

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณามูลค่าโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน
เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๑๕/๑๗๓๙ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลความได้ว่า ตามที่กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือกรมธนารักษ์ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๑๕/๒๒๒๐ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอทราบผลการพิจารณากรณีขอทบทวนการคิดมูลค่าโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ ตำบลหนองแก อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นการพิจารณามูลค่าโครงการฯ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๑๖ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงกรมธนารักษ์ แจ้งว่า การขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องเป็นกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือผู้ขอความเห็นขอให้ทบทวนความเห็นในปัญหาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว ซึ่งกรณีนี้มีใช้การทบทวนความเห็น แต่เป็นการหารือเรื่องใหม่ ซึ่งต้องมีรายละเอียดข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนและมีประเด็นข้อหารือที่ชัดเจนว่าประสงค์จะให้พิจารณาในเรื่องใด จึงยังไม่อาจรับเรื่องไว้ดำเนินการต่อไปได้ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และหากกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วยังประสงค์หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุเป็นประการใดและโครงการใดแล้วก็มีหนังสือหารือหรือทบทวนความเห็น โดยสมควรจะต้องชี้แจงความเห็นหรือเหตุผลในการขอทบทวนด้วย

กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วและได้ขอหารือปัญหากฎหมาย โดยสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นที่ขอให้พิจารณาดังนี้

๑. ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ ตำบลหนองแก อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี มีเนื้อที่ทั้งแปลง ๓๑-๒-๘๐ ไร่ ใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งด่านศุลกากรหัวหิน เนื้อที่ประมาณ ๔-๐-๐๐ ไร่ จัดให้องค์การมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียนเช่าเพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนตากอากาศและฝึกอบรม เนื้อที่ประมาณ ๑๔-๐-๖๘ ไร่ และอยู่ในความครอบครองของกรมธนารักษ์ เนื้อที่ประมาณ ๑๑-๑-๗๑ ไร่

๒. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ กรมธนารักษ์ขอให้กรมศุลกากรส่งคืนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ (บางส่วน) เนื้อที่ประมาณ ๔-๐-๐๐ ไร่ ซึ่งใช้ประโยชน์เป็นด่านศุลกากรหัวหินเพื่อรวมกับที่ดินราชพัสดุดบริเวณที่อยู่ในความครอบครองของกรมธนารักษ์ โดยมี

โครงการจะพัฒนาให้เป็นแปลงเดียวกัน รวมเนื้อที่ประมาณ ๑๔-๒-๕๗ ไร่ โดยกำหนดให้ผู้ประมูลได้จะต้องจัดซื้อที่ดินและสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ชดเชยให้กับกรมชลประทาน

๓. ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลก่อสร้างอาคารโรงแรมในที่ดินราชพัสดุดังกล่าว เนื้อที่ประมาณ ๑๔-๒-๕๗ ไร่ (ซึ่งต่อมาได้กันพื้นที่เพื่อเป็นทางเข้า-ออก เนื้อที่ประมาณ ๐-๓-๗๑ ไร่) โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประมูลได้จะต้องจัดหาที่ดินเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๔-๐-๐๐ ไร่ พร้อมทั้งชำระราคาและค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนยกรกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวให้กระทรวงการคลัง รวมทั้งต้องก่อสร้างอาคารชดเชยในที่ดินดังกล่าวแล้วยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเมื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารชดเชยแล้วเสร็จพร้อมส่งมอบอาคารและขนย้ายทรัพย์สินและอุปกรณ์ทั้งหมดของกรมชลประทานจากการทำการเดิมไปยังอาคารชดเชยให้เรียบร้อยแล้ว จึงจะทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังบนที่ดินราชพัสดุแปลงที่เปิดประมูลต่อไป ซึ่งปรากฏว่าในการประมูลมีผู้เข้าร่วมประมูลรวมสามราย และบริษัท นิเวศนาถ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด) เป็นผู้ประมูลได้สิทธิการพัฒนาที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ โดยมีมูลค่าโครงการ ๕๗๑,๑๖๗,๓๒๐ บาท (มูลค่าที่ดิน ๑๔-๒-๕๗ ไร่ ราคาประเมินที่ดินตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑๗๕,๗๑๐,๐๐๐ บาท + มูลค่าโครงการที่บริษัทฯ เสนอ ๓๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท + ค่าธรรมเนียมการจัดหาประโยชน์ ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท + ค่าเช่า ๒๗,๔๕๗,๓๒๐ บาท + มูลค่าที่ดินและอาคารชดเชย ๑๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท)

