

บทที่ 3

สภาพปัญหา

ปัญหาจากการแก้ไขสัญญาสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท ทั้งสามรายนั้น ซึ่งมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า

กรณีสัญญาระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คแซส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (บมจ.TAC)

กสท ได้แก้ไขสัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ รวมสามครั้ง แต่ครั้งได้นำเสนอคณะกรรมการ กสท พิจารณานุมัติแล้ว จึงได้ทำสัญญาโดยมิได้นำเสนอคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ เป็นการดำเนินการที่ยังไม่ถูกต้อง กสท จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 ดำเนินการแล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

โดยมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาดังนี้

1.1 กสท ดำเนินการแก้ไขสัญญาเพิ่มเติมทั้ง 3 ครั้ง เป็นการแก้ไขสัญญาที่ต้องดำเนินการภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

1.2 การแก้ไขสัญญาเพิ่มเติมทั้ง 3 ครั้ง หรือ 3 ฉบับ เป็นการแก้ไขในโครงการเดิมซึ่งเปลี่ยนแปลงในเรื่องสาระสำคัญของโครงการเพราะเนื่องจากการแก้ไขเรื่องอายุสัญญา โครงการหรือขยายอายุสัญญาและแก้ไขผลประโยชน์ตอบแทนไม่ว่าผลประโยชน์ตอบแทนไม่ว่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากอัตราส่วนในส่วนแบ่งรายได้ Revenue

Sharing และไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ตอบแทนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ตาม ย่อมถือเป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ

1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญาทั้ง 3 ครั้ง ตามเงื่อนไขกฎหมายหรือการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย กสท จะต้องดำเนินการแต่ต้น ดังนี้

เมื่อ กสท มีความเห็นในการแก้ไขสัญญาทั้ง 3 ครั้งเป็นประการใด ซึ่งรวมถึงการที่คณะกรรมการบริหาร กสท ได้มีความเห็นแล้ว ก็จะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการประสานงานพิจารณาแล้วก็จะรายงานต่อคณะรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบตามมาตรา 23(2) จากนั้นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจเห็นชอบหรือไม่หรือไม่เห็นชอบก็ได้ หรือมีความเห็นเป็นประการอื่นใดก็ได้ ย่อมเป็นอำนาจพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นชอบอย่างไร หน่วยงานเจ้าของโครงการจึงจะลงนามในสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวต่อไปได้

1.4 แต่เมื่อ กสท มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าว การแก้ไขสัญญาทั้ง 3 ครั้งจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกระบวนการขั้นตอนของกฎหมาย เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

กรณีสัญญาระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ทูมูฟ จำกัด และสัญญาระหว่าง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด (บริษัท DPC)

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการโอนสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุ โทรคมนาคมระบบเซลลูลาร์ได้ตกลงมอบความถี่ และอนุญาตให้บริษัท ทูมูฟ จำกัด และบริษัท DPC ใช้ความถี่โดยได้มีการทำสัญญาให้ดำเนินการให้บริการขึ้นใหม่ พร้อมกับกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของการดำเนินการแยกอิสระและแตกต่างจากสัญญาระหว่าง กสท กับบริษัท TAC จึงมีผลเท่ากับว่า กสท ได้อนุญาตให้สิทธิเอกชนรายใหม่สองราย และไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่ กสท อนุญาตให้แก่บริษัท TAC แต่อย่างไร จึงเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ หากการลงทุนมีวงเงินตั้งแต่

หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการกำหนดขอบเขตของโครงการและเอกชนผู้ดำเนินการให้บริการเป็นการเฉพาะเจาะจง รวมทั้งได้มีการให้บริการโครงการไปแล้ว จึงไม่มีกรณีที่จะต้องประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ หรือต้องคัดเลือกเอกชน โดยวิธีประมูล แต่จะต้องนำทบทวนมติหมวด 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดต่อสภาพแห่งข้อเท็จจริง โดย กสท ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 13 เพื่อดำเนินการตามมาตรา 21 โดยอนุโลมต่อไป

ปัญหาความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

(1) ปัญหาการดำเนินการโครงการล่าช้าเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปต้องปฏิบัติตามขั้นตอนพระราชบัญญัตินี้ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้า เนื่องจากปัจจุบันนี้โครงการต่างๆ ของรัฐที่จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้นมีมูลค่าโครงการสูงเกินหนึ่งพันล้านบาทซึ่งภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐซึ่งเป็นนักลงทุนต่างชาติไม่ค่อยต้องการลงทุนเนื่องจากกฎหมายนี้ได้กำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำไว้ในการปฏิบัติมาก ทำให้ต้นทุนสูงมากและขาดความคล่องตัวตลอดจนขาดความยืดหยุ่นในการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐโดยภาคเอกชน

(2) ปัญหาเรื่องการจัดที่ปรึกษาโครงการ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ต้องมีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา และจัดทำรายงานเป็นเอกเทศตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด รวมทั้งสาระสำคัญอื่นๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควร ในขั้นการเสนอโครงการตามมาตรา 7 และที่ปรึกษาจะต้องร่างขอบเขตของโครงการและจัดทำความเห็นประเมินการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการนั้น ในขั้นการดำเนินโครงการตามมาตรา 17 ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวเพราะบางโครงการวงเงินไม่ถึงที่กำหนดแต่มีเรื่องที่มีผลกระทบสูงก็จำเป็นต้องจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษาได้ ทั้งส่วนราชการหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่มีเงินงบประมาณจ้างที่ปรึกษาเนื่องจากส่วนราชการหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่มีการตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ล่วงหน้าและหรือสำนักงบประมาณไม่อนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการนี้ทำให้โครงการล่าช้าไปได้

(3) ปัญหาเรื่องการไม่กำหนดเวลาให้สำนักงานอัยการสูงสุด ตรวจสอบว่าสัญญา ร่วมงานหรือดำเนินการก่อนลงนามทำให้ไม่อาจควบคุมเวลาที่แน่นอนได้ทำให้เกิดความล่าช้าได้ อีก

ปัญหาองค์กรที่รับผิดชอบในการพิจารณาหลักการในการให้เอกชนเข้ามามีส่วน ร่วมในกิจการของรัฐ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการของรัฐ พ.ศ.2535 ได้ กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอผลการศึกษาและ วิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการในกรณีของโครงการพิจารณาเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์ โครงการต่อส่วนราชการในกรณีของโครงการใหม่ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา และในกรณีของโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วให้เสนอ ต่อกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาตามมาตรา 8 ซึ่งการแบ่งลักษณะของโครงการและส่วนราชการ ในการพิจารณาหลักการในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐได้ก่อให้เกิดปัญหาใน การปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับความหมายของโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วว่ามีขอบเขต ครอบคลุมเพียงใด และจะอยู่ในหน้าที่ของหน่วยงานใดที่จะเป็นผู้วิเคราะห์และให้ความเห็น ซึ่ง ปัจจุบันนี้ก็ไม่มีหน่วยงานชี้ขาดว่าจะเป็นโครงการใหม่หรือโครงการใหม่หรือโครงการที่มี ทรัพย์สินอยู่แล้ว จึงต้องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ขาดซึ่งไปก่อให้เกิดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติ เพิ่มขึ้นและก่อให้เกิดความล่าช้าดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขสัญญาร่วมการงานหรือดำเนินการในภายหลัง

ตามพระราชบัญญัตินี้ มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขสัญญาไว้ในกรณีมีการ แก้ไขสัญญาในภายหลัง ถ้ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขข้อผูกพันเดิมนั้น จะมีวิธีการ ดำเนินการแก้ไขสัญญาอย่างใดบ้าง และใครเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขข้อ ผูกพันเดิมได้บ้าง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและอาจเกิดผลเสียหายต่อประโยชน์ของ สาธารณะชนได้

ปัญหาความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนและการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ

ประกอบกับความไม่มีประสิทธิภาพของ กสท เองในฐานะรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่และวัฒนธรรมองค์กรและสาเหตุดังนี้

