

## บทที่ 3

### การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ ในต่างประเทศและในประเทศไทย

ในบทนี้จะได้ศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ รวมทั้งความเป็นมาและกฎหมายที่เกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐสำหรับประเทศไทย

#### 3.1 ประสบการณ์ในต่างประเทศของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ

ในต่างประเทศ การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐจะเป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ โดยผ่านทางนโยบาย และกระบวนการทางกฎหมายที่มารองรับ ดังนี้

##### 3.1.1 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในประเทศอังกฤษ<sup>1</sup>

ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดแนวคิดในเรื่องการแปรรูปกิจการของรัฐ โดยก่อนที่แนวคิดดังกล่าวจะเกิดขึ้นกิจการต่าง ๆ อยู่ในความดูแลของรัฐ (Nationalization)<sup>2</sup> แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในวิสาหกิจของรัฐได้สะสมมานานจนถึงประมาณปี ค.ศ. 1976 อันเป็นช่วงที่พรรคแรงงานเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ วิสาหกิจเหล่านั้นก็อยู่ในขั้นตกต่ำอย่างมาก ทำให้จะต้องมีการแก้ไขด้วยวิธีการหรือมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1979 พรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของ นางมากาเร็ต แทตเชอร์ ได้ประกาศแนวนโยบายของพรรค (Manifesto) พอสังเขปดังนี้

(1) สร้างวินัยทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดจำนวนหรือขนาดการกู้ยืมของรัฐบาล ซึ่งพรรคอนุรักษนิยมเห็นว่าการใช้จ่ายหรือการกู้ยืมของรัฐบาลหากมีมากเกินไปจะทำให้

<sup>1</sup> พิพัฒนา ไทยอารี. (2531). *หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 137-154.

<sup>2</sup> Clementi, David. (1985). *Privatization : Policies , Methods and Procedures*. Manila: Asian Development Bank, pp. 167.

ภาษี อัตราดอกเบี้ย ราคาสินค้า และสภาพการณ์การว่างงานก็จะมีสูง รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการครองชีพด้วย

(2) ลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐบาลในกิจการอุตสาหกรรม

(3) ปรับปรุงระบบบริหาร จัดความสูญเสียเปล่า และลดกระบวนการทำงานที่ล่าช้าที่มีขั้นตอนแบบราชการ

(4) ดำเนินการขายกิจการ เป็นต้นว่า กิจการธนาคาร ประกันภัย และการขนส่งให้แก่เอกชน โดยเปิดโอกาสให้พนักงานสามารถซื้อหุ้นในกิจการนั้นได้

(5) ดำเนินการลดหย่อน กฎเกณฑ์ หรือระเบียบการให้สัมปทานบัตร โดยมุ่งให้เอกชนดำเนินการ

(6) รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงการบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจให้น้อยที่สุด

(7) สนับสนุนเอกชนดำเนินงานด้านพลังงาน เช่น การขุดเจาะน้ำมันในทะเลเหนือ และก๊าซชายฝั่งทะเล กิจการถ่านหิน

เมื่อพิจารณาจากคำประกาศแนวนโยบายดังกล่าว ถือเป็นการเสนอนโยบาย Privatization โดย David Heald อธิบายว่ามี 2 ลักษณะ คือ<sup>3</sup> การเลิกสัมกิจการรัฐวิสาหกิจ (Denationalization) และการส่งเสริมการแข่งขันดำเนินกิจการ (Liberalization)

ภายหลังจากรัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยมได้บริหารงานมาระยะหนึ่งก็มีการประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1983 พร้อมทั้งกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งพรรคอนุรักษนิยมก็ยังคงยึดมั่นในหลักการเช่นเดิม และผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยมได้รับเลือกให้เป็นรัฐบาลอีกครั้ง โดยนโยบายในช่วงนี้เป็นการสานต่อนโยบายเดิม กล่าวคือ

(1) สนับสนุนให้พนักงานเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมได้เกี่ยวกับความสำเร็จขององค์กร โดยส่งเสริมให้เป็นหุ้นส่วนซึ่งจะรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและมีสิทธิรับได้แบ่งผลกำไร

(2) มุ่งดำเนินการให้วิสาหกิจของรัฐมีการแข่งขันอย่างแท้จริง โดยการโอนกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ซึ่งองค์กรที่เป็นเป้าหมายที่จะดำเนินการดังกล่าว นั้น เช่น องค์กร โทรคมนาคม (British Telecom) บริษัท Rolls Royce สายการบิน British Airways British Steel National Bus Company และสนามบินต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนกิจการที่ไม่อาจเข้าสู่โครงการดังกล่าวได้ ก็ให้จำกัดขนาดขององค์กรให้เล็กลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

(3) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในการซื้อหุ้นของกิจการ และสนับสนุนให้พนักงานมีหุ้นในกิจการของตน

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

กระบวนการทางกฎหมายเป็นขั้นตอนต่อมาหลังจากการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนแล้ว โดยกระบวนการต่าง ๆ ได้ถูกศึกษาและกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามโครงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนนั้น หน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ดูแลสนับสนุนและมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในกิจการของรัฐ (Holding Company) ในประเทศอังกฤษ คือ สำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (The National Enterprise Board) แต่จากแนวนโยบายของพรรคอนุรักษนิยมซึ่งมุ่งหวังที่จะลดการแทรกแซงของรัฐบาลในกิจการอุตสาหกรรมและบทบาทของหน่วยงานนี้ลง ทำให้กิจการส่วนใหญ่ของสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องขายให้กับเอกชน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานนี้ก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่<sup>4</sup> กล่าวคือ ยังต้องสนับสนุนกิจการที่มีฐานะลำบาก หรือกิจการที่รัฐยังเห็นว่ามีความจำเป็นต้องรับผิดชอบอยู่ หรือเป็นกิจการที่ยังไม่สามารถแปรรูปได้

กระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นก็เป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับโครงการการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ โดยมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งเพื่อมุ่งให้เกิดการแข่งขันยกตัวอย่างเช่น

(1) กิจการโทรคมนาคม ในปี ค.ศ. 1980 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายด้วยการแยกกิจการออกเป็น 2 องค์กร คือ กิจการด้านโทรคมนาคมและกิจการไปรษณีย์ โดยในด้านกิจการโทรคมนาคมนั้นให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจออกประทานบัตรแก่ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการ ส่วนกิจการไปรษณีย์ได้เปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการได้ โดยเฉพาะในกรณีที่การดำเนินงานด้านไปรษณีย์ไม่ได้มาตรฐาน หรือมีการให้บริการไม่เพียงพอกับความต้องการ

(2) กิจการขนส่ง ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1979 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องระบบการออกใบอนุญาต หรือการให้สัมปทานในการดำเนินกิจการรถโดยสาร และกำหนดให้มีบริษัทขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (National Freight Corporation) เป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท โดยเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถลงทุนในกิจการประเภทนี้ได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1980 ก็ได้มีการปรับปรุงกฎหมายขนส่ง ครั้งที่ 2 โดยกำหนดให้กิจการรถไฟสามารถขายหรือโอนสิทธิประโยชน์ได้ ในส่วนของกิจการ Hovercraft และกิจการอื่น ๆ ก็ให้จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท พร้อมทั้งกำหนดให้บริษัทดังกล่าวสามารถขายหุ้นให้แก่ภาคเอกชนได้

(3) กิจการการบินพาณิชย์และกิจการการเงิน ได้มีการบังคับใช้ Civil Aviation and British Aerospace Act เมื่อปี ค.ศ. 1974 ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อเปลี่ยนสถานะของกิจการ British Airways และ British Aerospace ให้เป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท พร้อมกำหนดไว้ว่าในระยะเวลาที่เหมาะสมก็จะขายหุ้นของรัฐบาลบางส่วนให้แก่มหาชน และกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถสั่งการดำเนินการจัดจำหน่ายหุ้นต่อไปได้

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

ทั้งนี้ อาจสรุปถึงรูปแบบของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐที่ปรากฏในประเทศไทยอังกฤษได้ ดังนี้<sup>5</sup>

(1) จัดตั้งเป็นบริษัทมหาชน เช่น ในกรณีของ British Telecom ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีแผนการลงทุนจำนวนมาก เนื่องจากจำเป็นต้องมีการขยายระบบโทรคมนาคม ดังนั้น เพื่อหาเงินมาลงทุนขยายงานและไม่เป็นการสร้างภาระทางการเงินแก่ภาครัฐ จึงได้มีการจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชน จำกัด เป็นต้น

(2) การให้พนักงานซื้อการบริหารงาน เช่น กรณีของ National Freight Consortium และ Leyland Bus เป็นต้น

(3) การขายให้ผู้ซื้อคนเดียวหรือหลายคนโดยตรง เช่น กิจการเรือข้ามทวีป Sealink

(4) วิธีผสม คือ หลายรูปแบบ เช่น จัดตั้งหรือเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และให้เอกชนเข้าดำเนินการ รวมทั้งขายหุ้นให้แก่พนักงานด้วย

อนึ่ง หลักหุ้นทอง (Golden Shares) ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้สิทธิแก่รัฐ โดยมีสิทธิดังนี้

- สิทธิเข้าร่วมและแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมผู้ถือหุ้น
- สิทธิในการให้ความยินยอมที่จะเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของบริษัท อันจะมีผลกระทบต่อสิทธิตามหลักหุ้นทอง

ต่อสิทธิตามหลักหุ้นทอง

- สิทธิในการจำกัดจำนวนสูงสุดของการถือหุ้นทั่วไป
- สิทธิในการจำกัดจำนวนสูงสุดของการถือหุ้นโดยบริษัทที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์

ของกิจการ

- สิทธิในการจำกัดเพดานการถือหุ้นโดยต่างชาติ
- สิทธิในการอนุมัติการขายทรัพย์สิน
- สิทธิในการกำหนดสัญชาติของคณะกรรมการบริษัท
- สิทธิในการแต่งตั้งคณะกรรมการตามสัดส่วน
- สิทธิในการกำหนดข้อจำกัดในการล้มเลิกบริษัท

ในประเทศไทย คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ต่างขานรับแนวนโยบายในการแปรรูปกิจการของรัฐ โดยได้มีการรณรงค์และชี้แจงถึงสิทธิประโยชน์ของพนักงานที่จะพึงได้รับจากการนั้น ซึ่งถ้าหากพนักงานคนใดมีปัญหาหรือข้อสงสัยประการใดก็สามารถสอบถามได้จากฝ่ายบริหาร และในส่วนของพนักงานต่างก็ยอมรับนโยบายดังกล่าว เพราะรู้สึกว่าเป็นโอกาสที่ตนจะได้เป็นเจ้าของกิจการ ดังเช่น ในกรณีของ National Freight Corporation

<sup>5</sup> วรเดช จันทรส. (2536). การแปรรูปกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน. *วารสารการบริหารและการจัดการ*, 2 (มกราคม-เมษายน), หน้า 18.

