

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลและสลากกินแบ่งรัฐบาล
ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

กระทรวงการคลังมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๒๐๑/๓๓๘๘ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ดำเนินการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงการกุศลในส่วนกลางให้แก่ตัวแทนจำหน่ายรายย่อย สมาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และบริษัทเอกชน ส่วนภูมิภาคได้จัดสรรผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัดเป็นตัวแทนจำหน่ายซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๓) มาตรา ๑๓ (๗) และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ และโดยที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศล จำนวน ๕๐,๐๐๐ เล่ม (๕ ล้านฉบับ) โดยกำหนดจัดสรรเป็น ๕ ราย ๆ ละ ๑๐,๐๐๐ เล่ม (๑ ล้านฉบับ) กำหนดระยะเวลา ๒ ปี ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวน่าจะเข้าเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากสลากบำรุงการกุศลเป็นกิจการของรัฐ และมูลค่าของสลากมีวงเงินเกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้ได้ข้อยุติและถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไปจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังนี้

๑. สลากบำรุงการกุศลที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์ออกจำหน่าย งวดละ ๒๐ ล้านฉบับ โดยจะดำเนินการจัดสรรส่วนหนึ่ง จำนวน ๕๐,๐๐๐ เล่ม (๕ ล้านฉบับ) ให้เอกชนเป็นตัวแทนจำหน่ายรายละ ๑๐,๐๐๐ เล่ม (๑ ล้านฉบับ คิดเป็นมูลค่าสลาก ๔๐ ล้านบาทต่องวด) รวม ๕ รายโดยใช้วิธีออกประกาศคัดเลือกและกำหนดระยะเวลาให้เป็นตัวแทนจำหน่าย ๒ ปี ซึ่งเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นตัวแทนจำหน่ายจะได้รับส่วนลด ในอัตราร้อยละ ๙ ของมูลค่าสลากที่รับไปจำหน่ายคือ ๔๐ ล้านบาทต่อ ๑ งวด (๑๐,๐๐๐ เล่ม) หากคิดตลอด ๒ ปี จำนวน ๔๘ งวด จะเป็นมูลค่าสลาก ๑,๙๒๐ ล้านบาทต่อราย เมื่อรวม ๕ ราย ระยะเวลา ๒ ปี เป็นเงิน ๙,๖๐๐ ล้านบาท กรณีดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการให้เอกชนลงทุนตามนัยของคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ในกิจการของรัฐตาม มาตรา ๓ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางหรือไม่

๒. การคิดมูลค่าของ “โครงการ” การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมิ
วงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปนั้น การคิดมูลค่าการลงทุนของโครงการ คิดจาก
มูลค่าสลากที่รับไปจำหน่ายหรือมูลค่าที่รับสลากไปแล้วต้องลงทุนจำหน่าย เช่นเดียวกันกับกรณี
การคิดมูลค่าการลงทุนการให้เอกชนเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลด้วยเครื่องอัตโนมัติ

(ON-LINE) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้แล้ว ซึ่งกรณีที่หาหรือตามข้อ ๑. เป็นกรณีที่เอกชนรับสลากไปจำหน่ายแต่ละงวดมาชำระเงินค่าสลาก แล้วนำไปจำหน่ายต่อและได้รับส่วนลดเพียงร้อยละ ๙ โดยมีต้องลงทุนอื่นในการซื้อเครื่องจักรหรือเครื่องมือเพื่อจำหน่ายแต่อย่างใด

๓. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยงวดละ ๒๕,๒๘๘ เล่ม คิดเป็นมูลค่าสลากงวดละ ๑๐๑,๑๕๒,๐๐๐ บาท หรือปีละ ๒,๔๒๗,๖๔๘,๐๐๐ บาท และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกงวดละ ๑๔,๗๘๐ เล่ม คิดเป็นมูลค่าสลากงวดละ ๕๙,๑๒๐,๐๐๐ บาทหรือปีละ ๑,๔๑๘,๘๘๐,๐๐๐ บาท และจัดสรรสลากบำรุงการกุศลให้แก่สมาคมผู้พิการงวดละ ๕๐,๐๐๐ เล่ม โดยมีสมาคมผู้พิการรับไปจำหน่าย ๑๘ สมาคม คิดเป็นมูลค่าสลากงวดละ ๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือปีละ ๔,๘๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยทุกองค์การจัดทำสัญญากับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลรับสลากไปจำหน่าย ๑ ปี ซึ่งการจัดสรรสลากดังกล่าวเป็นการดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกันกับกรณีข้อ ๑. จะถือว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการลงทุนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การให้เอกชนเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์ออกจำหน่ายจะเป็นการ “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งกระบวนการออกสลากจะประกอบด้วยการดำเนินการ ๔ ขั้นตอน คือ การพิมพ์สลาก การจำหน่ายสลาก การออกรางวัล และการจ่ายรางวัล โดยในส่วนของการทำงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเป็นผู้จำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา ๓๕^๒

