

บันทึก

เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และการให้เอกชนเข้าร่วมงาน
หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (กรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์)

กระทรวงการคลังมีหนังสือ ที่ กค ๐๒๐๑/๒๒๐๑๒ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๑๖ กำหนดในวรรคแรกว่าที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่มีได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ กรมธนารักษ์จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการทำให้เช่าหรือโดยวิธีอื่นนอกจากการทำให้เช่าก็ได้ กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์จึงได้ดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามกฎกระทรวงดังกล่าวและพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ทำให้เกิดรายได้แก่แผ่นดินจำนวนมาก การจัดหาประโยชน์ดังกล่าวนี้กระทำโดยการให้เช่าที่ดินและการให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ หรือโดยวิธีอื่นก็ได้ตามกฎกระทรวงดังกล่าว ข้อ ๑๖ วรรคสอง (๑)-(๕) และวรรคสุดท้าย บัดนี้ ปรากฏว่าได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกมาใช้บังคับแก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เว้นแต่การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา ๓) โดยกำหนดความหมายของถ้อยคำที่เกี่ยวข้องดังนี้

“กิจการของรัฐ” หมายความว่าหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน”

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา”

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด”

ดังนั้น จึงเกิดปัญหาขึ้นว่าในกรณีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุหรืออาคารอันเป็นที่ราชพัสดุจะตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐหรือไม่ที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการที่ทางราชการไม่ต้องลงทุนใด ๆ ทั้งสิ้น นอกจากการให้ใช้ที่ราชพัสดุ เช่น การให้เช่าที่ราชพัสดุในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น หรือการมอบสิทธิในการบริหารที่ดินหรืออาคารที่เป็นที่ราชพัสดุแก่เอกชนที่มีสัญญาให้ผลตอบแทนแก่ทางราชการตามอัตราที่กำหนดไม่ว่ากิจการที่เอกชนบริหารนั้นจะมีผลกำไรหรือขาดทุนก็ตาม

อนึ่ง ขณะนี้กระทรวงการคลังได้ดำเนินการเจรจากับบริษัทเอกชนผู้ได้สิทธิบริหารศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการต่อสัญญาการบริหารศูนย์การประชุมดังกล่าวซึ่งมีมูลค่าอาคารและที่ดินหลายพันล้านบาท บริษัทตกลงจะจ่ายเงินผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินค่าธรรมเนียมนและค่าตอบแทนรายปี และตกลงจะสร้างอาคารสถานที่เพิ่มเติมยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังมีมูลค่าก่อสร้างอีกกว่าสองพันเจ็ดร้อยล้านบาท ซึ่งขณะที่ทำรื้อมานี้ คณะรัฐมนตรีได้รับทราบแล้ว

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุฯ และกฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ไม่ต้องลงทุนด้วยเงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ อีก โดยทางราชการได้ผลตอบแทนที่แน่นอนโดยไม่เสี่ยงต่อการขาดทุน และเป็นการจัดการทรัพย์สินของทางราชการเป็นปกติธุระโดยมีระเบียบข้อบังคับและกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตามกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนขณะนั้นส่วนใหญ่กำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้

อย่างไรก็ดี การดำเนินการของกระทรวงการคลังหรือกรมธนารักษ์ตามกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ ต้องเกี่ยวข้องกับคู่สัญญาซึ่งอาจได้รับผลกระทบหากมิได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายทุกขั้นตอน ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเห็นควรหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีต่อไปนีถือว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ดังนี้

๑. การให้เอกชนเช่าที่ดินราชพัสดุโดยจ่ายค่าเช่าตามระยะเวลาซึ่งอาจมีการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังในที่ดินที่เช่าด้วย

๒. การให้สิทธิเอกชนเข้าบริหารกิจการที่ใช้ที่ดินและอาคารที่ราชพัสดุเช่น ตัวอย่างกรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์

