

## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงระบบของการจัดบริการสาธารณสุขระดับชาติในประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส ทั้งในแง่ความเป็นมา หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณสุขระดับชาติกับระดับท้องถิ่น รูปแบบ วิธีการบริหารจัดการ และการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ รวมทั้งยังได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาของการจัดทำบริการสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อหาข้อสรุปที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยมุ่งที่จะเสนอแนะให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติที่มีอยู่ต่อไป

#### 7.1 บทสรุป

คณะผู้วิจัยขอทำการสรุปผลการศึกษาวิจัยทั้งหมดโดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 7.1.1 การจัดการและการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณสุข

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงหลักการทางทฤษฎีของการจัดการและการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณสุข ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ การกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กับภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณสุขเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

สำหรับภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ ฝ่ายปกครอง ศาล และทหาร ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย (pouvoir de police) ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสมีการจำแนกอำนาจประเภทนี้ออกเป็น 2 ประเภท คือ อำนาจของตำรวจทางปกครอง (police administrative) และอำนาจของตำรวจทางยุติธรรมหรือตำรวจทางคดี (police judiciaire) คณะผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษารายละเอียดภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 เรื่องคือ ตำรวจทางปกครอง ตำรวจทางยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมและทหารตามลำดับ

(1) ตำรวจทางปกครอง (police administrative) เป็นภารกิจประเภทหนึ่งของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อป้องกัน (préventif) การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เป็นการรบกวนหรือส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (l'ordre

public) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตำรวจทางปกครองคือการที่ฝ่ายปกครองเข้าไป “แทรกแซง” ความเป็นไปของสังคมเพื่อจัดระเบียบและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(2) **ตำรวจทางยุติธรรม (police judiciaire)** คือ อำนาจหน้าที่ วิธีการและปฏิบัติการเพื่อการจับกุมและนำตัวผู้กระทำความผิดกฎหมายมาลงโทษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจ “ปราบปราม” (répressive) หรือ “ระงับ” ความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้น ซึ่งแตกต่างจากอำนาจของตำรวจทางปกครอง (police administrative) ที่เป็นอำนาจปฏิบัติการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดกฎหมาย

(3) **กระบวนการยุติธรรม** เป็นภารกิจพื้นฐานอีกประการหนึ่งของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กล่าวคือกระบวนการยุติธรรมเป็นภารกิจที่รัฐต้องเป็นผู้จัดทำกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น มีความสำคัญต่อเอกภาพของรัฐและต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศ กระบวนการยุติธรรม หมายถึง กลไกและกระบวนการที่รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมความประพฤติและจัดการแก้ไขหรือระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อสร้างความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(4) **ทหาร** เป็นภารกิจอีกประการหนึ่งของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งบูรณภาพของดินแดน เอกราชและอธิปไตยของชาติ ดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทหารเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษและอำนาจพิเศษในการจัดทำ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

นอกจากภารกิจของรัฐในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อันได้แก่ ตำรวจทางปกครอง ตำรวจทางยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมและทหารซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำเองดังที่ได้กล่าวไปแล้ว รัฐยังมีภารกิจอีกประเภทหนึ่งคือ **การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน** ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐจะเป็นผู้จัดทำเองเช่นกัน แต่ภารกิจประเภทหลังนี้รัฐอาจมอบหมายให้องค์กรอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำได้เนื่องจากเป็นภารกิจเกี่ยวกับด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในประเทศฝรั่งเศส ความหมายของบริการสาธารณะอาจพิจารณาได้จากสภาพของกิจการที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ โดยค่านึงว่า กิจกรรมนั้นต้องจัดทำขึ้นโดยฝ่ายปกครองที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และยังหมายความรวมถึงกรณีที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมอบกิจกรรมของตนบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย ข้อควรพิจารณาอีกประการหนึ่งในการให้ความหมายของบริการสาธารณะตามหลักการของประเทศฝรั่งเศสคือ กิจกรรมอันเรียกว่าเป็นบริการสาธารณะนั้นต้องปรากฏเสมอด้วยว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในปัจจุบัน ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ค่อนข้างชัดเจนขึ้นเพราะศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับบริการสาธารณะเอาไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้เราสามารถเข้าใจได้ว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ

สำหรับประเทศไทยนั้น การให้ความหมายของบริการสาธารณะอาจพิจารณาได้จากการแบ่งภารกิจของรัฐที่พึงจัดทำให้แก่ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยสามารถแบ่งภารกิจของรัฐออกเป็นสองประเภทคือ ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง จากอิทธิพลของข้อความคิดดังกล่าว ประกอบกับมีผู้พยายามให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะไว้หลาย ๆ รูปแบบจึงพอสรุปได้ว่าการให้ความหมายของบริการสาธารณะของศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล เป็นการให้ความหมายและคำจำกัดความของบริการสาธารณะที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับแนวคิดการแบ่งภารกิจของรัฐดังกล่าวข้างต้นมากที่สุด โดยศาสตราจารย์ ดร.ประยูรฯ ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า “บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”<sup>309</sup> ความหมายดังกล่าวสามารถอธิบายขยายความได้ว่า การให้บริการสาธารณะหลักเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งรัฐกระทำการโดยฝ่ายปกครองกล่าวคือ เป็นองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการนั้น รัฐไม่จำเป็นต้องลงมือกระทำเอง รัฐอาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้โดยรัฐมอบอำนาจให้โดยกฎหมายหรือโดยสัญญา แต่กิจกรรมดังกล่าวต้องอยู่ในการควบคุมของรัฐด้วยตามหลักนิติรัฐ เหตุที่ต้องให้ฝ่ายปกครองผู้กระทำการแทนรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนเพราะการจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะที่กระทบต่อคนส่วนใหญ่ ดังนั้นเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นได้ รัฐจึงต้องเข้าควบคุมดูแลกิจการเช่นว่านี้อยู่เสมอ

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการแบ่งบริการสาธารณะออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (les services publics administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (les services publics industriels et commerciaux)

(1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน บริการสาธารณะทาง

<sup>309</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108.

ปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำให้ประชาชน โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่ เรียกว่าบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยหลักดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Société commerciale de l'Ouest africain หรือที่เรียกกันจนติดปากว่า คดี Bac d'Eloka ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1921 คดีนี้มีข้อเท็จจริงอยู่ว่า ในประเทศ Ivory Coast ซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสนั้น ฝ่ายปกครองของประเทศดังกล่าวได้จัดให้มีบริการเรือขนส่งบรรทุกสิ่งของและผู้โดยสารข้ามฟาก ต่อมาเรือข้ามฟากลำหนึ่งชื่อ Bac d' Eloka ได้จมลง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของบริษัทเอกชนรายหนึ่ง บริษัทจึงได้ยื่นฟ้องฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการเรือข้ามฟากต่อศาลยุติธรรม แต่ฝ่ายปกครองโต้แย้งว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ ดังนั้นจึงควรอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมาเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลคดีขัดกันเพื่อพิจารณาว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลใด ศาลคดีขัดกันจึงได้พิจารณาว่า การที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้น มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป ดังนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ เป็นกิจการที่รัฐจัดทำแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน

กฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะได้ถูกสร้างขึ้นมาให้มีส่วนคล้ายกับหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานะภาพของบริการสาธารณะนั้น กฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือหลักว่าด้วยความเสมอภาค (le principe d'égalité) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (le principe de continuité) และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (le principe d'adaptation หรือ le principe de mutabilité)

สำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศสนั้น บริการสาธารณะส่วนใหญ่แล้วรัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำโดยใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น

เต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 1982 รัฐได้มอบการจัดทำบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และนอกจากนี้ ในระยะหลัง ๆ เมื่อบริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วรัฐไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการ “มอบ” บริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำ และรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ทำ หรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 ส่วนกลางก็ได้มอบบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

(1) **บริการสาธารณะระดับชาติ (les services publics nationaux)** ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำอัน ได้แก่กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม บริการสาธารณะทางการรักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณะทางการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะทางด้านสังคม บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม และบริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว

(2) **บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (les services publics locaux)** มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศสและที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะบริหารงานของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะก็เป็นเรื่องที่ต้องมีกฎหมายกำหนดเช่นกัน ดังนั้น ในระยะเวลาที่ผ่านมาจึงมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นจะได้แก่บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภทคือ **บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมีการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ** ดังได้กล่าวถึงไปแล้วในหัวข้อ บริการสาธารณะระดับชาติ กับ **บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ** อันได้แก่ บริการสาธารณะระดับเทศบาล (les services publics communaux)

บริการสาธารณะระดับจังหวัด (les services publics départementaux) และบริการสาธารณะระดับภาค (les services publics régionaux) โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะสาธารณะระดับท้องถิ่นนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา และบริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม นอกจากบริการสาธารณะจะจัดทำโดยฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ แม้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องเป็นผู้จัดทำ แต่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะอย่างสูงสุด หากรัฐพิจารณาเห็นว่าบริการสาธารณะใดเอกชนสามารถจัดทำได้ รัฐก็อาจมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ ซึ่งในประเทศไทยนั้นเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว โดยเข้ามามีส่วนในการขุดคลองและทางน้ำ ต่อมาก็เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวกับการให้แสงสว่างบนถนนหนทางและการขนส่ง ในปัจจุบันการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้าร่วมมือของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ด้วยวิธีการเลือกตั้ง คณะที่ปรึกษาและการให้ความเห็น ส่วนการมีส่วนร่วมทางตรง ได้แก่ วิธีการให้สัมปทานและการจัดตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพ

### 7.1.2 ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย : ศึกษาจากกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

สำหรับประเทศไทย การจัดทำบริการสาธารณะได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วแต่เริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบราชการใหม่โดยมีการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นมาและมีหลายกระทรวงที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงกลาโหม เป็นต้น วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของไทยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการจัดทำในระบบราชการ คือ ฝ่ายปกครองทั้งหลายมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและ “ผูกขาด” การจัดทำบริการสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียว

พัฒนาการการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่

(1) ช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในช่วงนี้วิธีการจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่จะเป็นการจัดทำในระบบราชการ คือ ส่วนราชการทั้งหลายมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและ “ผูกขาด” การจัดทำบริการสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียว หากเอกชนจะเข้ามาร่วมจัดทำบริการ

สาธารณะก็จะต้องมี “พระบรมราชานุญาต” ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการออกกฎหมายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของสัมปทาน อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางรางรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 โดยกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดกิจการรถไฟโดยรัฐ แต่สามารถมอบให้เอกชนทำกิจการดังกล่าวได้โดยจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษ จากนั้นในปี พ.ศ. 2471 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีการตรากฎหมายมาควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคคือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคในประเทศไทย รวมทั้งกิจการที่เกี่ยวกับการประกันภัย ธนาคารเครดิตฟองซิเอร์ และกิจการอื่นที่มีสภาพคล้ายคลึงกัน เว้นแต่จะจะได้รับพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานเสียก่อน และต่อมาในปี พ.ศ. 2473 ก็ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการมอบให้เอกชนดำเนินการบริการสาธารณะขึ้นมาอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช 2473 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้การสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงเป็นกิจการที่รัฐผูกขาด เอกชนสามารถดำเนินการได้ก็ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาลก่อน แต่การมอบบริการสาธารณะให้เอกชนเข้าดำเนินการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังมีจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งความเจริญทางเทคโนโลยียังมีไม่มากเท่าที่ควร

(2) ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทั้งทางการเมือง การทหารและทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการขึ้นซึ่งยังนำระบบราชการมาใช้ในการดำเนินงาน จนกระทั่งสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมากเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่รัฐวิสาหกิจก็ยังคง “ควบคุม” โดยระบบราชการ ส่วนการให้สัมปทานแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะก็ยังคงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 อยู่ต่อไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2482 มีการตราพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482 ออกมา กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดการควบคุมการให้สัมปทานแก่เอกชนไว้โดยตรงคือ เรื่องการชลประทานเพื่อการค้า เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญของการขอสัมปทานคือ ผู้ใดจะขอสัมปทานในการทำารชลประทานส่วนการค้า ให้ยื่นคำขอสัมปทานต่อกระทรวงเกษตรราธิการ ไม่ต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตดังเช่นในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ยกเลิกพระราชบัญญัติ

ควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในข้อ 3 และ ข้อ 4 ของประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวได้กำหนดกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ที่อยู่ในความควบคุมและต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องก่อนจะดำเนินการได้ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับกฎหมายเดิม แต่ได้เพิ่มประเภทของธุรกิจบางประเภทที่มีผลกระทบต่อประชาชนเข้ามาเพื่อที่จะให้ผู้ประกอบกิจการต้องขออนุญาตต่อรัฐก่อน ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เนื่องจากการอนุญาตหรือการได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นี้ ไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้การแสวงหาผลประโยชน์จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นไปได้ง่าย ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะ รสช.) ได้ทำการรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รัฐบาลใหม่ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดทำ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือการดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะ โครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

(3) ช่วงหลังรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่เพิ่มเติมหลักการใหม่ ๆ ขึ้นในระบบกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวนมาก หนึ่งในนั้นคือ การกำหนดบทบาทของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับ ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ อีกเป็นจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นการเพิ่มบทบาทขององค์กรกระจายอำนาจอันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และองค์การมหาชน โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ตลอดจนเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะและลดบทบาทของรัฐลง จนนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเปลี่ยนความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชน ต่อไป โดยมีพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นจุดเริ่มต้นเพื่อวางเกณฑ์ในการแปลง สภากรรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัท และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ได้ปรับปรุงหลักการที่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 วางไว้โดยแบ่งแนวนโยบายด้านต่าง ๆ ออกเป็น 10 ส่วน มีการเพิ่ม รายละเอียดต่าง ๆ อีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดห้ามไม่ให้มีการแปรรูป รัฐวิสาหกิจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะไปยังองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้เป็นระบบและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

