

บันทึก

เรื่อง การให้เอกชนเช่า ลงทุน บริหารและประกอบการทำเทียบเรือ A.๓
ในท่าเรือแหลมฉบัง ของการทำเรือแห่งประเทศไทย

การทำเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทท ๑๑๐๐/๒๐๒๕ ลงวันที่๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การทำเรือฯได้มีหนังสือถึง กระทรวงคมนาคมขอหารือกรณีการทำเรือฯได้ดำเนินการประกวดราคาให้เอกชนเช่า ลงทุน บริหาร และประกอบการทำเทียบเรือ A.๓ ของท่าเรือแหลมฉบังเป็นท่าเทียบเรือสินค้าทั่วไป ซึ่ง ท่าเทียบเรือ A.๓ มีความยาวหน้าท่า ๓๕๐ เมตรพื้นที่หลังท่าประมาณ ๗๕ ไร่ โดยการทำเรือฯได้ ประมาณการการลงทุนเบื้องต้นไว้๑๙ ล้านบาทเศษ ประกอบด้วย

- ค่าก่อสร้างประมาณ ๔๓๖.๑๒ ล้านบาท
 - ค่าสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ประมาณ ๔๓.๑๕ ล้านบาท
 - ค่าเครื่องมือยกขน ประมาณ ๑๓๙.๘๗ ล้านบาท
- รวม ๖๑๙.๑๔ ล้านบาท

เนื่องจากโครงการดังกล่าวมีการลงทุนวงเงินไม่เกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท การทำเรือฯจึงเห็นว่า ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนประกาศเชิญชวนให้เอกชน เข้าลงทุนฯท่าเทียบเรือ A.๓ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยกำหนดยื่นซองประกวดราคาเมื่อ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ปรากฏว่า มีผู้ยื่นซองเสนอเพียงรายเดียว คือ บริษัท เอเซีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด (APPC) ซึ่ง APPC ได้เสนอแผนการลงทุนไว้ในวงเงินประมาณ ๑,๔๐๐ ล้านบาทเศษ โดยเสนอแผนการพัฒนาท่าเทียบเรือ A.๓ เป็น ๒ ท่า ดังนี้

รายการ	ทำสินค้าทั่วไป	ทำสินค้าเทกอง	รวมเงินลงทุน
- ค่าก่อสร้าง	๓๐๐	๒๐๗.๔๗๑	๕๐๗.๔๗๑ ล้านบาท
- ค่าสิ่งอำนวยความสะดวก สะดวกที่ใช้ร่วมกัน ทั้ง ๒ ท่า			๓๗๙.๘๑๑ ล้านบาท
- ค่าเครื่องมือยกขน	๗๔.๓๖	๔๓๗.๔๘๙	๕๑๑.๘๔๙ ล้านบาท
รวม			๑,๔๑๗.๑๓๑ ล้านบาท

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวปัญหาจึงมีว่า การทำเรือฯจะต้องดำเนินการตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร กระทรวงคมนาคมจึงได้มีหนังสือหารือไปยังกระทรวงการคลัง เนื่องจากมาตรา

๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และกระทรวงการคลังมีความเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงให้การทำเรือฯ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อจัดใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป ดังนั้น การทำเรือฯ จึงขอหาหรือว่าในกรณีที่ทำเรือฯ เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการได้ประมาณการในเบื้องต้นว่า โครงการมีการลงทุนไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท แต่ในการประกวดราคามีผู้เสนอแผนการลงทุนเกินกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยฟังคำชี้แจงจากผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการดำเนินโครงการทำเทียบเรือ A.๓ นี้ การทำเรือแห่งประเทศไทยจะให้เอกชนเช่าที่ดินของการทำเรือฯ จำนวน ๗๕ ไร่ มีกำหนดระยะเวลาเช่าไว้ ๓๐ ปี โดยเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างทำเทียบเรือ และเข้าบริหารและประกอบการทำเทียบเรือเอง เมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าที่ดินแล้วกรรมสิทธิ์ของทำเทียบเรือจะตกเป็นของการทำเรือฯ ซึ่งสาระสำคัญของการดำเนินโครงการนี้อยู่ที่การสร้างทำเทียบเรือ A.๓ ที่การทำเรือฯ ได้ประมาณการลงทุนเบื้องต้นไว้ ๖๑๙ ล้านบาท แต่บริษัท เอเซีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด (APPC) ซึ่งเสนอความประสงค์จะมาดำเนินการในโครงการโดยเสนอแผนการลงทุนไว้ในวงเงินประมาณ ๑.๔๐๐ ล้านบาท เพราะบริษัทดังกล่าวจะสร้างทำเทียบเรือเป็น ๒ ท่า คือ ทำสินค้าทั่วไป และทำสินค้าเทกอง ซึ่งสูงกว่ามูลค่าการก่อสร้างและการลงทุนที่การทำเรือฯ ได้ประมาณการไว้ แต่ทั้งนี้แผนการลงทุนของบริษัทเอเซียฯ ไม่ขัดกับเงื่อนไขตาม TOR ที่การทำเรือฯ กำหนดไว้แต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการที่การทำเรือฯ ได้ประมาณการในเบื้องต้นว่าโครงการทำเทียบเรือ A.๓ ควรมีการลงทุนในโครงการไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท แต่ในการประกวดราคาซึ่งบริษัท เอเซีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด (APPC) ได้เสนอแผนการลงทุนโดยมีวงเงินเกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาทนั้น จะถือเป็นโครงการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เห็นว่า “โครงการ” นั้นจะต้องเป็น “โครงการ” ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ^๑ ซึ่งโครงการนั้นจะต้องมีการลงทุนใน “กิจการของรัฐ” ที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาท

^๑ มาตรา ๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และนายกรัฐมนตรีสามารถมอบหมายหรือสั่งให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

ขึ้นไป^๒ โดยการพิจารณาโครงการให้คำนึงถึงมูลค่าของโครงการทั้งหมด^๓ และการลงทุนจริงในโครงการซึ่งจะทำให้โครงการนั้นบรรลุผล สำหรับโครงการทำเทียบเรือ A.๓ นั้นปรากฏข้อเท็จจริงว่า การประมาณการลงทุนเบื้องต้นของการทำเรือานั้นได้คิดคำนวณวงเงินลงทุนสำหรับการก่อสร้างและการบริหารทำเทียบเรือไว้เพียง ๑ ท่าเท่านั้น แต่บริษัท เอเซียฯ ซึ่งเป็นผู้ยื่นขอเสนอราคาเพียงรายเดียวได้เสนอแผนการลงทุนก่อสร้างและบริหารทำเทียบเรือเพิ่มขึ้นจากความประสงค์เดิมของการทำเรือฯ โดยบริษัท เอเซียฯ ได้เสนอการสร้างท่าเรือเป็น ๒ ท่า คือ ทำสินค้าทั่วไปและทำสินค้าเทกอง จึงทำให้วงเงินลงทุนสูงขึ้นเกินกว่าที่การทำเรือฯ ได้ประมาณการไว้ส เพราะฉะนั้น การพิจารณามูลค่าโครงการจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าการทำเรือฯ จะเลือกโครงการตามที่ทำเรือฯ ได้กำหนดไว้ตามแผนงานเดิม(การก่อสร้างและบริหารทำเรือ ๑ ท่า)ซึ่งมีมูลค่าโครงการไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท หรือตามแผนงานที่บริษัท เอเซียฯ ได้เสนอมา(การก่อสร้างและบริหารทำเรือ ๒ ท่า)ซึ่งมีมูลค่าโครงการเกินกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท หากการทำเรือฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการประสงค์จะให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างเป็น ๒ ท่า เมื่อแผนการลงทุนดังกล่าวมีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป^๔ จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ มีข้อสังเกตด้วยว่าในการพิจารณาเรื่องนี้ปรากฏตามข้อเท็จจริงว่ายังมิได้มีการนำมูลค่าที่ดินของการทำเรือฯ ซึ่งบริษัท เอเซียฯ ได้ใช้ประโยชน์มารวมคำนวณในมูลค่าการลงทุนของโครงการด้วย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ บันทึก เรื่อง การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโทรศัพท์สาธารณะ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๐๘๑ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒) ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๑