แต่ในส่วนของสหภาพแรงงานและสภาแรงงานแห่งชาติ (Trade Union Congress) ได้ทำการคัดค้านนโยบายเช่นนั้น โดยยกประเด็นปัญหาต่าง ๆ เช่น หากมูลค่าของหุ้นตกลงจะทำให้พนักงานสูญเสียผลประโยชน์ หรือการซื้อหุ้นแล้วไม่อาจขายหุ้นต่อไปได้ในช่วง 2 ปีแรก หรือการซื้อหุ้นก็มีได้หมายความว่า จะมีสิทธิในการบริหารกิจการ แต่การต่อต้านของสหภาพแรงงานนั้น ไม่อยู่ในระดับรุนแรงมากนัก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก

- พรรคการเมือง รัฐสภา และรัฐบาล ต่างมีความเข้าใจในปัญหา รวมถึงมีเป้าหมายและหลักการที่มั่นคง ชัดเจน

- มีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องทางกฎหมาย
- มีการรณรงค์ แจ่มข่าว รวมทั้งตอบข้อสงสัยของพนักงานอย่างชัดเจน
- ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจระดับสูงต่างเข้าใจ และมีจิตใจสนับสนุน

แนวนโยบายดังกล่าว

- พนักงานต่างมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการ
- มีการเสนอนโยบายนี้ต่อมหาชนเพื่อพิจารณาตามวิถีทางประชาธิปไตยด้วยการแสดง

ประชามติตามกระบวนการเลือกตั้ง

### 3.1.2 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในประเทศฝรั่งเศส

แนวความคิดในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีลักษณะค่อนข้างแคบกว่าประเทศอื่น คือ จำกัดอยู่เฉพาะการโอนความเป็นเจ้าของในวิสาหกิจของรัฐไปยังเอกชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความหมายอย่างแคบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศฝรั่งเศสภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการโอนกิจการต่าง ๆ มาเป็นของรัฐ (Nationalization) ทำให้เกิดมีรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยมีการให้นิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ว่าหมายถึงองค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Établissements publics à caractère industriel et commercial)<sup>6</sup> รวมทั้งวิสาหกิจที่ถูกโอนกิจการมาเป็นของรัฐ (Enterprises nationalisées) บริษัทร่วมทุนระหว่างภาคมหาชนกับภาคเอกชน (Sociétés d' économie mixte) ซึ่งรัฐถือหุ้นอยู่มากกว่ากึ่งหนึ่งเป็นอย่างน้อย รวมทั้งรัฐวิสาหกิจโดยอ้อม คือ รัฐวิสาหกิจที่ขึ้นอยู่กับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนกิจการของรัฐที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยอาจสรุปถึงสาเหตุที่ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามา

<sup>6</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2525). ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, 1 (3), หน้า 736-737.

จัดทำบริการสาธารณะว่าเกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น ในกรณีของการจัดเดินรถไฟสายใหม่จะไม่มีผู้ใดเข้ามารับสัมปทานเนื่องจากต้องลงทุนสูง ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามาจัดทำเองเป็นต้น<sup>7</sup>

การที่ภาครัฐได้มีบทบาททางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางมาชั่วระยะเวลาหนึ่งกลับปรากฏว่ากิจการที่รัฐดำเนินการนั้น ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้น ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหลาย ๆ แห่ง ก็เป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง ซึ่งทำให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นไม่ประสบผลสำเร็จ จึงเกิดแนวความคิดที่จะให้ภาคเอกชนซึ่งมีความคล่องตัวในการบริหารงานกว่าภาครัฐเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สนองตอบความต้องการของประชาชน

นโยบายเรื่องการแปรรูปกิจการของรัฐในฝรั่งเศสได้เริ่มมีขึ้นในปี ค.ศ. 1986 โดยนายซีร์คได้นำนโยบายดังกล่าวเข้ามาใช้ในช่วงของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยนโยบายนี้ถือเป็นสิ่งแปลกใหม่เพราะมิใช่เป็นเพียงการลดอำนาจนโยบายของสังคมนิยมที่มีมาแต่เดิม แต่ยังถือเป็นกฎเกณฑ์รูปแบบใหม่ทางเศรษฐกิจด้วย ซึ่งวัตถุประสงค์ของการแปรรูปนี้มี 2 ประการ คือ เพื่อส่งเสริมให้คนฝรั่งเศสมีส่วนร่วม โดยการเป็นผู้ถือหุ้นของชาติซึ่งสิ่งนี้เป็นความคิดหนึ่งของนายพลเดอโกลด์ และเพื่อจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐและเป็นการทำให้ตลาดหลักทรัพย์ฝรั่งเศสเข้ามามีบทบาทแทนกระทรวงการคลัง นโยบายการแปรรูปนี้ถือเป็นจุดเด่นที่ทำให้นายซีร์คได้รับเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาลเมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1986 และต่อมารัฐบาลของซีร์คก็ได้เสนอให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการของรัฐรวมทั้งได้กำหนดจุดประสงค์และรูปแบบของการแปรรูปไว้อย่างชัดเจน โดยมีกิจการของรัฐถึง 13 แห่งได้ถูกแปรรูปในระหว่างเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 ถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 1988 แต่โครงการนี้ได้ถูกพักไว้ ต่อเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 ก็ได้ดำเนินการ โครงการดังกล่าวต่อไปโดยมีการตรากฎหมายฉบับลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแปรรูปกิจการของรัฐฉบับปี ค.ศ. 1986

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐหรือที่เรียกกันว่า “การแปรรูปกิจการของรัฐ” ในประเทศฝรั่งเศส มีความหมายจำกัดเพียงการดำเนินการเพื่อให้กิจการต่าง ๆ หลุดพ้นไปจากการดำเนินการของภาครัฐ<sup>8</sup> โดยการดำเนิน โครงการแปรรูปกิจการของรัฐในประเทศฝรั่งเศสมีความชัดเจนเมื่อได้มีการตรากฎหมายแปรรูปกิจการของรัฐ (de la loi Privatisation) ฉบับลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 โดยสาระสำคัญของกฎหมายนี้ คือ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการแปรรูปกิจการของรัฐ

<sup>7</sup> อิศระ นิตินันท์ประภาส. (2529). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: กิ่งจันทร์การพิมพ์, หน้า 41-42.

<sup>8</sup> สุรพล นิตไกรพจน์. (2533). การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณีรัฐวิสาหกิจ. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 9 (1), หน้า 139.

(Commission de la Privatisation) ทั้งนี้ตามมาตรา 3 ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีบทบาทหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำขอของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งจะเป็นผู้ทำการประเมินราคาของกิจการและดำเนินการในขั้นตอนอื่น ๆ แต่ในการดำเนินการเช่นว่านี้จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

กระบวนการแปรรูปกิจการของรัฐที่คณะกรรมการชุดนี้เสนอจะต้องได้รับอนุมัติโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (Décret) ทั้งนี้ตามมาตรา 20 แต่ถ้าหากกิจการดังกล่าวรัฐมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน และมีบุคลากรมากกว่า 1,000 คน นับถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีก่อนที่จะมีการแปรรูปกิจการนั้น ก่อนที่จะอนุมัตินั้นจะต้องมีการจัดทำเอกสารประเมินราคากิจการที่จะทำการแปรรูปและกำหนดขั้นตอนในการแปรรูปกิจการไว้แล้ว กฎหมายฉบับนี้มีวิธีการให้เอกชนเข้าถือหุ้นในแต่ละกิจการ คือ การให้พนักงานจองซื้อหุ้น การเสนอขายหุ้นแก่เอกชนเฉพาะราย (Private Sale) หรือการจำหน่ายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

การเสนอขายหุ้นแก่สาธารณะอาจเป็นการเปิดขายทั้งแก่คนชาติฝรั่งเศส และคนต่างชาติ ซึ่งการที่เปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามาซื้อหุ้นได้นี้จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายมาควบคุมเพื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ กล่าวคือ

(1) กำหนดเพดานการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ (Cap on Foreign Investment) ไว้ในระดับไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

(2) ข้อกำหนดการจองหุ้น ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ นักลงทุนต่างชาติแต่ละคนมีสิทธิจองซื้อหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นทุน

(3) หุ้นทอง (Golden Shares)

หุ้นทองเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา โดยจะนำมาใช้ในกรณีที่ต้องการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งหุ้นทองนี้มีลักษณะเป็นเหมือนการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐเพื่อเข้ามาดูแลกิจการนั้น โดยหลักการเช่นว่านี้ได้เคยนำมาใช้ในกิจการ เช่น ธนาคาร Havas และ Matra เป็นต้น

สิทธิพิเศษของรัฐบาลที่มีตามหลักในเรื่องหุ้นทอง คือ การให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจมีอำนาจที่จะ

- อนุมัติในเรื่องการถือครองสิทธิประโยชน์ของนักลงทุนต่างชาติ กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขร้อยละของหุ้นที่นักลงทุนต่างชาติจะถือได้

- มีสิทธิยับยั้งการขายหรือจำหน่ายสินทรัพย์อันเป็นผลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือความเสียหายของชาติ

จากนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ และกระบวนการทางกฎหมายที่จะดำเนินการตามนโยบายนั้นส่งผลให้เกิดการแปรรูปกิจการของรัฐ 13 แห่งในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 ถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 1988 และเมื่อได้มีกฎหมายฉบับแก้ไข

เพิ่มเติมปี ค.ศ. 1993 ก็ได้มีการแปรรูปอีก 21 กิจการ เช่น ในกรณี Banque Hervet ซึ่งเป็นธนาคารขนาดกลางก็ได้ถูกเสนอขายแก่เอกชนเฉพาะราย (Private Sale) เป็นต้น

นักลงทุนทั้งชาวฝรั่งเศส และชาวต่างชาติได้รับการต้อนรับจากรัฐบาลฝรั่งเศสให้เข้ามาลงทุนในกิจการที่ได้ทำการแปรรูปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ โดยนักลงทุนต่างชาติมักถูกเลือกสำหรับการเสนอขายต่อเอกชนเฉพาะราย (Private Sale)

เมื่อดำเนินการแปรรูปกิจการของรัฐแล้ว สถานภาพของกิจการนั้นก็จะเป็นการเป็น “กิจการของรัฐ” โดยมีทุนของกิจการเป็นหุ้น และมีผู้ถือหุ้นเป็นเอกชนซึ่งถือในจำนวนที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของทุนในกิจการนั้น ทำให้ระบบการบริหารงานของกิจการนี้เป็นระบบของเอกชนซึ่งมีกรรมการของบริษัทเป็นผู้บริหาร และมีการควบคุมโดยที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น แม้ถึงว่ารัฐบาลจะมีสิทธิพิเศษตามหลักในเรื่องหุ้นทอง (Golden Shares) แต่หลักดังกล่าวก็เกินไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

### 3.1.3 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในกิจการธุรกิจต่าง ๆ รวมทั้งกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจด้วย โดยก่อนที่ภาคเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเช่นว่านั้น กิจการของรัฐเหล่านี้ก็ประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงาน เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อส่วนร่วม จนได้มีการนำแนวความคิดในเรื่องการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้

ก่อนปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลญี่ปุ่นประสบปัญหาทางการเงินอย่างหนักมีภาระหนี้สินสูง และต้องประสบภาวะการณ้ขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องออกพันธบัตรจำนวน 63 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2523 ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวถือเท่ากับร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด<sup>9</sup>

ในปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลและรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยทำการปฏิรูประบบการเงินและการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>9</sup> จาญพันธ์ อัมพันแสง. (2539). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 231.



รวมถึงมีการผลักดันให้เกิดนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ ซึ่งอาจสรุปถึงสาเหตุต่าง ๆ ของการเกิดนโยบายดังกล่าวได้ คือ<sup>10</sup>

(1) ความไม่คล่องตัวในการบริหารงานกิจการของรัฐ เนื่องจากถูกควบคุมในด้านงบประมาณและเพดานค่าจ้าง ดังนั้น คณะรัฐบาลหลายชุดจึงได้เสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงกิจการให้เป็นรูปบริษัทเอกชน เช่น กิจการ โทรคมนาคม Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “NTT”) แม้จะเป็นกิจการที่มีความเจริญและพัฒนาอย่างรวดเร็ว แต่ก็มีปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงาน

(2) รัฐบาลญี่ปุ่นประสบปัญหาการมีหนี้สินมาก ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องออกพันธบัตรในขณะนั้นจำนวน 63 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) ความต้องการให้มีการแข่งขัน เนื่องจากเมื่อมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ประชาชนย่อมมีความต้องการสินค้าและบริการในกิจการสาธารณูปโภคมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีระบบการแข่งขัน รวมทั้งต้องทำการยกเลิกระบบการผูกขาด เพราะเป็นระบบที่ไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้ทันต่อสถานการณ์ ดังเช่น กรณีของกิจการ Japanese National Railway (JNR) ซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด แต่เมื่อมีการขนส่งทางถนน และทางอากาศเข้ามาแข่งขันแล้ว ก็ทำให้ JNR ไม่สามารถปรับตัวให้แข่งขันได้<sup>11</sup>

(4) ภาคเอกชนประสงค์เข้ามามีบทบาทในกิจการของรัฐ เนื่องจากความต้องการของผู้ใช้บริการมีสูงขึ้น

(5) มีการแทรกแซงจากทางการเมือง เช่น กรณีของ JNR ได้ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลมากเกินไป โดยเฉพาะจากนักการเมืองที่ต้องการแสวงหาประโยชน์จากการลงทุนของ JNR

(6) โครงสร้างการบริหารงานกิจการของรัฐยังใช้ระบบราชการ ซึ่งมีกฎระเบียบมาก จากการผลักดันให้เกิดนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐดังกล่าวทำให้รัฐสภาญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายซึ่งมีผลบังคับให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องพยายามหาทางลดรายจ่ายต่าง ๆ ลง นอกจากนั้น รัฐบาลและรัฐสภาญี่ปุ่นยังได้ทำการแปรรูปกิจการของรัฐซึ่งมีการลงทุนสูง อันได้แก่

<sup>10</sup> เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์ และพิทยาพล จันทนะสาโร. (2531). การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม. *รัฐสภาสาร*, 36 (4), หน้า 9.

<sup>11</sup> สุนทร บาลขอ. (2535). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 22.

กิจการโทรคมนาคม (NTT) กิจการรถไฟแห่งชาติ (JNR) กิจการยาสูบ และสายการบิน Japan Airline

กระบวนการทางกฎหมายของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐสำหรับประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับกับแต่ละกิจการ ตัวอย่างเช่น

(1) กิจการ โทรคมนาคมมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้<sup>12</sup>

- Nippon Denshin Denwa Kabushiki Kaisha Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแปรรูปกิจการ NTT จากรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทเอกชน

- Telecommunication Business Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพด้านโทรคมนาคม อันเป็นการป้องกันรักษาผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการแข่งขัน

(2) กิจการรถไฟมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้<sup>13</sup>

- กฎหมายเปลี่ยน โครงสร้าง JNR ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดบทบาทและขอบเขตโครงสร้างของบริษัทและหน่วยงานที่แยกออกมาจาก JNR

- กฎหมายแบ่งแยกบริการ โดยสารและการขนส่งสินค้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดบทบาทและขอบเขตการทำธุรกิจของบริษัทรถไฟโดยสารและรถไฟสินค้า

- กฎหมายจัดตั้งบริษัทรถไฟความเร็วสูง (Shinkansen)

- กฎหมายการชำระบัญชีและทรัพย์สินของ JNR รวมทั้งดูแลพนักงานของ JNR โดยกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการทรัพย์สินและหนี้สินต่าง ๆ ของ JNR รวมทั้งจัดการโอนย้ายพนักงานของ JNR ไปยังบริษัทต่าง ๆ

จากกระบวนการทางกฎหมายในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนดังกล่าวส่งผลให้กิจการของรัฐได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด ก่อนที่จะแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตัวอย่างเช่น

(1) กิจการ NTT เมื่อแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดแล้ว ก็ให้เอกชนสามารถเข้ามาถือหุ้นได้ โดยเริ่มแรกรัฐบาลเป็นเจ้าของหุ้นทั้งหมดในบริษัทดังกล่าว หลังจากนั้นค่อย ๆ ทอยขายหุ้นเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐสภาญี่ปุ่น จนเมื่อสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลเหลืออยู่เพียง 1 ใน 3 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด และมีข้อกำหนดที่สำคัญคือห้ามมิให้คนต่างด้าวถือหุ้นในบริษัทนี้ ในส่วนของพนักงานที่เคยทำงานอยู่กับ NTT ได้ถูกโอนมาเป็นพนักงานในบริษัทใหม่ โดยนับอายุการทำงานต่อและคงได้รับสิทธิเช่นเดิม และให้กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแลบริษัทนี้ เช่น การแต่งตั้ง ถอนถอดผู้บริหารและผู้สอบบัญชี เป็นต้น

<sup>12</sup> เศรษฐพร อัครพิทักษ์ และพิทยาพล จันทนะสาโร. *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 10*. หน้า 10.

<sup>13</sup> สุนทร บาลยอ. *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 11*. หน้า 24.

(2) กรณีของ JNR เมื่อแปรรูปก็ได้มีการแบ่งแยกเป็นบริษัทจำกัดต่าง ๆ ดังนี้

(2.1) บริษัทรถไฟโดยสาร ได้แบ่งเป็น 6 บริษัท คือ

- East Japan Railway Company
- Central Japan Railway Company
- West Japan Railway Company
- Hokkaido Japan Railway Company
- Shikoku Japan Railway Company
- Kyushu Japan Railway Company

(2.2) บริษัทรถไฟขนส่งสินค้า (Freight Japan Railway Company)

(2.3) บริษัทรถไฟความเร็วสูง (Shinkansen)

(2.4) บริษัทชำระบัญชีและทรัพย์สินของ JNR

กิจการเหล่านี้เมื่อตั้งเป็นบริษัทแล้วรัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของ แต่ต่อมาก็ได้นำหุ้นออกขายแก่เอกชน นอกจากนั้น เอกชนยังได้จัดตั้งบริษัทรถไฟอีก 15 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่ให้บริการในเขตเมือง อันทำให้เกิดการแข่งขันกันทั้งด้านราคาและคุณภาพในการให้บริการ<sup>14</sup>

จากประสบการณ์ในต่างประเทศของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ ดังที่กล่าวมาแล้วสามารถสรุปได้ ดังนี้

ในส่วนของแนวคิดในเรื่องดังกล่าวมีที่มาคล้ายกัน กล่าวคือ กิจการที่ดำเนินการโดยรัฐจะประสบปัญหาทางด้านภาวะทางการเงิน รวมทั้งการบริหารในกิจการดังกล่าวก็ไม่มีประสิทธิภาพ โดยวัตถุประสงค์ของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เพื่อส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐให้มากขึ้น เพื่อลดบทบาททางเศรษฐกิจและการแทรกแซงของภาครัฐ เพื่อระดมเงินทุนจากประชาชน รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มการแข่งขัน

ส่วนกระบวนการทางกฎหมายของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศสจะมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ที่เรียกว่า de la loi Privatisation ซึ่งกำหนดกระบวนการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน และในกฎหมายดังกล่าวมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า Commission de la Privatisation เพื่อทำหน้าที่แปรรูปกิจการของรัฐ แต่ในประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่นไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่อง ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส

<sup>14</sup> กรมบัญชีกลาง. (2543). *สารความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, หน้า 149.

โดยจะใช้วิธีการแก้ไขกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น แต่ก็ยังคงมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดำเนินการแปรรูปเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส

## 3.2 ความเป็นมาและกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐสำหรับประเทศไทย

### 3.2.1 ความเป็นมาของการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐสำหรับประเทศไทย<sup>15</sup>

ในประเทศไทย การให้เอกชนเข้าดำเนินการกิจการของรัฐ โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่รูปแบบของการมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการยังมิได้มีการจัดทำเป็นสัญญา ตัวอย่างของการมอบหมายกิจการของรัฐให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้แก่ กรณีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานสัมปทานให้แก่บริษัทเดนมาร์กเพื่อสร้างทางรถไฟเอกชนสายแรกระหว่างกรุงเทพฯ ถึงสมุทรปราการ ซึ่งการมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นการพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้แก่ผู้รับอนุญาตโดยไม่มีการออกกฎหมายมาควบคุมคงกำหนดไว้เพียงในหนังสือพระบรมราชานุญาตว่าผู้รับอนุญาตและผู้อนุญาตจะต้องพึงปฏิบัติต่อกันอย่างไร อนึ่ง ในการพระราชทานพระบรมราชานุญาตนี้ ผู้ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตได้รับสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินการ โดยมีสิทธิพิเศษในการจัดเก็บรายได้จากการบริการนั้น ๆ และผู้รับอนุญาตต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐเป็นการตอบแทนที่รัฐให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับอนุญาต แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 การให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐก็มีจำนวนมากขึ้น และได้มีการนำรูปแบบของการทำสัญญามาใช้เป็นข้อตกลงในการมอบหมายให้เอกชนเข้าไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ อนึ่ง แม้ว่าสัญญาดังกล่าวจะได้จัดทำโดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นรัฐ แต่ก็มีได้มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำสัญญาไว้เป็นพิเศษ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ คือ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผูกขาดกิจการรถไฟโดยรัฐ แต่สามารถมอบให้เอกชนทำกิจการดังกล่าวได้โดยจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษ

<sup>15</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (7 มกราคม 2545). *ภาค 1 : สัญญาทางปกครองไทย หน้า 6*. เข้าถึงได้จาก: [http://www.pub-law.net/article/admin\\_con016.html](http://www.pub-law.net/article/admin_con016.html).

จากนั้นในปี พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตรา กฎหมายมาควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค คือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอัน กระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคในประเทศไทย รวมทั้งกิจการที่ เกี่ยวกับการประกันภัย ธนาคาร เครดิตฟองซิเอร์ และกิจการอื่นที่มีสภาพคล้ายคลึงกัน เว้นแต่จะ ได้รับพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานเสียก่อน นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2473 ก็ได้มีการตรากฎหมาย ที่เกี่ยวกับการมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติ ทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช 2473 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การสร้าง และบำรุงรักษาทางหลวงซึ่งเป็นกิจการที่รัฐผูกขาด แต่เอกชนก็สามารถเข้าดำเนินการได้หากได้รับ สัมปทานจากรัฐบาล

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 การมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการกิจการของรัฐ โดยเฉพาะการ จัดทำบริการสาธารณะก็ยังคงเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอัน กระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 แต่กฎหมายฉบับนี้ได้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ครั้ง กล่าวคือ การแก้ไขครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2485 เป็นการเปลี่ยนแปลงผู้มี หน้าที่อนุญาตจากพระมหากษัตริย์มาเป็นรัฐบาล ส่วนในการแก้ไขครั้งที่สองเมื่อปี พ.ศ. 2499 เป็นการ แก้ไขเพิ่มเติมให้การประกอบกิจการประเภทคลังสินค้าต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วย เนื่องจากถือว่ากิจการคลังสินค้าเป็นกิจการค้าที่อาจกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกของ สาธารณชน กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานกว่า 40 ปี จึงถูกยกเลิกโดยประกาศ ของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้วางเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการค้าขายอันเป็น สาธารณูปโภคเสียใหม่ โดยกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และให้ เอกชนสามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี ก่อน ซึ่งโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาการบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มี จำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น สัญญาสัมปทานทางหลวงระหว่างกรมทางหลวงกับบริษัทดอนเมือง โทลล์เวย์จำกัด (พ.ศ. 2532) สัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับใน กรุงเทพมหานครและการใช้ประโยชน์จากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยระหว่างกระทรวง คมนาคม การรถไฟแห่งประเทศไทย และบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด (พ.ศ. 2533) สัญญาจ้าง เก็บขยะมูลฝอยในพื้นที่บางส่วนของเขตคลองเตยระหว่างกรุงเทพมหานครกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ประเสริฐชัยบริการ (พ.ศ. 2533) สัญญาสัมปทานโครงการขยายบริการโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมาย ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท ซีพี เทล

คอมมิวนิสต์ จำกัด (พ.ศ. 2534) สัญญาสัมปทานโครงการขยายบริการโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในเขตภูมิภาคระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท ไทยเทเลโฟน แอนด์ เทเลคอมมิวนิสต์ จำกัด (พ.ศ. 2534) สัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (พ.ศ. 2535) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การอนุญาตหรือการได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ก็ไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้การแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยง่าย ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รัฐบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.... เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ จนได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2535 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว คือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาในเรื่องที่จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือการดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะในโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อสร้างความโปร่งใสของหลักเกณฑ์และวิธีการก่อนที่จะมีการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการของรัฐ ทำให้บรรดาโครงการของรัฐที่เปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนหรือรับสัมปทานจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกรอบของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โครงการต่าง ๆ ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ยกตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีโครงการอีกจำนวนหนึ่งซึ่งไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยกตัวอย่างเช่น โครงการรถไฟความเร็วสูง (High - Speed Train) โครงการแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายสลากบารุงการกุศลอัตโนมัติของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โครงการก่อสร้างโรงกำจัดขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร โครงการเปิดสัมปทานโทรศัพท์มือถือรายใหม่ในคลื่นความถี่ 1500 และ 1900 เมกะเฮิรตซ์ เป็นต้น

### 3.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐสำหรับประเทศไทย<sup>16</sup>

3.2.2.1 พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช 2464 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2464 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>16</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (7 มกราคม 2545). *ภาค 1: สัญญาทางปกครองไทย หน้า 3*. เข้าถึงได้จาก: [http://www.pub-law.net/article/admin\\_con013.html](http://www.pub-law.net/article/admin_con013.html).

1) วัตถุประสงค์ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ปรากฏอยู่ในอารัมภบทตอนต้นของกฎหมายซึ่งมีอยู่สองประการ ได้แก่ ประการแรก คือ สมควรที่จะจัดวาง (จัดระบบ) การรถไฟแผ่นดิน รถไฟราษฎร์ และทางหลวงให้เรียบร้อยดียิ่งขึ้น และประการที่สองเพื่อรวบรวมบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นหมวดหมู่

2) สาระสำคัญของ กฎหมายฉบับดังกล่าวมีทั้งหมด 162 มาตรา ประกอบด้วย สาระสำคัญรวม 3 ส่วน คือ

2.1) รถไฟแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการรถไฟแผ่นดิน โดยในมาตรา 8 ได้บัญญัติให้รถไฟแผ่นดินเป็นสมบัติของแผ่นดินและอยู่ในบังคับบัญชาของกรมรถไฟแผ่นดิน เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้อสังหาริมทรัพย์มาเพื่อสร้างทางรถไฟก็จะใช้วิธีจัดซื้อที่ดิน ซึ่งก็คือการเวนคืนที่ดินนั่นเอง โดยเมื่อมีการออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้น ได้ก็ต่อเมื่อ ได้ให้เงินค่าทำขวัญแก่เจ้าของที่ดินแล้ว ซึ่งถ้าหากตกลงเรื่องค่าทำขวัญกันไม่ได้ก็สามารถตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละคนเพื่อชี้ขาดในเรื่องราคาได้ ทั้งนี้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 นอกจากนี้ ก็ยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ เกี่ยวกับการดูแล การซ่อมบำรุงและความปลอดภัยเกี่ยวกับรถไฟ

2.2) รถไฟราษฎร์ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการรถไฟโดยเอกชน ซึ่งในมาตรา 95 ได้กำหนดไว้ให้กิจการรถไฟเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ เอกชนผู้ประสงค์จะทำกิจการรถไฟจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษ โดยเมื่อเอกชนได้รับพระบรมราชานุญาตไปแล้วหากรัฐบาลประสงค์จะยึดรถไฟคืนก่อนสิ้นกำหนดอนุญาต มาตรา 103 และมาตรา 104 ก็ได้กำหนดให้สามารถทำได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็น เอกสิทธิของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือเอกชนคู่สัญญาที่สำคัญประการหนึ่ง นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของกรมรถไฟแผ่นดินในการกำกับดูแลรถไฟราษฎร์ทั้งหลาย โดยมีการกำหนดเงื่อนไขหน้าที่ และข้อจำกัดสิทธิของเอกชนผู้ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตไว้บางประการ เช่น การจัดหาซื้อที่ดินตามมาตรา 121 และมาตรา 122 การก่อสร้างตามมาตรา 124 และมาตรา 125

2.3) ทางหลวงและทางราษฎร์ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบทางหลวงและทางราษฎร์ให้มีความสัมพันธ์กัน โดยในมาตรา 156 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดหาซื้อที่ดินหรือที่เรียกว่าการเวนคืนเพื่อทำทางหลวง มาตรา 158 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาทางหลวงและอำนาจของรัฐในการดำเนินการต่อที่ดินริมทางหลวง ส่วนทางราษฎร์นั้น มาตรา 146 ได้บัญญัติให้กรมทางมีอำนาจที่จะรับเอาทางราษฎร์มาขึ้นอยู่ในกรมทางและสามารถยกขึ้นเป็นทางหลวงของแผ่นดินได้

อนึ่ง พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 ถือเป็นกฎหมายไทยฉบับแรก ๆ ที่มีการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาด โดยการเข้ามา

ของเอกชนนั้นไม่ได้เข้ามาด้วยวิธีการทำสัญญาเช่นในปัจจุบัน แต่เป็นการเข้ามาด้วยการได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งเมื่อเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการดังกล่าวก็จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่เป็นการให้ออกสิทธิแก่ฝ่ายปกครองเหนือเอกชนในกิจการที่ได้รับพระบรมราชานุญาตให้ดำเนินการอีกด้วย

3.2.2.2 พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2471 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้อีก 2 ครั้ง คือพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2499

1) วัตถุประสงค์ เนื่องจากการพาณิชย์และอุตสาหกรรมของประเทศได้พัฒนาไปมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมกิจการค้าขายทั้งหลายที่กระทบต่อความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชนเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของประชาชนให้เป็นที่เรียบร้อย

2) สาระสำคัญ กฎหมายดังกล่าวประกอบด้วยสาระสำคัญรวม 3 ส่วน คือ

2.1) การผูกขาดโดยรัฐ มาตรา 4 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคในประเทศไทย เว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานก่อน โดยต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485 ได้เปลี่ยนแปลงผู้มีหน้าที่อนุญาตจากพระมหากษัตริย์มาเป็นรัฐบาล

2.2) กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่ต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทาน มาตรา 5 ได้บัญญัติถึงประเภทของกิจการต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันซึ่งได้แก่ การรถไฟ รถราง ขุดคลอง เดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า และบรรดากิจการอื่นอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนซึ่งจะได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นคราวไป

2.3) กิจการอื่น ๆ ที่ต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทาน มาตรา 7 ได้บัญญัติให้การประกอบกิจการที่เกี่ยวกับการประกันภัย ธนาคาร เครดิทฟองชีเออร์ หรือกิจการอื่นที่มีสภาพคล้ายคลึงกัน จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานเสียก่อน ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 โดยเพิ่มเติมการประกอบกิจการประเภทคลังสินค้าเข้าไปด้วย เนื่องจากถือว่าเป็นกิจการค้าที่อาจกระทบต่อความปลอดภัยหรือความผาสุกของ



สาธารณชนได้ นอกจากนี้ มาตรา 6 ยังมีบทบัญญัติที่เป็นการให้อำนาจรัฐเหนือเอกชน โดยกำหนดไว้ว่าในการพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานนั้น รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนไว้ด้วยก็ได้

อนึ่ง พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่มีการให้คำนิยามของคำว่ากิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งในปัจจุบันกิจการทั้งหลายเหล่านี้เรียกว่าบริการสาธารณะ

3.2.2.3 พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมประทาน พุทธศักราช 2473 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2473 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

1) วัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้เอกชนสร้างและบำรุงทางหลวง

2) สาระสำคัญ สามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประการ กล่าวคือ

2.1) การผูกขาดโดยรัฐ มาตรา 4 ได้บัญญัติให้การสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงเป็นกิจการที่รัฐผูกขาด โดยเอกชนสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับสัมปทานจากรัฐบาลก่อน ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอสัมปทานต้องเป็นไปตามมาตรา 5 ถึงมาตรา 8

2.2) การได้มาซึ่งที่ดิน มาตรา 13 และมาตรา 14 ได้บัญญัติว่าหากผู้ได้รับสัมปทานมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนอื่นก็สามารถบังคับซื้อได้โดยกรมทางจะเป็นผู้จัดซื้อให้ซื้อ แต่ผู้รับสัมปทานต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งปวง และถ้าหากที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นของรัฐก็ให้ผู้รับสัมปทานเช่าจากรัฐตามระยะเวลาของสัมปทาน อนึ่ง เมื่อผู้รับสัมปทานเช่าหรือซื้อที่ดิน มาตรา 15 แห่งกฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ผู้รับสัมปทานมีสิทธิเฉพาะในการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อทำทางหลวงเท่านั้น โดยผู้รับสัมปทานไม่มีสิทธิในแร่ธาตุต่าง ๆ ในที่ดินหรือภายใต้พื้นดินนั้น รวมทั้งในผลประโยชน์แห่งป่าไม้หรือสัตว์ป่าด้วย

2.2) อำนาจรัฐ ในกรณีนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ

2.2.1) เอกสิทธิของรัฐ มาตรา 8 ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐบาลในการเพิกถอนสัมปทานก่อนสิ้นอายุสัมปทานได้ หากว่าผู้รับสัมปทานตกเป็นคนล้มละลาย หรือไม่บำรุงรักษาทาง หรือไม่ปฏิบัติตามความข้อใดที่กำหนดไว้ในสัมปทาน หรือที่จำเป็นต้องปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยของประชาชน ส่วนในมาตรา 9 และมาตรา 10 ได้บัญญัติถึงการยึดถือครอบครองทางหลวงสัมปทานก่อนสิ้นอายุสัมปทานไว้ว่า รัฐบาลสามารถทำได้ในเวลาและตามข้อความที่กำหนดไว้ในสัมปทาน แต่ถ้าหากสัมปทานมิได้มีข้อความให้ทำได้ รัฐบาลมีอำนาจเข้ายึดถือครอบครองทางหลวงได้ในเวลาใดเวลาหนึ่งภายหลังจาก 20 ปีนับตั้งแต่วันให้สัมปทาน

2.2.2) การควบคุม มาตรา 16 ถึงมาตรา 19 ได้บัญญัติให้กรมทางเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน โดยสามารถออกกฎข้อบังคับที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายหรือเพื่อให้อันตรายลดน้อยลงได้

2.2.3) การดูแลรักษาความปลอดภัยของประชาชน ผู้รับสัมปทานได้รับมอบอำนาจจากรัฐตามมาตรา 33 แห่งกฎหมายฉบับนี้ให้ทำการบอกกล่าวเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ริมทางหลวงว่าห้ามขุดหรือถมร่อง คู บ่อน้ำ สระ หรือหลุมใด ๆ ภายในระยะ 6 เมตรจากเชิงหรือขอบทางหลวง รวมทั้งให้ตัดราก กิ่ง หรือโค่นต้นไม้ หรือรื้อต้นไม้เป็นครั้งคราวเพื่อมิให้กีดขวางการจราจรหรือเป็นอันตรายต่อทางหลวง ซึ่งถ้าหากเจ้าของที่ดินไม่ปฏิบัติตามผู้รับสัมปทานจะต้องรายงานไปยังกรมทาง และเมื่อกรมทางไต่สวนแล้วก็มีอำนาจอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานจัดการเองได้ตามที่กรมทางเห็นว่าจำเป็น

พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช 2473 นอกจากจะเป็นการกำหนดเกณฑ์ในการให้เอกชนเข้ามารับสัมปทานแล้ว ยังได้บัญญัติถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีอยู่เหนือเอกชนคู่สัญญา ตลอดจนการมอบอำนาจรัฐบางประการให้แก่เอกชนคู่สัญญาซึ่งส่งผลทำให้เอกชนคู่สัญญามีอำนาจเหนือกว่าเอกชนอื่นได้ด้วย

3.2.2.4 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2515 โดยจอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ

1) วัตถุประสงค์ เนื่องจากกฎหมายควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการต่าง ๆ ที่เพิ่มมีขึ้นและมีลักษณะเป็นกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ประกอบกับการกำกับดูแลกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนยังไม่เป็นระบบ จึงต้องมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้

2) สาระสำคัญ แยกพิจารณาได้ 5 ประการ คือ

2.1) การผูกขาดโดยรัฐ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 4 บัญญัติให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยผู้ที่ประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อน ส่วนในข้อ 5 ยังได้บัญญัติให้รัฐมนตรีสามารถประกาศกำหนดกิจการบางอย่างให้เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตได้ โดยผู้ที่ประกอบกิจการนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อนจึงจะประกอบกิจการก็ได้

2.2) กำหนดให้กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเป็นกิจการที่จะต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทาน โดยกิจการเช่นว่านั้นมีอยู่ 9 ประเภท ได้แก่ การรถไฟ การรถราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซ โดยระบบเส้นท่อ ไปยังอาคารต่างๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือ

ผาสูกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ตามข้อ 3 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว

2.3) กำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาต ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 5 ได้บัญญัติว่าเมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ หรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ให้กิจการนั้นเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต กิจการเหล่านี้ได้แก่ การประกันภัย การคลังสินค้า การธนาคาร การออมสิน เครดิตฟองซิเอร์ การรับรองหรือรับซื้อตั๋วเงิน การจัดหาเงินลงทุนแล้วให้ผู้อื่นกู้หรือเอาเงินนั้นซื้อหรือซื้อลดซึ่งตั๋วเงินหรือตราสาร เปลี่ยนมืออื่นหรือตราสาร การเครดิต และการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารแสดงสิทธิในหนี้หรือทรัพย์สิน เช่น พันธบัตร หุ้น หุ้นกู้ หรือตราสารพาณิชย์ หรือการทำหน้าที่เป็นตัวแทน นายหน้า ผู้จัดการ หรือผู้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุนในตราสารดังกล่าว หรือการจัดให้มีตลาดหรือสถานที่อันเป็นศูนย์กลางการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนตราสารดังกล่าว

2.4) ข้อยกเว้น แม้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 จะกำหนดประเภทของกิจการที่จะต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานก่อนจึงจะดำเนินการจัดทำได้ ทั้งนี้ตามข้อ 3 และข้อ 5 แต่ในข้อ 6 ก็ได้บัญญัติยกเว้นกิจการที่ไม่ต้องขออนุญาตหรือสัมปทานก่อน ถ้าหากเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะให้สามารถประกอบกิจการเช่นว่านั้นได้อยู่แล้ว เช่น การประกอบกิจการรถไฟของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เป็นต้น

2.5) อำนาจรัฐ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 7 ได้บัญญัติให้การอนุญาตหรือให้สัมปทาน รัฐมนตรีอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสูกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้ โดยเงื่อนไขที่กำหนดไว้ นั้นรัฐมนตรีอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่จะต้องกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

3.2.2.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2535

1) ความเป็นมาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535<sup>17</sup>

ก่อนปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นปีที่กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐมีผลใช้บังคับ ถ้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีโครงการลงทุนจะต้อง

<sup>17</sup> กรมบัญชีกลาง. (2539). *แนวทางในการปฏิบัติงานตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535*. กรุงเทพฯ: สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. เอกสารโรเนียว, หน้า 1-3.

เสนอโครงการลงทุนดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2521 แต่ก็มี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินโครงการลงทุนบางโครงการแทนส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น โดยใช้วิธีการให้สัมปทาน ให้สิทธิ หรือร่วมลงทุน และถือว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจนั้นมิได้ลงทุนในโครงการดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด จึงไม่ต้องเสนอโครงการต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “สศช.”) และ ในกรณีเช่นนั้นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้อนุมัติการให้สัมปทาน สิทธิ หรือการร่วมลงทุนแต่เพียงผู้เดียวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชน หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของกิจการที่เป็น สาธารณูปโภค เช่น การรถไฟ การเดินอากาศ การประปา เป็นต้น มีอำนาจที่จะอนุมัติการให้สัมปทาน แก่เอกชนเพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค ดังนั้น โครงการเหล่านี้จึงไม่ผ่านการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรี และการกั้นกรองจากหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดูแลทางการเงินซึ่งทำให้การพิจารณา เป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติที่แน่นอน

ต่อมาสมัยรัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ในคราว ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2533 ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะให้การพิจารณาให้ เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ โครงการควรมีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่แน่นอน ไม่ใช่เป็นอำนาจ ของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงแต่เพียงผู้เดียว จึงได้มีมติให้กระทรวงการคลังร่วมกับ สศช. และ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบร่างระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการ ดำเนินการให้สัมปทานแก่เอกชน หรือการนำโครงการบริการพื้นฐานของรัฐไปให้เอกชนลงทุนตาม โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาต่อไป

ในการพิจารณาโครงการทางด่วนสายบางนา-ชลบุรี และโครงการส่วนต่อขยาย แนวทางด่วนชั้นที่ 2 สายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ ที่ประชุมคณะกรรมการกั้นกรองเรื่องเสนอรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 ได้มีมติเร่งรัดให้หน่วยงานทั้งสาม คือ กระทรวงการคลัง สศช. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบร่างระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในการดำเนินการให้สัมปทานแก่เอกชน และขอให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ครอบคลุมไปถึง เรื่องการตัดสินใจในการลงทุนด้วยการให้เอกชนรับสัมปทานหรือรัฐเป็นผู้ลงทุนเองนั้นฝ่ายใด จะสามารถดำเนินการประหยัดและได้รับผลดีมากกว่ากัน นอกจากนี้ ควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำ Terms of Reference ราคากลางมาตรฐานสำหรับเปรียบเทียบการ

คัดเลือกให้ชัดเจน รวมถึงให้เพิ่มผู้แทนสำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุดเข้าร่วมในการพิจารณาครั้งด้วย

ในคราวประชุมของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2534 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

ต่อมาในคราวประชุมของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ได้มีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2534 โดยมีการประกาศระเบียบนี้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 231 ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2534 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งระเบียบดังกล่าวจัดทำขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการร่วมงานหรือดำเนินการทุกชนิด เว้นแต่การให้สัมปทานปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรแร่แก่เอกชนที่มีใ้ได้อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบดังกล่าว

หลังจากนั้นสมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ... ที่กระทรวงการคลังเสนอและมอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) รับไปตรวจพิจารณาแล้วเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาในคราวประชุม ครั้งที่ 16/2535 เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2535 ได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2535

2) วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายกฎหมายฉบับดังกล่าว กล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาท

ขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์สำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ก็คือ การกำหนดถึงแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาให้สัมปทานของรัฐ หรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน สำหรับโครงการที่มีการลงทุนหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป และให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย ซึ่งแต่เดิมนั้นอำนาจในเรื่องเหล่านี้เป็นอำนาจของบุคคลคนเดียวหรือหน่วยงานเดียว หรือเป็นอำนาจของรัฐมนตรีและกฎหมายในขณะนั้นก็ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้แต่อย่างใดไม่

3) ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้มีขอบเขตการใช้บังคับแก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะในโครงการของรัฐที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปซึ่งจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้<sup>18</sup> และถึงแม้โครงการใดจะมีวงเงินไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาทคณะกรรมการอาจกำหนดให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ได้<sup>19</sup> แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับกับการที่รัฐให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่<sup>20</sup> ซึ่งการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐนั้นจะเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดก็ได้<sup>21</sup>

4) การรักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้<sup>22</sup>

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535. มาตรา 3. วรรคสอง.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535. มาตรา 11.

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535. มาตรา 3. วรรคสองตอนท้าย.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535. มาตรา 5.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535. มาตรา 4.

5) นิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของตน ยกเว้นการให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ดังนั้น จึงมีการกำหนดนิยามต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น มหาวิทยาลัยสุรนารี เป็นต้น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง รัฐวิสาหกิจตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนด ได้แก่ องค์การของรัฐ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายถึง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่น กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

“กระทรวงเจ้าสังกัดของส่วนราชการ” หมายถึง กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีส่วนราชการอยู่ในสังกัดตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

“กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ” หมายถึง

- กระทรวงการคลัง หรือกระทรวง หรือทบวง ที่ได้รับมอบอำนาจให้ใช้สิทธิเป็นผู้ถือหุ้นแทนกระทรวงการคลังในกรณีที่เป็นบริษัทจำกัด

- กระทรวงหรือทบวง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการเป็นผู้รักษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในกรณีที่ไม่เป็นบริษัทจำกัด

“กระทรวงเจ้าสังกัดของราชการส่วนท้องถิ่น” หมายถึง กระทรวงมหาดไทย

“กิจการของรัฐ” หมายถึง

- กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยเดียวหรือหลายหน่วยรวมกัน มีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย

- กิจการที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

- กิจการที่ต้องใช้ทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยเดียวหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายถึง การลงทุนในกิจการของรัฐที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายถึง การร่วมลงทุนกับเอกชน ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม หรือการมอบให้เอกชนลงทุนฝ่ายเดียวโดยวิธีการอนุญาต การให้สัมปทาน หรือการให้สิทธิไม่ว่าใน ลักษณะใด ยกเว้นกรณีการให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม และการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่

“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมงานหรือ ดำเนินการตามมาตรา 13

6) ขั้นตอนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ 3 ขั้นตอน คือ การ เสนอโครงการ การดำเนินโครงการ และการกำกับดูแลและติดตามผล

#### 6.1) ขั้นตอนการเสนอโครงการ

การเสนอโครงการเป็นขั้นตอนแรกที่จะต้องพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ที่จะให้เอกชนดำเนินการหรือไม่ อย่างไร โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องศึกษาวิเคราะห์โครงการในรายละเอียดก่อน สำหรับ โครงการใหญ่ที่มีผลกระทบสูง ต่อประเทศและเป็นงานที่ต้องใช้เทคนิคสูงหรือเทคนิคใหม่ ควรมีที่ปรึกษามาช่วยหน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการด้วย รวมถึงต้องมีการกำหนดขั้นตอนการกั้นกรองโครงการ โดยหน่วยงานที่มีความชำนาญหรือที่มีส่วนได้เสีย คือ สศช. ในฐานะผู้ดูแลการลงทุนของรัฐ และกระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลทรัพย์สินของแผ่นดิน

รายละเอียดของขั้นตอนการเสนอโครงการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

6.1.1) หากหน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งหมายถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการ ต้องการจะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใดที่มีมูลค่าหรือทรัพย์สินเกิน 1,000 ล้านบาทขึ้นไป (หรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา) หน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นจะต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามประเด็นที่ สศช. กำหนดไว้ต่อกระทรวงเจ้าสังกัด แต่ถ้าหากโครงการดังกล่าวมีมูลค่าการลงทุนหรือทรัพย์สินเกิน 5,000 ล้านบาทขึ้นไป หน่วยงานเจ้าของโครงการยังต้องจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษาและจัดทำรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเป็นเอกเทศเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของกระทรวงเจ้าสังกัดด้วย โดยประเด็นที่ต้องทำการศึกษาวิเคราะห์นั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศของ สศช. ดังนี้



- ความสอดคล้องของโครงการกับแผนพัฒนาประเทศและนโยบาย  
รัฐบาล
- ผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ  
โดยรวม
- ความสอดคล้องของโครงการกับโครงการอื่นทั้งสาขาเดียวกัน  
และสาขาอื่น
- ความพร้อมของหน่วยงานทั้งด้านบุคลากรและกฎระเบียบที่  
เกี่ยวข้อง
- ความเหมาะสมของโครงการเบื้องต้นในด้านสถานที่ตั้ง ระบบบริการ  
พื้นฐาน ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ความเหมาะสมทางเทคนิค ความเหมาะสมด้านการเงิน และ  
ผลประโยชน์ตอบแทนที่รัฐจะได้รับ

- ผลกระทบของโครงการที่มีต่อสิ่งแวดล้อม สาธารณชน การเมือง  
ความมั่นคงของประเทศ การดำเนินงานของเจ้าของโครงการ และกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ

- เหตุผลและความจำเป็นที่ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ ทางเลือกและ  
รูปแบบการร่วมดำเนินการ รวมถึงเงื่อนไขของเอกชนที่ต้องการให้รัฐดำเนินการให้ เช่น การจัดหา  
ที่ดิน การขอรับการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

6.1.2) สำหรับโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนเกิน 5,000 ล้านบาท ซึ่ง  
พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ต้องมีการจ้างที่ปรึกษามาช่วยให้คำปรึกษานั้น การว่าจ้างที่ปรึกษา  
จะต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลังที่กำหนดคุณสมบัติไว้ ดังนี้

- ที่ปรึกษาต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเอกชนที่ยื่นข้อเสนอขอเข้า  
ร่วมงานโดยตรงและทางอ้อม

- ที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานผลการศึกษาดำเนินการที่ สศช. กำหนด  
เป็นเอกเทศ เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจของรัฐบาล

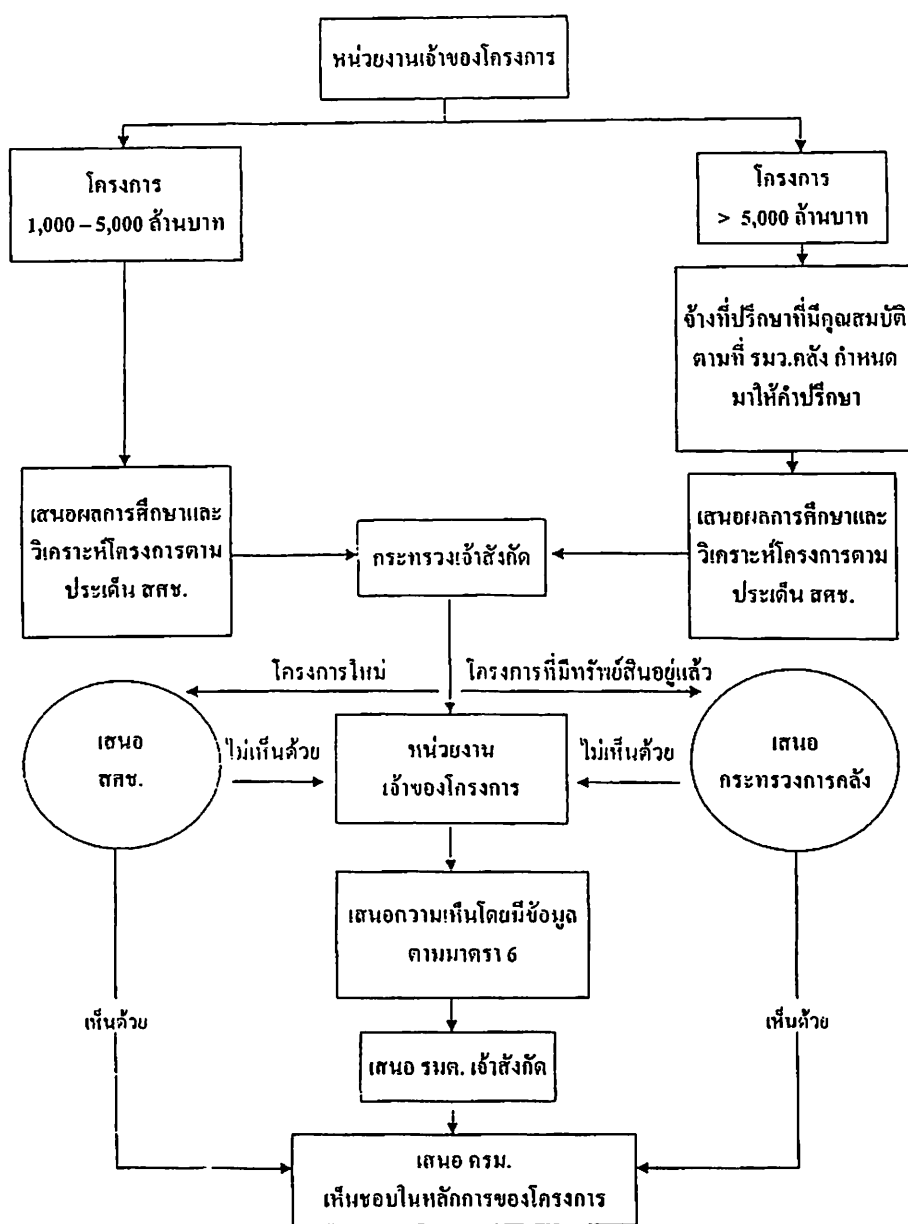
- ที่ปรึกษาจะต้องมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์มาแล้ว  
อย่างน้อย 3 ปี

- กรณีที่ปรึกษาเป็นคณะบุคคลหรือบุคคลจากต่างประเทศ ให้มีที่  
ปรึกษาคนไทยเข้าร่วมไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของจำนวนคน/เดือน ของงานที่ปรึกษาทั้งหมด

6.1.3) เมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนข้างต้นแล้วให้หน่วยงานเจ้าของ  
โครงการเสนอเรื่องให้กระทรวงเจ้าสังกัด และให้กระทรวงเจ้าสังกัดเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์  
แก่ส่วนราชการ 2 แห่ง ตามกรณีดังต่อไปนี้

- เสนอให้ สศช. พิจารณา หากว่าโครงการที่เสนอเป็นโครงการใหม่
- เสนอให้กระทรวงการคลังพิจารณา หากว่าโครงการที่เสนอเป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว

6.1.4) สศช. หรือ กระทรวงการคลังจะพิจารณาตามกรณี หากเห็นด้วยก็จะนำโครงการดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการโดยตรง หากไม่เห็นด้วยก็จะแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ ซึ่งถ้าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ สศช. หรือกระทรวงการคลัง ก็ให้จัดทำความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร แต่ควรอยู่ในกรอบตามประกาศของ สศช. เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเข้าสังกัด ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงเข้าสังกัดจะนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตัดสินใจ อนึ่ง ในการพิจารณาของ สศช. หรือกระทรวงการคลังนั้นทั้งสองหน่วยงานจะต้องพิจารณาโครงการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันที่ได้รับโครงการ ซึ่งถ้าหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวจะถือว่าหน่วยงานทั้งสองเห็นชอบแล้ว



ภาพประกอบที่ 2 ขั้นตอนการเสนอโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

## 6.2) ขั้นตอนการดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการเป็นขั้นตอนที่กำหนดให้มีหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาให้คำแนะนำในการดำเนินโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยมีการกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการกลางจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำหน้าที่ดูแลขั้นตอนการดำเนินการคัดเลือกภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมงานหรือดำเนินกิจการของรัฐ แล้วจึงจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแทนที่จะมอบให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับก่อน ๆ

รายละเอียดของขั้นตอนการดำเนินโครงการได้กำหนดไว้ในมาตรา 12 ถึงมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

6.2.1) คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาโครงการที่เสนอ และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบในหลักการให้เอกชนดำเนินการแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดขั้นตอนไว้

6.2.2) หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน (ในกรณีที่กรมเป็นเจ้าของโครงการ ให้แต่งตั้งข้าราชการประจำของกรมนั้น ๆ เป็นประธาน หากในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของโครงการ ให้แต่งตั้งพนักงานของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเป็นประธาน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทน สศช. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีก 2 กระทรวง (กระทรวงละหนึ่งคน) ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน และผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นกรรมการและเลขานุการ

6.2.3) คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงาน ร่างขอบเขตโครงการ (Terms of Reference หรือที่เรียกว่า TOR) และเงื่อนไขสำคัญอื่น ๆ ที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ กำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ รวมถึงการเจรจาต่อรองและดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามความเห็นสมควร

6.2.4) โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะเป็นผู้ร่างประกาศเชิญชวนเอกสารต่าง ๆ ร่างขอบเขตโครงการ และเงื่อนไขสำคัญอื่น ๆ ที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือ

ดำเนินการ<sup>23</sup> เสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา 13 พิจารณา ส่วนรายละเอียดของการจัดทำและสาระสำคัญที่ต้องมีในร่างขอบเขตโครงการต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงการคลัง (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 อาจสรุปได้ คือ

- ประกาศเชิญชวนเอกชนอย่างน้อยต้องมีการสรุปสาระสำคัญของขอบเขตโครงการ (ความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบข่ายของงาน และระยะเวลาที่เอกชนต้องปฏิบัติตามโครงการ) สาระสำคัญเกี่ยวกับผู้ยื่นข้อเสนอ คุณสมบัติทางด้านเทคนิค การเงิน ประสิทธิภาพ และผลงานการทำงานของเอกชนรายนั้น ๆ ราคาเอกสารประกอบการจัดทำข้อเสนอ สถานที่ ระยะเวลาที่เปิดขายเอกสารและเปิด-ปิดการรับซอง หลักประกันซอง หลักเกณฑ์ในการพิจารณา (ระบุนิติกรรมและหลักเกณฑ์ในการตัดสินให้ชัดเจน) รวมถึงการสงวนสิทธิที่จะยกเลิกประกาศเชิญชวนโดยไม่คัดเลือกใครเลย หรือไม่คัดเลือกผู้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด

- เอกสารประกอบการจัดทำข้อเสนอต้องกำหนดให้เอกชนเสนอรายละเอียดอย่างน้อยประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการ ผู้ยื่นข้อเสนอการรับประกันการดำเนินงาน (กรณีที่โครงการนั้นต้องมีการจัดตั้งบริษัทใหม่) แผนทางธุรกิจที่เป็นข้อเสนอทางการเงิน รายละเอียดแผนการดำเนินงานและผลประโยชน์ที่เสนอให้แก่รัฐ ทั้งในรูปตัวเงินและผลประโยชน์อื่น ๆ รวมถึงเงื่อนไขสำคัญในการเข้าร่วมงาน

อนึ่ง หากเป็นโครงการที่มีมูลค่าเกิน 5,000 ล้านบาท ในการร่างประกาศเชิญชวน ขอบเขตโครงการและเงื่อนไขสัญญานั้น หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจ้างบริษัทที่ปรึกษามาเป็นผู้ดำเนินการพร้อมทั้งจัดทำความเห็นในการประเมินผลการคัดเลือกเอกชนเข้า

<sup>23</sup> คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 (ได้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2547 เรื่องการทำสัญญาสัมปทานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน) โดยมีมติให้สัญญาทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนในไทยหรือต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางการปกครองหรือไม่ ไม่ควรเขียนผูกมัดในสัญญาให้มอบข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด แต่หากมีปัญหาหรือความจำเป็นหรือเป็นข้อเรียกร้องของคู่สัญญาอีกฝ่ายที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นราย ๆ ไป

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 เพื่อกำหนดข้อห้ามในการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวจะทำลายความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีต่อระบบกฎหมายและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย และยังเป็นการทำลายบรรยากาศในการลงทุนของประเทศไทยในระยะยาว รวมทั้งจะทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบไม่อาจแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านที่สามารถให้หลักประกันในการลงทุนที่ดีกว่าประเทศไทย (สำนักงานศาลยุติธรรม. (2552). ข้อสังเกตต่อ (ร่าง) พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่...) พ.ศ. .... *วารสารอนุญาโตตุลาการ*, 4, หน้า 1-5.)

ร่วมงานหรือดำเนินการ เนื่องจากถือว่าโครงการที่มีมูลค่าเกิน 5,000 ล้านบาทเป็นโครงการใหญ่ซึ่งจะมีผลกระทบต่อส่วนรวมมาก

6.2.5) การออกประกาศเชิญชวนต้องกระทำโดยเปิดเผย มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชน รวมทั้งต้องดำเนินการก่อนวันเปิดรับซองข้อเสนอไม่น้อยกว่า 90 วัน หากจำเป็นต้องพิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เข้าร่วมงานให้คณะกรรมการตามมาตรา 13 ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงการคลัง

6.2.6) เมื่อได้รับซองเอกสารข้อเสนอแล้ว ให้คณะกรรมการตามมาตรา 13 ดำเนินการ ดังนี้

- เปิดซองเอกสารข้อเสนอโดยเปิดเผยต่อหน้าผู้ยื่นข้อเสนอ
- ตรวจสอบหลักประกันของ
- ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอและเอกสารต่าง ๆ
- พิจารณาประเมินข้อเสนอ (คณะกรรมการสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ แต่เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เสนอไว้ไม่ได้)

- เปรียบเทียบในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของประเทศ

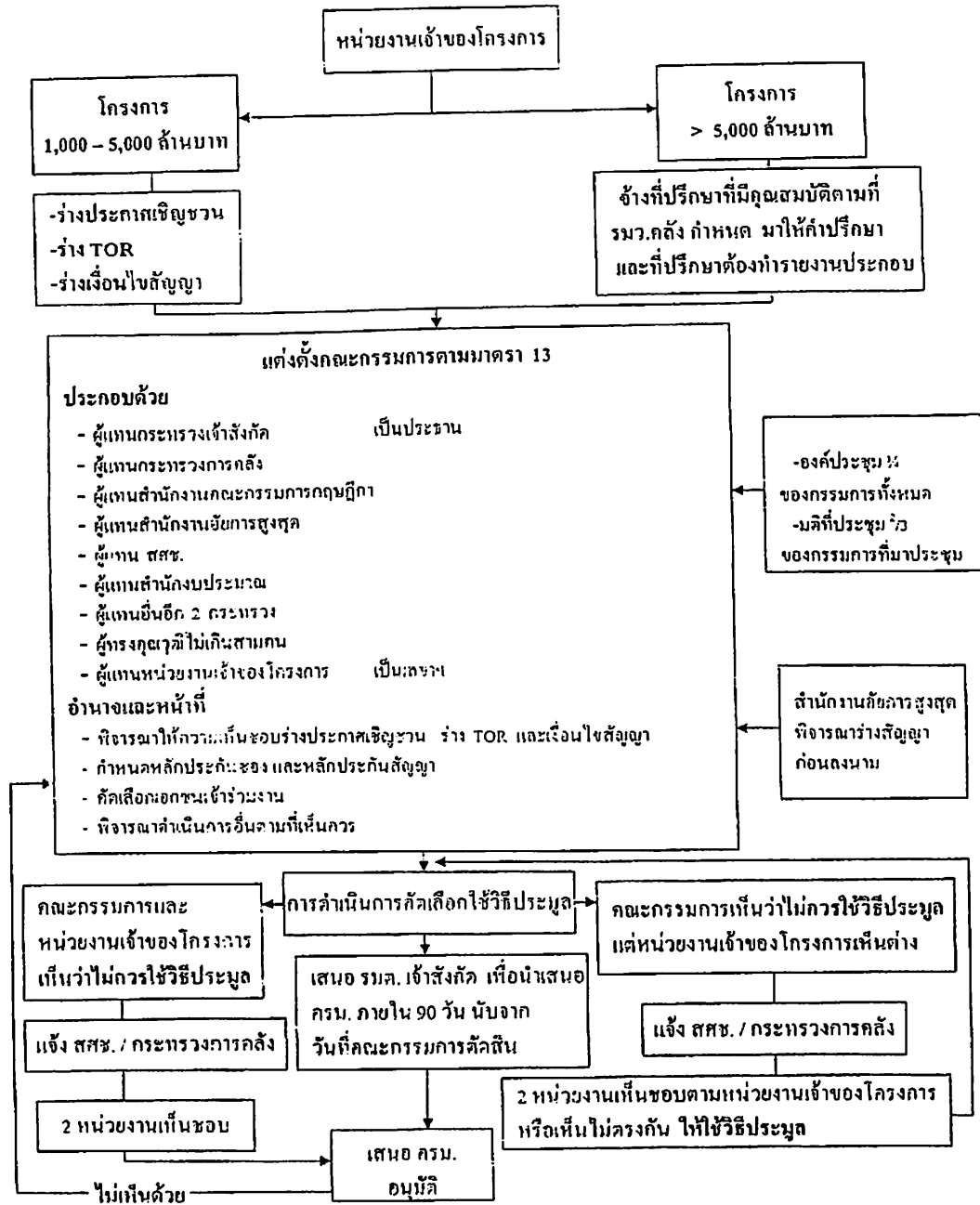
6.2.7) ในการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงาน หากคณะกรรมการตามมาตรา 13 เห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล และหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นด้วย ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงาน สศช. และกระทรวงการคลัง เพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการตามมาตรา 13 คือ เห็นว่าควรใช้วิธีการประมูลให้ทำบันทึกความเห็นเสนอ สศช. และกระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณา หาก สศช. และกระทรวงการคลังมีความเห็นพ้องกัน คือ เห็นด้วยกับการไม่ประมูล ก็ให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยไม่ขึ้นประมูล แต่ถ้า สศช. และกระทรวงการคลังมีความเห็นแย้งกัน ก็ให้ใช้วิธีการคัดเลือกโดยการประมูลอย่างเดียว

6.2.8) ให้คณะกรรมการตามมาตรา 13 นำผลการคัดเลือกผลการเจรจาพร้อมเหตุผลและเอกสารทั้งหมดเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณา โดยต้องเสนอภายใน 90 วันนับจากวันที่คณะกรรมการตามมาตรา 13 มีมติตัดสิน

6.2.9) ถ้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป แต่ถ้าหากไม่อนุมัติให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการตามมาตรา 13 เพื่อพิจารณาทบทวนตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีแล้วจึงนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีชี้ขาดอีกครั้ง

6.2.10) สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องตรวจร่างสัญญาเข้าร่วมงานกับเอกชนก่อนมีการลงนามในสัญญา



ภาพประกอบที่ 3 ขั้นตอนการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

### 6.3) ขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผล

การกำกับดูแลและติดตามผล กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการกำกับดูแลโครงการที่ได้ทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการไปแล้ว รวมทั้งการควบคุมให้เอกชนดำเนินโครงการให้บริการ การจ่ายผลประโยชน์แก่รัฐและภาระต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในสัญญาให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

รายละเอียดของขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผลได้กำหนดไว้ในมาตรา 22 ถึงมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

6.3.1) เมื่อมีการลงนามในสัญญาเรียบร้อยแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้น หรือที่เรียกว่าคณะกรรมการตามมาตรา 22 ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทน สศช. ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมงาน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างละหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกิน 3 คน (รวมกันแล้วคณะกรรมการชุดนี้ต้องมีไม่เกิน 9 คน)

6.3.2) คณะกรรมการประสานงาน (คณะกรรมการตามมาตรา 22) จะมีหน้าที่ในการติดตามกำกับดูแลให้มีการก่อสร้างโครงการ บริหารโครงการจนหมดอายุสัญญาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา รวมทั้งต้องรายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดทราบ (โดยต้องรายงานไม่เกิน 6 เดือนต่อครั้ง) นอกจากนี้ หากปรากฏว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือเอกชนที่ดำเนินงานไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อผูกพันตามสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้ว ให้ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการประสานงานทำรายงานเสนอต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป



หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้ง  
“คณะกรรมการประสานงาน”

ประกอบด้วย

- ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ ประธาน
- ผู้แทนกระทรวงการคลัง 1 คน
- ผู้แทน ศสช. 1 คน
- ผู้แทนหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการ 1 คน
- ผู้แทนเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการ 1 คน
- ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด 1 คน
- ผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นควรอีกไม่เกิน 3 คน

มีหน้าที่ :-

- ติดตาม กำกับ ดูแล ให้มีการดำเนินงานตามสัญญา
- รายงานความก้าวหน้าต่อ รรท.เจ้าสังกัด ตามระยะเวลา  
ที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 6 เดือนต่อ 1 ครั้ง

หมายเหตุ :-

- 1) หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ให้ความสำคัญ ให้ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการประสานงาน รายงาน รรท.จนถึง เพื่อเสนอ กรม.
- 2) โครงการใดที่ไอเอกชนทำไปแล้วในขั้นตอนนี้ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ การดำเนินการในขั้นตอนนี้ไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ภาพประกอบที่ 4 ขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535