ISSN: 3027-8597 (Online)

JMND
Journal of MCU NakhonDhat
วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์

ปีที่ 13 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2569) : Vol.13 No.10 (October 2026)
https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JMND
pp: 179-191

บทความวิชาการ

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนกับธุรกิจบริการสาธารณูปโภคภายใต้บริบทธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน*

PUBLIC–PRIVATE PARTNERSHIPS IN PUBLIC UTILITY SERVICE UNDER THE CONTEXT OF GOOD GOVERNANCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

อติเทพ หิรัญ*, สุนันทา เสถียรมาศ, ชัยฤทธิ์ ทองรอด
Atitap Hirun*, Sunanta Satieramas, Chairit Thongrawd
วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ นครปฐม ประเทศไทย
College of Innovation and Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Nakhon Pathom, Thailand
*Corresponding author E-mail: atitap.hir@rmutr.ac.th
*Tel: 096-960-6462

บทคัดย่อ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและธุรกิจบริการสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยสำคัญต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม หลายประเทศกำลังเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณ ความซับซ้อนของการบริหารจัดการ และความต้องการบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) จึงเป็นกลไกสำคัญในการระดมเงินทุน ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี และนวัตกรรมจากภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะ บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาธุรกิจบริการสาธารณูปโภคภายใต้บริบทธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้วิธีการสังเคราะห์วรรณกรรมจากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิด รูปแบบ และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ PPP ผลการสังเคราะห์ พบว่า PPP เป็นกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันที่กำหนดบทบาท ความรับผิดชอบ และการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในระยะยาว โดยความสำเร็จของการดำเนินโครงการขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของภาครัฐในการกำหนดนโยบาย ออกแบบสัญญา กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ควบคู่กับการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการดำเนินงานภายใต้กรอบ Environmental, Social, and Governance (ESG) เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ความรับผิดชอบต่อสังคม และธรรมาภิบาล ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การพัฒนา PPP ควรมุ่งบูรณาการหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืนเข้ากับการบริหารจัดการโครงการ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความยั่งยืนของธุรกิจบริการสาธารณูปโภคและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาว

คำสำคัญ: ความร่วมมือภาครัฐและเอกชน, ธุรกิจบริการสาธารณูปโภค, ธรรมาภิบาล, การพัฒนาอย่างยั่งยืน, โครงสร้างพื้นฐาน

*Received July 19, 2026; Revised August 25, 2026; Accepted September 19, 2026

Abstract

Infrastructure development and public utility service businesses play a vital role in improving citizens' quality of life and promoting national economic development. However, many countries continue to face fiscal constraints, increasing administrative complexity, and growing public demand for high-quality services, making it difficult for governments to meet these challenges independently. Public-Private Partnerships (PPPs) have therefore emerged as an important mechanism for mobilizing private investment, expertise, technology, and innovation to support infrastructure development and enhance public service delivery. This academic article aims to analyze the role of Public-Private Partnerships in developing public utility service businesses within the context of good governance and sustainable development. The study employs a literature synthesis approach based on books, textbooks, academic articles, and relevant research from both domestic and international sources to synthesize knowledge concerning the concepts, models, and critical success factors of PPP implementation. The findings indicate that PPPs constitute an institutional collaboration mechanism that defines the long-term allocation of roles, responsibilities, and risks between the public and private sectors. The success of PPP projects depends largely on the institutional capacity of the public sector to formulate policies, design contracts, regulate implementation, monitor and evaluate project performance, and safeguard the public interest. Effective PPP implementation also requires meaningful stakeholder participation and the application of the Environmental, Social, and Governance (ESG) framework to achieve an appropriate balance among economic efficiency, social responsibility, and good governance. The study further demonstrates that the development of PPPs should integrate good governance principles and sustainable development into project management practices in order to enhance efficiency, transparency, accountability, and the long-term sustainability of public utility service businesses and infrastructure development. Such integration strengthens institutional capacity, reinforces public confidence, and supports resilient infrastructure systems capable of responding to economic, social, and environmental challenges while delivering sustainable public value for society.

Keywords: Public-Private Partnership (PPP), Public Utility Services, Governance, Sustainable Development, Infrastructure

บทนำ

ในบริบทของเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดบริการสาธารณูปโภคถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐในการสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน บริการพื้นฐาน เช่น ระบบน้ำประปา ไฟฟ้า พลังงาน การคมนาคมขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานด้านเมือง มิได้เป็นเพียงปัจจัยสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของความมั่นคงทางสังคมและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันเชื่อมโยงกับกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการกำหนดนโยบายและการบริหารภาครัฐ - เอกชน (กชกร สุขทรัพย์, 2568) อย่างไรก็ตาม หลายประเทศกำลังเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งในด้านงบประมาณ ความซับซ้อนของเทคโนโลยี ขีดความสามารถในการบริหารจัดการ และแรงกดดันจากความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การจัดบริการ

สาธารณูปโภคโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน (Forrer, J. et al., 2010) ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม ซึ่งมุ่งเน้นการกำกับควบคุมมากกว่าการบริหารโครงการที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ขณะเดียวกันงานด้านการจัดการสมัยใหม่ได้เสนอว่า การยกระดับประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะจำเป็นต้องอาศัยทั้งสมรรถนะเชิงการจัดการ การกำกับติดตามผล การจัดสรรทรัพยากรที่สอดคล้องกับความซับซ้อนของงานบริการ (มัลลิกา ต้นสอน, 2545) งานศึกษาด้านการจัดการภาครัฐและเอกชนชี้ว่า ความแตกต่างด้านแรงจูงใจ ความยืดหยุ่นในการตัดสินใจ และขีดความสามารถในการบริหารความเสี่ยง ส่งผลให้ทั้งสองภาคส่วนมีศักยภาพในการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (สัญญา เคณาภูมิ และวัชราภรณ์ จันทนุกูล, 2567) ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว การให้รัฐทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ลงทุน ผู้ดำเนินการ และผู้กำกับดูแลในเวลาเดียวกัน จึงอาจนำไปสู่ปัญหาประสิทธิภาพและภาระทางการคลังในระยะยาวได้

ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public–Private Partnership: PPP) จึงถูกพัฒนาขึ้นในฐานะกลไกเชิงสถาบันเพื่อปรับบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้ดำเนินการโดยตรงไปสู่การเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางกรอบกฎหมาย และกำกับดูแลผลประโยชน์สาธารณะ เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้านการลงทุน การบริหารจัดการ และการนำนวัตกรรมมาใช้ในการจัดบริการสาธารณูปโภค (สัญญา เคณาภูมิ, 2567) แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับกระแสการปฏิรูปการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และการใช้กลไกตลาดในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อลดข้อจำกัดของระบบราชการแบบรวมศูนย์ (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2563) การเปลี่ยนบทบาทจากรัฐผู้ดำเนินการไปสู่รัฐผู้กำกับดูแลจึงจำเป็นต้องมีกลไกธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะควบคู่กัน (ปรินทร ศิริเอี้ยวพิกูล, 2568) จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า การนำ PPP มาใช้กับธุรกิจบริการสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ลดภาระงบประมาณของรัฐ และยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะได้ หากมีการออกแบบสัญญาและกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยโครงการบำบัดน้ำเสียในเขตเมืองของประเทศจีนที่ดำเนินการภายใต้รูปแบบ PPP มีประสิทธิภาพด้านการใช้ทรัพยากรและผลการดำเนินงานสูงกว่าโครงการที่รัฐดำเนินการเอง (Cheng, S. et al., 2023) ขณะที่การประยุกต์ใช้ PPP ในภาคน้ำประปาของประเทศกำลังพัฒนาชี้ให้เห็นทั้งศักยภาพด้านการลงทุนและข้อพึงระวังด้านความเสี่ยงเชิงสัญญาและการกำกับดูแลที่ต้องออกแบบให้รัดกุม (Sulakadze, R., 2023) อีกทั้งการประยุกต์ใช้ PPP ในระบบน้ำประปาเมืองขนาดเล็กในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังสะท้อนศักยภาพของความร่วมมือดังกล่าวในการยกระดับการเข้าถึงบริการสาธารณูปโภคในบริบทประเทศกำลังพัฒนา (Le Texier, M., 2012)

อย่างไรก็ตาม การขยายบทบาทของ PPP ในการจัดบริการสาธารณูปโภคมิได้ปราศจากข้อถกเถียงในทางวิชาการมีการตั้งข้อสังเกตว่า โครงสร้างความร่วมมือที่อาศัยสัญญาระยะยาวและมีความซับซ้อนอาจก่อให้เกิดความคลุมเครือด้านความรับผิดชอบ ความไม่โปร่งใส และความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างภาครัฐและเอกชน หากรัฐขาดขีดความสามารถในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ (Forrer, J. et al., 2010) การศึกษาด้านโครงสร้างพื้นฐานชี้ให้เห็นว่า การคัดเลือกคู่สัญญา การจัดสรรความเสี่ยง และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความชอบธรรมและความยั่งยืนของโครงการ PPP โดยเฉพาะในบริบทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเชื่อมโยงระหว่างนโยบายระดับชาติและการดำเนินงานในพื้นที่ (Dykes, B. J. & Uzuegbunam, I., 2023); (สุภัทร ชูประดิษฐ์ และคณะ, 2562) และในทางปฏิบัติ พบว่า การจัดวางกลไกความร่วมมือที่เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม เป็นอีกเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความไว้วางใจและความต่อเนื่องของการดำเนินโครงการ (ศิริลักษณ์ คัมภิรานนท์ และอัญชนา ณ ระนอง, 2563) แม้ว่างานศึกษาที่ผ่านมาได้อธิบายบทบาทของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในโครงสร้าง

พื้นฐานหลายมิติ แต่ยังขาดการสังเคราะห์เชิงระบบที่เชื่อมโยงกลไก PPP กับลักษณะเฉพาะของธุรกิจบริการสาธารณูปโภคภายใต้บริบทธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา จึงยังเป็นช่องว่างทางวิชาการที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติม

บทความวิชาการฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์บทบาทของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในธุรกิจบริการสาธารณูปโภค โดยสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิชาการและกรณีศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านน้ำประปา การคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐาน ภายใต้บริบทธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่ออธิบายบทบาทและศักยภาพของ PPP ในการพัฒนาบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) อธิบายแนวคิดและพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในฐานะกลไกการจัดบริการสาธารณูปโภค 2) วิเคราะห์บทบาทของ PPP ในธุรกิจบริการสาธารณูปโภคผ่านกรณีศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ และ 3) อภิปรายข้อดี ข้อจำกัด และแนวทางการพัฒนา PPP ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยบทความนี้ได้สังเคราะห์วรรณกรรมทางวิชาการเพื่อเสนอกรอบความคิดเชิงระบบที่สามารถใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการโครงการ PPP ในธุรกิจบริการสาธารณูปโภคในอนาคต

วิธีการสังเคราะห์เอกสาร

บทความนี้ใช้การสังเคราะห์เอกสารเชิงประเด็น (Thematic synthesis) โดยสืบค้นบทความวิชาการและรายงานจาก Google Scholar และฐานข้อมูล/แพลตฟอร์มเผยแพร่วารสารสากล เช่น ScienceDirect และ SpringerLink รวมทั้งเอกสารจาก World Bank Group และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) คำค้นสำคัญประกอบด้วย Public-Private Partnership, PPP, public utility, infrastructure, risk allocation, governance, ESG, sustainability, renewable energy, waste-to-energy และ digital infrastructure โดยให้ความสำคัญกับเอกสารในระหว่าง ค.ศ. 2017 - 2026 และคงงานฐานแนวคิดก่อนช่วงเวลาดังกล่าวเมื่อมีความสำคัญต่อการอธิบายหลักการ PPP