### 7.1.3 เกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น

สามารถพิจารณาได้จากเกณฑ์ที่เกิดจากแนวคิดและหลักการทางวิชาการและเกณฑ์ที่เกิดจากกฎหมาย สำหรับเกณฑ์ที่เกิดจากแนวคิดและหลักการทางวิชาการ ได้แก่ หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Capability) หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Unit) หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ และหลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ

สำหรับเกณฑ์ที่เกิดจากกฎหมาย สามารถพิจารณาได้จาก กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกฎหมายอื่น ๆ

จากการศึกษาเกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยใช้เกณฑ์ที่เกิดจากแนวคิดหลักการทางวิชาการและเกณฑ์ที่เกิดจากกฎหมาย สามารถสรุปการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติได้ว่า บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นต้องไม่เป็นการกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วมีผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรงตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น

### 7.1.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย

องค์กรที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ รัฐเป็นผู้ผูกขาดและดำเนินการจัดทำด้วยองค์กรของตนเองและรัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

สำหรับบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการนั้นก็มียุ่หลายรูปแบบ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ รัฐตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อจัดทำ หรือรัฐตั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นขึ้นมาจัดทำ เช่น องค์กรมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU)

ส่วนบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำนั้นก็มียุ่หลายวิธีการ ได้แก่ การมอบหมายให้เอกชนบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ (affermage) การว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้บริการกิจการบริการสาธารณะแทนรัฐ (régie intéressée) การจ้างผู้บริหรงานแทน (gérance) และการให้สัมปทาน (concession) นอกจากนี้ในส่วนของรัฐวิสาหกิจยังมีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหรงาน (Contracting – Out) การทำสัญญาให้เอกชน

เช่าดำเนินการ การให้สัมปทานแก่เอกชน (Concession or Franchising) การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้กับเอกชน (Public Offering of Shares or Private Sale of Shares) การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint – Venture) การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต (Build – Own – Operate : BOO) การจัดองค์กรใหม่โดยการแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็น ส่วน ๆ (Re – organization in to component parts or fragmentation) การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจและการยุบเลิกกิจการ (Sale of State Owned Enterprises Assets/Liquidation) การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขัน (Deregulation) นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ (ownership) ในรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชนที่เรียกว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization)

### 7.1.5 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

ปัญหาที่คณะผู้วิจัยได้พบจากการทำงานวิจัยก็คือความไม่เป็นระบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ มีการจัดตั้งองค์กรจัดทำบริการสาธารณะโดยกฎหมายหลายประเภท ทั้งพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรีซึ่งขาดความเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังพบปัญหาที่เกิดจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ดังจะเห็นได้จากแนวความคิดว่าด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ผันแปรไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค นอกจากนี้ยังมีปัญหาการกำหนดแผนในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดทำบริการสาธารณะที่ขัดแย้งกันในแต่ละช่วงเวลา ตลอดจนความล้มเหลวของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งมีปัจจัยความเสี่ยงสูงที่จะทำให้รัฐขาดประโยชน์ เนื่องมาจากกระบวนการของกฎหมายฉบับนี้ไม่โปร่งใสให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างมากตั้งแต่เริ่มต้นคัดเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะนำมา “ขาย” การเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการทุกขั้นตอน รวมทั้งในตอนที่สามารถมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ กระบวนการต่าง ๆ ที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึงเป็นกระบวนการที่รวบรัดและไม่โปร่งใสอันอาจส่งผลทำให้ประเทศชาติและประชาชนต้องเสียประโยชน์ได้

### 7.2 ข้อเสนอแนะ

การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบจำนวนมาก และกฎหมายและระเบียบเหล่านี้ต่างกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตลอดจนมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละเรื่องไว้แตกต่างกัน ขณะที่การจัดทำบริการสาธารณะหลายเรื่องไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรการดังกล่าว การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของประเทศไทยจึงไม่มีหลักเกณฑ์ในการจัดทำที่แน่นอนและมีมาตรฐานในการดำเนินการที่แตกต่างกัน คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายกลางเพื่อกำหนด

มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ยึดถือกันเป็นสากล รวม 6 ประการ คือ

- ต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness)
- ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (Public facilitation)
- ต้องเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability)
- ต้องคุ้มค่ากับการลงทุน (Value for money)
- ต้องสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development)
- ต้องสามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง (Continuation)

นอกจากนี้ เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับทิศทางของโลกในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ที่เปิดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติกับรัฐในรูปแบบ Public-Private Partnerships (PPPs) ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในรูปแบบ PPPs สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในรูปแบบ PPPs ไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในรูปแบบ PPPs เป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติทั้ง 6 ประการดังกล่าวข้างต้น

กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่จะทำขึ้นนี้ จะมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติไว้ หากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติใดมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นไว้เป็นการเฉพาะ และมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นสูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางนี้ ก็ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น แต่หากมาตรฐานตามกฎหมายเฉพาะนั้นต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลาง หรือในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นไว้เลย หน่วยงานของรัฐก็ต้องดำเนินการตามมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางนี้

เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่จัดทำขึ้นมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางอย่างแท้จริง กฎหมายนี้จึงสมควรจัดทำขึ้นในรูปของประมวลกฎหมาย (Code) ทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดทั้งประมวลกฎหมายท้องถิ่นที่รัฐบาลกำลังเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยแบ่งเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกคือบันทึกวิเคราะห์สรุปร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ ส่วนที่ 2 คือร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ พ.ศ. .... และส่วนที่ 3 คือร่างประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## ส่วนที่ 1

บันทึกวิเคราะห์สรุป

ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำ

บริการสาธารณะระดับชาติ พ.ศ. .... และ

ร่างประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

บันทึกวิเคราะห์สรุป  
 ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำ  
 บริการสาธารณะระดับชาติ พ.ศ. .... และ  
 ร่างประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

---

### ๑. หลักการและเหตุผล

บริการสาธารณะ (public service) หมายถึงบริการ (Service) ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้บุคคลทั่ว ๆ ไป (public) ได้ใช้ประโยชน์ ดังนั้น ในแง่วัตถุประสงค์ บริการสาธารณะจึงมุ่งให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป และในแง่ผู้รับบริการ ประชาชนทุกคนถือเป็นผู้รับบริการและต้องสามารถเข้าถึงและใช้บริการนั้นได้โดยสะดวกและทั่วถึง โดยนัยนี้เอง การกำหนดขั้นตอนการใช้บริการและค่าใช้บริการจึงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่าขั้นตอนการใช้บริการและค่าใช้บริการต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อประชาชนทั่วไปที่จะเข้าถึงและใช้บริการสาธารณะนั้น

ธรรมชาติของบริการสาธารณะซึ่งประชาชนทุกคนถือเป็นผู้รับบริการและการกำหนดค่าใช้บริการต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงและใช้บริการสาธารณะนั้น สะท้อนลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะให้เด่นชัดขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะต้องใช้เงินลงทุนสูงมากเพราะต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคน ขณะที่สามารถเรียกเก็บค่าบริการได้น้อยเพราะค่าใช้บริการต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงและใช้บริการสาธารณะนั้น ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะจึงมุ่งให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง มากกว่าการมุ่งผลกำไรทางการค้า เงื่อนไขเช่นนี้เองที่ทำให้ผู้จัดทำหรือให้บริการสาธารณะได้แก่ “รัฐ”

ดั้งเดิม “รัฐ” เป็นผู้จัดทำและให้บริการสาธารณะทุกประเภท แต่เมื่อแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาขึ้น รัฐจึงได้มอบหมายหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะ รัฐส่วนกลางจึงคงเหลืออำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ประชาชนทั้งประเทศสามารถใช้ได้หรือ “บริการสาธารณะระดับชาติ” เท่านั้น

สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบจำนวนมาก และกฎหมายและระเบียบเหล่านี้ต่างกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตลอดจนจรรยาบรรณในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละเรื่องไว้แตกต่างกัน ขณะที่การจัดทำบริการสาธารณะหลายเรื่องไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรการดังกล่าว การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของประเทศไทยจึงไม่มีหลักเกณฑ์ในการจัดทำที่แน่นอน และมีมาตรฐานในการดำเนินการที่แตกต่างกัน กรณีจึงสมควรตรากฎหมายกลางเพื่อกำหนด

มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ยึดถือกันเป็นสากล รวม ๖ ประการ คือ

- ต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness)
- ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (Public facilitation)
- ต้องเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability)
- ต้องคุ้มค้ำกับการลงทุน (Value for money)
- ต้องสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development)
- ต้องสามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง (Continuation)

นอกจากนี้ เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับทิศทางของโลกในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ที่เปิดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติกับรัฐในรูปแบบ Public-Private Partnerships (PPPs) ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในรูปแบบ PPPs สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในรูปแบบ PPPs ไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในรูปแบบ PPPs เป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติทั้ง ๖ ประการดังกล่าวข้างต้น

กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่จะทำขึ้นนี้ จะมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติไว้ หากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติใดมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นไว้เป็นการเฉพาะ และมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นสูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางนี้ ก็ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น แต่หากมาตรฐานตามกฎหมายเฉพาะนั้นต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลาง หรือในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นไว้เลย หน่วยงานของรัฐก็ต้องดำเนินการตามมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางนี้

เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติที่จัดทำขึ้นมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางอย่างแท้จริง กฎหมายนี้จึงสมควรจัดทำขึ้นในรูปของประมวลกฎหมาย (Code) ทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดทั้งประมวลกฎหมายท้องถิ่นที่รัฐบาลกำลังเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

## ๒. สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

### ส่วนที่ ๑

#### สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้ใช้

#### ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ

พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ พ.ศ. .... มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(๑) กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติเป็นไปตามประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติท้ายพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดวิธีการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้ (ร่างมาตรา ๔)

(๒) กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติในเรื่องใดที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการส่วนที่ยังค้างอยู่ต่อไปตามประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ แต่ส่วนใดที่ดำเนินการเสร็จแล้วให้ถือว่าได้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายดังกล่าวแล้ว (ร่างมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)

(๓) กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติส่วนใดที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานนั้น เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใด ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น (ร่างมาตรา ๕ วรรคสอง)

**ส่วนที่ ๒**  
**สรุปสาระสำคัญของ**  
**ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ**

**๒.๑ โครงสร้างของประมวลกฎหมาย**

ร่างประมวลกฎหมายนี้แบ่งออกเป็น ๖ ภาค ได้แก่

**ภาค ๑ ความทั่วไป** ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน ๓๑ มาตรา ว่าด้วย บทนิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้ในประมวลกฎหมายนี้ (มาตรา ๑) หลักการนำประมวลกฎหมายนี้ไปใช้ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติใดไว้แล้ว (มาตรา ๒) หลักการจัดทำบริการสาธารณสุข (มาตรา ๓-๑๐) หลักการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๑๑-๑๕) และการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๑๖-๓๑)

**ภาค ๒ การจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐ** ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน ๑๑ มาตรา ว่าด้วยแผนการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๓๒-๓๔) การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๓๕-๓๗) มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๓๘-๓๙) และการ ทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๔๐-๔๒)

**ภาค ๓ การจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติโดยเอกชน** ประกอบด้วย บทบัญญัติ จำนวน ๓๖ มาตรา ว่าด้วยหลักการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติโดยเอกชน (มาตรา ๔๓-๕๑) วิธีการมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๕๒-๕๕) การคัดเลือกเอกชนและการทำข้อตกลงเพื่อมอบให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๕๖-๖๐) การปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติโดยเอกชน (มาตรา ๖๑-๖๔) หลักการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติในกรณีหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือ ดำเนินการกับเอกชน (มาตรา ๖๕) วิธีการมอบให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการกับหน่วยงาน ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๖๖-๖๗) กระบวนการศึกษาและ วิเคราะห์โครงการ การคัดเลือกเอกชน และทำข้อตกลงกับเอกชนเพื่อร่วมกันจัดทำบริการ สาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๖๘-๗๔) และการปฏิบัติตามสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับ เอกชนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ (มาตรา ๗๕-๗๘)

**ภาค ๔ การควบคุมหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ** ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน ๘ มาตรา ว่าด้วยการควบคุมหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๘๕-๘๑) การกำกับดูแลบริการสาธารณะระดับชาติที่หน่วยงานของรัฐที่มอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ (มาตรา ๘๒-๘๔) และการควบคุมหรือกำกับดูแลบริการสาธารณะระดับชาติที่หน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน (มาตรา ๘๕)

**ภาค ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ** ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน ๖ มาตรา (มาตรา ๘๖-๙๑)

**ภาค ๖ การร้องเรียนและการยุติข้อพิพาทภายในฝ่ายปกครอง** ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน ๕ มาตรา ว่าด้วยการร้องเรียน (มาตรา ๙๒-๙๔) และการยุติข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง (มาตรา ๙๕-๙๖)

## ๒.๒ ภาค ๑ ความทั่วไป

### (๑) บทวิเคราะห์ศัพท์

มาตรา ๑ ของประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ กำหนดบทนิยามศัพท์ที่ใช้ในประมวลกฎหมายนี้ไว้ ดังต่อไปนี้

“บริการสาธารณะ” ได้กำหนดความหมายไว้ว่าหมายถึง “สาธารณูปโภคหรือกิจการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้บริการหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้าง แต่ทั้งนี้ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วยว่าไม่รวมถึงการดำเนินงานบางอย่างของรัฐที่ไม่เหมาะสมที่จะกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายนี้ เพราะเป็นเรื่องที่มีมาตรฐานในการดำเนินงานเป็นการเฉพาะสำหรับลักษณะของเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว เช่น การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดีและการวางทรัพย์ หรือเป็นเรื่องที่ไม่สมควรกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายนี้ เพราะจะเป็นภาระแก่การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

