

เรื่อง 291/2535
291/36
(6)

บันทึก

เรื่อง การต่ออายุสัญญาของโครงการที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน
เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ไว้บังคับ

การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กสท.603 วด.(ก)/0827
ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่
การสื่อสารแห่งประเทศไทย(กสท.)ได้ให้บริษัทโทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด
(TAC) เข้าร่วมดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์กับ กสท.ตามสัญญา
ให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2533
ในวงเงินลงทุนจำนวน 5,587.7 ล้านบาท โดยมีอายุสัญญา 15 ปี นับจากวันที่เปิด
ให้บริการ คือ วันที่ 16 กันยายน 2534 เป็นต้นไปนั้น ขณะนี้ปรากฏว่าบริษัท TAC
ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2535 และวันที่ 23 พฤศจิกายน 2535 ถึง กสท.
ขอต่ออายุสัญญาดังกล่าวออกไปอีกเป็นเวลา 7 ปี รวมเป็น 22 ปี โดยอ้างว่าบริษัท
TAC จำเป็นต้องระดมเงินทุนจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเนื่องจากขาดเงินทุน
หมุนเวียนอันเป็นผลมาจากการที่บริษัท TAC ต้องลงทุนเพิ่มขึ้นเร็วกว่าที่คาดการณ์ไว้
และบริษัท TAC จะต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเพิ่ม
สูงขึ้นจากที่ประมาณการไว้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ การต่ออายุสัญญาออกไปในช่วงปีที่
16-22 บริษัท TAC มีแผนการลงทุนเพิ่มขึ้นอีกในวงเงินจำนวน 781.43 ล้านบาท ด้วย
กสท.ได้พิจารณาข้อเสนอตลอดจนเหตุผลตามจำเป็นต่าง ๆ ของบริษัท
TAC โดยคำนึงถึงประโยชน์และผลดีผลเสียที่ กสท.จะพึงได้รับ ประกอบกับผลการ
ดำเนินงานและฐานะการเงินของบริษัท TAC ที่ผ่านมาแล้ว กสท.เห็นควรต่ออายุสัญญา
ให้แก่บริษัท TAC โดยมีเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่ กสท.กำหนด และได้เสนอเรื่องให้
คณะกรรมการ กสท.พิจารณาในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 27 มกราคม
2536 คณะกรรมการ กสท.พิจารณาแล้วมีมติให้ กสท.จัดทำรายละเอียดเพิ่มเติม
เกี่ยวกับประโยชน์และผลดีผลเสียของการต่ออายุสัญญาดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ
กสท.มีข้อสงสัยในประเด็นปัญหาที่ยกกฎหมายว่า การต่ออายุสัญญาดังกล่าวจะเข้าข่ายต้อง
ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน
กิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่ อย่างไร จึงให้ กสท.หาหรือมายังคณะกรรมการ
กฤษฎีกา

อนึ่ง สำหรับประเด็นปัญหา กสท. มีความเห็นว่า เนื่องจากบริษัท TAC ได้แจ้งยืนยันกับ กสท. ตามหนังสือลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2535 ว่า การต่ออายุสัญญาครั้งนี้ บริษัท TAC จะลงทุนเพิ่มเติมในวงเงินจำนวนเพียง 781.43 ล้านบาท ซึ่งไม่เกินวงเงินจำนวน 1,000 ล้านบาท ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และแม้ว่าวงเงินตามสัญญาเดิมจะเกินกว่า 1,000 ล้านบาทก็ตาม แต่สัญญาเดิมก็ได้ดำเนินการมาแล้วก่อนที่จะกฤษฎาจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งตามหมวด 5 บทเฉพาะกาล มาตรา 25 ก็กำหนดไว้ว่าโครงการใดซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนั้นสัญญาให้ดำเนินการของ บริษัท TAC อยู่ในขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผลตามหมวด 4 มาตรา 22 ถึงมาตรา 24 ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายแล้ว ดังนั้น เมื่อวงเงินลงทุนเพิ่มเติมมีจำนวนไม่เกินกว่าวงเงินที่กฤษฎากำหนด และสัญญาเดิมก็ได้ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฤษฎามาถึงขั้นตอนสุดท้ายอันถือว่าใช้ได้แล้ว การต่ออายุสัญญาค้างครั้งนี้จึงไม่น่าจะอยู่ในข่ายต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 แต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฤษฎา คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน กสท. ผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวง)แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท TAC ได้ทำสัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ กับ กสท. เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2533 อายุสัญญา 15 ปี วงเงินลงทุน 5,587.70 ล้านบาท และได้เริ่มเปิดบริการเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2534 ต่อมาบริษัท TAC ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2535 ถึงประธานกรรมการ กสท. เพื่อขอแก้ไขสัญญาลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2533 และพร้อมกันนี้ได้ขอขยายระยะเวลาตามสัญญาออกไปเป็นเวลาอีก 7 ปี โดยประมาณว่าจะลงทุนในช่วง 7 ปีดังกล่าวไว้จำนวน 1,367.63 ล้านบาท แต่ต่อมาบริษัท TAC ได้มีหนังสือลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2535 ถึงผู้ว่าราชการ กสท. ชี้แจงว่า วงเงินลงทุน 1,367.63 ล้านบาทที่จะลงทุนใหม่นั้น จะแบ่งการลงทุนออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรกวงเงินลงทุนจำนวน 586.13 ล้านบาท จะเป็นการลงทุนในช่วงของอายุสัญญาเดิม(15 ปี) ส่วนการลงทุนในช่วงที่สองระหว่างปีที่ 16 - ปีที่ 22 จะให้เงินลงทุนเพียง 781.43 ล้านบาท และต่อมาบริษัท TAC ได้มีหนังสือลงวันที่ 15 มีนาคม 2536 ถึง กสท. ชี้แจงเพิ่มเติมเป็นการขอไปแผนใหม่ โดยในครั้งนั้นได้มีการปรับปรุงไปจากแผนเดิมซึ่ง