เกณฑ์คัดเลือก คือ เอกสารต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกแบบหรือผลการดำเนินงาน PPP ในบริการสาธารณูปโภค มีข้อมูลเกี่ยวกับอย่างน้อยหนึ่งประเด็น ได้แก่ การจัดสรรความเสี่ยง ความคุ้มค่าเงิน กลไกกำกับการมีส่วนร่วม หรือความยั่งยืน และเป็นบทความผ่านการพิจารณาทางวิชาการหรือเอกสารจากหน่วยงานทางการ จากนั้นจึงเปรียบเทียบข้อค้นพบในลักษณะ “สอดคล้อง แตกต่าง เงื่อนไข ข้อจำกัด” และจัดกลุ่มประเด็นที่เกิดซ้ำเป็น 5 มิติของกรอบสังเคราะห์ โดยใช้กรณีศึกษาข้ามภาคบริการเพื่อทดสอบว่ามิติที่ได้สามารถอธิบายความแตกต่างของ PPP ได้เพียงใด

แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (PPP)

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เป็นแนวคิดในการจัดการกิจการสาธารณะที่พัฒนาขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐในยุคเศรษฐกิจสมัยใหม่ โดยมุ่งปรับรูปแบบการจัดบริการสาธารณะจากการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการโดยตรง ไปสู่การจัดระบบความร่วมมือเชิงสถาบันและเชิงสัญญา เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน การก่อสร้าง และการดำเนินงาน ขณะที่รัฐยังคงทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแล แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ภาครัฐและภาคเอกชนมีศักยภาพและข้อจำกัดแตกต่างกัน การนำจุดแข็งของทั้งสองฝ่ายมาใช้ร่วมกันจึงสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะได้ (สัญญา เคณาภูมิ, 2567)

ในเชิงพัฒนาการ PPP มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเสนอให้รัฐปรับบทบาทจากการเป็นผู้ผลิตและผู้ให้บริการสาธารณะโดยตรง ไปสู่การเป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้จัดระบบ และผู้กำกับดูแล โดยนำกลไกตลาดและเครื่องมือเชิงสัญญามาใช้ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2563) แนวคิด PPP จึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาลงทุน แต่ครอบคลุมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนผ่านกฎเกณฑ์ กติกา แบบแผนความสัมพันธ์ และบรรทัดฐาน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบ และกลไกความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ

PPP มีลักษณะแตกต่างจากการจ้างเหมาภายนอกและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการจ้างเหมาภายนอกทั่วไปมักเป็นความสัมพันธ์เชิงสัญญาระยะสั้นและมีขอบเขตภารกิจเฉพาะ ส่วนการแปรรูปมีลักษณะของการลดบทบาทหรือการควบคุมของรัฐลง ขณะที่ PPP รัฐยังคงมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ควบคู่กับการใช้ศักยภาพของภาคเอกชนด้านการลงทุนและการดำเนินงาน (Forrer, J. et al., 2010) การศึกษารูปแบบความร่วมมือในการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะยังชี้ให้เห็นว่า PPP ทำหน้าที่เชื่อมโยงเป้าหมายนโยบายของรัฐเข้ากับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของภาคเอกชน ภายใต้โครงสร้างความรับผิดชอบและแรงจูงใจที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ (สัญญา เคณาภูมิ และคณะ, 2568)

หลักการพื้นฐานของ PPP ให้ความสำคัญกับการกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะการจัดสรรความเสี่ยง ให้แก่ฝ่ายที่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการดังกล่าวสัมพันธ์กับแนวคิดความคุ้มค่าเงิน ซึ่งใช้พิจารณาว่าการดำเนินโครงการในรูปแบบ PPP สามารถให้ผลลัพธ์ด้านต้นทุน คุณภาพ และประสิทธิภาพที่เหมาะสมกว่าทางเลือกอื่นหรือไม่ (Forrer, J. et al., 2010) อย่างไรก็ตาม การพิจารณาประสิทธิภาพและการจัดสรรความเสี่ยงต้องดำเนินควบคู่กับความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการกำกับดูแลที่ชัดเจน เพื่อป้องกันความไม่สมดุลของอำนาจและผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (ปรินทร ศิริเอี้ยวพิกูล, 2568) จากแนวคิดทั้งสองด้านจึงสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและธรรมาภิบาลเป็นเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาควบคู่กันในการออกแบบความร่วมมือระยะยาวระหว่างรัฐและเอกชน

ในเชิงรูปแบบ PPP สามารถจำแนกตามระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและโครงสร้างความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ได้แก่ Build-Operate-Transfer (BOT), Build-Own-Operate (BOO) และรูปแบบสัมปทาน (Concession) ซึ่งมีระดับการลงทุน การดำเนินงาน การรับความเสี่ยง และการถือครองทรัพย์สินแตกต่างกันตามกรอบกฎหมายและเงื่อนไขสัญญาของรัฐ (สัญญา เคณาภูมิ, 2567) การศึกษาการประยุกต์ใช้ PPP ยังแสดงให้เห็นว่า รูปแบบความร่วมมือที่แตกต่างกันสัมพันธ์กับการจัดสรรบทบาท ความเสี่ยง และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินระหว่างรัฐและเอกชนที่แตกต่างกัน (Sulakadze, R., 2023) การเลือกรูปแบบ PPP จึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะของกิจการ ระดับความเสี่ยง และขีดความสามารถของภาครัฐในการกำกับดูแล โดยเฉพาะโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีการลงทุนสูงและมีความซับซ้อน ซึ่งการคัดเลือกคู่สัญญาและการออกแบบสัญญามีผลต่อความสำเร็จของโครงการในระยะยาว (Dykes, B. J. & Uzuegbunam, I., 2023)