ในบทนิยามได้จำแนกบริการสาธารณะออกเป็น ๒ ประเภท คือ บริการสาธารณะทางปกครอง กับบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม โดย “บริการสาธารณะทางปกครอง” ได้แก่ บริการสาธารณะที่ส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ต้องจัดทำตามกฎหมาย รวมถึงการควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายโดยองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ส่วน “บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม” หมายถึงบริการสาธารณะอื่นๆ ที่มีให้บริการสาธารณะทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าหรือให้บริการ

สำหรับ “บริการสาธารณะระดับชาติ” ได้นิยามว่าหมายถึง บริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งอุปโภคบริโภคหรือบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน อันเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชน ไม่ว่าในท้องที่ใดก็มีความจำเป็นต้องใช้บริการ ทั้งนี้ ได้เปิดช่องให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริการสาธารณะอื่นๆ เป็นบริการสาธารณะระดับชาติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ด้วย

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ว่าหมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ” ว่าหมายถึงหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” โดยครอบคลุมราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และราชการบริหารส่วนภูมิภาค เท่านั้น ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น เพราะร่างประมวลกฎหมายนี้มุ่งหมายใช้บังคับกับบริการสาธารณะระดับชาติเท่านั้น ไม่รวมถึงบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ว่าหมายถึง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (บทนิยามตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒) ซึ่งมีความหมายกว้างโดยครอบคลุมกรณีขององค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมทั้งบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีทุนรวมอยู่ด้วยตามสัดส่วนการถือหุ้นที่กฎหมายกำหนด

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “องค์กรมหาชน” ว่าหมายถึง องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรมหาชน จึงหมายถึงองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ” ว่าหมายถึง หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ กรณีจึงไม่รวมถึงหน่วยงานที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือ Service Delivery Unit (SDU) ซึ่งการดำเนินงานต้องกระทำในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัด

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “องค์กรวิชาชีพ” ว่าหมายถึง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายซึ่งรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น แพทยสภา สภานายความสภาวิศวกร ฯลฯ

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “คนพิการ” ว่าหมายถึง คนพิการตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ (บทนิยามตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งในประมวลกฎหมายนี้ได้มีการกล่าวถึง “คนพิการ” ไว้ในมาตรา ๕ ที่บัญญัติเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์บริการสาธารณะ

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ว่าหมายถึง การร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (บทนิยามตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕)

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การแปลงสภาพ” ว่าหมายถึง การเปลี่ยนสภาพของทุนทั้งหมดหรือบางส่วนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท (Corporatization) ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐได้ลงทุนในบริษัทนั้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนกรณีบริษัทจำกัด หรือทุนชำระแล้วกรณีบริษัทมหาชนจำกัด ดังนั้น บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่เกิดขึ้นจากการแปลงสภาพจึงยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การแปรรูป” ว่าหมายถึง การที่หน่วยงานของรัฐลดการลงทุนในบริษัทที่ตั้งขึ้น โดยการแปลงสภาพลงเหลือน้อยกว่าร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนกรณีบริษัทจำกัดหรือทุนชำระแล้วกรณีบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีผลทำให้บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดสิ้นฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (Privatization)

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การซื้อคืน” ว่าหมายถึง การที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปลงทุนในบริษัทที่ผ่านการแปรรูป มากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนบริษัทจำกัด หรือทุนชำระแล้วกรณีบริษัทมหาชนจำกัด

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การโอนเป็นของรัฐ” ว่าหมายถึง การตราพระราชบัญญัติโอนกิจการของเอกชนมาเป็นหน่วยงานของรัฐ (Nationalization) ซึ่งจะมีการกล่าวถึง “การโอนเป็นของรัฐ” ไว้ในมาตรา ๕๑ ที่บัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนเอกชนที่ไม่ผ่านการประเมินผล ซึ่งต้องมีการตราพระราชบัญญัติโอนกิจการดังกล่าวเป็นของรัฐ

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “รัฐมนตรีเจ้าสังกัด” ว่าหมายถึง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ

ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “รัฐมนตรี” หมายความว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้รักษาการร่วมกันตามร่างประมวลกฎหมายนี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของตน โดยเหตุผลที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการร่วม เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐที่จะนำมาใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ

## (๒) ความทั่วไป

ความทั่วไปจะกล่าวถึงสถานะของประมวลกฎหมายนี้ในลักษณะที่เป็น “กฎหมายกลาง” ที่ใช้บังคับแก่การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามกฎหมายต่างๆ ทั้งหมด ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายในเรื่องใดได้กำหนดวิธีการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติไว้โดยเฉพาะแล้ว และมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายนี้ การจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ (ร่างมาตรา ๒) ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเทียบเคียงหลักการของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในเรื่องมาตรฐานของการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่

## (๓) หลักการจัดทำบริการสาธารณะ (หมวด ๓)

ได้กำหนด “หลักการพื้นฐาน” ของการจัดทำบริการสาธารณะไว้ ๖ ประการ (ร่างมาตรา ๓) ได้แก่ (๑) หลักการตอบสนองความต้องการของประชาชน (๒) หลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (๓) หลักความโปร่งใส เปิดเผย และตรวจสอบได้ (๔) หลักความ

คุ้มค่ากับการลงทุน (๕) หลักความสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน และ (๖) หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ โดยในการนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการข้างต้นไว้ดังนี้

### ๓.๑ หลักการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบที่จะริเริ่มจัดทำบริการสาธารณะต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจได้รับผลประโยชน์และผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นและประชาชนทั่วไป และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอตลอดระยะเวลาการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาประกอบการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขบริการสาธารณะนั้น (ร่างมาตรา ๔) ซึ่งการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถือเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบสามารถกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่หรือฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนแต่ละกลุ่มได้ (ร่างมาตรา ๖) ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในแต่ละท้องที่และกลุ่มบุคคลที่อาจมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน อันจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนแต่ละกลุ่มได้อย่างแท้จริง ทั้งได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะและแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบด้วย (ร่างมาตรา ๔)

### ๓.๒ หลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (ร่างมาตรา ๕)

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทุกกลุ่มในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์บริการสาธารณะอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะคนพิการและผู้ด้อยโอกาสที่สอดคล้องกับมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพในการเข้าถึงและเข้าใช้ประโยชน์จากสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ตลอดจนสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้เช่นกัน

เช่น สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือให้เข้าถึงบริการอันเป็นสาธารณะและการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการเดินทาง

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้ขั้นตอนหรือเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์บริการสาธารณะจะต้องมีเพียงเท่าที่จำเป็นและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไป โดยต้องประกาศขั้นตอน ระยะเวลา และเอกสารหลักฐานที่ต้องใช้ในระบบเครือข่ายสารสนเทศให้ประชาชนทราบด้วย รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบพิจารณา ทบทวนการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างน้อยทุกสามปี และประกาศผลการทบทวนพร้อมเหตุผลให้ประชาชนทราบ

ในส่วนของค่าใช้จ่ายที่ประชาชนต้องจ่ายเพื่อเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์บริการสาธารณะ ได้กำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดได้เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เรียกเก็บได้และอัตราที่เรียกเก็บต้องสอดคล้องกับต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย โดยกรณีของบริการสาธารณะที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นแก่การดำรงชีพของประชาชน หากผู้รับบริการสาธารณะนั้นไม่มีความสามารถที่จะชำระค่าบริการได้เพราะเป็นผู้มีรายได้น้อย ก็ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องให้บริการสาธารณะแก่ผู้นั้นต่อไป โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ชำระค่าบริการแทน โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้รับบริการสาธารณะนั้นได้ขึ้นทะเบียนไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีภูมิลำเนาและมีรายได้ตามเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอแนะของรัฐมนตรี ซึ่งมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยดังกล่าวถือเป็นพัฒนาการของแนวคิดในเรื่อง “รัฐสวัสดิการ” และไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในวรรคสี่ของมาตราดังกล่าว

### ๓.๓ หลักความคุ้มค่ากับการลงทุน

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกปี โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับเงินงบประมาณหรือเงินอื่นที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการ ข้อมูลการใช้จ่ายเงินในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการ ต้นทุนต่อหน่วยในการให้บริการสาธารณะแต่ละรายการ และผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่า (ร่างมาตรา ๙) รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการจัดทำบริการสาธารณะ

ในรอบปีที่ผ่านมา ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น จำนวนเงินงบประมาณหรือเงินอื่นรวมทั้งต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการและแนวทางแก้ไขปัญหา (ร่างมาตรา ๘) โดยรายงานการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินและรายงานสรุปผลการจัดทำบริการสาธารณะในรอบปีข้างต้นต้องประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณด้วย (ร่างมาตรา ๙)

### ๓.๔ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการบริหารความเสี่ยงเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น รวมทั้งพิจารณาปรับปรุงแผนการบริหารความเสี่ยงอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (ร่างมาตรา ๑๐)

### (๔) การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ (หมวด ๔)

๔.๑ ได้กำหนดเป็นหลักการทั่วไปว่าการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องเป็นไปตาม “หลักการพื้นฐาน” ในหมวด ๓ รวมทั้งกำหนดห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค โดยบริการสาธารณะลักษณะใดจะถือเป็นการแข่งขันกับเอกชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๑๑) ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นไปตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐตามมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภค

๔.๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะหรือมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับลักษณะของบริการสาธารณะแต่ละประเภท โดยกรณีของบริการสาธารณะทางปกครอง ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเองและองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการในส่วนของการควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ร่างมาตรา ๑๒) ส่วนกรณีของบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม หน่วยงานของรัฐอาจร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนก็ได้ตามที่กำหนดในหมวด ๒ บริการสาธารณะระดับชาติที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐร่วมกับเอกชน ของภาค ๓ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน (ร่างมาตรา ๑๓)

ในกรณีการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ บำรุงรักษา บริหารจัดการหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือความหลากหลายทางชีวภาพ หรือการคุ้มครองส่งเสริม หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐต้องให้ชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ ตั้งแต่เมื่อเริ่มที่จะจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดทำบริการสาธารณะต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย (ร่างมาตรา ๑๔) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับ “สิทธิชุมชน” ตามที่รับรองไว้ในมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนี้ ก่อนการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบและรับฟังความคิดเห็นขององค์การอิสระตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำบริการสาธารณะนั้นต่อไปด้วย (ร่างมาตรา ๑๕) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

#### (๕) การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ

##### (หมวด ๕)

ได้กำหนดหลักทั่วไปในการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบต่างๆ ซึ่งได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ โดยยึดถือตามแนวทางการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒

##### ๕.๑ หลักทั่วไปในการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานของรัฐ

ได้กำหนดให้การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติสามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่านั้น โดยภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิม หรือหากซ้ำซ้อนกัน ก็ต้องมีการยุบเลิกหรือโอนภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิม รวมทั้งงบประมาณและบุคลากรในส่วนที่เกี่ยวข้องมาเป็นของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ (ร่างมาตรา ๑๖)

ในการนี้ คำขอจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติอย่างน้อยต้องประกอบด้วย เหตุผลความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นขึ้นใหม่ กระบวนการทำงาน จำนวนบุคลากร งบประมาณที่ต้องใช้ ผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะได้รับ และผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น (ร่างมาตรา ๑๗)

ในกรณีการยุบเลิกหรือปรับเปลี่ยนภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามหมวด ๔ ของภาค ๒ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐ และหากเห็นสมควรก็สามารถมีมติให้หน่วยงานของรัฐยุติการจัดทำบริการสาธารณะและให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นแทนได้ โดยในการนี้อาจปรับเปลี่ยนภารกิจของหน่วยงานของรัฐนั้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของเอกชน โดยปรับลดอัตรากำลังและงบประมาณของหน่วยงานของรัฐนั้นลงให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นต่อภารกิจกำกับดูแล หรือยุบเลิกหน่วยงานของรัฐนั้นในกรณีที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นอีกต่อไป หรือมอบให้หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีอยู่แล้วกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ หรือการปรับเปลี่ยนภารกิจของหน่วยงานของรัฐนั้นไม่คุ้มค่าต่อการปฏิบัติภารกิจกำกับดูแล (ร่างมาตรา ๑๘)

## ๕.๒ การจัดตั้งส่วนราชการ

กำหนดให้การจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติสามารถกระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองที่มุ่งให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่แสวงหากำไร (ร่างมาตรา ๑๙) โดยในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ส่วนราชการต้องดำเนินการเอง การร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนจะกระทำได้เฉพาะกรณีมีความจำเป็นและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเท่านั้น แต่ทั้งนี้ จะให้เอกชนใช้อำนาจอนุมัติอนุญาต ออกใบอนุญาต ขึ้นทะเบียน รับจดทะเบียนหรือจดทะเบียน หรือรับแจ้งแทนส่วนราชการมิได้ (ร่างมาตรา ๒๐) เพราะเป็นการใช้อำนาจพิเศษของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองไปกระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ซึ่งไม่สมควรให้เอกชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### ๕.๓ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

กำหนดให้การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติสามารถกระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม โดยแสวงหากำไรมาใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นต่อไปเป็นหลัก โดยจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ได้แก่ (๑) สาธารณูปโภคหรือกิจการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน (๒) สาธารณูปโภคหรือกิจการที่รัฐต้องดำเนินการเองเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐ หรือ (๓) สาธารณูปโภคหรือกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (ร่างมาตรา ๒๑) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยบทบัญญัติกฎหมายจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เฉพาะเพื่อประโยชน์บางประการ ซึ่งรวมถึงการรักษาความมั่นคงของรัฐ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือป้องกันการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน และมาตรา ๘๔ (๑) ที่กำหนดให้รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภค

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการเองหรือร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนก็ได้ แต่จะมอบให้เอกชนใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการเฉพาะมิได้ (ร่างมาตรา ๒๒) รวมทั้งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจอาจแสวงหารายได้และกำไรจากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเท่านั้น และกำไรที่ได้จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลจนทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจนั้นอาจขอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ตามความจำเป็น (ร่างมาตรา ๒๓) รวมทั้งกำหนดให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยกรรมการของรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่งจะต้องแต่งตั้งจากผู้มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีความเหมาะสมเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