๔. กรมธนารักษ์ได้จัดทำสัญญากรรมสิทธิ์ที่ดินและก่อสร้างอาคารชดเชยกับบริษัทฯ สัญญาฉบับที่ ๑/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๕ ซึ่งบริษัทฯ ได้จัดสร้างอาคารชดเชยพร้อมส่งมอบให้กรมธนารักษ์เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ และกรมชลประทานได้เข้าใช้ประโยชน์ในอาคารชดเชยหลังใหม่นี้เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗

๕. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ กรมธนารักษ์ได้เจรจากับองค์การมิชชั่นนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียน และได้ระงับการต่ออายุสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุดังกล่าว และได้จัดหาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๑๗๔ ตำบลปากน้ำปราณ อำเภอบางละมุง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ประมาณ ๒๓-๐-๕๗.๗๕ ไร่ ให้เช่าเป็นการทดแทนและชดเชยค่าร้อยละย่ายและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้

๖. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลพัฒนาที่ดินราชพัสดุซึ่งเดิมองค์การมิชชั่นนารี เป็นผู้เช่า เนื้อที่ ๑๔-๓-๗๘.๓ ไร่ อยู่ติดกับที่ดินราชพัสดุดังกล่าวที่เปิดประมูลไปแล้วตามข้อ ๓. ผลปรากฏว่าบริษัทเดิมเป็นผู้ประมูลได้รับสิทธิในการพัฒนาเพื่อก่อสร้างอาคารโรงแรมยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง โดยมีมูลค่าโครงการ ๕๕๒,๑๑๕,๖๖๑ บาท (มูลค่าที่ดิน ๑๔-๓-๗๘.๓ ไร่ ราคาประเมินที่ดินตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑๗๙,๓๔๙,๐๐๐ บาท + มูลค่าโครงการที่บริษัทฯ เสนอ ๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท + ค่าธรรมเนียมการจัดหาประโยชน์ ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท + ค่าเช่า ๓๓,๓๗๖,๖๖๑ บาท + มูลค่าชดเชย ๔,๓๙๐,๐๐๐ บาท)

๗. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ บริษัทฯ ได้เสนอขอเปลี่ยนแปลงแบบแปลนโรงแรมทั้งสองแห่งที่จะก่อสร้างบนที่ดินราชพัสดุตามที่ได้รับสิทธิในการประมูลทั้งสองครั้งเป็นโรงแรมเดียวกัน และเป็นการขอแก้ไขแบบแปลนก่อนการจัดทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังทั้งสองโครงการ ซึ่งเงื่อนไขการประมูลมิได้จำกัดไว้ กรมธนารักษ์จึงได้อนุญาตให้บริษัทฯ รวมเป็นโครงการเดียวกันเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๘ และได้มีการจัดทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังกับบริษัทฯ สัญญาฉบับที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐

๘. ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กรมธนารักษ์ได้จัดให้บริษัทฯ เข้าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ เพิ่มเติม (ส่วนที่กันไว้เป็นทางเข้า-ออก) เนื้อที่ประมาณ ๐-๓-๗๑.๒ ไร่ มีมูลค่า ๑๕,๘๕๐,๒๔๐ บาท (มูลค่าที่ดิน ๐-๓-๗๑.๒ ไร่ ราคาประเมินที่ดินตารางวาละ ๓๐,๕๐๐ บาท เป็นเงิน ๑๑,๓๒๑,๖๐๐ บาท + ค่าธรรมเนียมการจัดหาประโยชน์ ๒,๒๖๔,๓๒๐ บาท+ ค่าเช่า ๒,๒๖๔,๓๒๐ บาท) ซึ่งเมื่อรวมกับการดำเนินการตามข้อ ๓. และข้อ ๖. แล้วจะรวมเป็นมูลค่าโครงการทั้งสิ้น ๑,๑๓๙,๑๓๓,๒๒๑ บาท

๙. กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๒๐/๓๗๙๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยในประเด็นต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บริษัท โรงแรมชายทะเล จำกัด ผู้ประมูลได้สิทธิพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ (บางส่วน) ครั้งที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และระหว่างที่ดำเนินการก่อสร้างอาคารชดเชยให้กับทางราชการอยู่ ได้มีการเปิดประมูลครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อพัฒนาที่ราชพัสดุดังกล่าวอีกส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ติดกัน และบริษัทก็เป็นผู้ประมูลได้สิทธิพัฒนาอีกเช่นกัน และการที่กรมธนารักษ์อนุญาตให้มีการรวมโครงการทั้งสองครั้งเป็นโครงการเดียวกันในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำให้โครงการมีมูลค่ารวมเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างอาคารโรงแรม รายบริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด จะต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ เนื่องจากมีมูลค่าโครงการเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท และทางราชการได้ทำสัญญากับบริษัทฯ ถือว่ามีผลผูกพันตามสัญญาต่างตอบแทนไปแล้ว เห็นควรอนุโลมให้สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๒๕ โดยการแต่งตั้งกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒ ได้หรือไม่ หรือจะให้กรมธนารักษ์ถือปฏิบัติอย่างไร

