

บันทึก

เรื่อง การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโทรศัพท์สาธารณะ

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ คค ๒๓ รทท.๗/๐๙๓ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การโทรศัพท์ฯ มีนโยบายที่จะให้เอกชนหลายรายเข้าร่วมดำเนินการในการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ โดยจะไม่แบ่งพื้นที่ในการให้บริการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการแข่งขันและขจัดปัญหาการผูกขาดโดยเอกชนรายเดียว ในการดำเนินการดังกล่าวองค์การโทรศัพท์ฯ จะกำหนด TOR ที่เป็นมาตรฐาน เอกชนรายใดที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตาม TOR และประสงค์จะร่วมดำเนินการในการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ องค์การโทรศัพท์ฯ ก็จะทำสัญญากับเอกชนรายนั้น ซึ่งองค์การโทรศัพท์ฯ เองก็มีขีดจำกัดในการจัดทำเลขหมายและคู่สายที่จะให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ ฉะนั้น ในการดำเนินการดังกล่าวจะมีการทำสัญญาหลายฉบับทยอยไปตามลำดับที่เอกชนสนใจขอมา และขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การโทรศัพท์ฯ ในการจัดทำเลขหมายและคู่สายที่จะให้บริการโทรศัพท์สาธารณะในระยะนั้น ๆ ด้วย โดยแต่ละสัญญาที่องค์การโทรศัพท์ฯ จะให้เอกชนร่วมลงทุนจะมีวงเงินหรือทรัพย์สินรวมกันไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท

องค์การโทรศัพท์ฯ มีความเห็นว่าการให้เอกชนร่วมลงทุนในแต่ละสัญญา มีวงเงินไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาทก็ไม่เข้าข่ายที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือถ้าจะพิจารณาว่าหลายสัญญารวมกันแล้วมีวงเงินเกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาทจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็เห็นว่าน่าจะขัดแย้งกับเจตนารมณ์ในมาตรา ๒๒ ที่กำหนดว่า “เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้วให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน..... ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน..... เป็นกรรมการ” จะเห็นได้ว่าตามมาตรานี้กำหนดให้มีกรรมการประสานงานจากฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานเพียง ๑ คน จึงน่าจะหมายถึงเอกชนที่เข้าร่วมงานเพียงรายเดียวเท่านั้น เพราะย่อมเป็นไปได้ที่เอกชนหลายรายจะยอมให้มีผู้แทนเพียง ๑ คนซึ่งมิใช่ผู้แทนจากส่วนงานของตนเข้าร่วมเป็นกรรมการประสานงาน องค์การโทรศัพท์ฯ จึงขอเรียนหาหรือว่าความเห็นดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

ต่อมาองค์การโทรศัพท์ฯ ได้มีหนังสือ ที่ คค ๒๓ รทท.๗/๐๙๔ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๐ ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาที่ขอหาหรือมา สรุปความได้ว่าตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔) องค์การโทรศัพท์ฯ ได้ตั้งเป้าหมายจะให้มีโทรศัพท์สาธารณะทั่วประเทศประมาณ ๕ เครื่องต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน หรือคิดเป็นประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ เครื่องทั่วประเทศซึ่งในขณะนี้โทรศัพท์

