

บันทึก

เรื่อง การดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนในการผลิตอุปกรณ์การแพทย์

องค์การเภสัชกรรม ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๕๑๐๐/๑๒๔๓ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ และหนังสือ ที่ สธ ๕๑๐๐/๑๓๑๙ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยองค์การเภสัชกรรมมีโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในการผลิตอุปกรณ์การแพทย์กระบอกฉีดยา เข็มฉีดยา และอุปกรณ์การแพทย์อื่น ๆ ซึ่งพอสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

๑. โครงการดังกล่าวริเริ่มโดย บริษัท Carlyle Capital Investment Corporation (CCIC) และบริษัท OMIKRON GROUP จากประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ที่มีความประสงค์จะดำเนินการผลิตอุปกรณ์ทางการแพทย์ ประเภท Safe Products ได้แก่ กระบอกฉีดยา พร้อมเข็มชนิดปลอดภัย รวมทั้งอุปกรณ์ให้เลือดประเภทปลอดภัย ซึ่งได้มีการจดสิทธิบัตรไว้แล้ว จึงติดต่อผ่านสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สาขากรุงปารีส) ให้หาพันธมิตรร่วมทุนที่มีศักยภาพ ซึ่งองค์การเภสัชกรรมได้รับการติดต่อให้เจรจากับผู้ร่วมทุนดังกล่าว องค์การเภสัชกรรมได้พิจารณาในเบื้องต้นว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งแก่งานสาธารณสุข จึงได้เจรจากับผู้ร่วมลงทุนอย่างจริงจัง

๒. โครงการร่วมลงทุนผลิตอุปกรณ์การแพทย์ดังกล่าวมีวงเงินลงทุนทั้งสิ้นคิดเป็นมูลค่า ๓๖.๗ ล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ ๑,๓๒๑ ล้านบาท มีเงินทุนจดทะเบียน ๑๐ ล้านเหรียญสหรัฐ หรือ ๓๖๐ ล้านบาท (เทียบ ๑ เหรียญสหรัฐเท่ากับ ๓๖ บาท) โดยจะมีสัดส่วนการถือหุ้นขององค์การเภสัชกรรม ร้อยละ ๒๖ คิดเป็นเงิน ๒.๖ ล้านเหรียญสหรัฐ หรือ ๙๓.๖ ล้านบาท และเป็นส่วนของ CCIC ถือหุ้นร้อยละ ๗๔ คิดเป็นเงินลงทุน ๗.๔ ล้านเหรียญสหรัฐ หรือ ๒๖๖.๔ ล้านบาท โครงการดังกล่าวจะมีส่วนของเงินกู้ระยะยาว ๒๙.๕ ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งจะใช้ทรัพย์สินของบริษัทร่วมลงทุนเป็นหลักประกันในการกู้เงิน จากการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ พบว่ามีผลตอบแทนต่อการลงทุนที่สูงร้อยละ ๖๕ และมีระยะคืนทุนประมาณ ๓ ปี โครงการนี้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแล้ว ในนามของบริษัท CCIC เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โดยได้รับการส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นเขตการลงทุนที่ ๓

๓. องค์การเภสัชกรรมได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การร่วมทุนดังกล่าวนี้อยู่ในอำนาจที่กระทำได้ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๐๙ นอกจากนั้นยังมีข้อดีอีกหลายประการ คือ

๓.๑ องค์การเภสัชกรรมจะได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับสูง รวมทั้งการสนับสนุนด้านการวิจัยผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ซึ่งองค์การเภสัชกรรมยังไม่เคยริเริ่มมาก่อน เช่น การร่วมมือในการวิจัยผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เช่น ผลิตภัณฑ์ประเภท Pre-filled Syringes เป็นต้น

๓.๒ ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นนี้ยังไม่เคยมีเอกชนรายใดผลิตขึ้นภายในประเทศ มีแต่เพียงการนำเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศเท่านั้น เมื่อเทียบในด้านราคาแล้ว ผลิตภัณฑ์จากโครงการนี้จะมีราคาที่ถูกลงกว่ามาก นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์ที่จะผลิตขึ้นนี้มีความแตกต่างจากผลิตภัณฑ์ทั่วไปในท้องตลาดเนื่องจากเป็นกระบอกฉีดยาประเภทที่สามารถเก็บเข็มได้จึงมีความปลอดภัยต่อผู้ใช้ เนื่องจากจะลดการติดเชื้อจากการใช้ เช่น การติดเชื้อเอดส์ หรือไวรัสตับอักเสบบี เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันแนวโน้มของการติดเชื้อเนื่องจากอุบัติเหตุจากเข็มตำมือ โดยเฉพาะบุคลากรทางการแพทย์มีอัตราที่สูง