ด้วย...

อายุสัญญา 15 ปี ภายในวงเงิน 5,587.70 ล้านบาท เป็นแผนที่ปรับใหม่มีวงเงิน
ลงทุน 13,561.72 ล้านบาท โดยแบ่งการลงทุนออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรก
มีอายุสัญญา 15 ปี ภายในวงเงิน 12,780.22 ล้านบาท และช่วงที่สองเป็นการ
ต่ออายุสัญญาไปจากอายุสัญญาเดิมอีก 7 ปี ภายในวงเงิน 781.50 ล้านบาท ซึ่ง
เป็นข้อเสนอกที่แตกต่างไปจากข้อเสนอดังกล่าวที่ได้มีการปรับปรุงแผนการลงทุน
ตามโครงการเดิม แต่ตามข้อเสนอดังกล่าวได้มีการปรับแผนการลงทุนเดิมเสียใหม่
โดยส่วนหนึ่งได้ปรับให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้วใน 3 ปีแรกด้วย
และตามแผนการลงทุนใหม่ที่สอดคล้องสัญญาก็มีการเพิ่มเงินลงทุนในช่วง 7 ปีที่ขอต่ออายุ
สัญญา จากข้อเสนอดังกล่าวเดิมตามหนังสือของบริษัท ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2535 และ
ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2535 เป็นเงิน 0.07 ล้านบาท นอกจากนั้น ในส่วนของ
การดำเนินการตามโครงการเดิมที่ได้มีการลงนามในสัญญาไปแล้วก็ปรากฏว่า กสท.
ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 เพื่อติดตาม กำกับดูแล และ
รายงานผลการดำเนินการ ฯลฯ ตามความในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1)พิจารณาแล้ว
มีความเห็นแตกต่างกันเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่มาตรา 25¹ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้
โดยชัดเจนว่า "โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการซึ่งได้กระทำ
ไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการ
ในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้" ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาเหตุผลของ
การประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้² ที่ว่า "... เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทาน

¹ มาตรา 25 โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้
แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

² หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ
เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุน
ระหว่างรัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณา
ของบุคคลและหน่วยงานของรัฐ และในบางแห่งจะกำหนดให้เป็นอำนาจ

(หม่อมราชวงศ์ป)

หรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือนายงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ... " แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มุ่งประสงค์ที่จะใช้บังคับแก่โครงการใหม่ที่เกิดขึ้นหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเท่านั้น โครงการเก่าที่ได้เริ่มดำเนินการมาแล้วย่อมต้องดำเนินการไปตามโครงการนั้น ๆ ต่อไป

สำหรับกรณีที่มีการตกลงกันไว้ดังปรากฏตามสัญญาข้อ 8.1.1³ ว่า ข้อตกลงดังกล่าวเป็นเพียงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ กสท. กำหนดให้บริษัท TAC ต้องกระทำ เช่น ภายในระยะเวลาที่กำหนดจะต้องทำการติดตั้งให้ได้จำนวนที่เลขหมาย หรือต้องติดตั้งโดยใช้ระยะเวลา เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีได้กำหนดวงเงินลงทุนหรือกำหนดขอบเขตขั้นสูงของงานที่บริษัท TAC จะต้องกระทำไว้อย่างใด ซึ่งการดำเนินการตาม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 2)

ของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 8 การดำเนินงานการจัดตั้งและขยายเครือข่ายและการจัดให้บริการ

8.1 การดำเนินงานการจัดตั้งและขยายเครือข่าย

8.1.1 บริษัทต้องดำเนินการจัดหาเครื่องและอุปกรณ์

เพื่อจัดตั้งและขยายเครือข่ายและการให้บริการ ซึ่งบริษัทต้องเสนอแผนการดำเนินงานให้ กสท. พิจารณาให้ความเห็นชอบในแต่ละครั้งก่อนการดำเนินงานไม่น้อยกว่า 60 วัน โดยการดำเนินงานขยายเครือข่ายนี้ บริษัทจะต้องสามารถเปิดให้บริการตามขั้นตอนเป็นระยะ ๆ ดังนี้

(มีค่อนหาถัดไป)

ข้อ 8.1.1 นี้ ยังต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่ว่าจะมีการแบ่งผลประโยชน์กันตามข้อ 6 และบริษัท TAC ก็ภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดการเกี่ยวกับเครื่องมือและอุปกรณ์ทั้งหมดให้มีจำนวนเพียงพอต่อการให้บริการอยู่เสมอ โดยบริษัท TAC ต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองทั้งสิ้นอีกด้วย ในเรื่องนี้เดิมบริษัท TAC เคยเสนอแผนการลงทุนไว้ก่อนมีการทำสัญญาโดยประมาณการว่าอาจมีการลงทุนเป็นไปตามที่คาดหมายไว้ แต่ต่อมาเมื่อมีการทำสัญญาและได้ลงมือทำงานจริง ๆ ไปได้ 1-2 ปี กลับปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่คาดหมายไว้มาก บริษัท TAC จึงคาดหมายว่าจะต้องมีการลงทุนเพิ่มไปจากที่ประมาณการไว้เดิม ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น บริษัท TAC จะต้องเสนอแผนการลงทุนมาใหม่ และในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการดำเนินกิจการจึงต้องมีการขอต่อสัญญาก่อด้วย โดยในการเสนอขอต่อสัญญาดังกล่าวบริษัท TAC ก็ได้เสนอให้มีการลดเงื่อนไขที่คุ้มครองให้บริษัทแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการให้บริการ

(ต่อจากปฏิญษที่ 3)

8.1.1.1 บริษัทต้องทำการติดตั้งเครื่องและอุปกรณ์ซ่อมแซมรวมทั้งอุปกรณ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีขีดความสามารถให้บริการในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงได้ไม่น้อยกว่า 4,000 เลขหมายภายใน 8 เดือน นับตั้งแต่วันที่ลงนามในสัญญานี้ ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ 6 ผลประโยชน์ตอบแทน

6.1 ภายในกำหนดเวลาให้บริการตามข้อ 13 บริษัทยินยอมจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ กสท. ตลอดอายุสัญญาเป็นรายปี คิดเป็นอัตราร้อยละของรายได้จากการให้บริการตามสัญญานี้ก่อนหักค่าใช้จ่าย ค่าภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากการให้บริการ ผลประโยชน์ตอบแทนแต่ละปีที่ กสท. จะได้รับมีดังนี้

ปีที่ 1 ถึงปีที่ 4 ร้อยละ 12

ปีที่ 5 ถึงปีที่ 15 ร้อยละ 25

ฯลฯ

ฯลฯ

6.2 เพื่อเป็นประกันรายได้ให้กับ กสท. บริษัทยินยอมจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้แก่ กสท. เป็นรายปีเป็นเวลา 15 ปี รวมเป็นเงินไม่ต่ำกว่า 4,100 ล้านบาท (สี่พันหนึ่งร้อยล้านบาทถ้วน) โดยแบ่งชำระเป็นรายปีตามจำนวนดังต่อไปนี้

ปีที่ 1 เป็นเงิน 22.16 ล้านบาท (ยี่สิบสองล้านบาทถ้วน)

หกหมื่นบาทถ้วน)