สาธารณะทั่วประเทศประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ เครื่องเท่านั้น ยังมีจำนวนที่ควรเพิ่มอีก ๒๐๐,๐๐๐ เครื่อง โดยการขยายบริการโทรศัพท์สาธารณะเพิ่มอีก ๒๐๐,๐๐๐ เครื่องนั้นจะต้องใช้เงินลงทุนประมาณ ๖,๐๐๐ ถึง ๘,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งนโยบายขององค์การโทรศัพท์ฯคือจะให้มีเอกชนหลาย ๆ รายเข้ามาร่วมดำเนินการในการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะพร้อม ๆ กัน แข่งขันกันในการให้บริการได้ทุกพื้นที่ (ไม่แบ่งพื้นที่ของผู้ให้บริการแต่ละราย) ไม่มีการคัดเลือกเพื่อหาผู้ชนะการประกวดราคา และเอกชนแต่ละรายที่เข้ามาร่วมดำเนินการกับองค์การโทรศัพท์ฯนั้นจะมีวงเงินลงทุนโครงการไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาทเพื่อเปิดโอกาสให้ธุรกิจขนาดกลางมาร่วมลงทุนได้หลาย ๆ ราย ทำให้มีการแข่งขันกันในการให้บริการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนองค์การโทรศัพท์ฯ ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การขยายบริการโทรศัพท์สาธารณะเพิ่มอีก ๒๐๐,๐๐๐ เครื่องโดยใช้เงินลงทุนประมาณ ๖,๐๐๐ ถึง ๘,๐๐๐ ล้านบาทนั้นเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) โดยดำเนินการดังกล่าว องค์การโทรศัพท์ฯมีนโยบายที่จะติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะให้เป็นเครื่องแบบหยอดเหรียญและใช้บัตรในเครื่องเดียวกันให้ได้สัดส่วนโทรศัพท์สาธารณะประมาณ ๕ เครื่องต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยทั่วไป แต่เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนในจำนวนที่สูง องค์การโทรศัพท์ฯจึงเห็นควรให้เอกชนเข้ามาร่วมให้บริการโทรศัพท์สาธารณะดังกล่าว โดยองค์การโทรศัพท์ฯจะกำหนดแผนการดำเนินงานออกเป็นรายปี และในแต่ละปีจะมีการขยายบริการโทรศัพท์สาธารณะทั้งในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ส่วนจำนวนเครื่องโทรศัพท์สาธารณะที่จะขยายในแต่ละท้องถิ่นนั้นจะกำหนดโดยพิจารณาจากความเจริญและความหนาแน่นของประชากรในแต่ละพื้นที่ของจังหวัด ซึ่งองค์การโทรศัพท์ฯจะกำหนดว่าชุมสายใดมีเลขหมายและคู่สายอยู่เท่าใด ก็จะให้เอกชนรับไปดำเนินการตามจำนวนเลขหมายและคู่สายนั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความสามารถขององค์การโทรศัพท์ฯในการจัดทำเลขหมายและคู่สายที่จะให้บริการในแต่ละปีด้วย โดยเอกชนจะรับผิดชอบเกี่ยวกับตู้โทรศัพท์และเครื่องโทรศัพท์ (เป็นแบบหยอดเหรียญและใช้บัตร) เท่านั้นซึ่งวิธีดำเนินงานขององค์การโทรศัพท์ฯจะให้เอกชนหลาย ๆ รายเข้ามาให้บริการโดยไม่มีการคัดเลือกหรือแข่งขันระหว่างกันเพื่อหาผู้ชนะ แต่องค์การโทรศัพท์ฯจะกำหนด TOR ไว้เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาเอกชนรายใดสนใจจะเข้าร่วมงาน และยอมรับในเงื่อนไข องค์การโทรศัพท์ฯก็จะทำสัญญาเกี่ยวกับเอกชนรายนั้น ๆ ซึ่งในแต่ละปีเอกชนแต่ละรายที่จะให้เข้าร่วมงานในการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะในแต่ละสัญญาจะมีจำนวนไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ เครื่อง หรือมีวงเงินลงทุนไม่เกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาทเท่านั้น และในปีถัดไปก็อาจให้เอกชนรายเดิมเข้าร่วมงานอีกได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การให้เอกชนหลายรายร่วมลงทุนในโครงการขยายบริการโทรศัพท์สาธารณะจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ เครื่อง คิดเป็นมูลค่า ๖,๐๐๐-๘,๐๐๐ ล้านบาท โดยจะแยกสัญญาย่อยและในแต่ละสัญญาจะให้เอกชนร่วมลงทุนมีวงเงินไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การลงทุนในกิจการของรัฐตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไปอันจะอยู่ในความหมายของโครงการตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ จะต้องพิจารณาโครงการนั้นโดยคำนึงถึงมูลค่าของโครงการทั้งหมด^๒ สำหรับโครงการขยายบริการโทรศัพท์สาธารณะจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ เครื่องนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินโครงการโทรศัพท์สาธารณะดังกล่าวเป็นโครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐- ๒๕๔๔) ซึ่งกำหนดขอบเขตเป้าหมายของเนื้อหาไว้อย่างชัดเจนและแน่นอนว่ามีเป้าหมายจะให้ประชาชนได้รับบริการโทรศัพท์สาธารณะประมาณ ๕ เครื่องต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน เพียงแต่การดำเนินการในแต่ละปีจะมีโทรศัพท์จำนวนเท่าใด ในท้องที่ใดบ้างจะเป็นไปตามแผนงานซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การโทรศัพท์ฯ ในเวลานั้น ๆ จึงถือว่าเป็นโครงการเพียงโครงการเดียวเท่านั้น ส่วนการดำเนินการตามโครงการที่ให้เอกชนหลายรายเข้าร่วมลงทุนในแต่ละสัญญาที่มีวงเงินไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท โดยแยกแผนการดำเนินงานเป็นรายปีและแยกพิจารณาเอกชนแต่ละรายแล้วทำสัญญาเป็นแต่ละสัญญาย่อย ๆ นั้น เป็นเพียงวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการเพื่อขยายบริการโทรศัพท์สาธารณะให้เหมาะสมกับแต่ละท้องที่และสอดคล้องกับความพร้อมขององค์การโทรศัพท์ฯ เท่านั้น แต่จะไม่ทำให้โครงการเดียวดังกล่าวกลายเป็นโครงการย่อยหลายโครงการได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ จึงเห็นว่า การให้เอกชนหลายรายร่วมลงทุนในโครงการขยายบริการโทรศัพท์สาธารณะจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ เครื่องซึ่งมีมูลค่าเงินลงทุนทั้งโครงการจำนวน ๖,๐๐๐-๘,๐๐๐ ล้านบาท โดยแยกเป็นหลายสัญญานั้นเป็นการร่วมงานหรือดำเนินการระหว่างรัฐกับ