๔. เนื่องจากโครงการดังกล่าวมีวงเงินลงทุนเกินหนึ่งพันล้านบาท องค์การเภสัชกรรมจึงได้หารือด้วยวาจาต่อกองประธานความร่วมมือรัฐและเอกชน และกองโครงการสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้ข้อชี้แนะว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มีเจตนารมณ์ที่ใช้บังคับกับโครงการที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มเท่านั้น แต่โครงการที่องค์การเภสัชกรรมเสนอนี้ เป็นโครงการที่ริเริ่มโดยภาคเอกชนซึ่งเอกชนเป็นผู้ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และองค์การเภสัชกรรมได้เข้าไปร่วมด้วย จึงไม่น่าจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น องค์การเภสัชกรรมจึงได้นำเสนอโครงการต่อกระทรวงสาธารณสุขเพื่อนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ จากผลการประชุมของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ องค์การเภสัชกรรมร่วมลงทุนในการผลิตอุปกรณ์การแพทย์ตามที่เสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ แต่เนื่องจากการเป็นการลงทุนที่มีวงเงินเกินหนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงขอให้กระทรวงสาธารณสุขรับไปตรวจสอบ หรือหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

นอกจากนี้ องค์การเภสัชกรรมขอให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า องค์การเภสัชกรรมเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับธุรกิจยาและเวชภัณฑ์ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูงต้องการการดำเนินงานอย่างรวดเร็ว หากโครงการดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว องค์การเภสัชกรรมมั่นใจว่า จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของโครงการดังกล่าวอย่างแน่นอน ทั้งนี้ เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลามากขึ้นในการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่บัญญัติไว้ ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ร่วมทุนย้ายฐานการผลิต และการลงทุนไปยังแหล่งอื่น และจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นแก่ผู้ร่วมลงทุนจากต่างประเทศรายอื่น ๆ ในภายหลัง องค์การเภสัชกรรมมีความเห็นว่าโครงการนี้จะไม่ทำให้บริษัทร่วมทุนได้รับอำนาจพิเศษ หรือการเอื้อประโยชน์อื่นใด เนื่องจากไม่มีสัญญาการใช้ตราผลิตภัณฑ์ขององค์การเภสัชกรรมและไม่มีสัญญาให้องค์การเภสัชกรรมต้องผูกขาดการซื้อผลิตภัณฑ์จากบริษัทร่วมทุนแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้องค์การเภสัชกรรมสามารถดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวต่อไปได้ตามมติของคณะรัฐมนตรี องค์การเภสัชกรรมจึงขอหารือในประเด็นที่ว่าโครงการนี้จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

กรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและผู้แทนองค์การเภสัชกรรมแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าในการที่โครงการได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในนามของบริษัท CCIC นั้น ได้มีเงื่อนไขประการหนึ่ง คือ บริษัทร่วมทุนที่จะจัดตั้งขึ้นจะต้องมีสัดส่วนผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นบุคคลมีสัญชาติไทยร้อยละ ๓๐ ซึ่งจะประกอบด้วยองค์การเภสัชกรรมร้อยละ ๒๖ และเอกชนไทยรายอื่นร้อยละ ๔

กรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ได้พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การจะอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ นั้น จะต้องเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการ^๑ กล่าวคือ ต้องเป็นการเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐและมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป^๒ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กิจการผลิตอุปกรณ์การแพทย์ดังกล่าวเป็นกิจการของบริษัท CCIC และบริษัท OMIKRON GROUP ซึ่งเป็นบริษัทเอกชน และได้มาเชิญชวนให้องค์การเภสัชกรรมเข้าร่วมลงทุน การเข้าร่วมลงทุนขององค์การเภสัชกรรมดังกล่าวจึงไม่เป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๖ ให้นิยามของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

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

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