

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. สรุป

เมื่อระบบของเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปรัฐไม่สามารถดำเนินการบริหารกิจการบางประเภทได้ ซึ่งตามนโยบายเดิมนั้น รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการทำเรื่องทั้งหมด แต่ต่อมาเศรษฐกิจของโลกได้แปรเปลี่ยนไป ภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เป็นจำนวนมากไม่มีเงินทุนเพียงพอ ประกอบกับภาคเอกชนมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ประกอบกิจการมีกำไร และระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบของ ระบบทุนนิยม ภาคเอกชนมีศักยภาพในด้านต่างๆ มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านหาแหล่งเงินทุน มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อมาร่วมลงทุนกับรัฐซึ่งเป็นเจ้าของกิจการรัฐจึงเกิดแนวความคิดในการให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมงานกับรัฐ จึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการของรัฐ พ.ศ.2535 หรือเป็นการที่รัฐให้สัมปทาน หรือให้สิทธิ แก่เอกชน และเหตุผลในการตรา พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่าง ภาครัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะ โครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ได้บัญญัติออกมาเพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐ เป็นกฎหมายที่เรียกได้ว่า เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้น ในการหารายได้จากผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับผลประโยชน์ และบังคับใช้กับผู้ที่มีรายได้อันเกิดจากการให้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตน ไม่ว่าจะเป็นการให้เช่าหรือ เพื่อการอย่างใดที่ทำให้ได้รับ

ประโยชน์จากทรัพย์สินหรือมีรายได้อันได้แก่ ที่ดิน อาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ หรือที่เราเรียกว่า “ภาษีท้องถิ่น” นั้นเอง ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัย รอบครอบและรัดกุม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่น ให้มีรายได้ในแหล่งนั้นๆ เพื่อนำมาพัฒนาความเป็นอยู่ หรือพัฒนาประโยชน์ของส่วนรวมในชุมชนนั้นๆ ตามแต่ว่าชุมชนดังกล่าวต้องการสิ่งใดในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาตีความ และนำไปบังคับใช้ หากแต่การนำไปตีความ หรือการนำไปบังคับใช้นั้น เจ้าหน้าที่ย่อมมีการตีความที่แตกต่างกันไป หรือที่เรียกว่า “การใช้ดุลยพินิจ” เมื่อการใช้ดุลยพินิจ ตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ย่อมเกิดปัญหาในการตีความ และหรือการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว มิใช่แต่เพียงกฎหมายภาษีเพียงฉบับเดียวเท่านั้น กฎหมายฉบับอื่นก็เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายเจ้าหน้าที่เช่นกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ เกิดปัญหาจากการใช้ดุลยพินิจเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง การพิจารณา ค่ารายปี การตีความคำว่า สัญญาในกรณีที่ ชื่อของสัญญากับวัตถุที่ประสงค์ของสัญญาหาใช้สิ่งเดียวกันไม่ ตามที่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ได้บัญญัติไว้ หรือหลักเกณฑ์ในการนำค่ารายปีมาเป็นฐานในการคำนวณภาษีที่จะต้องเรียกเก็บ ก็ยังเกิดปัญหาที่แตกต่างกันในการนำหลักเกณฑ์ใดที่จะมาคำนวณ

การศึกษาอิสระฉบับนี้ ที่ได้หยิบยกเอาปัญหาของการใช้ดุลยพินิจ ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นของการตีความ สัญญาทำเทียบเรือ ที่ชื่อสัญญาใช้คำว่าเช่า แต่วัตถุที่ประสงค์ของสัญญามีลักษณะเป็นการให้สิทธิ หรือสัมปทานกับเอกชนให้เข้าร่วมงาน ในกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่ เป็นบริการสาธารณะทำเทียบเรือเพื่อขนส่งสินค้าต่างๆ หรือการตีความหมายของผลประโยชน์ตอบแทนคงที่ ในสัญญาเช่าดังกล่าว หรือหลักเกณฑ์ในการใช้มูลค่าของรายได้ตามสัญญา หรือมูลค่าของราคาทรัพย์สินในการนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าภาษี ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาจากตัวบทกฎหมายต่างๆ แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ และคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง

โดยพิจารณาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8167-8172/2548 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8173/2548 ตัดสินคดีภาษีโรงเรือนและที่ดิน ปีภาษี 2542 และ 2543 ตามลำดับระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทย และผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี ลาดกระบัง) โจทก์กับกรุงเทพมหานคร และพวกจำเลย สรุปได้ว่า ไอซีดี ลาดกระบัง เป็นการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งทางรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนั้น ไอซีดี ลาดกระบัง จึงเป็นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการรถไฟโดยตรง จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา 9 (2)

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว สามารถนำมาเทียบเคียงกับกรณีการเสียดำเนินการและที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ของท่าเรือ 1-ปี 4 ท่าเรือแหลมฉบังได้ กล่าวคือ สัญญาระหว่างการท่าเรือฯ กับผู้ประกอบการท่าเทียบเรือปี 1-ปี 4 มีลักษณะเป็นสัมปทานและหรือสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการ หรือร่วมลงทุน (ไม่ใช่สัญญาเช่าทรัพย์สินตามชื่อที่เรียกของสัญญาว่า “เช่า”) การเริ่มต้นโครงการเป็นผลมาจากมติคณะรัฐมนตรีที่จะพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของประเทศ โดยให้ท่าเรือแหลมฉบังเป็นท่าเรือหลักหลักเพื่อขนส่งสินค้าทั้งนำเข้าและส่งออก โดยการท่าเรือฯ ได้ลงทุนก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและต้องลงทุนสูง แล้วเปิดประมูลให้เอกชนที่สนใจเข้ามาบริหารจัดการดำเนินการแทนการท่าเรือฯ โดยให้ผลตอบแทนกับการท่าเรือฯ ในรูปของค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนเพิ่มตามที่ตกลงกับการท่าเรือฯ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาสัมปทานที่การรถไฟฯ ให้เอกชนเข้าประมูลเพื่อดำเนินการไอซีดี ลาดกระบัง ซึ่งเป็นกิจการของการรถไฟฯ เอง

ดังนั้น เมื่อมาเทียบเคียงกับการท่าเรือฯแล้ว การที่ผู้ประกอบการฯเข้ามาบริหารจึงเป็นการเข้ามาดำเนินการแทนการท่าเรือฯภายในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการท่าเรือฯ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ที่บัญญัติว่า ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าเรือ และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 และอำนาจเช่นว่านั้นให้รวมถึง (11) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่กิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่การท่าเรือฯ ได้ประกาศเชิญชวนผู้สนใจเข้าประมูลเพื่อบริหารและประกอบกิจการท่าเทียบเรือผู้สินค้าท่าเทียบเรือปี 1-ปี 4 เพื่อใช้เป็นท่าเทียบเรือผู้สินค้าและการท่าเรือฯ ได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อาคารสำนักงานที่เทียบเรือลานวางผู้สินค้า ฯลฯ แล้ว เห็นได้ว่าการท่าเรือฯ ได้ดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการฯ ตอบแทนให้แก่การท่าเรือฯ ในรูปของ ค่าตอบแทนคงที่ และค่าตอบแทนเพิ่ม การดำเนินการของท่าเรือ 1-ปี4 จึงเป็นการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับท่าเรือคือท่าเทียบเรือ ตามมาตรา 6(3) และมาตรา 9(11) แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 อันเป็นกิจการของการท่าเรือฯ โดยตรง ซึ่งตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 บัญญัติว่า “ให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการเสียดำเนินการตามประมวลรัษฎากร และให้ได้รับการยกเว้นจากการเสียดำเนินการหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ตามกฎหมายอื่นบรรดาที่เรียกเก็บสำหรับอาคารและที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย นอกจากอาคาร และที่ดินที่ให้เช่า” บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เห็นว่า การที่การท่าเรือฯ ให้เอกชนเข้ามาบริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือผู้