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึก เรื่อง การกระจายหุ้นของบริษัทอะโรเมติก(ประเทศไทย)จำกัด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๓๗ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๖

เอกชนที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่ ๒ ตามที่องค์การโทรศัพท์ฯ มีความเห็นว่า ถ้าจะพิจารณาว่าหลายสัญญา รวมกันแล้วมีวงเงินเกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาทจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว น่าจะขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้มีกรรมการประสานงานจากผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการเพียงหนึ่งคน ซึ่งหมายถึงเอกชนที่เข้าร่วมงานเพียงรายเดียวเท่านั้น หรือไม่ นั้น กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ เห็นว่า มาตรา ๒๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลและติดตามผลในการดำเนินงานในกิจการที่มีการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน เพื่อให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้มีการลงนามกันไว้ เพราะฉะนั้นมาตรา ๒๒ จึงได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการโดยคณะกรรมการประสานงานดังกล่าวจะทำหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๓^๕ กล่าวคือ ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา และรายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ ในเมื่อปรากฏว่า องค์การโทรศัพท์ฯ จะดำเนินการขยายบริการโทรศัพท์

^๓ มาตรา ๒๒ เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการประสานงานตามวรรคหนึ่ง และองค์ประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒ มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา

(๒) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ

ระยะเวลาที่ต้องรายงานตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด แต่ต้องไม่เกินหกเดือนต่อหนึ่งครั้ง

สาธารณะโดยให้เอกชนหลายรายเข้าร่วมงาน และมีการแบ่งทำสัญญากับเอกชนดังกล่าวเป็นราย ๆ ไป ดังนั้น องค์การโทรศัพท์ฯ ในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการจึงสามารถตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อติดตามการดำเนินงานของเอกชนตามแต่ละสัญญาไปได้ โดยไม่เป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๒๒^๖ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๑

^๖(๖) โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น