ที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้นเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการอื่นของรัฐวิสาหกิจนั้น อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ (ร่างมาตรา ๒๔)

#### ๕.๔ การจัดตั้งองค์การมหาชน

ได้กำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติสามารถกระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดทำกิจการอันเป็นบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนเท่านั้น (ร่างมาตรา ๒๕) ซึ่งการจัดตั้งและการดำเนินงานองค์การมหาชนจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย (มาตรา ๒๖) โดยคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมหรือวัฒนธรรมที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลักและไม่มีลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับเอกชนก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่การจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เว้นแต่กรณีการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายหรือต้องมีการจัดตั้งกองทุน ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๒๗)

#### ๕.๕ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ได้กำหนดให้การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติสามารถกระทำได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้สามารถมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ขึ้นได้ เช่น องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization) อันเป็นกรณีที่บริการสาธารณะระดับชาติจำเป็นต้องกระทำโดยหน่วยงานที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เพื่อให้บริการสาธารณะระดับชาตินั้นมีความเป็นกลางและเป็นธรรม โดยการจัดตั้งต้องกระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๒๘) โดยหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะมีความเป็นอิสระด้านการบริหารจัดการ การบริหารบุคคล และการเงิน แต่ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงต้องเสนอผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัด (ร่างมาตรา ๒๙) และเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะดำเนินการเองหรือร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนก็ได้ แต่จะมอบให้เอกชนใช้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้แก่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นการเฉพาะมิได้ (ร่างมาตรา ๓๐)

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจแสวงหารายได้และกำไรจากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่กำไรที่ได้จากการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด ส่วนกรณีที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน อาจขอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ได้ตามความจำเป็น (ร่างมาตรา ๓๑)

### ๒.๓ ภาค ๒ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนการให้บริการสาธารณะระดับชาติขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อความโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ และการจะจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และกำหนดให้มีการทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติทุกช่วงเวลา

#### (๑) แผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

ในหมวด ๑ ของภาคนี้ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องจัดให้มีแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ประกอบด้วยรายละเอียดของสาธารณะระดับชาติแต่ละเรื่องที่จะจัดทำ เหตุผลความจำเป็นที่ต้องจัดทำ ขั้นตอนการดำเนินการ กำหนดเวลาแล้วเสร็จ งบประมาณที่จะใช้จ่ายในการดำเนินการ เป้าหมาย ผลผลิตและผลลัพธ์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและแนวทางในการแก้ไขผลกระทบ รวมทั้งความเสี่ยงและแผนการบริหารความเสี่ยง โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และรอบระยะเวลาในการจัดทำและปรับปรุงแก้ไขแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณ (ร่างมาตรา ๓๒)

ทั้งนี้ บริการสาธารณะระดับชาติที่จะกำหนดไว้ในแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดทำแผนต้องมีการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น ประชาชน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วย โดยการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็น (public consultation) ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น แต่อย่างน้อยต้องดำเนินการผ่านระบบเครือข่าย

สารสนเทศของกระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ และจะให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่นด้วยก็ได้ สำหรับระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นจะต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวัน (ร่างมาตรา ๓๓) และกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบส่งแผนการจัดทำหรือปรับปรุงบริการสาธารณะระดับชาติของหน่วยงานในสังกัดไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อบูรณาการและจัดทำเป็นแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในภาพรวมของประเทศเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

เมื่อแผนแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในภาพรวมของประเทศได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และการตั้งงบประมาณเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติจะต้องเป็นกรณีที่ได้กำหนดไว้ในแผนเท่านั้น มิฉะนั้นต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นรายกรณีไป (ร่างมาตรา ๓๔)

## (๒) การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น สำหรับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่สำคัญร่างประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็น “โมฆียะ” และการบอกกล่าวหรือให้สัตยาบันโมฆียกรรมนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลเสียที่เกิดจากการบอกกล่าวหรือให้สัตยาบันอย่างรอบด้านเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุด และในกรณีที่โมฆียกรรมนั้นเกิดขึ้นจากเหตุที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ต้องรับผิดชอบ (เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐข้ามขั้นตอนในการทำสัญญา หรือมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง เป็นต้น) หากจะมีการบอกกล่าวโมฆียกรรมนั้น คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่คู่สัญญาตามความเป็นธรรมด้วย (ร่างมาตรา ๓๕)

หลักการในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น ประมวลกฎหมายนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดให้มีการแข่งขันอย่างกว้างขวาง และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสัญชาติไทยเข้าร่วมแข่งขันได้ เว้นแต่กรณีที่มิใช่ผู้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการนั้น ไม่เกินสามราย หรือกรณีที่มีความจำเป็นทางเทคนิคที่ต้องจัดซื้อจัดจ้างจากผู้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการรายใดเป็นการเฉพาะ สำหรับความหมายของ “ผู้ประกอบการสัญชาติไทย” นั้น ประมวลกฎหมายนี้กำหนดให้หมายความเฉพาะนิติบุคคลที่คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วย

การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวไม่มีอำนาจออกเสียงลงคะแนนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น หรือไม่มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการฝ่ายข้างมากของนิติบุคคลนั้น หรือไม่มีอำนาจชี้้นำการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๓๖)

นอกจากนี้ เพื่อความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการและผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดด้วย (ร่างมาตรา ๓๗)

### (๓) มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามมาตรฐานคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ในการนี้ รัฐมนตรีจะกำหนดตาม “ประเภท” ของบริการสาธารณะระดับชาติก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์พลังงาน การรักษาสีเขียวและคุณภาพชีวิตและวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชนต่างๆ ประกอบด้วย

ในการดำเนินการจริง หน่วยงานของรัฐจะจัดทำบริการสาธารณะให้สูงกว่ามาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะต้องรายงานรัฐมนตรีเข้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบด้วย (ร่างมาตรา ๓๘) และเพื่อให้มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะสอดคล้องกับพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ประมวลกฎหมายนี้จึงได้กำหนดให้รัฐมนตรีจัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะทุกสองปี โดยให้คำนึงถึงความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะระดับชาติแต่ละเรื่องประกอบด้วย และต้องเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย (ร่างมาตรา ๓๙)

### (๔) การทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

การทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากทัศนคติในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ

สภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป ประมวลกฎหมายนี้จึงได้กำหนดให้รัฐมนตรีจัดให้มีการพิจารณาทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทุกห้าปี แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้มีการเผยแพร่ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ประชาชนทราบทั่วไปด้วย (ร่างมาตรา ๔๐)

สำหรับการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น ประมวลกฎหมายนี้แบ่งออกเป็น ๓ เกณฑ์ คือ

- ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น
- ความจำเป็นที่จะจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตนเอง
- ความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐในเรื่องใดที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือเป็นภารกิจที่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง หรือหากมอบให้เอกชนดำเนินการแทนจะคุ้มค่ากับการลงทุนมากกว่า คณะรัฐมนตรีก็อาจมีมติให้หน่วยงานของรัฐยุติการดำเนินการและมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภารกิจนั้นแทนก็ได้

สำหรับการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติแทนหน่วยงานของรัฐนั้น ประมวลกฎหมายนี้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในภาค ๓ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน (ร่างมาตรา ๔๑) แต่กรณีบริการสาธารณะระดับชาติที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนนั้น คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภารกิจแทนหน่วยงานของรัฐมิได้ เพราะถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐที่ต้องรับผิดชอบจัดทำสำหรับประชาชนและต้องรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นพิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๘๔ (๑๐) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าบริการสาธารณะระดับชาติลักษณะใดจะถือเป็นบริการสาธารณะระดับชาติที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๔๒) แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า คณะรัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวงอย่างไรก็ได้ เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวเข้าลักษณะเป็น “กฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน” ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

## ๒.๔ ภาค ๓ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน

ความในภาค ๓ แบ่งออกเป็นสองหมวดใหญ่ หมวดแรกว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน ส่วนอีกหมวดหนึ่งว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในกรณีหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน

ในหมวดที่ว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชนนั้น จะกล่าวถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน วิธีการมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ การคัดเลือกเอกชนและการทำข้อตกลงเพื่อมอบให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ และการปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน

สำหรับหมวดที่ว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในกรณีหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนนั้น ก็จะกล่าวถึงหลักการทั่วไป วิธีการมอบให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ กระบวนการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ การคัดเลือกเอกชน และทำข้อตกลงกับเอกชนเพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ และการปฏิบัติตามสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

### (๑) การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

#### ๑.๑ หลักการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดประเภทของบริการสาธารณะระดับชาติที่สามารถมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำแทนหน่วยงานของรัฐได้ โดยหน่วยงานของรัฐอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่เป็น “บริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม” แทนได้ เว้นแต่บริการสาธารณะระดับชาตินั้นเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ส่วนกรณีบริการสาธารณะระดับชาติที่เป็น “บริการสาธารณะทางปกครอง” ซึ่งโดยปกติเป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้จัดทำเองนั้น หน่วยงานของรัฐอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเท่านั้น และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน (ร่างมาตรา ๔๔)

ทั้งนี้ การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระแก่งบประมาณของหน่วยงานของรัฐและต้องเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพหรือคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นด้วย โดยหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ภาระต่องบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาด้วย (ร่างมาตรา ๔๕)

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดหลักการพื้นฐานในการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติไว้ ๕ ประการ คือ (ร่างมาตรา ๔๖)

- หลักความเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้
- หลักคุ้มค่ากับการลงทุนของภาครัฐ
- หลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน
- หลักการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และ
- หลักการบำรุงรักษาและพัฒนาทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (ร่างมาตรา ๔๗) ต้องศึกษาและวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการลงทุน โดยจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์เสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ร่างมาตรา ๔๘) ต้องมีข้อกำหนดให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวหมายรวมถึงการทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกำกับจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและกำหนดความรับผิดชอบของเอกชนและมาตรการในการดำเนินการในกรณีที่เอกชนไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อประกันความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งการเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่เอกชนไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง (ร่างมาตรา ๔๙)

สำหรับเอกชนซึ่งได้รับมอบให้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพคุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามภาค ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ โดยเอกชนต้องจัดทำแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ และรายงานสรุปผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในความรับผิดชอบเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ

ผู้รับผิดชอบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาทุกปี (ร่างมาตรา ๕๐) รวมทั้งมีหน้าที่บำรุงรักษาและพัฒนาทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้อยู่ในสภาพพร้อมจัดทำบริการสาธารณะตลอดเวลา และต้องให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบสามารถเข้าตรวจสอบการบำรุงรักษาและพัฒนาทรัพย์สินตามระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าปีละสองครั้ง โดยข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและพัฒนาทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติด้วย (ร่างมาตรา ๕๑)

### ๑.๒ วิธีการมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการในการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ โดยกรณีที่มีการมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใด ต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต หรือความเห็นชอบ หรือต้องจดทะเบียน ขึ้นทะเบียน หรือแจ้งหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานอื่นของรัฐก่อน การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อเอกชนนั้นได้รับอนุมัติ อนุญาต หรือความเห็นชอบหรือดำเนินการดังกล่าวแล้ว (ร่างมาตรา ๕๒)

หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยการให้สัมปทาน โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้สัมปทาน การปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัมปทาน และการเพิกถอนสัมปทาน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้น ในการนี้ เอกชนผู้รับสัมปทานต้องจัดทำบริการสาธารณะด้วยทุนและทรัพย์สินของตนเอง และอาจเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าบริการจากผู้ใช้บริการได้ แต่อัตราค่าตอบแทนหรือค่าบริการที่เรียกเก็บต้องเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดซึ่งต้องไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะระดับชาตินั้น (ร่างมาตรา ๕๓) ซึ่งสอดคล้องกับหลักทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ เพื่อความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของรัฐวิสาหกิจ หรือเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของรัฐวิสาหกิจ หรือเพื่อลดภาระงบประมาณ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดได้ โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (มาตรา ๕๔) และหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าบริการสาธารณะระดับชาติที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยการแปลงสภาพนั้น เป็นกรณีที่มีเอกชนผู้ให้บริการสาธารณะนั้นหลายราย และเอกชนมีความสามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้

อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ คณะรัฐมนตรีอาจแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา ๕๕)

### ๑.๓ การคัดเลือกเอกชนและทำข้อตกลงเพื่อมอบให้เป็นผู้จัดทำบริการ สาธารณะระดับชาติ

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดหลักทั่วไปว่า ในการคัดเลือกเอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการ โดยเปิดเผย โปร่งใส เป็นกลาง และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างกว้างขวางและเป็นธรรม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง (ร่างมาตรา ๕๖) และเพื่อให้การทำข้อตกลงเพื่อมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดและรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องส่งร่างข้อตกลงให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อนการลงนามด้วย เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๕๗)

เพื่อป้องกันผลกระทบจากข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกเอกชนและการทำข้อตกลง ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของข้อบกพร่องในขั้นตอนการทำข้อตกลงไว้ว่า การคัดเลือกเอกชนหรือการทำข้อตกลงใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกชนและทำข้อตกลงให้เป็น โมฆียะ กล่าวคือ แม้จะไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ครบถ้วนตามขั้นตอน แต่ก็ยังคงมีผลผูกพันบุคคลที่เกี่ยวข้องอยู่ตราบเท่าที่ ยังไม่มีการบอกล้างหรือสิ้นผลลงด้วยเหตุอื่น โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนจะยกโมฆียะกรรมขึ้นกล่าวอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงไม่ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อคุ้มครอง “ความมั่นคงแน่นอนของนิติสัมพันธ์ตามข้อตกลง” ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งอาจไม่รู้ถึงข้อบกพร่องในขั้นตอนการทำข้อตกลง เพราะหากถือว่าข้อบกพร่องเช่นว่านี้ทำให้ข้อตกลงตกเป็นโมฆะหรือไม่มีผลผูกพันตั้งแต่ต้น ย่อมไม่เป็นธรรมต่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการเอกชน โดยเฉพาะผู้ประกอบการต่างชาติได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีอำนาจจะบอกล้างข้อตกลงที่เป็น โมฆียะ หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงเหตุแห่งการบอกล้าง และต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการบอกล้างกับประโยชน์สาธารณะ และต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วย โดยกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ และความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้สัตยาบัน