๓. การทำสัญญาตกลงให้สิทธิเอกชนที่บริหารกิจการที่ใช้ที่ดินและอาคารที่ราชพัสดุอยู่แล้ว เช่น ตัวอย่างจริงกรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ทำการบริหารกิจการดังกล่าวต่อจากระยะเวลาเดิมโดยให้ทำการก่อสร้างอาคารสถานที่ที่กำหนดเพิ่มเติมยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงาน

ปลัดกระทรวงและกรมธนารักษ์) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี)แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. การให้เอกชนเช่าที่ราชพัสดุโดยจ่ายค่าเช่าตามระยะเวลา ซึ่งอาจมีการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังในที่ดินที่เช่าด้วย ถือว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามนโยบายแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่นั้น เห็นว่ากรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยการจัดให้เช่าตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘^๑ ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๑๖^๒ การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ จึงอยู่ในความหมายของคำว่า "กิจการของรัฐ" ตามบทนิยามของคำว่า "กิจการของรัฐ" ตามมาตรา ๕^๓แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของ

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการและผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

๒ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ กรมธนารักษ์จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร

(๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่

กระทรวงการคลัง

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง กรมธนารักษ์จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"กิจการของรัฐ" หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน

"โครงการ" หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

รัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ ไม่ว่าการจัดให้เช่นนั้นจะมีเงื่อนไขว่าผู้เช่าจะก่อสร้างอาคารในที่ดินที่ราชพัสดุที่เช่า เพื่อยกกรรมสิทธิ์ให้แก่กระทรวงการคลังด้วยหรือไม่ส่วนการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุจะถือว่าเป็นการ ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้ เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ หรือไม่นั้น เห็นว่า การเข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการในกิจการของรัฐที่ต้องอยู่ภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่มี การลงทุนในโครงการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือ ทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น หากการจัดให้เช่าที่ราชพัสดुरายใดเป็น กรณีที่มีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นโดยมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่จะมีการกำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามความหมาย ของบทนิยามคำว่า “โครงการ”^๔ แล้ว การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุนั้นย่อมตกอยู่ในบังคับแห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕

๒. การให้สิทธิเอกชนเข้าบริหารกิจการที่ใช้ที่ดินและอาคารที่ราชพัสดุเช่น ตัวอย่างกรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ถือว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า กรมธนารักษ์เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับกิจการที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุนั้นมาตรา ๙^๕ และมาตรา ๑๐^๖ แห่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือ กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือ ทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๙ กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดินภาษีอากร การรักษาการ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ ซึ่งรัฐมีอำนาจ ดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะ เป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการองค์การ ของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ

๖มาตรา ๑๐ กระทรวงการคลังมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- (๔) กรมธนารักษ์
- (๕) กรมบัญชีกลาง

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๓๕ ประกอบด้วยมาตรา ๔ (๑)^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ.๒๕๓๗ กรมธนารักษ์ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ซึ่งเป็นอาคารและที่ดินราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔^๘ กรณีการบริหารศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “กิจการของรัฐ” ตามบทนิยามของคำว่า “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ ส่วนการให้สิทธิเอกชนเข้าบริหารศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ จะถือว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ หรือไม่นั้น เห็นว่า การเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐที่ต้องอยู่ภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องปรากฏว่า มีการลงทุนในโครงการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่มูลค่าหนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การให้สิทธิเอกชนเข้าบริหารศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ซึ่งมีมูลค่าของอาคารศูนย์การประชุมและที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์การประชุมแห่งชาติดังกล่าวมีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินหนึ่งพันล้านบาท การให้สิทธิเอกชนเข้าบริหารศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์จึงถือเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕

๓. การทำสัญญาตกลงให้สิทธิเอกชนที่บริหารกิจการที่ใช้ที่ดินและอาคารที่ราชพัสดุอยู่แล้ว เช่นตัวอย่างจริงกรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ทำการบริหารกิจการดังกล่าวต่อจากระยะเวลาเดิม โดยให้ทำการก่อสร้างอาคารสถานที่ที่กำหนดเพิ่มเติมยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังด้วย ถือว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่นั้น ในประเด็นนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลังว่า กระทรวงการคลังมีความประสงค์ที่จะหาหรือปัญหาข้อกฎหมายในกรณีของการต่อสัญญาให้บริหารศูนย์การประชุมฯ กับบริษัท เอ็น ซี ซี แมนเนจเม้นท์แอนด์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ในช่วงที่สาม มี

(๖) กรมศุลกากร

(๗) กรมสรรพสามิต

(๘) กรมสรรพากร

^๗มาตรา ๔ ให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยเงินตรากฎหมายว่าด้วยที่ดินราชพัสดุ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓-๔, ข้างต้น

กำหนด ๒๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ โดยในขณะนี้ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการเจรจากับบริษัทเกี่ยวกับการต่อสัญญาบริหารศูนย์การประชุมฯ ซึ่งมีมูลค่าอาคารและที่ดินเกินหนึ่งพันล้านบาท แต่กระทรวงการคลังไม่แน่ใจว่า การต่อสัญญาให้สิทธิเอกชนบริหารกิจการที่ใช้ที่ดินและอาคารที่ราชพัสดุอยู่แล้วทำการบริหารกิจการดังกล่าวต่อจากระยะเวลาเดิมถือว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัท เอ็น ซี ซี แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดีเวลลอปเม้นท์จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่มีประสบการณ์และผลงานในการบริหารศูนย์การประชุมได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ร่วมงานกับทางราชการเพื่อจัดประชุมสภาผู้ว่าราชการโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประจำปี ๒๕๓๔ โดยกระทรวงการคลังได้มอบให้กรมธนารักษ์เป็นผู้ลงนามในสัญญา กับบริษัท เอ็น ซี ซี ฯ แทนกระทรวงการคลัง ตามสัญญาเลขที่ จอ ๑/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ ซึ่งข้อ ๒^๑ ของสัญญาดังกล่าวแบ่งกำหนดเวลาในการบริหารและดำเนินกิจการศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ออกเป็น ๒ ช่วง ช่วงแรกมีกำหนดเวลา ๔ เดือนนับตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ และมีข้อกำหนดว่าเมื่อครบกำหนดเวลา ๔ เดือนแล้ว กระทรวงการคลังให้คำมั่นว่า หากบริษัทฯ สามารถให้ความช่วยเหลือและให้ความร่วมมือในการบริหารกิจการศูนย์การประชุมฯ ในช่วงแรกโดยสมบูรณ์เรียบร้อยตามสัญญา และเมื่อได้มีการตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นตัวเงินหรือผลตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ กับคณะกรรมการเจรจาตกลงผลประโยชน์เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้วบริษัทฯ จะได้รับสิทธิในการบริหารศูนย์การประชุมฯ ในช่วงที่สองต่อไปอีกมีกำหนดเวลา ๕ ปีตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และโดยที่บริษัทฯ สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ กระทรวงการคลังจึงตกลงให้บริษัทฯ ได้รับสิทธิบริหารศูนย์การประชุมฯ ต่อไปเป็นช่วงที่สอง โดย

^{๑๑}ข้อ ๒ วัตถุประสงค์ ขอบเขตและกำหนดเวลาในการบริหารและดำเนินกิจการศูนย์การประชุม มีดังนี้

๒.๑ ช่วงแรก มีกำหนดเวลา ๔ เดือนนับตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๔

ฯลฯ

ฯลฯ

๒.๒ ช่วงที่สอง เมื่อครบกำหนดเวลาในช่วงแรกตามข้อ ๒.๑ แล้วกระทรวงการคลังให้คำมั่นว่า หากบริษัทสามารถให้ความช่วยเหลือและให้ความร่วมมือกับ “สจส” ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๒.๑ ในการบริหารและดำเนินกิจการศูนย์การประชุมในช่วงแรกโดยเฉพาะการจัดการประชุมได้โดยสมบูรณ์เรียบร้อยตามสัญญานี้ และคณะกรรมการประเมินผลได้มีมติเห็นสมควรให้บริษัทเป็นผู้บริหารศูนย์การประชุมต่อไปรวมทั้งบริษัทได้ยื่นข้อเสนอและเจรจาทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นตัวเงิน หรือผลตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ กับคณะกรรมการเจรจาตกลงผลประโยชน์ได้เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว บริษัทจะได้รับสิทธิในการบริหารศูนย์การประชุมในช่วงที่สองต่อไปอีกมีกำหนดเวลา ๕ ปี (ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๙)

ฯลฯ

ฯลฯ

มีการทำสัญญากันตามสัญญาเลขที่ จอ ๑/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งข้อ ๓^{๑๑} ของสัญญาดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทฯ เสนอแผนการลงทุนและผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อขอรับสิทธิบริหารศูนย์การประชุม ในช่วงที่สามภายใน ๑๔ เดือนนับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ ถ้าสามารถทำความตกลงกับกระทรวงการคลังได้และบริษัทฯ สามารถก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ตามแผนงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ๕ ปี กระทรวงการคลังจะให้สิทธิบริษัทฯ บริหารศูนย์การประชุม ในช่วงที่สามมีกำหนดเวลา ๒๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ โดยจะจัดทำสัญญากันใหม่อีกฉบับหนึ่ง เมื่อบริษัทฯ ได้ยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับแผนการลงทุนและผลประโยชน์ตอบแทนการบริหารศูนย์การประชุม ในช่วงที่สามแล้ว กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอและผลประโยชน์เพื่อพิจารณาข้อเสนอและผลประโยชน์ตอบแทนของบริษัท โดยจะเจรจาทำความตกลงเกี่ยวกับการบริหารศูนย์การประชุม ในช่วงที่สามกับบริษัทฯ ให้เสร็จสิ้นและแจ้งผลการเจรจาให้บริษัททราบภายใน ๙๐ วัน นับจากวันที่บริษัทยื่นข้อเสนอ

ต่อมาบริษัทฯ ได้ยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับแผนการลงทุนและผลประโยชน์ตอบแทนการบริหารศูนย์การประชุม ในช่วงที่สาม ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอและผลประโยชน์ที่กระทรวงการคลังแต่งตั้งพิจารณาแล้วเห็นควรทำสัญญาช่วงที่สามต่อไป และกระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว โดยได้นำเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๘

กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าการทำสัญญาตกลงให้สิทธิเอกชนที่บริหารศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ทำการบริหารกิจการดังกล่าวต่อจากระยะเดิม โดยให้ทำการก่อสร้างอาคารสถานที่ที่กำหนดเพิ่มเติมยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ถือว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ซึ่งได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้

^{๑๑}ข้อ ๓ การเสนอแผนการลงทุนและผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อขอรับสิทธิบริหารศูนย์การประชุมในช่วงที่สาม

๓.๑ ภายในระยะเวลา ๑๔ (สิบแปด) เดือนนับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ บริษัทอาจเสนอแผนงานเกี่ยวกับการลงทุนก่อสร้างอาคารที่จอดรถคลังสินค้าและอาคารที่เกี่ยวข้อง (ตามแผนงานจะต้องระบุเวลาแล้วเสร็จของอาคารต่าง ๆ ไม่เกินกำหนดวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๔) รวมทั้งเสนอผลประโยชน์ตอบแทนในการขอรับสิทธิบริหารศูนย์การประชุมต่อไปในช่วงที่สาม โดยถ้าสามารถทำความตกลงกับกระทรวงการคลังได้ และบริษัทสามารถก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ตามแผนงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ๕ ปี ตามข้อ ๒.๑ กระทรวงการคลังจะให้สิทธิบริษัทบริหารศูนย์การประชุมในช่วงที่สามมีกำหนดเวลา ๒๕ (ยี่สิบห้า) ปี (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔) โดยจะได้จัดทำสัญญากันใหม่อีกฉบับหนึ่ง