โดยสรุป PPP เป็นกระบวนการบริหารความร่วมมือระยะยาวที่ครอบคลุมตั้งแต่การวางแผน การกำหนดรูปแบบและจัดทำสัญญา การดำเนินงาน การกำกับติดตาม จนถึงการสิ้นสุดสัญญาและการส่งมอบทรัพย์สินคืนแก่ภาครัฐ (Forrer, J. et al., 2010) ความสำเร็จของ PPP จึงขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างโครงสร้างสัญญา การจัดสรรความเสี่ยง กรอบกฎหมาย และขีดความสามารถในการกำกับดูแลของรัฐ มากกว่าการพิจารณาจากเงินลงทุนของภาคเอกชนเพียงด้านเดียว (สัญญา เคณาภูมิ และวัชราภรณ์ จันทนุกูล, 2567)

กรอบกฎหมายและบริบท PPP ของประเทศไทย

ประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เป็นกรอบหลักสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่รัฐประสงค์ให้เอกชนร่วมลงทุน โดยครอบคลุมกิจการสำคัญ เช่น ถนนและระบบราง การบินและท่าเรือ การจัดการน้ำและระบบประปา พลังงาน โทรคมนาคม สาธารณสุข การศึกษา และบริการสาธารณะอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดให้การดำเนินโครงการเชื่อมโยงกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน (พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562, 2562); (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2569) ในเชิงสถาบัน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และมีคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องตามขั้นตอนของโครงการ ทั้งนี้ แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนยังสะท้อนการนำ PPP ไปใช้ในกิจการหลายประเภท รวมถึงการจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา และการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดบริการสาธารณูปโภค

กระบวนการดำเนินโครงการครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดและบรรจุโครงการไว้ในแผน การจัดทำรายงานศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสม การพิจารณาอนุมัติ การจัดทำเอกสารและคัดเลือกเอกชน การลงนามในสัญญาตลอดจนการกำกับติดตามตลอดอายุโครงการ โดยกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน การคัดเลือกเอกชน เงื่อนไขของสัญญา และการคำนวณมูลค่าโครงการ นอกจากนี้ยังมีกลไกข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) สำหรับโครงการที่เข้าเกณฑ์เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในกระบวนการคัดเลือกเอกชน ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การเชื่อมโยงความถูกต้องตามขั้นตอนเข้ากับคุณภาพของการออกแบบสัญญาและการกำกับผลลัพธ์ มากกว่าการให้ความสำคัญกับกระบวนการอนุมัติเพียงด้านเดียว

PPP กับธุรกิจบริการสาธารณูปโภค

ธุรกิจบริการสาธารณูปโภคเป็นกิจการเชิงยุทธศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากเป็นบริการพื้นฐานที่ประชาชนต้องพึ่งพาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นระบบน้ำประปา ไฟฟ้า การคมนาคมขนส่ง หรือพลังงาน โดยมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การใช้เงินลงทุนเริ่มต้นสูง อายุโครงการยาวนาน โครงสร้างต้นทุนและเทคโนโลยีที่ซับซ้อน ตลอดจนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public–Private Partnership: PPP) จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเชื่อมโยงทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ และประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาคเอกชนเข้ากับบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบาย มาตรฐานบริการ และการกำกับดูแล เพื่อให้การจัดบริการสาธารณูปโภคตอบสนองทั้งเป้าหมายด้านประสิทธิภาพและประโยชน์สาธารณะในระยะยาว (Forrer, J. et al., 2010) ในการประยุกต์ใช้กับกิจการสาธารณูปโภค PPP จึงไม่ได้มีบทบาทเฉพาะด้านการลงทุน แต่เป็นกรอบความร่วมมือระยะยาวที่เชื่อมโยงการลงทุน การบริหารจัดการ และการติดตามผลการให้บริการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง (สัญญา เคณาภูมิ และคณะ, 2568)

การนำ PPP มาใช้กับกิจการสาธารณูปโภคจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละโครงการ เนื่องจากโครงการสาธารณูปโภคต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลายด้าน ทั้งการก่อสร้าง อุปสงค์ การเงิน และการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การจัดสรรความเสี่ยงจึงควรสอดคล้องกับศักยภาพของคู่สัญญาและบริบทของโครงการ (Dykes, B. J. & Uzuegbunam, I., 2023) ในขณะเดียวกัน การให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวโดยขาดกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม อาจนำไปสู่ความไม่สมดุลของอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างคู่สัญญา ดังนั้น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และธรรมาภิบาลจึงต้องดำเนินควบคู่กับการจัดสรรความเสี่ยงและผลตอบแทน (ปรินทร ศิริเอี้ยวพิกูล, 2568)

ในภาคสาธารณูปโภคด้านน้ำ กรณีศึกษาจากบริบทที่แตกต่างกันแสดงให้เห็นว่า ผลลัพธ์ของ PPP ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ ในกรณีระบบบำบัดน้ำเสียของประเทศจีน โครงการภายใต้รูปแบบ PPP มีประสิทธิภาพด้านการใช้ทรัพยากรและผลการดำเนินงานสูงกว่าโครงการที่รัฐดำเนินการเอง โดยกลไกแรงจูงใจเชิงสัญญา การกำหนดความรับผิดชอบ และความยืดหยุ่นในการบริหารของภาคเอกชนมีส่วนสนับสนุนประสิทธิภาพดังกล่าว (Cheng, S. et al., 2023) ส่วนการศึกษาภาคน้ำประปาในประเทศกำลังพัฒนาให้ความสำคัญกับการเลือกรูปแบบสัญญาที่สามารถผสานประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาคเอกชนกับการคงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้กับรัฐ เพื่อรักษาความมั่นคงของทรัพยากรและความชอบธรรมของโครงการในระยะยาว (Sulakadze, R., 2023) การเปรียบเทียบทั้งสองกรณี พบว่า แม้ต่างให้ความสำคัญกับศักยภาพของภาคเอกชน แต่มีเงื่อนไขความสำเร็จที่แตกต่างกัน โดยกรณีแรกเน้นประสิทธิภาพและแรงจูงใจในการดำเนินงาน ขณะที่กรณีประเทศกำลังพัฒนาให้ความสำคัญกับโครงสร้างกรรมสิทธิ์และการรักษาประโยชน์สาธารณะมากขึ้น