โมฆียะกรรมนั้นก็ได้ (ร่างมาตรา ๕๘) หลักการดังกล่าวข้างต้นพัฒนามาจากความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๒๕๖/๒๕๕๐ ที่วินิจฉัยว่า กฎหมายว่าด้วยการ ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของ รัฐหรือประโยชน์สาธารณะและความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ ในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๕๘) และเพื่อความโปร่งใสในกระบวนการคัดเลือกเอกชน ได้ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคัดเลือกเอกชน ซึ่งอย่างน้อยต้อง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก และผลการคัดเลือก รวมทั้งข้อตกลงที่ทำกับเอกชนใน การจัดทำบริการสาธารณะในระบบเครือข่ายสารสนเทศของตน โดยกรณีของหน่วยงานของรัฐที่ สังกัดกระทรวง ต้องส่งข้อมูลดังกล่าวไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงเจ้า สังกัดด้วย (ร่างมาตรา ๖๐)

#### ๑.๔ การปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

##### โดยเอกชน

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการดำเนินการ ตามข้อตกลงให้มีความเหมาะสมโดยรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ขณะเดียวกันก็คำนึงถึง ประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคู่สัญญา โดยได้กำหนดให้เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะ ระดับชาติมีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติอย่างเคร่งครัด โดยในข้อตกลงดังกล่าวต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการ ควบคุมหรือกำกับดูแลเอกชน รวมทั้งมีบทลงโทษและความรับผิดชอบของเอกชนในกรณีที่ ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงด้วย (ร่างมาตรา ๖๑) และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ โดยเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพตามที่กำหนด ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบประเมินคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามภาค ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการ สาธารณะระดับชาติ โดยในข้อตกลงหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนอาจ ตกลงกันให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพไว้เป็นการเฉพาะก็ได้ แต่ต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำ กว่าเกณฑ์การประเมินตามภาค ๕ ดังกล่าว (ร่างมาตรา ๖๒)

นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงและ การยกเลิกข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติไว้ด้วย โดยการปรับปรุงแก้ไข ข้อตกลงให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ และนอกจากกรณีนี้แล้วให้คู่สัญญาฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงได้ในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์หรือ บทกฎหมายซึ่งเป็นสาระสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของข้อตกลงได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลัง การทำข้อตกลง โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบหรือเอกชนไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและ ทำให้ไม่อาจยึดถือข้อกำหนดตามข้อตกลงเดิมนั้นได้ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงฝ่ายเดียวได้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการ สาธารณะหรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์สาธารณะ (ร่างมาตรา ๖๓)

หลักเกณฑ์การปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือ บทกฎหมายเปลี่ยนไปดังกล่าวข้างต้น พัฒนามาจากหลักการตามมาตรา ๖๐ ของกฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ส่วนการใช้อำนาจปรับปรุงแก้ไข ข้อตกลงฝ่ายเดียวโดยหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นหลักทั่วไปในเรื่องสัญญาทางปกครองที่ให้รัฐ มีเอกสิทธิ์แก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวเมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยรับรองหลักดังกล่าวไว้ในคำพิพากษา ที่ อ.๒๕๒/๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า การใช้ เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายปกครองโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญานั้น เป็น สิ่งที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้ โดยเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจาก “หลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการ สาธารณะ” ที่ว่าบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นย่อมสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการของ ประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำ บริการสาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงใช้เอกสิทธิ์ ในการแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียว รวมถึงใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน มิได้ผิดสัญญาได้ หากเป็นไปด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

สำหรับหลักเกณฑ์ในการยกเลิกข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการ สาธารณะระดับชาตินั้น ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบและเอกชนได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลง และนอกเหนือจากกรณีนี้แล้ว คู่สัญญาฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งยังมีสิทธิบอกเลิกข้อตกลงได้ หากข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์หรือบทกฎหมายอันเป็น สาระสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของข้อตกลงได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำข้อตกลง โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบหรือเอกชนไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและทำให้ไม่อาจยึดถือ ข้อกำหนดตามข้อตกลงเดิมนั้นต่อไปได้ ทั้งยังเป็นการพันวิสัยที่จะปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงนั้น ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือบทกฎหมายที่เปลี่ยนไปหรือการปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงจะเป็นการ

ไม่สมเหตุสมผล รวมทั้งได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบสามารถบอกเลิกข้อตกลงฝ่ายเดียวได้ หากมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติหรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์สาธารณะ แต่ทั้งนี้ เอกชนคู่สัญญาที่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรา ๔๕ ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งนำมาใช้บังคับแก่การนี้โดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๖๔) ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของคู่สัญญาในการยกเลิกข้อตกลงในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือบทกฎหมายเปลี่ยนแปลงและอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการบอกเลิกข้อตกลงฝ่ายเดียวนั้นได้นำหลักการมาจากมาตรา ๖๐ ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในเรื่องการยกเลิกสัญญาทางปกครอง ส่วนการกำหนดให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องการเรียกค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการเรียกค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการบอกเลิกข้อตกลงนั้น ได้นำหลักการมาจากความเห็นทางวิชาการของนักกฎหมายปกครองเยอรมันส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นการเทียบเคียงบังคับใช้กฎหมายที่มีความเหมาะสมกับลักษณะของเรื่องและทำให้หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มีความชัดเจน

## (๒) การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน

### ๒.๑ หลักการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้นำความในส่วนที่ ๑ หลักการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน ของหมวด ๑ การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ของภาค ๓ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน มาใช้บังคับแก่การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนโดยอนุโลมเนื่องจากเป็นเรื่องที่มีลักษณะเดียวกัน (ร่างมาตรา ๖๕)

### ๒.๒ วิธีการมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนสามารถกระทำได้เฉพาะกรณีโครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่มีงบประมาณหรือบุคลากรเพียงพอที่จะดำเนินการเอง หรือเป็นโครงการที่จำเป็นต้องดำเนินการ โดยเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ หรือการ

ร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนเป็นวิธีการที่มีความคุ้มค่ากว่าการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเอง หรือมีความจำเป็นอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๖๖)

หลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามแนวคิดในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) ที่พิจารณาว่าการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นรูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับกรณีของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีวงเงินลงทุนสูง มีความซับซ้อนในการดำเนินการ ต้องอาศัยความรู้เชี่ยวชาญของภาคเอกชน หรือเป็นโครงการที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนที่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จทันกำหนดเวลาได้โดยลำพัง ซึ่งหลักการดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติกฎหมายของบางประเทศ เช่น รัฐกำหนด ฉบับที่ ๒๐๐๔-๕๕๕ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๔ ว่าด้วยสัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (contrat de partenariat) ของประเทศฝรั่งเศส

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนไว้ชัดเจน ๓ รูปแบบ อันเป็นรูปแบบที่เคยใช้ในโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย แต่ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายนี้เปิดช่องให้สามารถตรากฎกระทรวงเพื่อกำหนดรูปแบบอื่นเพิ่มเติมได้ด้วย (ร่างมาตรา ๖๗) โดยรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนทั้งสามรูปแบบนั้นได้แก่

- การมอบให้เอกชนรับผิดชอบงานก่อสร้างและบริหารจัดการโครงการจัดทำบริการสาธารณะ (Built & Operate: BO)
- การมอบให้เอกชนรับผิดชอบงานก่อสร้างและบริหารจัดการโครงการจัดทำบริการสาธารณะและโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการให้แก่รัฐ (Built, Operate & Transfer: BOT)
- การมอบให้เอกชนรับผิดชอบงานออกแบบและก่อสร้างและบริหารจัดการโครงการจัดทำบริการสาธารณะ (Design, Built & Operate: DBO) ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการหลักที่นำมาใช้

### ๒.๓ กระบวนการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ การคัดเลือกเอกชน และทำข้อตกลงกับเอกชนเพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

ประมวลกฎหมายนี้แยกขั้นตอนการศึกษาและวิเคราะห์โครงการร่วมดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ กับขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนและทำข้อตกลงกับเอกชนออกจากกันอย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์ให้การจัดทำ

โครงการเป็นไปโดยรอบคอบ มีการถ่วงรอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ โดยส่วนใหญ่พัฒนามาจากทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ในขั้นตอนการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมในการร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องจัดทำรายงานดังกล่าวที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibilities) ทางเลือกในการดำเนินโครงการ (Alternatives) ความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการ (Economic Value) ความเสี่ยงของโครงการและการจัดสรรความเสี่ยง (Risks and Risks Management) ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลัง (ร่างมาตรา ๖๘)

เมื่อจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องเสนอรายงานต่อกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์และกระบวนการถ่วงรอกเรื่องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๖๙) เพื่อความคล่องตัว และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในโครงการที่หน่วยงานของรัฐเสนอแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ (Invitation) ร่างขอบเขตของโครงการ (Terms of References) และเงื่อนไขสำคัญของโครงการ และให้ดำเนินการคัดเลือกเอกชนโดยวิธีประมูล โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการจัดทำประกาศเชิญชวนและการคัดเลือกเอกชนเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๗๐)

ในการจัดทำร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำตามแบบและข้อกำหนดในสัญญามาตรฐานที่คณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสำนักงานอัยการสูงสุดประกาศกำหนด และส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อนลงนาม และเพื่อเร่งรัดการดำเนินการ ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากวันที่ได้รับร่างสัญญาจากหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ โดยในการตรวจพิจารณาร่างสัญญา สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาทุกฝ่าย มิใช่พิจารณาแต่ประโยชน์ของรัฐ (ร่างมาตรา ๗๑) ทั้งนี้ สัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนอาจมีการกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาท โดยวิธีการอนุญาโตตุลาการได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๗๒) และเมื่อกระทรวง

เจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบได้รับร่างสัญญาที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจพิจารณาแล้ว จะต้องนำผลการคัดเลือกเอกชนพร้อมเหตุผล ประเด็นเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ และร่างสัญญาฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งผลการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุด (ร่างมาตรา ๗๓)

เพื่อเป็นหลักประกันความโปร่งใสในการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคัดเลือกเอกชน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก และผลการคัดเลือก รวมทั้งข้อตกลงที่ทำกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของตน โดยกรณีของหน่วยงานของรัฐที่สังกัดกระทรวง ต้องส่งไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงเจ้าสังกัดด้วย (ร่างมาตรา ๗๔)

#### ๒.๔ การปฏิบัติตามสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติปฏิบัติตามสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ โดยเคร่งครัด โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติตามสัญญาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๗๕) และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและคุณภาพ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบประเมินคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามภาค ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ โดยในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนจะตกลงกันให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะก็ได้ แต่ต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าเกณฑ์การประเมินฯ ตามภาค ๕ (ร่างมาตรา ๗๖)

นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนและการยกเลิกสัญญา โดยกรณีการปรับปรุงแก้ไขสัญญาได้กำหนดให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนได้ตกลงกันไว้ รวมทั้งให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงเพื่อมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามมาตรา ๖๓ มาใช้บังคับกับการปรับปรุงแก้ไขสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนด้วยโดยอนุโลม กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขสัญญาได้ในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์หรือบทกฎหมายซึ่งเป็นสาระสำคัญ

ในการกำหนดเนื้อหาของสัญญาได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำสัญญาโดยหน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบหรือเอกชนไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและทำให้ไม่อาจยึดถือข้อกำหนดตามสัญญา เดิมนั้นได้ และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายร้ายแรง แก่ประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี หากการปรับปรุงแก้ไขสัญญาเป็นกรณีนอกเหนือไปจากเงื่อนไข ที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา และเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญของสัญญา กระทรวงเจ้าสังกัดของ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนด้วย โดย การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญของสัญญาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๗๗)

ส่วนหลักเกณฑ์การยกเลิกสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ แต่การยกเลิกสัญญา เพื่อจัดทำสาธารณูปโภคหรือกิจการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชนตามที่กำหนด ในกฎกระทรวงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน และนอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การบอกเลิกข้อตกลงเพื่อมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ระดับชาติตามมาตรา ๖๔ มาใช้บังคับกับการยกเลิกสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนด้วย โดยอนุโลม กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้หากเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือ พฤติการณ์หรือบทกฎหมายซึ่งเป็นสาระสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของสัญญา ได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำสัญญา โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบหรือเอกชนไม่อาจ คาดการณ์ได้ล่วงหน้าและทำให้ไม่อาจยึดถือข้อกำหนดตามสัญญาเดิมนั้นต่อไปได้ ทั้งยังเป็นการ พันวิสัยที่จะปรับปรุงแก้ไขสัญญานั้นให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือบทกฎหมายที่เปลี่ยนไปหรือ การปรับปรุงแก้ไขสัญญาจะเป็นการไม่สมเหตุสมผล ส่วนหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบมีอำนาจ ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ หากมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์สาธารณะ แต่ทั้งนี้ เอกชนคู่สัญญามีสิทธิ เรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรา ๔๕ ของกฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยกรณีที่มีการยกเลิกสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องกำหนดมาตรการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่อง ของบริการสาธารณะด้วย (ร่างมาตรา ๗๘)

## ๒.๕ ภาค ๔ การควบคุมหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะ โดยหน่วยงานของรัฐ บริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐมอบให้เอกชนจัดทำ และบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### (๑) การควบคุมหรือกำกับดูแลบริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดควบคุมการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของส่วนราชการในสังกัดให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมติคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๗๕) โดยกรณีบริการสาธารณะระดับชาติที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทำรายงานชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบ หรือให้ยุติการกระทำใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลด้วย โดยคำสั่งของรัฐมนตรีจะต้องระบุเหตุผลประกอบการออกคำสั่งอย่างชัดแจ้งและประกาศคำสั่งนั้นในระบบสารสนเทศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ร่างมาตรา ๘๐) ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การควบคุมกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในหมวดนี้ ได้กำหนดให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดต่อไป (ร่างมาตรา ๘๑) เพราะหลักเกณฑ์อาจแตกต่างกันไปตามประเภทของหน่วยงานของรัฐ ผู้จัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจที่รับผิดชอบ จึงสมควรกำหนดรายละเอียดต่างๆ ไว้ในกฎหมายลำดับรอง