๓.๒ เมื่อบริษัทได้ยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับแผนการลงทุนและผลประโยชน์ตอบแทนการบริหารศูนย์การประชุมในช่วงที่สามตามข้อ ๓.๑ แล้วกระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอและผลประโยชน์เพื่อพิจารณาข้อเสนอและผลประโยชน์ตอบแทนของบริษัท และเจรจาทำความตกลงเกี่ยวกับการบริหารศูนย์การประชุมในช่วงที่สามกับบริษัทฯ ให้เสร็จสิ้นและแจ้งผลการเจรจาให้บริษัททราบภายใน ๙๐ (เก้าสิบ) วันนับจากวันที่บริษัทยื่นข้อเสนอผลประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวข้างต้น

บังคับ แต่กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๕^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ โดยฝ่ายข้างมากเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป คือ กระบวนการคลังจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอและผลประโยชน์ฯ ตามข้อ ๓.๒ ของสัญญาฯ เพื่อพิจารณาข้อเสนอและผลประโยชน์ตอบแทนของบริษัทฯ และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้เจรจาทำความตกลงกับบริษัทฯ เรียบร้อยแล้ว การดำเนินการต่อไป คือ กระบวนการคลังต้องส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาตามมาตรา ๒๐^{๑๓} และดำเนินการมาตรา ๒๑^{๑๔} ต่อไป คือ คณะกรรมการต้องนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญาและเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และเมื่อมีการลงนามในสัญญาแล้วกระบวนการคลังจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่งเพื่อกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานในกรณีนี้ต่อไปตามมาตรา ๒๒^{๑๕} มาตรา ๒๓^{๑๖} และมาตรา ๒๔^{๑๗} ส่วนฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า เมื่อ

^{๑๒}มาตรา ๒๕ โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

^{๑๓}มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการก่อนลงนาม

^{๑๔}มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

^{๑๕}มาตรา ๒๒ เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการประสานงานตามวรรคหนึ่ง และองค์ประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด

^{๑๖}มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒ มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา

(๒) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ

ระยะเวลาที่ต้องรายงานตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด แต่ต้องไม่เกินหกเดือนต่อหนึ่งครั้ง

ขั้นตอนการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ตอบแทนการบริหารศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์เป็นเรื่องที่ต้องกระทำต่อไปภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ใช้บังคับแล้ว การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปตาม มาตรา ๒๕^๙ คือ กระทรวงการคลังจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมงานหรือดำเนินการตาม มาตรา ๑๓^๙ เพื่อเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเจรจาทำความตกลงกับบริษัทฯ เสร็จเรียบร้อยแล้วการดำเนินการต่อไปจึงจะดำเนินการตาม มาตรา ๒๐^{๑๐} มาตรา ๒๑^{๑๑} มาตรา ๒๒^{๑๒} มาตรา ๒๓^{๑๓} และ มาตรา ๒๔^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ

กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓ (๒)^{๑๕}ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องนี้โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมธนารักษ์) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว เห็นว่า มีปัญหาหาสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเฉพาะประเด็นว่า

^๙มาตรา ๒๔ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อผูกพันของสัญญาที่ลงนามไปแล้ว ให้ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการประสานงานทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจพนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการและให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๑๗}ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่ามีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

กระทรวงการคลังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอและผลประโยชน์เพื่อพิจารณา
ข้อเสนอและผลประโยชน์ตามข้อ ๓.๒^{๒๖}ของสัญญาฯ หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง
กฎหมายมีความเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ ฝ่ายข้างมาก

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๘

^{๒๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น