

การวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามมาตรา ๒๐ (๙) กรณีการให้ใช้พื้นที่อาคารศูนย์ฝึกประสบการณ์วิชาชีพและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์

ของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๖

ข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (ม. ราชภัฏฯ) แจ้งว่า ม. ราชภัฏฯ ได้ประกาศโครงการให้ใช้พื้นที่อาคารศูนย์ฝึกประสบการณ์วิชาชีพและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของ ม. ราชภัฏฯ (โครงการฯ) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและฝึกประสบการณ์วิชาชีพด้านโรงแรม โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นสถานที่สำหรับศึกษาและฝึกประสบการณ์วิชาชีพสำหรับนักศึกษา บุคลากร ประชาชน และให้ใช้พื้นที่เพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม โดยมีค่าตอบแทนแก่มหาวิทยาลัย และ ม. ราชภัฏฯ ได้ประกาศผลการยื่นข้อเสนอการให้ใช้พื้นที่โครงการฯ ข้างต้นแล้ว ในการนี้ ม. ราชภัฏฯ จึงขอหารือว่าการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นโครงการร่วมลงทุนตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ ทั้งนี้ หากมีลักษณะเป็นโครงการร่วมลงทุนมีเงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร

มติคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

โครงการที่เข้าข่ายจะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องเป็นโครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานรวมกันมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ หรือที่มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามคํานิยามคำว่า “โครงการ” และต้องมีการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดตามคํานิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” ตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยจะต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการดังกล่าวด้วย

เมื่อพิจารณาสถานะของ ม. ราชภัฏฯ และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ม. ราชภัฏฯ ตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ (พ.ร.บ. ราชภัฏฯ พ.ศ. ๒๕๔๗) ที่กำหนดให้ ม. ราชภัฏฯ เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี ทุนบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู รวมทั้งมีอำนาจในการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ ม. ราชภัฏฯ ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงตามโครงการฯ ปรากฏว่า โครงการฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสถานที่สำหรับรองรับการเรียนการสอนและฝึกประสบการณ์วิชาชีพสำหรับนักศึกษาและบุคลากรของ ม. ราชภัฏฯ ในหลักสูตรต่างๆ ได้แก่ หลักสูตรบริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการอุตสาหกรรมบริการ และสาขาวิชาการตลาด หลักสูตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการประกอบอาหาร และสาขาวิชาสาธารณสุขศาสตร์ หลักสูตร

วิศวกรรมไฟฟ้ากำลัง และหลักสูตรวิศวกรรมเครื่องยนต์ โดยการให้เอกชนบริหารจัดการโรงแรม และงานบริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการจัดการเรียนการสอนและพัฒนาบุคลากรร่วมกับ ม. ราชภัฏฯ ด้านการโรงแรม ดังนั้น โครงการฯ จึงมีลักษณะเป็นการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมตามวัตถุประสงค์ของ ม. ราชภัฏฯ ตามความในมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. ราชภัฏฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นโครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่ ม. ราชภัฏฯ ในฐานะหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ หรือที่มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้ง ย่อมเข้าข่ายบทนิยาม “โครงการ” ตามความในมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ และเป็นกิจการการศึกษาที่เป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ (๙) แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขของร่างสัญญาฯ และประกาศ ม. ราชภัฏฯ เรื่อง การใช้พื้นที่โครงการฯ ที่กำหนดให้เอกชนเข้าพื้นที่อาคารศูนย์ฝึกประสบการณ์วิชาชีพและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ ของ ม. ราชภัฏฯ และได้รับสิทธิบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าว โดยเอกชนมีหน้าที่ในการตกแต่งพื้นที่ อาทิ การจัดหาครุภัณฑ์ต่างๆ ทั้งในส่วนห้องเรียนและปฏิบัติการ ห้องประชุม และห้องพักโรงแรม รวมถึงพื้นที่ ส่วนกลางและภูมิทัศน์โดยรอบ ตลอดจนซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ ระบบสาธารณูปโภค ต่างๆ โดยให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ม. ราชภัฏฯ เมื่อสิ้นสุดสัญญา ธุรกรรมดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดหน้าที่ในการลงทุนของเอกชนคู่สัญญา นอกเหนือจากการชำระค่าตอบแทนการใช้พื้นที่ โดยมีลักษณะเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนย่อมเข้าข่ายบทนิยาม “ร่วมลงทุน” ตามความในมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒

ดังนั้น โครงการฯ จึงเป็นโครงการลงทุนของ ม. ราชภัฏฯ ในกิจการที่หน่วยงาน มีหน้าที่และอำนาจต้องทำตาม พ.ร.บ. ราชภัฏฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีการร่วมลงทุนกับเอกชนในกิจการ การศึกษา ตามมาตรา ๗ (๙) แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ โครงการฯ จึงย่อมเข้าข่าย ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างไรก็ดี เนื่องจากโครงการฯ มีมูลค่าต่ำกว่า ๕,๐๐๐ ล้านบาท ม. ราชภัฏฯ จะต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. การร่วมลงทุนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ประกาศคณะกรรมการนโยบายฯ ตามมาตรา ๙)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติม โดยในการดำเนินโครงการฯ ขอให้ ม.ราชภัฏฯ พิจารณาทบทวน ประเมินการมูลค่าเงินลงทุนของเอกชนที่มีความเหมาะสม รวมถึงมีกลไกการกำกับการลงทุนของเอกชนคู่สัญญา เพื่อให้โครงการฯ สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความต่อเนื่อง ในการดำเนินโครงการฯ ในอนาคต รวมทั้งขอให้ ม. ราชภัฏฯ จัดให้มีกลไกการตรวจสอบความถูกต้อง ของผลประโยชน์ตอบแทนที่ภาครัฐจะได้รับจากการดำเนินโครงการฯ ที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และเป็นธรรมต่อคู่สัญญาทั้ง ๒ ฝ่าย เช่น การจัดให้มีผู้ตรวจสอบอิสระ (Third Party) เป็นต้น