**(๒) การควบคุมหรือกำกับดูแลบริการสาธารณะที่มอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ**

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบเป็นผู้กำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน มติคณะรัฐมนตรี และเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามภาค ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ (ร่างมาตรา ๘๒)

หลักการสำคัญในการกำกับดูแลตามประมวลกฎหมายนี้อยู่ที่การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการและประชาชนที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน (ร่างมาตรา ๘๓) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะนั้น (Client) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนโดยทางอ้อม นอกจากนี้ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบรายงานผลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อทราบทุกสามเดือนและประกาศผลการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของตนด้วย (ร่างมาตรา ๘๔) ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสามารถติดตามการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนอย่างใกล้ชิดและทราบถึงปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะ

**(๓) การควบคุมหรือกำกับดูแลบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน**

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้การกำกับดูแลเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (หมวด ๔ การกำกับดูแลและติดตามผล มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๔) รวมทั้งหลักเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามภาค ๕ (ร่างมาตรา ๘๕)

**๒.๖ ภาค ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ**

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีการประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทั้งการประเมินตนเอง (Internal Audit) และการประเมินโดยบุคคลภายนอก (External Audit) โดยการประเมินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอแนะร่วมกันของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ เกณฑ์การประเมินดังกล่าวอาจกำหนดตามประเภทของบริการสาธารณะระดับชาติก็ได้ และในการกำหนดเกณฑ์การประเมินนั้น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องร่วมกันจัดให้มีการสำรวจความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและประชาชนผู้รับบริการสาธารณะระดับชาติประกอบด้วย (ร่างมาตรา ๘๖) เพื่อให้การประเมินสะท้อนความต้องการของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะนั้นอย่างแท้จริง

สำหรับขั้นตอนการประเมินนั้น ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานการประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบแต่ละเรื่องเป็นประจำทุกปี (Internal Audit) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และต้องเปิดเผยรายงานดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของตนภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ของทุกปี (ร่างมาตรา ๘๗) หลังจากนั้น ให้ส่งรายงานการประเมินผลไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกันประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของหน่วยงานของรัฐ (External Audit) แต่การประเมินในภาพรวมนั้นกำหนดให้กระทำทุกกรอบสามปี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่มีการจัดทำรายงานการประเมินผล ทั้งนี้ การกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินแบบ External Audit ไว้ทุกกรอบสามปีก็เพื่อลดภาระการดำเนินการของหน่วยงานกลางทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวและรอบระยะเวลาดังกล่าวก็เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่ทำให้เห็นได้ชัดว่าการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของแต่ละหน่วยงานนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด

ทั้งนี้ ผลการประเมินต้องมีรายการเกี่ยวกับความต้องการ (Requirements) และความคาดหวัง (Expectations) ของประชาชนผู้รับบริการ ประสิทธิภาพและความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ (Performance Audit) ความพึงพอใจ (Satisfaction) ของประชาชนผู้รับบริการ ความสำเร็จในการพัฒนาความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะในปีที่ผ่านมา รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะในปีถัดไป โดยรายงานการประเมินผลที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้วต้องมีการเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย (ร่างมาตรา ๘๘) เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้

ในกรณีที่ปรากฏว่าผลการประเมินไม่เป็นไปตามเกณฑ์การประเมิน ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ ๓ กรณี ดังนี้

- ในกรณีบริการสาธารณะระดับชาติที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเอง หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน และมีใช้บริการสาธารณะระดับชาติอันเกี่ยวข้องกับสาธารณสุขโลก ขึ้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนตามมาตรา ๔๒ คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภารกิจนั้นแทนก็ได้ (ร่างมาตรา ๘๕)
- ในกรณีบริการสาธารณะระดับชาติที่หน่วยงานของรัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หากเอกชนไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน คณะรัฐมนตรีอาจดำเนินการให้เอกชนรายใหม่หรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นแทนได้ โดยถือว่าสัญญา สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนรายเดิมเป็นอันสิ้นสุดลง ทั้งนี้ เว้นแต่การไม่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์การประเมินเป็นผลจากเหตุสุดวิสัยหรือเหตุอื่นที่เอกชนไม่ต้องรับผิดชอบและได้มีหนังสือแจ้งเหตุนั้นให้หน่วยงานของรัฐทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุนั้นแล้ว (ร่างมาตรา ๘๐)
- ส่วนกรณีบริการสาธารณะระดับชาติที่หน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์การประเมินที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นทั้งหมดก็ได้ แต่ต้องใช้ทุนคืนให้แก่เอกชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง หรืออาจตราพระราชบัญญัติโอนกิจการดังกล่าวเป็นของรัฐ (ร่างมาตรา ๘๑)

## ๒.๗ ภาค ๖ การร้องเรียนและการยุติข้อพิพาทภายในฝ่ายปกครอง

โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะอาจมีปัญหาข้อขัดข้องหรือความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับจัดทำบริการสาธารณะด้วยกัน หรือประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะอาจไม่พึงพอใจในประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการสาธารณะ ซึ่งปัญหาข้อขัดข้องหรือความขัดแย้งดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อจัดทำบริการสาธารณะได้ ประมวลกฎหมายนี้จึงได้กำหนดกลไกในการรับข้อร้องเรียนจากประชาชนผู้ใช้บริการ

สาธารณะและกลไกการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะด้วยกันไว้ดังนี้

### (๑) การร้องเรียน

ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีช่องทางการรับข้อร้องเรียนของประชาชน ผู้ใช้บริการสาธารณะเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยอย่างน้อยจะต้องกระทำผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ และมีการเปิดเผยข้อร้องเรียนทั้งหมดต่อสาธารณะด้วย (ร่างมาตรา ๕๒) โดยหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อพิจารณาและไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อร้องเรียนนั้น โดยกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อร้องเรียนมีมูล จะต้องเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อทราบพร้อมเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อร้องเรียน ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียนโดยเร็วและเปิดเผยผลการดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องเรียนผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐด้วย (ร่างมาตรา ๕๓)

ส่วนกรณีที่มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือที่ร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน หากคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการของเอกชนไม่เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมายหรือไม่เป็นไปตามสัญญา สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือแจ้งให้เอกชนดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียนภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าเอกชนไม่ดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียนภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อร้องเรียนนั้น โดยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบบรรดาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นได้ โดยกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งยกเลิกการมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นหรือยกเลิกสัญญา สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกับเอกชนนั้นได้ (ร่างมาตรา ๕๔)

## (๒) การยุติข้อพิพาทภายในฝ่ายปกครอง

ประมวลกฎหมายนี้ได้กำหนดให้กรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกับหน่วยงานของรัฐอื่นหรือกับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทและเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดแล้วผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามนั้น (ร่างมาตรา ๕๕) ส่วนกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกับเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติหรือกับเอกชนซึ่งร่วมงานหรือดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเว้นแต่สัญญา สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกับเอกชนนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์ด้วย (ร่างมาตรา ๕๖) ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทอาจทำให้ข้อพิพาทระงับลงโดยไม่มีการนำข้อพิพาทไปสู่ศาล ซึ่งจะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายในกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล

## ส่วนที่ 2

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ให้ใช้ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ

พ.ศ. ....

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ให้ใช้ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

พ.ศ. ....

.....  
 .....  
 .....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะ  
ระดับชาติ

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย  
มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ  
เบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติท้าย  
พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๔ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้เป็นไปตามประมวลกฎหมาย  
มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติท้ายพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมาย  
กำหนดวิธีการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ และมีมาตรฐานในการ  
จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำ  
บริการสาธารณะระดับชาติท้ายพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติใดที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการส่วนที่ยังค้างอยู่ต่อไปตามประมวลกฎหมาย มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติท้ายพระราชบัญญัตินี้ แต่ส่วนใดที่ดำเนินการ เสร็จแล้ว ให้ถือว่าได้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะ ระดับชาติท้ายพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรี ผู้กำกับดูแลหน่วยงานนั้น เพื่อนำเสนอกณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็น ประการใด ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

ส่วนที่ 3

ร่าง

ประมวลกฎหมาย

มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ

ร่างประมวลกฎหมาย  
มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

ภาค ๑  
ความทั่วไป

หมวด ๑  
บทวิเคราะห์ศัพท์

มาตรา ๑ ในพระราชบัญญัตินี้

“บริการสาธารณะ” หมายความว่า สาธารณูปโภคหรือกิจการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้บริการหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ไม่รวมถึง

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักร

(๒) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร

(๓) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

(๔) การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(๕) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ

“การจัดทำบริการสาธารณะ” ให้หมายความรวมถึง การให้บริการสาธารณะด้วย

“บริการสาธารณะทางปกครอง” หมายความว่า บริการสาธารณะที่ส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ต้องจัดทำตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงการควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายด้วย

“บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม” หมายความว่า บริการสาธารณะที่มีให้บริการสาธารณะทางปกครอง บรรดาที่มีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าหรือให้บริการ

“บริการสาธารณะระดับชาติ” หมายความว่า บริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งอุปโภคบริโภคหรือบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน และบริการสาธารณะอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นบริการสาธารณะระดับชาติตามพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

“หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และราชการบริหารส่วนภูมิภาค

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“องค์การมหาชน” หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชน

“หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ไม่ใช่อำนาจบริหารหรือรัฐวิสาหกิจ

“องค์กรวิชาชีพ” หมายความว่า องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

“คนพิการ” หมายความว่า คนพิการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า การร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

“การแปลงสภาพ” หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพของทุนทั้งหมดหรือบางส่วนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐได้ลงทุนในบริษัทนั้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนกรณีบริษัทจำกัด หรือทุนชำระแล้วกรณีบริษัทมหาชนจำกัด

“การแปรรูป” หมายความว่า การที่หน่วยงานของรัฐลดการลงทุนในบริษัทที่ตั้งขึ้นโดยการแปลงสภาพลงเหลือร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนบริษัทจำกัด หรือทุนชำระแล้วกรณีบริษัทมหาชนจำกัด

“การซื้อคืน” หมายความว่า การที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปลงทุนในบริษัทที่ผ่านการแปรรูป มากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนบริษัทจำกัด หรือทุนชำระแล้วกรณีบริษัทมหาชนจำกัด

“การโอนเป็นของรัฐ” หมายความว่า การตราพระราชบัญญัติโอนกิจการของเอกชนมาเป็นหน่วยงานของรัฐ

“รัฐมนตรีเจ้าสังกัด” หมายความว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

## หมวด ๒ ความทั่วไป

มาตรา ๒ มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

## หมวด ๓ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

มาตรา ๓ การจัดทำบริการสาธารณะต้อง

- (๑) ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
- (๒) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- (๓) เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้
- (๔) คำนึงค่ากับการลงทุน
- (๕) สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (๖) สามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง

มาตรา ๔ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เมื่อริเริ่มที่จะจัดทำบริการสาธารณะใด ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบให้ข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะนั้นแก่ประชาชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจได้รับผลประโยชน์และผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นและประชาชนทั่วไป และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอตลอดระยะเวลาที่มีการจัดทำบริการสาธารณะนั้น

ในการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องจำแนกผู้ซึ่งอาจได้รับผลประโยชน์และผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นให้ชัดเจน

หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขบริการสาธารณะนั้นด้วย

ในกรณีที่มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบนั้นและให้ประกาศมาตรการดังกล่าวให้ประชาชนทราบ และหากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องกำหนดมาตรการชดเชยค่าเสียหายและต้องประกาศมาตรการดังกล่าว พร้อมทั้งอัตราค่าเสียหายที่เป็นธรรมให้ประชาชนทราบด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่ง การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการนำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาประกอบการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขบริการสาธารณะตามวรรคสาม และการกำหนดและประกาศมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบและค่าเสียหายตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕ ในการจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทุกกลุ่มในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนพิการและผู้ด้อยโอกาส

การกำหนดขั้นตอนหรือเอกสารหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์บริการสาธารณะ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไป

ให้หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งประกาศขั้นตอน ระยะเวลา ตลอดจนบรรดาเอกสารหรือหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์บรรดาบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ประชาชนทราบในระบบเครือข่ายสารสนเทศ ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่สังกัดกระทรวง ให้ส่งไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงเจ้าสังกัดด้วย

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดในการเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์บริการสาธารณะ จะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้เรียกเก็บได้ และอัตราที่เรียกเก็บต้องสอดคล้องกับต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น

บริการสาธารณะใดเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นแก่การดำรงชีพของประชาชน ในกรณีที่ผู้รับบริการสาธารณะไม่มีความสามารถที่จะชำระค่าบริการได้เพราะเหตุมีรายได้น้อย หากผู้นั้นได้ยื่นทะเบียนไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีภูมิลำเนาแล้ว หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะหยุดให้บริการแก่ผู้นั้นเพราะเหตุที่ไม่ชำระค่าบริการมิได้ แต่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ผู้นั้นต่อไป โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ชำระค่าบริการแทน โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ประเภทของบริการสาธารณะ เกณฑ์ในการพิจารณาความสามารถที่จะชำระค่าบริการสาธารณะ หลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียน การชำระค่าบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามวรรคห้า ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอแนะของรัฐมนตรี

ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบพิจารณาทบทวนการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างน้อยทุกสามปี และให้ประกาศผลการพิจารณาทบทวนดังกล่าวพร้อมเหตุผลให้ประชาชนทราบ

มาตรา ๖ ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดทำที่แตกต่างกันโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่หรือฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนแต่ละกลุ่มก็ได้

มาตรา ๗ ทุกปี ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการที่อยู่ในความรับผิดชอบ