๑๐. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งผลการพิจารณาตามหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง การอนุญาตให้เอกชนดำเนินการตามโครงการพัฒนาจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์แปลง ปช. ๒๔๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ เป็นกิจการที่ใช้ทรัพย์สินของส่วนราชการซึ่งอยู่ในความหมายของนิยาม “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้

เอกชนเข้าร่วมงานฯ ไม่ว่าการจัดให้เช่นนั้นจะมีเงื่อนไขว่าผู้เช่าจะก่อสร้างอาคารในที่ดินราชพัสดุที่เช่าเพื่อยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังด้วยหรือไม่ก็ตาม และเมื่อมีการรวมโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวทั้งสองโครงการเข้าเป็นโครงการใหม่เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๓๘ เพื่อรวมการก่อสร้างเป็นโรงแรมเดียว ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนของโครงการเป็นวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงเป็นกรณีที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ

ประเด็นที่สอง เมื่อโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุอยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ การดำเนินการจึงต้องเป็นไปตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้มีการรวมโครงการในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ อันมีผลให้โครงการมีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป โดยให้เริ่มดำเนินการในหมวด ๒ เกี่ยวกับการเสนอโครงการตั้งแต่มีการรวมโครงการ โดยจะต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงการคลังซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดตามมาตรา ๖ และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาตามมาตรา ๘ แล้วเห็นชอบในการดำเนินการโครงการ จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของโครงการตามมาตรา ๙ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินโครงการแล้ว กรมธนารักษ์จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ และในกรณีที่กรมธนารักษ์เห็นสมควรให้บริษัทฯ เป็นผู้ดำเนินการโดยไม่ใช้วิธีประมูล กรมธนารักษ์ก็อาจเสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๑๖ ได้

๑๑. วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ กระทรวงการคลังได้เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการซึ่งกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการตามหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการโครงการตามมาตรา ๙

๑๒. วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ ได้มีการนำเรื่องดังกล่าวสู่การประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ซึ่งที่ประชุมได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการพิจารณามูลค่าโครงการว่า ควรจะนำค่าเช่าและค่าธรรมเนียมที่กรมธนารักษ์เรียกเก็บมารวมกับมูลค่าโครงการหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น จึงมีมติให้เชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมในการประชุมครั้งต่อไป

๑๓. ต่อมาวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ได้มีการประชุมเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และที่ประชุมได้มีมติมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายวรเทพ รัตนกร) รับเรื่องนี้ไปพิจารณาทบทวน โดยให้พิจารณามูลค่าการลงทุนของโครงการให้ถูกต้องและหาข้อสรุปเรื่องหลักการพิจารณามูลค่าโครงการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสมาคมวิชาชีพด้านประเมินมูลค่าโครงการ ก่อนนำเรื่องเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณากครั้งหนึ่ง โดยให้รับประเด็นความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ประกอบการพิจารณาด้วย

๑๔. วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กรมธนารักษ์ได้จัดให้มีการประชุม เรื่องวิธีการพิจารณามูลค่าโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ โดยมีผู้แทน

จากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม คือ กรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สมาคมผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติสรุปได้เป็นสองประเด็น ดังนี้

๑๔.๑ ที่ประชุมเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ มิได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับความหมายของมูลค่าการลงทุนของโครงการไว้ให้ชัดเจน ประกอบกับผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์มูลค่าการลงทุนของโครงการได้ให้ความเห็นตรงกันว่า ในกรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุในลักษณะให้เช่าที่ดิน ไม่ควรนำมูลค่าที่ดินทั้งจำนวนไปคิดรวมกับมูลค่าการลงทุนโครงการ ควรนำเฉพาะค่าเช่า ค่าธรรมเนียม และค่าชดเชยตลอดอายุสัญญาเช่า ตามระเบียบกระทรวงการคลังที่คิดเป็นมูลค่าปัจจุบันไปรวมกับวงเงินลงทุนของเอกชนเท่านั้น และที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบตามนี้

๑๔.๒ หน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณามูลค่าการลงทุนโครงการ คือ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ได้แก่ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ในกรณีที่เป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว เช่น การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในกรณีที่เป็นโครงการใหม่

ทั้งนี้ ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันให้นำเสนอผลการประชุมทั้งสองประเด็นให้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ทราบต่อไป