1. การที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ผูกขาด ไม่ต้องแข่งขัน จึงไม่สนใจปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและไม่มีแรงจูงใจให้ลดต้นทุนการผลิต

2. รัฐวิสาหกิจเป็นของรัฐบาล ที่มักไม่มีระบอบการกำกับตรวจสอบให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจจึงเหมือน “กิจการที่ไร้เจ้าของอย่างแท้จริง” ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงมักดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่เอื้อ ประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

3. ระบบการบริหารงานและโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็น “ราชการ” มีขั้นตอนการตัดสินใจหลายระดับ ไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และที่สำคัญคือคณะกรรมการอำนวยการ ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ที่ เกี่ยวข้องกับงานของรัฐวิสาหกิจ สำหรับประเทศไทย พบว่าคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งมาจากกลุ่มธุรกิจการเมือง หรือข้าราชการประจำจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มักไม่มีเวลาให้กับงานของรัฐวิสาหกิจ

4. รัฐบาลมีความสับสนในวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ อยากรักษาฐานะการเงินดี แต่บิดเบือนต้นทุนการดำเนินการ และใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือทางการเมือง จนทำให้รัฐวิสาหกิจบางที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดทุน

5. การต่อรองผลประโยชน์ของสหภาพพนักงานรัฐวิสาหกิจ กับความอ่อนแอของฝ่ายการเมือง

6. ผลประโยชน์แอบแฝงจำนวนมหาศาลที่มีอยู่ในรัฐวิสาหกิจ ทำให้นักธุรกิจการเมืองนิยมส่งคนของตนเข้าไปแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์ ที่ตนเอง ครอบครอง พวกพ้อง และใกล้ชิดเกี่ยวข้อง พวกเขามักให้ความสำคัญกับการส่งสมัครพรรคพวกเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ที่พวกเขาสามารถสั่งการได้ โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายขององค์กรและประเทศชาติที่จะติดตามมา จึงเป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจต้องประสบภาวะการณ์ขาดทุน แต่ในทางตรงกันข้ามกลุ่มธุรกิจการเมืองกลับมั่งคั่งขึ้น

หัวใจของการบริหารหรือปรับแก้ไขสัญญาโดยยึดหลักธรรมาภิบาลที่มีการเตรียมความพร้อมในการเพิ่มประสิทธิภาพของ กสท อย่างเป็นขั้นตอน มีการจัดโครงสร้างการตรวจสอบอย่างอย่างเป็นระบบ จัดความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้สามารถตรวจสอบ

ควบคุมการทำงานของทั้งสองฝ่ายได้ จัดวางระบบการควบคุมผลประโยชน์ส่วนตัวของฝ่าย กรรมการและฝ่ายบริหารอย่างเหมาะสม เพื่อให้การทำงานที่มีธรรมาภิบาลสามารถทำงานได้อย่าง แท้จริง

หากพิจารณาถึงการดำเนินการแก้ไขสัญญาสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท บน หลักการพื้นฐานของการสร้างหลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้าง ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจ ปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตาม อำนาจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล

2. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับ ข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปชัดเจนและเท่าเทียมมีกระบวนการ ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ในด้านต่างๆ เช่นการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการร่วม ตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

4. หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการ สร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจ ปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความเห็นที่ แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิด ประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

6. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความ ซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

วิธีการและเป้าหมายของการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ เป็นเสมือนเครื่องมือในการ พัฒนาขีดความสามารถโดยมีการส่งเสริมบทบาทให้เกิดการทำงานที่ปราศจากการคอร์รัปชัน หรือ การไม่นำผลประโยชน์ของสาธารณะมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มีการใช้หลักนิติธรรมในการ ดำเนินงาน หรือสร้างกรอบในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ลด กฎระเบียบที่มากจนเกินไป ที่เป็นต้นเหตุของความล่าช้า มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย

การดำเนินงานให้ชัดเจนเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีกระบวนการ
ตัดสินใจที่โปร่งใส มีกฎ กติกา มารยาท ในการบริหารงาน