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่อย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับเงินงบประมาณหรือเงินอื่นที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการ ข้อมูลการใช้จ่ายเงินในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการ ต้นทุนต่อหน่วยในการให้บริการสาธารณะแต่ละรายการ และผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่า

มาตรา ๘ ทุกปี ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบในรอบปีที่ผ่านมา ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น จำนวนเงินงบประมาณหรือเงินอื่นรวมทั้งต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรายการและแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๙ รายงานตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

มาตรา ๑๐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีแผนการบริหารความเสี่ยงเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาปรับปรุงแผนการบริหารความเสี่ยงอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

#### หมวด ๔

#### การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๑๑ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องเป็นไปตามความในหมวด ๓ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ แห่งภาคนี้

การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่เป็นการแข่งขันกับเอกชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่มีลักษณะตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๒ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเอง เว้นแต่การควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย ให้องค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นผู้ดำเนินการ

มาตรา ๑๓ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่เป็นบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม หน่วยงานของรัฐจะร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนก็ได้ตามความในหมวด ๒ บริการสาธารณะระดับชาติที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐร่วมกับเอกชนของภาค ๓ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๔ ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การบำรุงรักษา การบริหารจัดการหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือความหลากหลายทางชีวภาพ หรือการคุ้มครอง ส่งเสริม หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยให้ชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ ตั้งแต่เมื่อเริ่มที่จะจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น และการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๕ ก่อนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบในเรื่องดังกล่าว และรับฟังความคิดเห็นขององค์การอิสระประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้น

## หมวด ๕

### การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

#### ส่วนที่ ๑

#### หลักทั่วไป

มาตรา ๑๖ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องเป็นไปเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิม

ในกรณีที่ภารกิจหรืออำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติซ้ำซ้อนกับภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิม ให้ยุบเลิกหรือโอนภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิม รวมทั้งงบประมาณและบุคลากรในส่วนที่เกี่ยวข้องมาเป็นของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่

หลักเกณฑ์การยุบเลิกหรือโอนภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ และการโอนงบประมาณและบุคลากรตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๗ แบบคำขอ และหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอขอและการอนุมัติให้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แบบคำขอตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องประกอบด้วยเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น ความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นขึ้นใหม่ กระบวนการทำงาน จำนวนบุคลากร งบประมาณที่ต้องใช้ ผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะได้รับ และผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น

มาตรา ๑๘ เมื่อได้ทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามหมวด ๔ การทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ของภาค ๒ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐแล้ว หากคณะรัฐมนตรีเห็นควรให้หน่วยงานของรัฐยุติการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติใดและให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นแทน ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ปรับเปลี่ยนภารกิจของหน่วยงานของรัฐนั้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของเอกชน โดยให้ปรับลดอัตรากำลังและงบประมาณของหน่วยงานของรัฐนั้นลงให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นต่อภารกิจกำกับดูแล

(๒) ยุบเลิกหน่วยงานของรัฐนั้น ในกรณีที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นอีกต่อไป หรืออาจมอบให้หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีอยู่แล้วกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ หรือการดำเนินการตาม (๑) ไม่คุ้มค่าต่อการปฏิบัติภารกิจกำกับดูแล

## ส่วนที่ ๑

### การจัดตั้งส่วนราชการ

มาตรา ๑๙ การจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองที่มุ่งให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่แสวงหากำไร

มาตรา ๒๐ ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้ส่วนราชการ ดำเนินการเอง การร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนให้กระทำได้เฉพาะกรณีมีความจำเป็นและ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในการนี้ จะให้เอกชนใช้อำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ช้อนทะเบียน รับผิดชอบทะเบียนหรือจัดแจ้ง หรือรับแจ้งแทนส่วนราชการมิได้

## ส่วนที่ ๒ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๒๑ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจชั้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมโดยแสวงหา กำไรมาใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นต่อไปเป็นหลัก ดังต่อไปนี้

- (๑) สาธารณูปโภคหรือกิจการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน
- (๒) สาธารณูปโภคหรือกิจการที่รัฐต้องดำเนินการเองเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐ
- (๓) สาธารณูปโภคหรือกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงเพื่อให้เกิดการแข่งขัน ที่เป็นธรรมและเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา ๒๒ ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการ ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการเอง หรือจะร่วมงาน หรือดำเนินการกับเอกชนก็ได้ แต่การใดที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจ ไว้เป็นการเฉพาะ จะให้เอกชนใช้อำนาจดังกล่าวแทนมิได้

มาตรา ๒๓ ให้รัฐวิสาหกิจแสวงหารายได้จากการจัดทำบริการสาธารณะ ระดับชาติและอาจแสวงหากำไรจากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นได้ตามหลักเกณฑ์ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

กำไรที่ได้จากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามวรรคหนึ่ง ให้นำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดินตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลจนทำให้มีรายได้ ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจนั้นอาจขอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ นั้นตามความจำเป็น

แบบคำขอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยคำชี้แจงโดยละเอียดว่าดำเนินการตามนโยบายใด ของรัฐบาลที่ทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน และด้วยเหตุผลประการใด และให้ ประกาศคำขอดังกล่าวในระบบสารสนเทศของรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย

มาตรา ๒๔ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

กรรมการของรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่ง ให้แต่งตั้งจากผู้มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีความเหมาะสมเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้นเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการอื่นของรัฐวิสาหกิจนั้น

การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการคลัง

### ส่วนที่ ๓

#### การจัดตั้งองค์การมหาชน

มาตรา ๒๕ การจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดทำกิจการอันเป็นบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

มาตรา ๒๖ การจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

มาตรา ๒๗ ในกรณี queเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมหรือวัฒนธรรมที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลักและไม่มีลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับเอกชนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เว้นแต่กรณี queการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายหรือต้องมีการจัดตั้งกองทุน ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

### ส่วนที่ ๔

#### การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๒๘ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้กระทำได้เฉพาะกรณี queบริการสาธารณะระดับชาตินั้นต้องกระทำโดยหน่วยงานที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เพื่อให้บริการสาธารณะระดับชาตินั้นมีความเป็นกลางและเป็นธรรม

การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา ๒๙ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระด้านการบริหารจัดการ การบริหารบุคคล และการเงิน แต่ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้เสนอผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

มาตรา ๓๐ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการเอง หรือจะร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนก็ได้ แต่การใดที่กฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะ จะให้เอกชนใช้อำนาจดังกล่าวแทนมิได้

มาตรา ๓๑ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอาจแสวงหารายได้จากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ และอาจแสวงหากำไรจากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

กำไรที่ได้จากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามวรรคหนึ่งให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใดมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน อาจขอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ได้ตามความจำเป็น

แบบคำขอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยคำชี้แจงโดยละเอียดว่าเหตุใดรายได้จึงไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน และให้ประกาศคำขอดังกล่าวในระบบสารสนเทศของรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย

## ภาค ๒

การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐ

### หมวด ๑

แผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ



มาตรา ๓๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติจัดให้มีแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ประกอบด้วยรายละเอียดของสาธารณะระดับชาติแต่ละเรื่องที่จะจัดทำ เหตุผลความจำเป็นที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินการ กำหนดเวลาแล้วเสร็จ งบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ เป้าหมาย ผลผลิตและผลลัพธ์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและแนวทางในการแก้ไขผลกระทบดังกล่าว รวมทั้งความเสี่ยงและแผนการบริหารความเสี่ยง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และรอบระยะเวลาในการจัดทำและปรับปรุงแก้ไขแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ

มาตรา ๓๓ บริการสาธารณะระดับชาติที่จะกำหนดไว้ในแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของผู้อาจได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น ประชาชน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น แต่ต้องมีการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบประกอบการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่นด้วย และระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวัน

มาตรา ๓๔ ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบส่งแผนการจัดทำหรือปรับปรุงบริการสาธารณะระดับชาติของหน่วยงานในสังกัดไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อจัดทำเป็นแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในภาพรวมของประเทศ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

แผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในภาพรวมของประเทศที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

การตั้งงบประมาณเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ไม่ปรากฏในแผนตามวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเป็นกรณี ๆ ไป

## หมวด ๒

### การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๓๕ การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

การกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง หรือในสัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ไม่เป็นไปตามมาตรานี้ เป็นโมฆียะ

การบอกกล่าวหรือให้สัตยาบันโมฆียกรรมตามวรรคสาม ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ในกรณีเหตุแห่งโมฆียกรรมตามมาตรานี้เกิดขึ้นจากเหตุที่คู่สัญญากับรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ หากมีการบอกกล่าว คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่คู่สัญญานั้นตามความเป็นธรรมด้วย

มาตรา ๓๖ ในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดให้มีการแข่งขันอย่างกว้างขวาง และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสัญชาติไทยเข้าร่วมแข่งขันได้ เว้นแต่กรณีที่มีผู้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการนั้นไม่เกินสามราย หรือกรณีที่มีความจำเป็นทางเทคนิคที่ต้องจัดซื้อจัดจ้างจากผู้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการรายใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

ผู้ประกอบการสัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลที่คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวมีอำนาจตามกฎหมายข้อบังคับ หรือตามข้อตกลงในการออกเสียงลงคะแนนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น หรือในการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการฝ่ายข้างมากของนิติบุคคลนั้น หรือในการชี้้นำการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๗ ให้หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ เปิดเผยข้อมูลการดำเนินการและผลการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะนั้นในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

### หมวด ๓

#### มาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๓๘ เพื่อให้บริการสาธารณะระดับชาติมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามมาตรฐานคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในการประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคำนึงถึงการอนุรักษ์พลังงาน การรักษาสีสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตและวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชนต่าง ๆ ประกอบด้วย

หน่วยงานของรัฐจะจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้สูงกว่ามาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการเสร็จ ให้รายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบด้วย

มาตรฐานตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดตามประเภทของบริการสาธารณะระดับชาติก็ได้

มาตรา ๓๙ ให้รัฐมนตรีจัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะทุกสองปี และให้เผยแพร่รายงานผลการพิจารณาในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคำนึงถึงความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะระดับชาติแต่ละเรื่องประกอบด้วย

#### หมวด ๔

##### การทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๔๐ ให้รัฐมนตรีจัดให้มีการพิจารณาทบทวนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติทุกห้าปี และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ผลการพิจารณาที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๔๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๒ ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้หน่วยงานของรัฐยุติการดำเนินการ คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภารกิจนั้นแทนก็ได้

การมอบให้เอกชนดำเนินการภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติแทนหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามความในภาค ๓ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๒ คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติอันเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมิได้

## ภาค ๓

## การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน

## หมวด ๑

## การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

## ส่วนที่ ๑

## หลักการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน

มาตรา ๔๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๒ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่เป็นบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำแทนได้

มาตรา ๔๔ การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น และโดยได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔๕ การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระแก่งบประมาณของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและต้องเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพหรือคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น

การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ภาระต่องบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาด้วย

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำรายงานตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๖ การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้อง

(๑) เปิดเผยแพร่ โปร่งใส และตรวจสอบได้

(๒) คำนึงค่ากับการลงทุนของภาครัฐ

(๓) เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน

(๔) เป็นการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติและความสามารถในการให้บริการอย่างต่อเนื่อง

(๕) มีมาตรการบำรุงรักษาและพัฒนาทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

มาตรา ๔๗ ในการมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๔๘ ในการมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องศึกษาและวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการลงทุน โดยจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์เสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๙ ในการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องมีข้อกำหนดให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้หมายรวมถึงการจัดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกำกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการกำหนดความรับผิดชอบของเอกชนและมาตรการในการดำเนินการในกรณีที่เอกชนไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อประกันความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ รวมทั้งการเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่เอกชนไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติได้อย่างต่อเนื่อง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อประกันความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ และการเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่เอกชนไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติได้อย่างต่อเนื่องตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๐ เอกชนซึ่งได้รับมอบให้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามภาค ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ แห่งพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือกำกับดูแลและประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ ทุกปี ให้เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติจัดทำแผนการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ และรายงานสรุปผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในความรับผิดชอบเสนอต่อหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาด้วย

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนและรายงานตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๑ เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติมีหน้าที่บำรุงรักษาและพัฒนาทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติให้อยู่ในสภาพที่พร้อมจัดทำบริการสาธารณะตลอดเวลา และต้องให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบสามารถเข้าตรวจสอบการบำรุงรักษาและพัฒนาทรัพย์สินตามระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าปีละสองครั้ง

ข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและพัฒนาทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติด้วย

## ส่วนที่ ๒

### วิธีการมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๕๒ การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในเรื่องใด ที่ต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต หรือความเห็นชอบ หรือต้องจดทะเบียน ขึ้นทะเบียน หรือแจ้ง หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อเอกชนนั้นได้รับอนุมัติ อนุญาต หรือความเห็นชอบ หรือดำเนินการดังกล่าวแล้ว

มาตรา ๕๓ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยการให้สัมปทาน

เอกชนผู้รับสัมปทานต้องจัดทำบริการสาธารณะด้วยทุนและทรัพย์สินของตนเอง และอาจเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าบริการจากผู้ใช้บริการสาธารณะระดับชาตินั้นได้

การให้สัมปทาน การปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัมปทาน และการเพิกถอนสัมปทาน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้น

อัตราค่าตอบแทนหรือค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการสาธารณะระดับชาติ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดซึ่งต้องไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะระดับชาตินั้น

มาตรา ๕๔ เพื่อความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของรัฐวิสาหกิจ หรือเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของรัฐวิสาหกิจ หรือเพื่อลดภาระงบประมาณ คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้

ดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๕๕ บริการสาธารณะระดับชาติใดที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยการแปลงสภาพ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามิเอกชนผู้ให้บริการสาธารณะระดับชาตินั้นหลายราย และเอกชนมีความสามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ คณะรัฐมนตรีอาจแปรรัฐวิสาหกิจนั้นก็ได้