^๑ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

(๒) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

(๓) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

^๒ มาตรา ๓๕ การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่ง

แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ส่วนกรณีสลากบำรุงการกุศลนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในปัญหาเรื่อง สัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (เรื่องเสร็จที่ ๕๗๐/๒๕๔๒)^๓ สรุปความได้ว่า “สลากบำรุงการกุศลเป็นคนละประเภทกับสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลมิใช่การแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามนัยมาตรา ๓๕ แต่เป็นกิจการที่องค์กรที่ดำเนินการออกสลากสามารถกระทำได้ตามปกติทั่วไป อย่างไรก็ดี การให้สิทธิการจำหน่ายโดยการแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากจำนวนหนึ่งได้แต่ผู้เดียวให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหากมีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปแล้วก็ย่อมต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕” ซึ่งการคิดมูลค่าของโครงการตามคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นจะต้องคิดจากมูลค่าการลงทุนในโครงการนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนเพื่อจัดหาทรัพย์สินถาวรสำหรับใช้ในโครงการหรือการลงทุนเพื่อการดำเนินการในโครงการนั้น

สำหรับข้อเท็จจริงในกรณีที่ทำหรือมานี้ปรากฏว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลจำนวน ๕๐,๐๐๐ เล่ม (๕ ล้านฉบับ) โดยกำหนดจัดสรรเป็น ๕ ราย ๆ ละ ๑๐,๐๐๐ เล่ม (๑ ล้านฉบับ) และกำหนดระยะเวลาการเป็นตัวแทนจำหน่าย ๒ ปี สำหรับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนจำหน่ายจะได้รับส่วนลดในอัตราร้อยละ ๙ ของมูลค่าสลากที่ได้รับไปจำหน่าย ในการนี้จะจัดทำสัญญาเป็นหนังสือระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฝ่ายหนึ่งกับเอกชนผู้รับไปจำหน่ายอีกฝ่ายหนึ่ง แยกเป็นสัญญาของเอกชนแต่ละรายไป มีสาระสำคัญของสัญญาในเรื่องการกำหนดจำนวนสลากที่จะได้รับการจัดสรรระยะเวลาและเงื่อนไขในการรับสลากและการชำระเงิน ซึ่งเมื่อได้พิจารณารายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีอาจถือได้ว่าเป็นการ “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ตามมาตรา ๕^๔

เป็นรายได้แผ่นดิน

^๓ บันทึก เรื่อง สัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๔๓๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๒

^๔ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๗๑

๑๗๑

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากการร่วมงานหรือดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง การร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีการใดหรือมอบหมายให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งการจะพิจารณาว่าเป็นการร่วมงานหรือดำเนินการหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาว่า มี “การลงทุน” หรือไม่ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนเพื่อจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินถาวรหรือเพื่อใช้สำหรับการดำเนินการก็ตาม แต่ตามสัญญาดังกล่าวเอกชนเป็นเพียงผู้รับสลากบำรุงการกุศลไปจำหน่ายเท่านั้น ซึ่งการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จำหน่ายสลากบำรุงการกุศลก็เป็นวิธีการในการประกอบธุรกิจตามปกติที่อาจมีการมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นตัวแทนจำหน่ายได้ มิใช่เป็นการ “ร่วมงานหรือดำเนินการ” อันอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง การให้เอกชนที่ได้รับการคัดเลือกรับสลากบำรุงการกุศลไปจำหน่ายการคิดมูลค่าของโครงการจะคิดจากมูลค่าอย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าการให้เอกชนเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลตามกรณีที่หารือมิใช่เป็นการร่วมงานหรือดำเนินการจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และการจัดสรรสลากบำรุงการกุศลให้แก่สมาคมผู้พิการโดยมีการจัดทำสัญญาในลักษณะเดียวกับการให้เอกชนเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลตามข้อหารือในประเด็นที่หนึ่ง จะถือว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และการจัดสรรสลากบำรุงการกุศลให้แก่สมาคมผู้พิการได้มีการจัดทำเป็นสัญญาจำหน่ายสลากเพื่อนำไปขาย โดยสัญญาดังกล่าวมีเนื้อหาสาระและลักษณะในทำนองเดียวกับสัญญารับสลากบำรุงการกุศลไปจำหน่ายตามกรณีข้อหารือในประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งได้วินิจฉัยไปแล้วว่าสัญญาดังกล่าวมิใช่เป็นการร่วมงานหรือดำเนินการตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น จึงเห็นว่า การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงการกุศลตามกรณีนี้ไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๓