สินค้า ทำเทียบเรือ ปี 1-ปี 4 จึงเป็นการดำเนินกิจการของการทำเรือฯ นั้นเอง และการทำเรือฯ ควรที่จะ ต้องได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 จะไม่ได้บัญญัติให้ การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับอาคารและที่ดินของ การทำเรือฯ โดยตรงเหมือนเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติยกเว้นให้การรถไฟฯ ตามมาตรา 9(2) แห่ง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เคยมีความเห็นที่ 80/2536 ในประเด็นตามที่กรุงเทพมหานครหรือไปยังคณะกรรมการ กฤษฎีกา สรุปได้ว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มีความหมายรวมถึงพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ด้วย ดังนั้น หากเป็น ทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทยเอง ก็ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสีย ภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สินดังกล่าว ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่ง ประเทศไทยฯ

เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี หลักการต่างๆ และคำพิพากษาฎีกาแล้วและ จากเหตุผลดังกล่าวแล้วมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การทำเรือแห่งประเทศไทยนั้นควรที่จะได้รับการ ยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียค่าภาษี โรงเรือนและที่ดิน ซึ่งตามสัญญาประกอบการทำเทียบเรือที่การทำเรือ แห่งประเทศไทยที่ทำกับผู้ประกอบการภาคเอกชนต่างๆ ที่ได้เข้ามาร่วมลงทุนในกิจการของการ ทำเรือแห่งประเทศไทย อันถือว่าเป็นกิจการของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันภาคเอกชนนั้นมีความเข้มแข็ง มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นในด้านของแหล่งเงินทุน การระดมเงินลงทุน หรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่างๆ ที่มี ความก้าวหน้ากว่าภาครัฐ ดังนั้น ในกิจการของรัฐหรือการดำเนินกิจการของรัฐบางอย่างจำเป็นต้อง เปลี่ยนนโยบายให้ผู้ประกอบการภาคเอกชน ที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมลงทุนหรือเข้ามาร่วมประกอบ กิจการที่เป็นของรัฐ และส่งผลในการกระตุ้นให้นักธุรกิจเอกชนไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ ในชาติหรือนักธุรกิจต่างชาติเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการประกอบการทำเทียบเรือ หรือกิจการอื่นๆซึ่งเป็นกิจการ ของรัฐที่จะต้องมีการลงทุนในกิจการสูง อันจะส่งผลให้ประเทศไทยมีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ และการลงทุน และเมื่อเกิดผลกระทบกับภาคเอกชนที่มาร่วมลงทุนกับภาครัฐ ในกิจการทำเทียบ เรืออันเกิดจากการต้องเสียค่าภาษีที่ไม่เป็นธรรมกับหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐแล้วภาพลักษณ์ของ การลงทุนในประเทศไทยย่อมไม่เกิดผลดีของการลงทุนในภาพรวม อันอาจทำให้เกิดการถอนหุ้น ในการประกอบการทำเทียบเรือ ทำให้บริษัทของคนไทยที่เป็นหุ้นส่วนไม่สามารถประกอบ กิจการเองได้ตามลำพัง ก็จะทำให้กิจการทำเทียบเรือของประเทศไม่สามารถที่จะแข่งขันกับ ประเทศอื่นๆ ได้ส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศในภาพรวม เกิดผลกระทบกับภาคการส่งออก

อันเป็นรายได้หลักในการค้าขายของประเทศไทย ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้วและไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้ ประเทศไทยสูญเสียประจักษ์หลักฐานทางทะเลไปโดยไม่สามารถที่จะเยียวยาได้

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการได้ศึกษาปัญหาของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475, พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494, พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แล้วพบว่า ยังคงเกิดปัญหาจากการตีความหมายของคำต่างๆ รวมถึงการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีมาตรฐาน หรือความชัดเจนที่แน่นอน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า

1) เห็นสมควรแก้ไขการในบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดความหมายของ “คำรายปี” ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยบัญญัติให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความบังคับใช้และ เพื่อมิให้เกิดความสับสน เพื่อมิให้ความหมายครอบคลุมถึงคำอื่นๆ ที่มีความหมายในเชิงรายได้จากทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเรียกชื่อใดก็ตาม รวมถึง คำว่า ผลประโยชน์ตอบแทน “ค่าธรรมเนียม” รวมถึง บัญญัติหลักเกณฑ์ในการคำนวณคำรายปีว่า พื้นที่ประเภทใด หรือธุรกิจกิจการประเภทใดควรมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณแบบใด

2) เห็นสมควรที่จะพิจารณาคำว่า “ผลประโยชน์ตอบแทนคงที่รายปี” นั้นหาใช้ค่าเช่าหรือคำรายปี ตามความหมายของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน และเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของเทศบาลควรจะได้ทำการเข้าใจในการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนของสัญญาฉบับให้อ่างแท้ด้วย หรือหากได้มีการสอบถามหรือมีการประชุมร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริง หรือที่มาของผลประโยชน์ตอบแทนที่ภาคเอกชนจ่ายให้กับการทำเรือแห่งประเทศไทย ว่าที่จริงแล้วมีใช้ค่าเช่าตามเช่นชื่อที่ใช้ในสัญญา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการที่เทียบเรือทุกๆ ทำ

3) เห็นสมควรที่แก้ไขเพิ่มเติม ความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในหลักเกณฑ์ในการคำนวณคำรายปีของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่มีรายได้จากทรัพย์สินว่า ให้คำนวณจาก ขนาดของพื้นที่ ทำเลและที่ตั้งของทรัพย์สินนั้นๆ เพื่อใช้กำหนดเป็นมาตรฐานให้แก่รัฐวิสาหกิจในการเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปีภาษี

4) เห็นสมควรที่แก้ไขความหมายคำว่า “สัญญาเช่า” ในมาตรา 8 ให้ชัดเจนว่า สัญญาเช่าที่ คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำสัญญาในลักษณะเป็นการให้สัมปทาน หรือให้สิทธิกับเอกชน หรือเป็นการร่วมทุนกับเอกชน ให้ได้รับการยกเว้นจากการเสียค่า

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินใช้อัตราพิเศษ เนื่องจากรายได้ที่ คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ก็ต้องนำส่งเงินรายได้ให้แก่กระทรวงต้นสังกัดเพื่อ เป็นรายได้ตามงบประมาณแผ่นดิน

5) เห็นสมควรที่แก้ไข มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย ให้ ชัดเจนในกรณีการทำเรือแห่งประเทศไทย เข้าทำสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ ไม่ว่าจะเรียกชื่อ อย่างไรก็ดี ก็ตาม ให้ได้รับการยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือควรที่จะให้เสียภาษี โรงเรือนและที่ดิน ในหลักเกณฑ์ โดยคำนวณจากลักษณะทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ท่าเลที่ตั้ง ให้ ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาการตีความหมายสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ

6) เห็นสมควรที่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของเทศบาลที่เกี่ยวข้องในการประเมินค่ารายปี เพื่อนำมาเป็นฐานในการคำนวณค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพื่อเรียกเก็บกับผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสีย จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึง หลักของกฎหมายมหาชนที่ถ่วงแท้ เจตนารมณ์ของกฎหมาย และ วัตถุประสงค์ต่างๆ ประกอบกับประเภทของสัญญาต่างๆ ว่าที่แท้จริงเป็นสัญญาประเภทใด เช่น สัญญาเช่าประกอบการทำเทียบเรือดังกล่าวนี้ หากใช้สัญญาเช่าทั่วไป ตามความหมายในทาง กฎหมายแพ่งไม่

7) เห็นสมควรที่จะปรับปรุงหรือแก้ไขสัญญาประกอบการทำเทียบเรือในเรื่องของชื่อ สัญญาประกอบการ และเนื้อหาของสัญญานั้นให้สอดคล้องกันอย่างชัดเจนกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการตีความต่อไป

8) เห็นสมควรที่ผู้ประกอบการทำเทียบเรือพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อการบริจาด หรือส่งเสริมกิจกรรมเพื่อส่วนรวมในท้องถิ่น อันเป็นการตอบแทนชุมชนในการที่จะทำให้เกิด ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดต่อชุมชนเพิ่มมากขึ้น อันนำมาสู่การพัฒนาความเป็นอยู่และความเจริญของ ชุมชนให้ดีขึ้น และยังเป็นการประสานผลประโยชน์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนให้เกิดความ สมดุลที่อยู่ร่วมกันสืบนานตลอดไป