๑๕. วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ กระทรวงการคลังได้รายงานผลการประชุมตามประเด็นดังกล่าวเพื่อขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑๖. วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมการกลั่นกรองฯ แจ้งว่า ได้มีประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และที่ประชุมมีมติให้ส่งผลการพิจารณาเรื่องวิธีการพิจารณามูลค่าโครงการฯ จากการประชุมร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาทบทวนความเห็นการพิจารณามูลค่าโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ (กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบด้วยแล้ว

๑๗. กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือขอทราบผลการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๑ มาโดยตลอด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า เป็นการหารือเรื่องใหม่ (มิใช่การขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณกรมปศุสัตว์) ซึ่งยังไม่มีข้อเท็จจริงครบถ้วนเพียงพอ จึงยังไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่ง “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีโครงการอนุญาตประกอบ

กิจการจำหน่ายสินค้าปลอดอากร ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานภูมิภาค และโครงการบริหารจัดการกิจกรรมเชิงพาณิชย์ ณ อาคารผู้โดยสาร ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” มาพร้อมหนังสือดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณามูลค่าโครงการ ซึ่งสรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ว่า โครงการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ จะต้องเป็นโครงการที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับวงเงินหรือทรัพย์สินตามบทนิยาม “โครงการ” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ว่าหมายความว่า วงเงินหรือทรัพย์สินของการลงทุนในกิจการของรัฐในส่วนของรัฐและในส่วนของเอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนในโครงการซึ่งจะทำให้โครงการนั้นบรรลุผล และสามารถดำเนินการนั้นให้คงอยู่ได้ เช่น มูลค่าที่ดิน อาคาร หรือทรัพย์สินในการดำเนินโครงการ เป็นต้น โดยต้องพิจารณามูลค่าของการลงทุนที่แท้จริงทั้งหมดตลอดทั้งโครงการ ทั้งนี้ กรมธนารักษ์ได้พิจารณาแล้ว มีประเด็นหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. กรมธนารักษ์เห็นว่า ในกรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุในลักษณะให้เช่าที่ดิน ไม่ควรนำมูลค่าที่ดินทั้งจำนวนไปคิดรวมกับมูลค่าการลงทุนโครงการ ควรนำเฉพาะค่าเช่าค่าธรรมเนียม และค่าชดเชยตลอดอายุสัญญาเช่าตามระเบียบกระทรวงการคลังที่คิดเป็นมูลค่าปัจจุบันไปรวมกับวงเงินลงทุนของเอกชนเท่านั้น เนื่องจากการนำมูลค่าที่ดินทั้งจำนวนไปรวมเข้ากับมูลค่าโครงการนั้น เปรียบเสมือนรัฐนำที่ดินไปลงทุนร่วมกับเอกชนในโครงการ ทั้งที่ตามข้อเท็จจริงเอกชนเป็นผู้ลงทุนในที่ดินของรัฐ กรณีที่โครงการประสบความสำเร็จ รัฐก็ได้เพียงค่าเช่าและค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ แต่หากโครงการประสบภาวะขาดทุน รัฐก็ได้สูญเสียที่ดินที่เอกชนเข้ามาลงทุนแต่อย่างใด และหากเอกชนไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ รัฐก็อาจยกเลิกสัญญากับเอกชนรายเดิมแล้วเปิดประมูลหาเอกชนรายใหม่เข้ามาดำเนินการแทน นอกจากนี้ระยะเวลาเช่าที่จะจัดทำขึ้นเป็นสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนก็มีระยะเวลาสูงสุดตามกฎหมายเพียงสามสิบปีเท่านั้น มิใช่สัญญาที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาเช่าสามสิบปีแล้ว กรมธนารักษ์อาจต่ออายุสัญญาให้กับเอกชนรายเดิมหรืออาจเปิดประมูลให้เอกชนรายใหม่เข้ามาดำเนินโครงการได้ จากเหตุผลดังกล่าวกรมธนารักษ์จึงเห็นว่าไม่ควรรวมมูลค่าที่ดินของรัฐเข้าไปในมูลค่าโครงการ ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีความแตกต่างจากแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับวงเงินหรือทรัพย์สินตามบทนิยาม “โครงการ” ไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความมูลค่าโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวของโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงนี้

๒. ตามข้อ ๑๔.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่า ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ได้แก่ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) สำหรับกรณีที่เป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว เช่น การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับกรณีที่เป็นโครงการใหม่ กรมธนารักษ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า การพิจารณามูลค่าโครงการกรณีที่ดินดำเนินโครงการบนที่ราชพัสดุ เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) หรือไม่ หรือเป็นความ