กรณีน้ำประปาในเมืองขนาดเล็กของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแสดงให้เห็นอีกบริบทหนึ่ง โดย PPP มีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพบริการ ความต่อเนื่องในการจ่ายน้ำ และความสามารถในการบำรุงรักษาระบบภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรของหน่วยงานรัฐในระดับท้องถิ่น (Le Texier, M., 2012) เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศจีนที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบที่มีอยู่ กรณีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแสดงบทบาทของ PPP ในการเสริมขีดความสามารถในการจัดบริการภายใต้ข้อจำกัดของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ผลสำเร็จยังขึ้นอยู่กับการกำกับอัตราค่าบริการ การสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน และการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการในระดับพื้นที่ ความแตกต่างระหว่างสองกรณีจึงชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขทางสถาบันและศักยภาพของภาครัฐมีผลต่อบทบาทและผลลัพธ์ของ PPP ในแต่ละบริบท

สำหรับประเทศไทย การจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัดช่วยขยายการวิเคราะห์จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนไปสู่บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ โดยพบว่า การจัดบริการที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน การมีส่วนร่วมดังกล่าวช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมและความยั่งยืนของการจัดบริการ (ทัศนีย์ ปิ่นสวัสดิ์, 2563) ประเด็นนี้แตกต่างจากกรณีที่เน้นประสิทธิภาพและโครงสร้างสัญญา เพราะบริการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชนต้องคำนึงถึงการยอมรับและการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควบคู่กัน

เปรียบเทียบกับภาคน้ำ การใช้ PPP ในโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งมีเงื่อนไขที่แตกต่างออกไป เนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้เงินลงทุนสูง และมีความซับซ้อนด้านการเงินและสัญญา กรณีระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนของประเทศไทยแสดงบทบาทของ PPP ในการช่วยให้รัฐสามารถเร่งการลงทุนด้านระบบรางภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ (บูรณจิตร แก้วศรีมล, 2562) ส่วนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ PPP ด้านคมนาคมให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ทางเลือกโครงสร้างสัญญาและความคุ้มค่าเงิน (Value For Money) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (ปุริมปรัชญ์ จรรยา และกนกวรรณ จันทร์เจริญชัย, 2567) ในระดับพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติกับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ซึ่งช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นและความชอบธรรมของโครงการต่อประชาชน (สุภัทร ชูประดิษฐ์ และคณะ, 2562) จากข้อค้นพบเหล่านี้ ภาคคมนาคมให้น้ำหนักกับการระดมการลงทุน การวิเคราะห์ความคุ้มค่า และการจัดโครงสร้างโครงการมากกว่าบริการน้ำระดับท้องถิ่น แต่ทั้งสองภาคส่วนมีเงื่อนไขร่วมกัน คือ ความสำเร็จของ PPP ต้องอาศัยขีดความสามารถของรัฐในการกำกับดูแลและการเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

จากกรณีที่ศึกษาข้างต้น ผู้เขียนสังเคราะห์ได้ว่า PPP ไม่มีรูปแบบหรือเงื่อนไขความสำเร็จแบบเดียวที่สามารถนำไปใช้กับกิจการสาธารณูปโภคทุกประเภท การออกแบบความร่วมมือจึงต้องคำนึงถึงลักษณะของบริการ ขนาดการลงทุน ความเสี่ยง ขีดความสามารถของภาครัฐ และบริบทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กรณีด้านน้ำแสดงให้เห็น

ทั้งบทบาทด้านประสิทธิภาพ การขยายการเข้าถึงบริการ และความสำคัญของการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ส่วนกรณีด้านคมนาคมให้ความสำคัญกับการระดมทุน การประเมินความคุ้มค่า และการจัดโครงสร้างโครงการขนาดใหญ่ ข้อค้นพบร่วมจากกรณีศึกษาเหล่านี้ คือ การเข้าร่วมของภาคเอกชนเพียงอย่างเดียวไม่สามารถรับประกันประสิทธิภาพหรือความยั่งยืนของโครงการได้ แต่ต้องมีการออกแบบสัญญาที่เหมาะสม ขีดความสามารถในการกำกับดูแลของรัฐธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจกับประโยชน์สาธารณะในระยะยาว

การวิเคราะห์เชิงวิชาการ

การนำความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public–Private Partnership: PPP) มาใช้ในการจัดบริการสาธารณูปโภคมักได้รับการเสนอเป็นแนวทางในการลดข้อจำกัดด้านงบประมาณและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ผลจากการทบทวนวรรณกรรมและกรณีศึกษาข้างต้น พบว่า ผลลัพธ์ของ PPP แตกต่างกันตามบริบทของโครงการ รูปแบบสัญญา การจัดสรรความเสี่ยง และขีดความสามารถของรัฐในการกำกับดูแล การวิเคราะห์ PPP จึงต้องพิจารณามากกว่าผลลัพธ์ด้านประสิทธิภาพ โดยครอบคลุมถึงเงื่อนไขเชิงสถาบันการกำกับดูแล และความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐตามแนวทางการปฏิรูปการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2563)

