

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน
พ.ศ. ๒๕๒๐ แก่โครงการซึ่งอาจอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วย
การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีหนังสือ ด่วน ที่ อก ๐๔๐๑/
นต/๐๐๐๖๐๘ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้รับคำขอรับการส่งเสริมกิจการขนส่งน้ำมันทางท่อ
ของบริษัทสุโขทัยปิโตรเลียม จำกัด ซึ่งจะให้บริการขนส่งน้ำมันทางท่อจากชายฝั่งทะเลอันดามัน
จังหวัดสตูลไปยังชายทะเลฝั่งตะวันออกด้านอ่าวไทยบริเวณจังหวัดสงขลา มีเงินลงทุนทั้งสิ้น
ประมาณ ๓ หมื่นล้านบาท และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการนี้
เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานจึงเห็นควรหารือและขอทราบความเห็นของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่
เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วน
มาก ที่ นร ๑๑๑๕/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการ
ลงทุน แจ้งว่า ในการขอหารือเบื้องต้นกับกระทรวงการคลัง ได้รับแจ้งความเห็นจาก
กระทรวงการคลังว่า การขนส่งน้ำมันทางท่อตามที่บริษัทสุโขทัยปิโตรเลียมฯ จะดำเนินการนั้น
เป็นกิจการที่โดยสภาพต้องอาศัยอำนาจและใช้ทรัพย์สินของรัฐในการดำเนินการ เช่น การขอ
อนุญาตวางท่อน้ำมันในแนวเขตทางหลวง เป็นต้น ดังนั้น หากมีการร่วมงานหรือดำเนินการไม่ว่า
โดยวิธีใด หรือการมอบให้บริษัทสุโขทัยปิโตรเลียมฯ ลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาตหรือ
ให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด และโครงการดังกล่าวมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่ง
พันล้านบาทขึ้นไป ย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ
ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าตาม
หลักการที่ดำเนินการโดยปกติในการพิจารณาโครงการลงทุนที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนจะ
พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กล่าวคือ ต้องเป็น
โครงการลงทุนที่มีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี และมีมาตรการอันสมควรที่จะ
ป้องกันและควบคุมมิให้เกิดผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ แห่ง
พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้น โดยถือว่าหากการดำเนินการตาม
โครงการดังกล่าวมีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ผู้ได้รับการส่งเสริมก็ต้องปฏิบัติตาม
กฎหมายนั้นด้วย ดังนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสามารถอนุมัติ

ให้การส่งเสริมไปก่อนได้ และโครงการที่ได้รับอนุมัติดังกล่าว หากจะต้องมีการดำเนินงานตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ต้องขออนุญาตและปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ นั้น ต่อไป

โดยที่โครงการที่ขอรับการส่งเสริมนี้อาจอยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังไม่เคยพิจารณาโครงการที่เข้าข่ายเงื่อนไขเช่นนี้ จึงขอหารือว่า ในการพิจารณาโครงการขนส่งน้ำมันทางท่อของบริษัทสุโขทัยปิโตรเลียมฯ นั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสามารถพิจารณาอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนภายใต้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ ไปก่อนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนประสงค์จะขอหารือในประเด็นปัญหาแต่เพียงว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสามารถพิจารณาอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนภายใต้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ ไปก่อนโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ได้หรือไม่ มิได้ประสงค์จะขอหารือในประเด็นปัญหาว่า โครงการที่ขอรับการส่งเสริมนี้จะอยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาประเด็นปัญหาที่ขอหารือแล้วมีความเห็นว่า ในการพิจารณาอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการขนส่งน้ำมันทางท่อของบริษัทสุโขทัยปิโตรเลียมฯ นั้น คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ กล่าวคือ คณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาว่าเป็นกิจการและโครงการลงทุนที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การขอและการให้การส่งเสริมตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๒ การขอและการให้การส่งเสริม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ หรือไม่เท่านั้น หากการดำเนินโครงการลงทุนดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของเอกชนผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ต่อไป ดังนั้น ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการขนส่งน้ำมันทางท่อจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยที่ดิน กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงาน

ของคนต่างด้าว ก็เป็นหน้าที่ของบริษัทสุโขทัยปิโตรเลียมฯ ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวต่อไปด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้ว เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับและบุคคลที่อยู่ในบังคับแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ^๑ มีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับสำหรับกรณีที่รัฐจะส่งเสริมการลงทุนแก่โครงการของผู้ลงทุนซึ่งเป็นเอกชน เพื่อให้ผู้ลงทุนเกิดความมั่นใจในการลงทุนในกิจการและโครงการลงทุนที่รัฐให้ความสำคัญและประสงค์จะส่งเสริมโดยให้มีกลไกการบริหารงานส่งเสริมการลงทุนของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ^๒ นั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฯ ประกอบกับบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ แล้ว เห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และราชการส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการที่เป็นการลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ โดยร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด และโครงการนั้นเป็นการลงทุนที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินอยู่ในเกณฑ์ตามที่

^๑หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากสภาพและความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้การดำเนินงานส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนปัจจุบันไม่สามารถสนองความต้องการของประเทศในด้านการเร่งรัดการลงทุนเพื่อประโยชน์ในการสร้างงาน การเพิ่มรายได้ และการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนได้เพียงพอ จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้เสียใหม่เพื่อให้ความมั่นใจแก่ผู้ลงทุน โดยการกำหนดระบบการให้สิทธิและประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับการจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการที่รัฐให้ความสำคัญและประสงค์จะส่งเสริมให้มีการคุ้มครองกิจการที่รัฐให้การส่งเสริมที่ทันต่อเหตุการณ์ และให้มีกลไกการบริหารงานส่งเสริมการลงทุนของรัฐที่สามารถอำนวยความสะดวกและจัดอุปสรรคในการลงทุน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

^๒หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายกำหนด^๓ โดยมีเจตนารมณ์ในการวางหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติที่แน่นอนและโปร่งใสในการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า การพิจารณาโครงการที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งจะดำเนินการได้ต่อเมื่อการพิจารณาโครงการตามพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งเสร็จสิ้น กรณีจึงหมายความว่าหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายย่อมสามารถพิจารณาโครงการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ละฉบับได้ ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของเรื่อง โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาตามกฎหมายอีกฉบับแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนแก่โครงการขนส่งน้ำมันทางท่อของบริษัทสุโขทัยปิโตรเลียม จำกัด ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๙

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