้อง และเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้สมดังเจตนารมณ์ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีความไม่ชัดเจน และมีกระบวนการต่าง ๆ ที่ไม่ครบถ้วนและเหมาะสม จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสมดังเจตนารมณ์ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

6.2.1 ในขั้นตอนการเสนอโครงการไม่ควรแยกพิจารณาโครงการเป็น “โครงการใหม่” กับ “โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว” ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เพราะจะทำให้เกิด

ความสับสนในทางปฏิบัติ แต่ควรกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดเสนอมาแล้วจึงนำเสนอผล การศึกษานั้นต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรณีเช่นนี้จะทำให้เกิดความชัดเจน และเกิดความรวดเร็วในการ วิเคราะห์โครงการ รวมถึงโครงการต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นย่อมสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ

6.2.2 ควรเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการคิดคำนวณวงเงิน หรือทรัพย์สินของโครงการให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยกฎกระทรวง และ กระทรวงการคลังควรออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การคิดคำนวณมูลค่าโครงการ ของหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นด้วยความถูกต้องตามหลักการ

6.2.3 ควรบัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลของ โครงการแทนคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 ทั้งนี้ เพื่อให้การเฝ้าติดตามการดำเนินโครงการ ต่าง ๆ เป็นไปอย่างใกล้ชิด อันจะทำให้การควบคุมกำกับดูแลโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.4 ควรเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ โดย นำหลักการตามมาตรา 13 - 21 มาใช้โดยอนุโลม ทั้งนี้ เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญาที่ชัดเจน

6.2.5 ควรเพิ่มขอบเขตของนิยามคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ให้ครอบคลุมถึงการจ้าง เอกชนให้ดำเนินการ ไม่ว่าจะการจ้างนั้นเอกชนจะได้รับสิทธิหรือประโยชน์อย่างอื่น โดยทางตรงหรือ ทางอ้อมนอกเหนือจากค่าจ้างด้วยหรือไม่ก็ตาม