รับผิดชอบของหน่วยงานใด หากคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่น หลักเกณฑ์มูลค่าการลงทุนโครงการที่จะได้กำหนดขึ้นโดยกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นในภายหลังจะถือเป็นแนวปฏิบัติได้หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากหลักเกณฑ์ที่จะได้กำหนดขึ้นใหม่มีความแตกต่างจากบรรทัดฐานที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวางไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและชัดเจนในทางปฏิบัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว กรมธนารักษ์แจ้งว่ามีความประสงค์จะขอหารือดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณามูลค่าของโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุในลักษณะให้เช่าที่ดิน จะต้องนำมูลค่าที่ดินทั้งจำนวนไปคิดรวมกับมูลค่าการลงทุนโครงการด้วยหรือไม่

ประเด็นที่สอง การพิจารณามูลค่าของโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ในการพิจารณามูลค่าของโครงการ^๑ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ในกรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุในลักษณะให้เช่าที่ดิน นั้น จะต้องพิจารณาว่า โครงการมีการลงทุนเป็นวงเงินหรือทรัพย์สินทั้งหมดเท่าไรเป็นสำคัญ ซึ่งการลงทุนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุในลักษณะให้เช่าที่ดินนั้น มีความหมายว่า หากจะมีการดำเนินโครงการให้บรรลุผลจะต้องมีวงเงินลงทุนหรือมีทรัพย์สินที่ใช้ในการลงทุนทั้งหมดเท่าไรเป็นสำคัญ การที่รัฐได้นำที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สิน^๒ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปให้เอกชนเช่าเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการนำที่ดินไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่จะทำให้โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุในลักษณะให้เช่าที่ดินบรรลุผลและสามารถดำเนินการให้คงอยู่ได้ ซึ่งหากรัฐไม่ให้เอกชนเช่าใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้วโครงการก็ไม้อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากที่ดินเป็นสาระสำคัญของการลงทุนในโครงการพัฒนาที่ราช

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๓๗ ทรัพย์สิน หมายความว่า วัตถุ มีรูปร่าง

มาตรา ๑๓๘ ทรัพย์สิน หมายความว่า รวมทั้งทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้

พัสดุนั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ว่า “การพิจารณามูลค่าของโครงการนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ โดยได้นิยามความหมายของคำว่า “โครงการ”^๓ ว่า หมายถึง “การลงทุน” ในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ฯลฯ ดังนั้น ในการพิจารณาวงเงินหรือมูลค่าโครงการจึงต้องพิจารณาถึงวงเงินหรือมูลค่าการลงทุนทั้งหมดของกิจการตามโครงการทั้งในส่วนของรัฐและในส่วนของเอกชนที่เข้าร่วมลงทุนดำเนินการในกิจการของรัฐด้วย เช่น มูลค่าของที่ราชพัสดุ และมูลค่าของอาคารหรือทรัพย์สินที่ลงทุนในโครงการพัฒนานั้น ๆ นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาถึงวงเงินหรือมูลค่าของโครงการตลอดทั้งโครงการไม่เฉพาะระยะใดระยะหนึ่งของโครงการเท่านั้น”^๔ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การพิจารณามูลค่าของโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ในกรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุในลักษณะให้เช่าที่ดิน จึงต้องนำมูลค่าที่ดินทั้งจำนวนไปคิดรวมกับมูลค่าการลงทุนโครงการด้วย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด โดยมาตรา ๗^๖ กำหนดว่า ถ้าโครงการตามมาตรา ๖ มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา และต้องจัดส่งรายงานของที่ปรึกษาไปเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของกระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการตามมาตรา ๘^๗ ด้วย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นโดยตลอดแล้วจะเห็นได้ว่า การพิจารณามูลค่า

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ บันทึก เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ (กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณกรมปศุสัตว์) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๐ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๙/๒๕๕๒)

^๕ มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

^๖ มาตรา ๗ ถ้าโครงการตามมาตรา ๖ มีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา และที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานเป็นเอกสารตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดไว้ในมาตรา ๖ และสาระสำคัญอื่น ๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควร และให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งรายงานของที่ปรึกษาไปเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๘ ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๘ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการดังนี้

ของโครงการย่อมเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะต้องพิจารณา รายละเอียดข้อเท็จจริง ซึ่งหากเห็นว่ามูลค่าการลงทุนของโครงการมีวงเงินหรือทรัพย์สินตามที่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ กำหนด ก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น ในกรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ การ พิจารณามูลค่าของโครงการจึงเป็นความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของ โครงการ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๒

(๑) โครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติพิจารณา

(๒) โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา