

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรณีองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่ง
ประเทศไทยทำสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมกับเอกชน และร่วมลงทุนกับเอกชน
เพื่อจัดตั้งบริษัทจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์นม)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๙๐๑/๖๔๘๖ ลงวันที่ ๒๖
เมษายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ได้รับรายงานจาก อ.ส.ค.ว่ากระทรวงการคลังได้เวียนพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้า
ร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือ
ปฏิบัติในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือ
ทรัพย์สินตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไปให้จัดทำเป็นโครงการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
ก่อน คณะกรรมการ อ.ส.ค.ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๖ และ
ครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๖ พิจารณาแล้วมีมติให้ อ.ส.ค.หารือคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่ อ.ส.ค.จะดำเนินการหาผู้ซื้อผลิตภัณฑ์นมของ อ.ส.ค.และทำสัญญา
ซื้อขายจะเข้าลักษณะเป็นการร่วมงานหรือดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่ง
พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕
หรือไม่

(๒) กรณีที่ อ.ส.ค.ร่วมลงทุนกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
(ธ.ก.ส.) พนักงาน อ.ส.ค. และกลุ่มสหกรณ์ จัดตั้งบริษัทจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์นม อ.ส.ค. ซึ่งมี
ทุนจดทะเบียนจำนวน ๓๐๐ ล้านบาท จะเข้าลักษณะการร่วมงานหรือดำเนินการตามที่บัญญัติไว้
ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อ
กฎหมายจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเพื่อ อ.ส.ค.จะถือปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง
ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อ
หาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (อ.ส.ค.และสำนักงาน
ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและ ธ.ก.ส.) และ
ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) การทำสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่าง อ.ส.ค.กับเอกชน เป็นการ
ร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน
เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทนิยาม

คำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ”^๑ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๖^๒ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับกับการที่เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการด้วยโดยจะร่วมดำเนินการกิจการกันไปในอนาคตหรือการมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวในกิจการของรัฐโดยการอนุญาต การให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ในเรื่องที่จะจัดทำขึ้น หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการซื้อขายสินค้าตามสัญญาซื้อขายซึ่งนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาไม่มีลักษณะเป็นการร่วมลงทุนหรือร่วมดำเนินการบริหารกิจการแต่อย่างใด^๓ โดยที่ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่าง อ.ส.ค.กับเอกชนมีสาระสำคัญเป็นไปตามสัญญาซื้อขายทั่วไป คือกำหนดให้เอกชนจะต้องรับซื้อผลิตภัณฑ์นมของ อ.ส.ค.เป็นจำนวนอย่างน้อยเท่าใดในราคาใดเท่านั้น มิได้มีข้อสัญญาผูกพันให้เอกชนและ อ.ส.ค.ต้องร่วมลงทุนใด ๆ ในการทำงานหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายดังกล่าว ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าไม่อยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ”^๔ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) การที่ อ.ส.ค.ร่วมลงทุนกับ ธ.ก.ส. พนักงาน อ.ส.ค.และกลุ่มสหกรณ์เพื่อจัดตั้งบริษัทจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์นม อ.ส.ค. ซึ่งมีทุนจดทะเบียนจำนวน ๓๐๐ ล้านบาท เป็นการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เห็นว่า ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ การจำหน่ายผลิตภัณฑ์นมเป็น

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

๑ล๑

๑ล๑

๒มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

๓บันทึก เรื่อง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมระยอง ให้กับบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๔๖ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๖

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

กิจการที่ อ.ส.ค.มีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดทำได้ตามมาตรา ๗^๕ วรรคหนึ่ง (๔) (๕) กิจการดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็น”กิจการของรัฐ”ตามนิยามในมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อ อ.ส.ค.ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ จะ ร่วมกับ ธ.ก.ส. พนักงาน อ.ส.ค. และกลุ่มสหกรณ์เพื่อจัดตั้งบริษัทจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์นมขึ้น จึงถือได้ว่าเป็นการ”ร่วมงานหรือดำเนินการ”ในกิจการของรัฐตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ส่วนการ ร่วมงานหรือดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ในข่ายที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่นั้น จะต้อง พิจารณาต่อไปว่าเป็นการลงทุนที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป อันอาจจัด อยู่ในความหมายของคำว่า “โครงการ”^๗ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ซึ่ง หากข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าโครงการนี้มีวงเงินลงทุนทั้งสิ้น ๓๐๐ ล้านบาท ก็ย่อมไม่อยู่ ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัตินี้ แต่อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาวงเงินลงทุนนั้นจะต้องพิจารณาจาก วงเงินลงทุนทั้งโครงการ ไม่อาจพิจารณาเฉพาะจากทุนจดทะเบียนจำนวน ๓๐๐ ล้านบาท ของ บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นซึ่งอาจเป็นเพียงการลงทุนส่วนหนึ่งในโครงการเท่านั้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า โครงการใดแม้ว่าจะมีวงเงินลงทุนไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาทก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีก็อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑^๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้ เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้โครงการนั้นต้อง ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

“มาตรา ๗ อ.ส.ค.มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนและให้ ซึ่งโคนม สัตว์อื่นที่ให้น้ำนมและเนื้อ น้ำนมและเนื้อ และ ผลิตภัณฑ์จากน้ำนมและเนื้อ

(๕) ประกอบกิจการที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการโคนมของ อ.ส.ค.

๑.ล๑

๑.ล๑

๖.โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

๗.โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“มาตรา ๑๑ โครงการใดมีวงเงินไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาท หรือน้อยกว่าวงเงินที่กำหนดเพิ่มขึ้น ตามพระราชกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๓๖