



ที่ นร ๑๑๑๕ / ๒๖๕

สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๙๖๒ ถนนกรุงเกษม กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐
๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๖๐๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๑

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานฯ พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอเป็นการปรับปรุงและยกเลิกพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของรัฐเพิ่มขึ้นตามนโยบายรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกิจการที่จะส่งเสริมให้มีการให้เอกชนร่วมลงทุนในระยะต่อไปจะเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของรัฐในกิจการเชิงสังคม ทำให้จำเป็นต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ อยู่บนพื้นฐานของหลักประสิทธิภาพและความสมดุลของบทบาทระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมจากการส่งเสริมให้เอกชนร่วมลงทุน ดังนั้น การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการคงกรอบหลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ในขณะที่จากการพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่าในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในครั้งนี้นี้ยังขาดความชัดเจนในกรอบหลักการที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ หลักการสำคัญของการส่งเสริมการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนฯ ที่สำคัญ มาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในครั้งนี้เป็นการกำหนดขั้นตอนและวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมให้เอกชนร่วมลงทุน โดยไม่ได้กำหนดหลักการที่ใช้ในการส่งเสริมให้เอกชนร่วมลงทุนเช่นเดียวกับที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการดำเนินการของรัฐบาล การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการระดับนโยบายและหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้การขับเคลื่อนการส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จากการพิจารณาพบว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในครั้งนี้ได้มีการปรับลดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการระดับนโยบาย (มาตรา ๑๙) และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (มาตรา ๒๐) ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบกฎหมายฉบับนี้โดยตรงที่สำคัญได้แก่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การกลั่นกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการระดับนโยบายตั้งแต่ในขั้นการจัดทำโครงการ(มาตรา ๓๑) การคัดเลือกเอกชน (มาตรา ๓๙) การแก้ไขสัญญา (มาตรา ๔๔) การกำหนดรูปแบบการให้เอกชนภายหลังสิ้นสุดอายุสัญญาร่วมลงทุน (มาตรา ๔๕) และการกำกับดูแลให้หน่วยงานดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการส่งเสริมให้โครงการที่สมควรให้เอกชนร่วมลงทุน

๑.๓ การกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ที่เหมาะสมและมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกกระบวนการตัดสินใจ เพื่อให้การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ เป็นไปอย่างรอบคอบและอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน อีกทั้งยังมีการปรับลดขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่สำคัญได้แก่ หมวด ๕ การจัดทำโครงการ (มาตรา ๓๑ - ๓๕) กำหนดให้อาจมีการแต่งตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นคณะทำงานในขั้นการศึกษาและจัดทำรายงานการวิเคราะห์โครงการฯ และกำหนดให้มีความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรายงานการวิเคราะห์โครงการฯ โดยที่ไม่ได้กำหนดให้มีความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการในระดับนโยบาย ซึ่งที่ผ่านมาในทางปฏิบัติในขั้นการศึกษาความเหมาะสมของโครงการนั้น บางกรณีหน่วยงานเจ้าของโครงการอาจจะไม่ได้นำความเห็นหรือข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาดำเนินการ ทำให้การดำเนินโครงการอาจจะประสบปัญหาตั้งแต่ในขั้นเริ่มดำเนินโครงการ การให้อำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือก (มาตรา ๓๙) และแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน (มาตรา ๔๔) รวมทั้งการพิจารณากำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดลง (มาตรา ๔๕) โดยที่ไม่ได้กำหนดให้มีความเห็นของ สคร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา

๒. สำนักงานฯ มีประเด็นข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนตามขั้นตอนต่อไป ดังนี้

๒.๑ บทนิยาม (มาตรา ๔) จำเป็นต้องกำหนดบทนิยามของ “แผนพัฒนา” “แผนพัฒนาการร่วมลงทุน” “กิจการส่งเสริม” ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดทำแผนพัฒนาที่มุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเป็นสำคัญ เพื่อลดปัญหาในขั้นการบังคับใช้กฎหมายในระยะต่อไปสำหรับการกำหนดประเภทกิจการส่งเสริมนั้น เห็นควรให้กำหนดเป็นกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในขั้นปฏิบัติ และควรพิจารณาให้มีความครอบคลุมถึงบริการสาธารณะของรัฐโดยเฉพาะกิจการที่มีความสำคัญตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะที่ไม่ใช่ระบบราง ศิลปะและวัฒนธรรม และสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิต

๒.๒ หมวด ๒ แผนพัฒนาโครงการของประเทศตามมาตรา ๙ กำหนดให้ สศช. มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาซึ่งเป็นรายการโครงการที่รัฐประสงค์จะดำเนินการและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้น จากการพิจารณาเห็นว่า “แผนพัฒนา” ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ปัจจุบันกระทรวงต่างๆ ได้มีการจัดทำแนวทางพัฒนาโครงการระดับสาขาแล้ว เช่น กระทรวงคมนาคม มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕ เป็นต้น ดังนั้น “แผนพัฒนา” ที่กำหนดไว้ใน

กฎหมาย จึงควรเป็นแผนเฉพาะด้านที่รวบรวมความต้องการลงทุนของสาขาต่างๆ ที่มุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนและวินัยการเงินการคลังเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นบทบาทและภารกิจหลักของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ การจัดทำแผนพัฒนาดังกล่าว จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกลไกการขับเคลื่อนแผนที่มีความชัดเจนและเหมาะสม ดังนั้น จึงเห็นควรให้ สคร. ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้จัดทำ “แผนพัฒนา” เสนอคณะกรรมการระดับนโยบายพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอน ทั้งนี้ สำนักงานฯ สามารถให้ความร่วมมือในการสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของรัฐที่ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อประกอบการดำเนินการจัดทำ “แผนพัฒนา” ตามมาตรา ๙ ต่อไป

๒.๓ การกำหนดให้ความเห็นของผู้แทนของแต่ละหน่วยงานมีผลผูกพันเช่นเดียวกับความเห็นของหน่วยงานของรัฐในขั้นการจัดทำโครงการ (มาตรา ๓๑) การคัดเลือกโครงการ (มาตรา ๓๘) และการกำกับดูแลโครงการ (มาตรา ๔๒) อาจจะทำให้ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นของผู้แทนของหน่วยงานรัฐดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน เนื่องจากจำเป็นต้องจัดทำประเด็นเพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการเสนอความเห็นในที่ประชุมทุกครั้งและในกรณีที่มีเรื่องหารือเพิ่มเติมจากเอกสารประกอบการประชุมดังกล่าวจะทำให้ผู้แทนไม่สามารถให้ความเห็นได้

๒.๔ การกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเข้าดำเนินการโครงการร่วมลงทุนหรือมอบให้ผู้อื่นเข้าดำเนินโครงการร่วมลงทุนเป็นระยะเวลาชั่วคราวโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๔๖ (๑) ควรพิจารณากำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรบุคคลหรือสินทรัพย์ของเอกชนในการดำเนินโครงการเป็นระยะเวลาชั่วคราว เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้อย่างต่อเนื่อง

๒.๕ การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนหมุนเวียน (มาตรา ๒๔ – ๓๐) นั้น หากการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวไม่ขัดกับหลักการการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ การนำเงินกองทุนไปใช้จ่ายได้ควรเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเท่านั้น ไม่ควรนำไปใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนภารกิจปกติของหน่วยงาน

๒.๖ มาตรา ๔๔ วรรคสอง ที่กำหนดให้กรณีที่มีการแก้ไขสัญญาร่วมทุนที่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบแตกต่างจากหลักการของโครงการร่วมลงทุนที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุนไว้ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น เห็นควรให้มีการกำหนดให้การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุนควรจัดทำเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีการกำหนดขอบเขตของความแตกต่างจากหลักการของโครงการฯ ที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการทั้งในด้านประสิทธิภาพและภาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการกิจการสาธารณะของรัฐ

๒.๗ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในครั้งนี้อย่างนี้ ไม่ได้กำหนดให้มีแนวทางการดำเนินโครงการใดที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ แต่ไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องหรือครบถ้วนและไม่มี การดำเนินกระบวนการระบับข้อพิพาทตามสัญญาที่ชัดเจนเช่นเดียวกับมาตรา ๗๒ ของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ทำให้ในกรณีที่เกิดปัญหาดังกล่าวอาจทำให้การดำเนินโครงการฯ สิ้นสุดลงและมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการกิจการสาธารณะของรัฐ

๓. การปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดให้มีการรับฟังข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. จากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการต่างๆ ตามกฎหมาย รวมทั้งคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นไปอย่างรอบคอบและสามารถปฏิบัติได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรเมธี วิมลศิริ)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ
โทร. ๐ ๒๒๘๒ ๙๑๖๐
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๘๖๐
Email: Soontraluck@nesdb.go.th