เพื่อจัดระบบข้อค้นพบ ผู้เขียนใช้การสังเคราะห์เชิงประเด็นจากแนวคิด PPP และกรณีศึกษาที่ทบทวนไว้ โดยพิจารณาประเด็นที่ปรากฏร่วมกันและประเด็นที่แตกต่างกันในแต่ละบริบท จากนั้นจัดกลุ่มตามสาระที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ของโครงการ เงื่อนไขการดำเนินงาน ข้อจำกัด และบทบาทของภาครัฐ ผลการสังเคราะห์สามารถจำแนกได้เป็น 6 มิติ ได้แก่ ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การลงทุนและการจัดสรรความเสี่ยง นวัตกรรมและเทคโนโลยี ธรรมาภิบาลและศักยภาพภาครัฐ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความยั่งยืน โดยนำแต่ละมิติมาวิเคราะห์ใน 3 ประเด็น คือ แนวคิดสนับสนุน PPP ข้อจำกัดและข้อวิพากษ์ และนัยต่อธุรกิจบริการสาธารณูปโภค ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบบทบาท ข้อจำกัด และนัยต่อธุรกิจบริการสาธารณูปโภคของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP)

มิติการวิเคราะห์	แนวคิดสนับสนุน PPP	ข้อจำกัดและข้อวิพากษ์	นัยต่อธุรกิจบริการสาธารณูปโภค
ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency)	PPP ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินโครงการและลดข้อจำกัดด้านงบประมาณของภาครัฐผ่านการใช้ความเชี่ยวชาญของภาคเอกชน	การประเมินความคุ้มค่าเงิน (Value for Money) มีความไม่แน่นอนจากการคาดการณ์ต้นทุนและผลประโยชน์ระยะยาว	ควรมีระบบวิเคราะห์ความคุ้มค่าและติดตามผลโครงการอย่างต่อเนื่อง
การลงทุนและการจัดสรรความเสี่ยง (Investment & Risk Allocation)	PPP สนับสนุนการแบ่งปันความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชนตามศักยภาพของแต่ละฝ่าย	การจัดสรรความเสี่ยงที่ไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐในระยะยาว	ควรออกแบบโครงสร้างสัญญาและกลไกแบ่งปันความเสี่ยงอย่างสมดุล
นวัตกรรมและเทคโนโลยี (Innovation Capability)	การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนช่วยส่งเสริมการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน	การกำกับดูแลเทคโนโลยีที่ไม่มีประสิทธิภาพอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพบริการสาธารณะ	ควรพัฒนาศักยภาพของภาครัฐในการกำกับดูแลเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐาน

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบบทบาท ข้อจำกัด และนัยต่อธุรกิจบริการสาธารณูปโภคของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) (ต่อ)

มิติการวิเคราะห์	แนวคิดสนับสนุน PPP	ข้อจำกัดและข้อวิพากษ์	นัยต่อธุรกิจบริการสาธารณูปโภค
ธรรมาภิบาลและศักยภาพภาครัฐ (Governance & State Capacity)	รัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ขณะที่ PPP สนับสนุนการบริหารจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์	การขาดขีดความสามารถเชิงสถาบันและโครงสร้างสัญญาที่ซับซ้อนอาจก่อให้เกิดปัญหาความโปร่งใสและการกำกับดูแล	ควรเสริมสร้างศักยภาพของรัฐด้านการกำกับดูแลการบริหารสัญญาและการตรวจสอบโครงการ
การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Participation)	การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนช่วยเพิ่มความชอบธรรมและการยอมรับของโครงการ	การละเลยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและการต่อต้านของสังคม	ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดวงจรโครงการ
ความยั่งยืน (Sustainability & ESG)	PPP สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่คำนึงถึงมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม	การมุ่งเน้นผลตอบแทนทางการเงินเพียงด้านเดียวอาจละเลยผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม	ควรบูรณาการหลัก ESG และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในโครงสร้างสัญญาและการกำกับดูแล

จากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ความสำเร็จของการนำความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) มาใช้ในธุรกิจบริการสาธารณูปโภคไม่ได้ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของภาครัฐในการออกแบบ โครงสร้างเชิงสถาบัน หมายถึง กฎเกณฑ์ กติกา แบบแผนความสัมพันธ์ และบรรทัดฐาน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงความสามารถในการกำกับดูแล การจัดสรรความเสี่ยง และการบูรณาการเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนเข้ากับการดำเนินโครงการ ดังนั้น PPP จึงควรถูกมองว่าเป็นกลไกการจัดการเชิงระบบที่เชื่อมโยงมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และธรรมาภิบาล มากกว่าการเป็นเพียงเครื่องมือทางการเงินสำหรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

แนวทางการพัฒนา PPP สำหรับธุรกิจสาธารณูปโภคภายใต้บริบทธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำหรับธุรกิจบริการสาธารณูปโภค ซึ่งผู้เขียนสังเคราะห์ขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การพัฒนา PPP ภายใต้บริบทธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวทางดังกล่าว ประกอบด้วย 5 มิติ ที่มีความเชื่อมโยงกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยมิได้มีลักษณะเป็นลำดับขั้นของการดำเนินงาน แต่เป็นองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาร่วมกัน เพื่อให้การวางแผน การดำเนินงาน และการกำกับดูแลโครงการ PPP เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

มิติที่ 1 การออกแบบสัญญา ควรมุ่งจัดระเบียบความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างรัฐและเอกชน มากกว่ามองสัญญาเป็นเพียงกรอบกฎหมาย โดยกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของคู่สัญญาให้ชัดเจน แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการจัดการยุคใหม่ที่เน้นการบริหารบนฐานผลลัพธ์และสมรรถนะ พร้อมเปิดพื้นที่ให้นวัตกรรมเกิดขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (Forrer, J. et al., 2010); (มัลลิกา ต้นสอน, 2545) จากการสังเคราะห์ผู้เขียนเสนอว่าอาจกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators: KPIs) ไว้ในสัญญา เช่น ระดับความต่อเนื่องและคุณภาพของบริการ ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหา และระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ พร้อมกำหนดกลไกการรายงานและประเมินผลตามรอบระยะเวลาที่กำหนด

