

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน
หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ อก ๑๐๐๒/๓๐๓๐ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีเนื้อหาให้ใช้บังคับแก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เว้นแต่การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายแล้ว นั้น

เนื่องจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ป.ต.ท.) จะขอเข้าร่วมทุนกับเอกชนในโครงการโรงงานผลิตน้ำมันหล่อลื่นพื้นฐาน ซึ่งมีบริษัท มิตรชูปิโตรเลียม จำกัด และบริษัท บี.พี. ออยล์ จำกัด เป็นผู้ริเริ่มโครงการ โดยเล็งเห็นโอกาสที่จะตั้งโรงงานผลิตน้ำมันหล่อลื่นพื้นฐานขึ้นในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ ทั้งนี้บริษัทฯ ทั้งสองได้เชิญชวน ปตท. และบริษัท ไทยออยล์ จำกัด เข้าร่วมทุนตามสัดส่วนการถือหุ้นดังนี้

(๑) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	ถือหุ้นร้อยละ ๓๐%
(๒) บริษัท ไทยออยล์ จำกัด	ถือหุ้นร้อยละ ๓๔%
(๓) บริษัท มิตรชูปิโตรเลียม จำกัด	ถือหุ้นร้อยละ ๒๒%
(๔) บริษัท บี.พี. ออยล์ จำกัด	ถือหุ้นร้อยละ ๑๐%

โดยมีเงินทุนจดทะเบียนทั้งหมดประมาณ ๓,๕๐๐ ล้านบาท และเป็นเงินลงทุนส่วนของ ปตท. ประมาณ ๑,๐๕๐ ล้านบาท (๓๐%)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ปตท. จึงขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าโครงการเข้าร่วมทุนกับเอกชนของ ปตท. ในครั้งนี้จะเข้าข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เนื่องจาก ปตท. มีความเห็นว่าโครงการนี้เอกชนเป็นผู้ริเริ่มศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และได้เชิญชวน ปตท. เข้าร่วมทุนตั้งนั้น ในทางปฏิบัติ ปตท. จึงไม่อาจดำเนินการประกาศเชิญชวนหรือพิจารณาคัดเลือกเอกชนรายใดให้เข้าร่วมงานได้เนื่องจากมิใช่เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ ประกอบกิจการผลิตน้ำมันหล่อลื่นพื้นฐานนี้เป็นกิจการที่เอกชนทั่วไปสามารถประกอบการได้อย่างเสรีมิใช่เป็นกิจการที่จำกัดว่าต้องเป็นกิจการของรัฐ รวมทั้งมิได้เป็นกิจการที่จะต้องใช้ ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยผู้แทน

กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว ผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยชี้แจงว่า โครงการโรงงานผลิตน้ำมันหล่อลื่นพื้นฐานนี้บริษัทมิตรซูบิชิ ออยล์ และบริษัท บีพี ออยล์ฯ เป็นผู้ริเริ่ม และได้เชิญชวนให้ ปตท. และบริษัทไทยออยล์ฯ เข้าร่วมทุนด้วยซึ่ง ปตท. พิจารณแล้วเห็นชอบที่จะเข้าร่วมลงทุนในโครงการดังกล่าว ปตท. จึงได้ทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๕๒ (๗)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยก่อนที่จะนำเรื่องนี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้มีการพิจารณาการร่วมลงทุนในโครงการดังกล่าวโดยคณะทำงานซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้แทนกรมบัญชีกลาง ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวก็เห็นชอบด้วยที่ ปตท. จะเข้าร่วมทุนในโครงการนี้ และเมื่อโครงการนี้ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีก็มีมติเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๕ ให้ความเห็นชอบ

ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ชี้แจงว่า โดยปกติถ้ารัฐวิสาหกิจใดจะลงทุนในโครงการใด โครงการนั้นจะต้องปรากฏอยู่ในงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาก่อน แต่การพิจารณาดังกล่าวนี้นี้มิใช่เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ” ที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอ ...” แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับกับโครงการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ริเริ่มขึ้นเท่านั้น ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ที่บัญญัติให้ต้องเสนอผล

^๑มาตรา ๕๒ ปตท. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงดำเนินการดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด

^๒มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

^๓มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือส่วนราชการท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการ

๑.ล๑

๑.ล๑

การศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด (มาตรา ๖^๔) เพื่อพิจารณาและเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว (มาตรา ๑๐^๕) จึงจะดำเนินการเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานได้ (มาตรา ๑๒^๖) โดยหากโครงการนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท จะต้องว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษา (มาตรา ๗^๗) รวมทั้งร่างขอบเขตของโครงการและทำความเข้าใจประเมินการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงาน (มาตรา ๑๗^๘) แล้ว จะเห็นได้ว่า การดำเนินการตามขั้นตอน ของกฎหมายดังกล่าวจะสวนทางกับการดำเนินการตามความเป็นจริงขอโครงการนี้ทั้งสิ้น เพราะโดยข้อเท็จจริงโครงการนี้เอกชนเป็นผู้ริเริ่มรวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์โครงการมาจนถึงขั้นเชิญชวนให้ ปตท. เข้าร่วมทุนในโครงการดังกล่าวด้วยแล้ว

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การที่ ปตท. เข้าร่วมทุนกับเอกชนในการประกอบกิจการผลิตน้ำมันหล่อลื่นพื้นฐานในครั้งนี้อยู่ในข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒), ข้างต้น

๕มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นใด จะกระทำการกิจการของรัฐ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๖มาตรา ๑๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในโครงการใดแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่ต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ

๗มาตรา ๗ ถ้าโครงการตามมาตรา ๖ มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา และที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานเป็นเอกเทศตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดไว้ในมาตรา ๖ และสาระสำคัญอื่น ๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควรและให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งรายงานของที่ปรึกษาไปเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๘ ด้วย

ที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๘มาตรา ๑๗ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการตามมาตรา ๑๒ ที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องให้ที่ปรึกษาซึ่งมีคุณสมบัติตามประกาศตามมาตรา ๗ ร่างขอบเขตของโครงการและให้จัดทำความเห็นประเมินการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๖