หลักเกณฑ์และวิธีการแปรรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

### ส่วนที่ ๓

#### การคัดเลือกเอกชนและทำข้อตกลงเพื่อมอบให้เป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๕๖ ในการคัดเลือกเอกชนให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส เป็นกลาง และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างกว้างขวางและเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๕๗ การทำข้อตกลงเพื่อมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบส่งร่างข้อตกลงให้สำนักงานอัยการสูงสุดให้ความเห็นชอบก่อนการลงนามด้วย

แบบและข้อกำหนดมาตรฐานของข้อตกลง ขั้นตอนและวิธีการส่งร่างข้อตกลงให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา กรณียกเว้นไม่ต้องส่งร่างข้อตกลงให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา และระยะเวลาการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๘ การคัดเลือกเอกชนหรือการทำข้อตกลงใดที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ให้การคัดเลือกหรือข้อตกลงที่ทำขึ้นนั้นเป็นโมฆียะ

การคัดเลือกหรือข้อตกลงที่เป็นโมฆียะตามวรรคหนึ่งยังคงมีผลผูกพันบรรดาบุคคลที่เกี่ยวข้องอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการบอกล้างหรือสิ้นผลลงด้วยเหตุอื่น โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนจะยกโมฆียะกรรมขึ้นกล่าวอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงไม่ได้

ในการบอกล้างข้อตกลงที่เป็นโมฆียะตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีอำนาจดำเนินถึงเหตุแห่งการบอกล้างและผลกระทบอันอาจเกิดแก่ประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ และความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะประกอบกัน โดยกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ และความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้สัถยابันโมฆียะกรรมนั้นก็ได้

มาตรา ๕๙ การกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖๐ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคัดเลือกเอกชน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก และผลการคัดเลือก รวมทั้งข้อตกลงที่ทำกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะในระบบเครือข่ายสารสนเทศของตน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีของหน่วยงานของรัฐที่สังกัดกระทรวง ให้ส่งไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงเจ้าสังกัดด้วย

#### ส่วนที่ ๔

#### การปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน

มาตรา ๖๑ เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติมีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติอย่างเคร่งครัด

ในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการควบคุมหรือกำกับดูแลให้เอกชนปฏิบัติตามข้อตกลง รวมทั้งมีบทลงโทษและความรับผิดชอบของเอกชนในกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงด้วย

มาตรา ๖๒ ในการปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบประเมินคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ แห่งพระราชบัญญัตินี้

ในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนจะตกลงกันให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติไว้เป็นการเฉพาะก็ได้ แต่ต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๓ การปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลงนั้น

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์หรือ บทกฎหมายซึ่งเป็นสาระสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของข้อตกลงได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการ ทำข้อตกลง โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบหรือเอกชนไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า และทำให้ ไม่อาจยึดถือข้อกำหนดตามข้อตกลงเดิมนั้นได้ คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเรียกร้องให้มีการ ปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์หรือบทกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง ไปนั้นได้

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิด ความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบสามารถปรับปรุงแก้ไข ข้อตกลงฝ่ายเดียวได้

มาตรา ๖๔ การยกเลิกข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลงนั้น

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง หากมีเหตุตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง แต่การ ปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงเป็นการพ้นวิสัยหรือเป็นการไม่สมเหตุสมผล คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมี สิทธิบอกเลิกข้อตกลงนั้นได้

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิด ความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบสามารถบอกเลิก ข้อตกลงฝ่ายเดียวได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบบอกเลิกข้อตกลงฝ่ายเดียวตามวรรคสาม เอกชนคู่สัญญามีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายได้ โดยให้นำมาตรา ๔๙ ของกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายโดยอนุโลม

## หมวด ๒

บริการสาธารณะระดับชาติที่จัดทำโดย  
หน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน

### ส่วนที่ ๑

หลักการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ  
โดยหน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน

มาตรา ๖๕ ให้นำความในส่วนที่ ๑ หลักการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ โดยเอกชน ของหมวด ๑ การมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ของภาค ๓ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การจัดทำ บริการสาธารณะตามหมวดนี้โดยอนุโลม

## ส่วนที่ ๒

### วิธีการมอบให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๖๖ การจัดทำบริการสาธารณะตามหมวดนี้ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีโครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่มีงบประมาณหรือบุคลากรเพียงพอที่จะดำเนินการเอง หรือเป็นโครงการที่จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือการร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนเป็นวิธีการที่มีความคุ้มค่ากว่าการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเอง หรือมีความจำเป็นอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖๗ ในการจัดทำบริการสาธารณะตามหมวดนี้ หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบอาจดำเนินการด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

- (๑) มอบให้เอกชนรับผิดชอบงานก่อสร้างและบริหารจัดการโครงการจัดทำบริการสาธารณะ
- (๒) มอบให้เอกชนรับผิดชอบงานก่อสร้างและบริหารจัดการโครงการจัดทำบริการสาธารณะ และโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการให้แก่รัฐ
- (๓) มอบให้เอกชนรับผิดชอบงานออกแบบและก่อสร้าง และบริหารจัดการโครงการจัดทำบริการสาธารณะ
- (๔) วิธีการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## ส่วนที่ ๓

### กระบวนการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ การคัดเลือกเอกชน และทำข้อตกลงกับเอกชน เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๖๘ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมในการร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหัวข้อเกี่ยวกับการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการทางเลือกในการดำเนินโครงการ ความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการ ความเสี่ยงของโครงการและการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

แบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่งให้เป็นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลัง

มาตรา ๖๙ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบเสนอรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ตามมาตรา ๖๗ ต่อกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์ตามวรรคหนึ่ง และกระบวนการกลั่นกรองเรื่องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๗๐ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในโครงการที่หน่วยงานของรัฐเสนอแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ร่างขอบเขตของโครงการ และเงื่อนไขสำคัญของโครงการ และให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการคัดเลือกเอกชน โดยวิธีประมูลเท่านั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการจัดทำประกาศเชิญชวนและการคัดเลือกเอกชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๗๑ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดทำร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนที่มีแบบและข้อกำหนดตามสัญญามาตรฐานที่คณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสำนักงานอัยการสูงสุดประกาศกำหนด และส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ก่อนลงนาม

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากวันที่ได้รับร่างสัญญาจากหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ

ในการตรวจพิจารณาร่างสัญญาตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยคำนึงว่าสัญญาต้องมีความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาทุกฝ่าย

มาตรา ๗๒ การกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ ในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๗๓ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบนำผลการคัดเลือกเอกชนพร้อมเหตุผล ประเด็นเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ และร่างสัญญาที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ภายในหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งผลการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุด

มาตรา ๗๔ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการคัดเลือกเอกชน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก และผลการคัดเลือก รวมทั้งข้อตกลงที่ทำกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะในระบบเครือข่ายสารสนเทศของตน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีของหน่วยงานของรัฐที่สังกัดกระทรวง ให้ส่งไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงเจ้าสังกัดด้วย

## ส่วนที่ ๔

การปฏิบัติตามสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน  
เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๗๕ ให้เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติปฏิบัติตามสัญญา  
ร่วมงานหรือดำเนินการโดยเคร่งครัด

การกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติตามสัญญา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์  
และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๗๖ ในการปฏิบัติตามสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน  
ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบประเมินคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะตามเกณฑ์การ  
ประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕  
การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ แห่งพระราชบัญญัตินี้

ในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและ  
เอกชนจะตกลงกันให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะไว้  
เป็นการเฉพาะก็ได้ แต่ต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ  
และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะ  
ระดับชาติ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗๗ การปรับปรุงแก้ไขสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน  
ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนได้ตกลงกันไว้ในสัญญานั้น

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๖๓ มาใช้บังคับกับการ  
ปรับปรุงแก้ไขสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนโดยอนุโลม

ในการปรับปรุงแก้ไขสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน หากเป็นการ  
ปรับปรุงแก้ไขนอกเหนือไปจากการแก้ไขตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา และเป็นการแก้ไข  
ในสาระสำคัญของสัญญา ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบเสนอเรื่องต่อ  
คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อน

หลักเกณฑ์การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญของสัญญา  
ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๗๘ การยกเลิกสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน ให้เป็นไปตาม  
เงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและเอกชนได้ตกลงกันไว้ในสัญญานั้น แต่การเลิกสัญญา  
ร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนเพื่อจัดทำสาธารณูปโภคหรือกิจการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของ  
ประชาชนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๖๔ มาใช้บังคับกับการบอกเลิกสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนโดยอนุโลม

ในการยกเลิกสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องกำหนดมาตรการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องของบริการสาธารณะด้วย

#### ภาค ๔

### การควบคุมหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

#### หมวด ๑

### การควบคุมหรือกำกับดูแลการบริการสาธารณะระดับชาติ

#### ที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๗๙ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดควบคุมการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่จัดทำโดยส่วนราชการที่อยู่ในความควบคุมของตนให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๘๐ ในกรณีรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมติคณะรัฐมนตรี

เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทำรายงาน ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบ หรือให้ยุติการกระทำใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล

คำสั่งของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดตามวรรคสอง ต้องระบุเหตุผลประกอบการออกคำสั่งอย่างชัดเจน และให้ประกาศคำสั่งนั้นในระบบสารสนเทศของรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย

มาตรา ๘๑ หลักเกณฑ์การควบคุมและการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามความในหมวดนี้ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## หมวด ๒

### การกำกับดูแลบริการสาธารณะระดับชาติ ที่หน่วยงานของรัฐที่มอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

มาตรา ๘๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่มอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติเป็นผู้กำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน มติคณะรัฐมนตรี และเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕ การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘๓ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของเอกชนซึ่งได้รับมอบหมาย หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการ และประชาชนที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายก็ได้

มาตรา ๘๔ ให้หน่วยงานของรัฐที่มอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติรายงานผลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อทราบทุกสามเดือน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## หมวด ๓

### การควบคุมหรือกำกับดูแลบริการสาธารณะระดับชาติ ที่หน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน

มาตรา ๘๕ การกำกับดูแลบริการสาธารณะระดับชาติที่หน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ แห่งพระราชบัญญัตินี้

## ภาค ๕

## การประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

มาตรา ๘๖ หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตามข้อเสนอแนะร่วมกันของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เกณฑ์การประเมินตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดตามประเภทของบริการสาธารณะระดับชาติก็ได้

ในการกำหนดเกณฑ์การประเมิน ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกันจัดให้มีการสำรวจความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและประชาชนผู้รับบริการสาธารณะระดับชาติประกอบด้วย

มาตรา ๘๗ ทุกปี ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบแต่ละเรื่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้นภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม และส่งรายงานการประเมินผลดังกล่าวไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๘๘ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกันประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของหน่วยงานของรัฐทุกกรอบสามปี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่มีการจัดทำรายงานการประเมินผล

รายงานการประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

(๑) ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะระดับชาติแต่ละเรื่อง

(๒) ประสิทธิภาพและความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติแต่ละเรื่อง

(๓) ความพึงพอใจของผู้รับบริการและประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะระดับชาติแต่ละเรื่อง

(๔) ความสำเร็จในการพัฒนาความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นในปีที่ผ่านมา

(๕) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นในปีถัดไป

รายงานการประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ให้เผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๘๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๘๒ บริการสาธารณะระดับชาติใดที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภารกิจนั้นแทนก็ได้

การมอบให้เอกชนดำเนินการภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติแทนหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามความในภาค ๓ การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๙๐ บริการสาธารณะระดับชาติใดที่หน่วยงานของรัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่เอกชนไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการให้เอกชนรายใหม่หรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นแทนก็ได้ เว้นแต่การไม่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์การประเมินดังกล่าวเป็นผลจากเหตุสุดวิสัยหรือเหตุอื่นที่เอกชนนั้นไม่ต้องรับผิดชอบ และมีหนังสือแจ้งเหตุนั้นให้หน่วยงานของรัฐทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุนั้นแล้ว

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการตามสัญญา สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์อื่นใด ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสัญญา สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์นั้นเป็นอันสิ้นสุดลง

มาตรา ๙๑ บริการสาธารณะระดับชาติใดที่หน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์การประเมินด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ และด้านอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้เป็นเวลาสองปีติดต่อกัน คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นทั้งหมดก็ได้ แต่ต้องใช้ทุนคืนให้แก่เอกชนนั้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง หรืออาจตราพระราชบัญญัติโอนกิจการดังกล่าวเป็นของรัฐ

## ภาค ๖

## การร้องเรียน และการยุติข้อพิพาทภายในฝ่ายปกครอง

## หมวด ๑

## การร้องเรียน

มาตรา ๙๒ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีช่องทางการรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด

การรับข้อร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยให้กระทำผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ และหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อร้องเรียนทั้งหมดต่อสาธารณะ

มาตรา ๙๓ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อพิจารณาและไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อร้องเรียนนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเห็นว่าข้อร้องเรียนมีมูล ให้เสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อทราบพร้อมเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อร้องเรียนนั้น

ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียนนั้นโดยเร็วและเปิดเผยผลการดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องเรียนนั้นผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๙๔ ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่หน่วยงานของรัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือที่ร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน หากคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการของเอกชนไม่เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกับเอกชนนั้น ให้หน่วยงานของรัฐมีหนังสือแจ้งให้เอกชนดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียนนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าเอกชนที่หน่วยงานของรัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือที่ร่วมงานหรือดำเนินการกับรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขข้อร้องเรียนนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อร้องเรียนนั้นโดยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบบรรดาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการนั้น ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งยกเลิกการมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น หรือยกเลิกสัญญา สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกับเอกชนนั้น

หมวด ๒  
การยุติข้อพิพาทภายในฝ่ายปกครอง

---

มาตรา ๙๕ ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ดังต่อไปนี้ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

- (๑) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกับหน่วยงานของรัฐอื่น
- (๒) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ

นั้น

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใด ให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนั้น

มาตรา ๙๖ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกับเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ หรือกับเอกชนซึ่งร่วมงานหรือดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐรายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อทราบ และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทก่อน เว้นแต่สัญญา สัมปทาน ประทานบัตร หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกับเอกชนนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์