มิติที่ 2 การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเงินและกระบวนการเชิงนโยบาย ควรพัฒนาให้เป็นกระบวนการเชิงนโยบายมากกว่าการถ่ายโอนความเสี่ยงไปยังภาคเอกชนเพียงฝ่ายเดียว โดยใช้การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเงิน (Value for Money: VfM) เป็นเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่โปร่งใส มากกว่าการสร้างความชอบธรรมให้กับรูปแบบ PPP ล่วงหน้า (ปุริมปรัชญ์ จรรยา และกนกวรรณ จันทร์เจริญชัย, 2567) จากการสังเคราะห์ ผู้เขียนเสนอว่าอาจกำหนดตัวชี้วัดและกลไกติดตามผล เช่น ผลการเปรียบเทียบต้นทุนและประโยชน์ระหว่างการดำเนินโครงการในรูปแบบ PPP กับการดำเนินงานโดยภาครัฐ ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายด้านต้นทุน คุณภาพ และระยะเวลาของโครงการ รวมถึงการทบทวนผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเงินเป็นระยะ เพื่อให้การตัดสินใจและการดำเนินโครงการสอดคล้องกับข้อมูลและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

มิติที่ 3 ธรรมาภิบาลและการกำกับดูแล เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนา PPP โดยรัฐต้องกำกับดูแลตลอดอายุโครงการ ผ่านการเปิดเผยข้อมูล การกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน และการมีหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงด้านความไม่โปร่งใสและความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Forrer, J. et al., 2010); (ปรินทร ศิริเอี้ยวพิกูล, 2568) จากการสังเคราะห์ ผู้เขียนเสนอว่าอาจกำหนดตัวชี้วัดและกลไกติดตามผล เช่น การเปิดเผยรายงานผลการดำเนินงานตามรอบระยะเวลา การตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา และการจัดให้มีระบบรับเรื่องร้องเรียนและติดตามผลการแก้ไขอย่างเป็นระบบ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ

มิติที่ 4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผน การกำหนดรูปแบบโครงการ ไปจนถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อเพิ่มความชอบธรรม ความโปร่งใส และความยั่งยืนของโครงการ PPP (สุภัทร ชูประดิษฐ์ และคณะ, 2562); (สุรีย์พร สลับสี และพงษ์พัต วัฒนพงศ์ศิริ, 2567) จากการสังเคราะห์ ผู้เขียนเสนอว่าอาจกำหนดตัวชี้วัด เช่น ระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละขั้นตอน จำนวนข้อเสนอแนะที่ได้รับการพิจารณาหรือนำไปใช้ และระดับความพึงพอใจของประชาชน พร้อมจัดให้มีกลไกการรับฟังความคิดเห็นและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

มิติที่ 5 ความยั่งยืนและ Environmental, Social, and Governance (ESG) โดย ESG เป็นกรอบการดำเนินงานที่มุ่งสร้างความยั่งยืนในการดำเนินธุรกิจ ประกอบด้วย 3 มิติสำคัญ ได้แก่ สิ่งแวดล้อม ซึ่งให้ความสำคัญกับการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดการของเสีย และการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ สังคม ซึ่งครอบคลุมการเคารพสิทธิมนุษยชน ความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน และความรับผิดชอบต่อชุมชน และธรรมาภิบาล ซึ่งมุ่งเน้นการบริหารจัดการอย่างโปร่งใส การต่อต้านการทุจริต และการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ไทย, 2562) ดังนั้น การพัฒนา PPP ควรบูรณาการกรอบ ESG เข้ากับโครงสร้างสัญญาและกลไกกำกับดูแล เพื่อให้การดำเนินโครงการคำนึงถึงมิติด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาลควบคู่กัน ซึ่งจะช่วยสร้างคุณค่าร่วมให้แก่รัฐ เอกชน และชุมชน และสนับสนุนความยั่งยืนของระบบสาธารณูปโภคในระยะยาว (สิการย์ เฟื่องฟุ้ง, 2561); (กฤติยา เกิดผล และคณะ, 2568) จากการสังเคราะห์ ผู้เขียนเสนอว่าอาจกำหนดตัวชี้วัดด้าน ESG เช่น การใช้พลังงานและทรัพยากร การจัดการของเสียและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน การจัดการข้อร้องเรียนของชุมชน และการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส พร้อมกำหนดกลไกติดตามและรายงานผลตามรอบระยะเวลาที่กำหนด



ภาพที่ 1 แนวทางการพัฒนา PPP สำหรับธุรกิจสาธารณูปโภคภายใต้บริบทธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ผู้เขียนสังเคราะห์ว่า การพัฒนา PPP สำหรับธุรกิจบริการสาธารณูปโภคควรให้ความสำคัญกับบทบาทของภาครัฐในการออกแบบสัญญา การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเงินและกระบวนการเชิงนโยบาย การกำกับดูแล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการคำนึงถึงเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวทางดังกล่าวจะช่วยยกระดับประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณูปโภค พร้อมทั้งเสริมสร้างความชอบธรรม ความเชื่อมั่น และความยั่งยืนของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในระยะยาว

สรุป

บทความวิชาการฉบับนี้วิเคราะห์บทบาทของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ในธุรกิจบริการสาธารณูปโภค โดยอาศัยการสังเคราะห์วรรณกรรมและกรณีศึกษาจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่ออธิบายแนวคิดและพัฒนาการของ PPP วิเคราะห์บทบาทของ PPP ในธุรกิจบริการสาธารณูปโภค และเสนอแนวทางการพัฒนา PPP ภายใต้หลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลการสังเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของ PPP ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถเชิงสถาบันของภาครัฐ (Institutional Capacity) โดยเฉพาะความสามารถในการออกแบบสัญญา การจัดสรรและบริหารความเสี่ยง การกำกับดูแลโครงการ และการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะตลอดวงจรของโครงการ ซึ่งสะท้อนว่า PPP ควรได้รับการพัฒนาในฐานะกลไกความร่วมมือที่เชื่อมโยงบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายใต้หลักธรรมาภิบาลมากกว่าการมุ่งเน้นเฉพาะการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ในเชิงนโยบาย ภาครัฐควรปรับบทบาทจาก ผู้ดำเนินการโดยตรงไปสู่ผู้กำกับเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Regulator) โดยให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลที่โปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้การดำเนินโครงการ PPP

มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และได้รับความเชื่อมั่นจากสังคม ขณะเดียวกัน ในเชิงวิชาการ บทความนี้ได้สังเคราะห์องค์ความรู้ด้านประสิทธิภาพ การบริหารความเสี่ยง ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการพัฒนาอย่างยั่งยืน พร้อมเสนอกรอบแนวทางการพัฒนา PPP สำหรับธุรกิจบริการสาธารณูปโภค ซึ่งสามารถใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาและการกำหนดนโยบายในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

กชกร สุขทรัพย์. (2568). การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวคิดแบบสองชั้นในการจัดการภาครัฐและเอกชน. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 16(ฉบับเพิ่มเติม 1), 138-166.

กฤติยา เกิดผล และคณะ. (2568). การพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขัน. วารสารพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรม, 5(1), 33-47.

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์. (2563). การจัดการภาครัฐใหม่ (NPM): ความสัมพันธ์ตามสัญญาในรูปแบบใหม่ของการว่าจ้างภายนอกและเศรษฐกิจแบ่งปัน. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย ขอนแก่น, 5(2), 1-45.

ทัศนีย์ ปิ่นสวัสดิ์. (2563). การพัฒนาระบบบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชนในการจัดการน้ำของจังหวัดชัยนาท. วารสารรัชต์ภาคย์, 14(37), 15-28.

บูรณจิตร แก้วศรีมล. (2562). การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในระบบรถไฟฟ้าขนส่งของไทย. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสาตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 38(6), 33-43.

ปรินทร ศิริเอี้ยวพิกูล. (2568). ธรรมาภิบาลในความร่วมมือภาครัฐ-เอกชน: กลไกเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพ. วารสารส่งเสริมและพัฒนาวิชาการสมัยใหม่, 3(4), 999-1017.

ปุริมปรัชญ์ จรรยา และกนกวรรณ จันทร์เจริญชัย. (2567). การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนโครงการสถานที่บริการทางหลวงบางปะกง (แห่งใหม่). วารสารสังคมศาสตร์ปัญญาพัฒน์, 6(2), 577-590.

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562. (2562). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 29 ก หน้า 1-29 (15 มีนาคม 2562).

มัลลิกา ต้นสอน. (2545). การจัดการยุคใหม่ (Modern Management). กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซเปอร์เน็ท จำกัด.

ศิริลักษณ์ คัมภิรานนท์ และอัญชนา ณ ระนอง. (2563). ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้. วารสารวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 31(1), 1-16.

สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ไทย. (2562). ESG...ปัจจัยสำคัญสู่แนวทางการประกอบธุรกิจตามหลักความยั่งยืน. เรียกใช้เมื่อ 20 สิงหาคม 2569 จาก https://www.asco.or.th/uploads/upfiles/files/ASCO%20article_ESG_ed.pdf

สัญญา เคณาภูมิ. (2567). รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน. วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2(1), 67-82.

สัญญา เคณาภูมิ และคณะ. (2568). รูปแบบการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ. วารสารการปกครอง รัฐประศาสนศาสตร์ และกฎหมาย, 4(1), 71-86.

สัญญา เคณาภูมิ และวัชราภรณ์ จันทนุกูล. (2567). การจัดการภาครัฐและเอกชน: การวิเคราะห์เปรียบเทียบความท้าทาย และการทำงานร่วมกันในการบริหารจัดการองค์กรรัฐร่วมสมัย. อินทนิลบริหารศาสตร์, 1(1), 19-47.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2569). แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 - 2570 ฉบับปรับปรุงเดือนมิถุนายน 2569. เรียกใช้เมื่อ 19 สิงหาคม 2569 จาก https://ppp.sepo.go.th/admin/uploads/document/file/d6700d218388dbc769cf8bd7333175f2.pdf

สิการย์ เฟื่องฟุ้ง. (2561). ความร่วมมือเชิงนโยบายระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สู่การเป็นเศรษฐกิจสีเขียว. วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจและสังคมศาสตร์, 4(2), 174-187.

สุภัทร ชูประดิษฐ์ และคณะ. (2562). แนวคิดการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชนเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารวิชาการ สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ, 5(1), 469-483.

สุรีย์พร สลับสี และพงษ์พัต วัฒนพงศ์ศิริ. (2567). การสานพลังความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองอัจฉริยะ. วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, 7(1), 1-12.

Cheng, S. et al. (2023). Potential benefits of public-private partnerships to improve the efficiency of urban wastewater treatment. npj Clean Water, 6(1), 13. https://doi.org/10.1038/s41545-023-00232-2

Dykes, B. J. & Uzuegbunam, I. (2023). Foreign partner choice in the public interest: Experience and risk in infrastructure public–private partnerships. Journal of International Business Policy, 6(1), 47-66.

Forrer, J. et al. (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. Public Administration Review, 70(3), 475-484.

Le Texier, M. (2012). Lessons on Public–Private Partnership Disseminated from the Pilot Project “Building Water Service in Small Towns with PPP”. Washington, DC: World Bank.

Sulakadze, R. (2023). Importance of public-private partnerships in the water supply sector in developing countries: The case of Georgia. Journal of Eastern European and Central Asian Research, 10(5), 800-812.