ฯลฯ

ฯลฯ

วิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ตามข้อ 13⁵ ที่ทำไว้เดิมจาก 15 ปี คงเหลือเพียง 10 ปี
ด้วย ดังนั้น การที่บริษัท TAC ได้มีข้อเสนอมาในครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ 15 มีนาคม
2536 จึงเป็นเพียงการสรุปว่าการลงทุนใน 15 ปี ตามสัญญานั้นจะเป็นอย่างไร
ซึ่งการเสนอขอแก้ไขสัญญาและการขอปรับแผนการลงทุนที่บริษัท TAC เสนอมารั้งนี้
เป็นการปรับปรุงการลงทุนในโครงการเก่าที่ได้รับอนุมัติแล้ว เพื่อให้สามารถดำเนินการ
ให้บริการได้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วเกินจำนวน
ที่คาดการณ์ไว้อย่างมาก และมีใช้เป็นการสร้างโครงการใหม่ขึ้นมาต่ออย่างใด แม้ข้อ
ในการให้บริการวิทยุคมนาคมก็ยังเป็นแม่ข่ายเดิมและให้บริการระบบเดิม เพียงแต่
ขยายวงจรถ่ายหมายเลขแม่ข่ายเดิมให้มากขึ้นพอกับความต้องการของผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็น
การสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสัญญาที่ให้บริการ TAC ดำเนินการให้บริการอย่าง
เพียงพอแก่ผู้ประสงค์จะใช้บริการ และโดยการนี้ กสท. ก็จะได้รับผลประโยชน์จาก
บริษัท TAC เพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้น

อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องนี้ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า โครงการนี้
เป็นโครงการด้านโทรคมนาคมที่ กสท. ประสงค์จะให้เอกชนมาลงทุนในการดำเนินการ
ให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์แก่ผู้จะใช้บริการ โดยบริษัท TAC เป็นผู้เสนอ
โครงการและ กสท. ให้ความเห็นชอบ จากการคาดหมายว่าในช่วงระยะเวลา 15 ปี
ของโครงการจะมีผู้ใช้บริการในปีต่าง ๆ ประมาณปีละเท่าใด จะต้องลงทุนในแต่ละปี
เป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งจะต้องสอดคล้องและเหมาะสมตามปริมาณความต้องการของ
ผู้ใช้งานดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นปริมาณขั้นต่ำที่บริษัท TAC จะต้องลงทุนและดำเนินการ
และต้องให้ผลประโยชน์ไม่น้อยกว่าขั้นต่ำที่กำหนดแก่ กสท. เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า
หลังจากที่บริษัท TAC ได้เริ่มดำเนินโครงการนี้แล้ว ได้มีผู้ใช้บริการวิทยุคมนาคมระบบ
เซลลูลาร์เกินกว่าที่คาดหมายไว้ในโครงการมาก⁶ ดังจะเห็นได้ว่าจำนวนผู้ใช้บริการ
ในปีที่ 1 เกินกว่าที่คาดหมายไว้ถึง 32,700 ราย จำเป็นที่บริษัท TAC จะต้องปรับแผน
การลงทุนเพิ่มขึ้นจากเดิมที่คาดหมายไว้ 606.49 ล้านบาท ในปีที่ 1 เป็น 1,962.46
ล้านบาท และในปีที่ 2 จำนวนผู้ใช้บริการนี้มีถึง 102,700 ราย ซึ่งเกินกว่าจำนวนที่
คาดหมายไว้ถึง 57,700 ราย บริษัท TAC จำต้องปรับแผนการลงทุนที่จะลงในปีหลัง ๆ

⁵ ข้อ 13 ระยะเวลาการให้ดำเนินการ

กสท. อนุญาตให้บริษัทและผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคม
ระบบเซลลูลาร์ตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของสัญญานับนี้มีกำหนด 15 ปี นับตั้งแต่วันที่
เปิดให้บริการ ซึ่งบริษัทได้แจ้งให้ กสท. ทราบเป็นหนังสือ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁶ โปรดดูตารางเปรียบเทียบหน้า 10-11 ของเอกสารการปรับแผนการลงทุน

มาลงในปีที่ 2 เพื่อสร้างแม่ข่ายและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นให้พอกับความต้องการ
ใช้บริการที่มีมากกว่าจำนวนที่คาดหมายไว้อย่างมากเช่นนี้ ซึ่ง กสท. ได้ให้ความเห็น
ชอบในกาปรับแผนการดำเนินงานและการลงทุนของบริษัท TAC ดังกล่าว เมื่อสถานการณ์
แตกต่างไปจากแผนการที่คาดหมายไว้ในโครงการอย่างมากเช่นนี้ เพื่อให้การดำเนินการ
ตามโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กสท. ในอันที่จะให้บริการ TAC ให้บริการ
วิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์แก่ผู้ต้องการใช้บริการ บริษัท TAC จึงจำต้องปรับแผนการ
ดำเนินการและปรับแผนการลงทุนในโครงการนี้ให้เหมาะสมกับความต้องการใช้บริการ
ที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และเมื่อมีการปรับแผนการดำเนินการและมีการลงทุนในโครงการ
เดิมนั้นเพิ่มมากขึ้นแล้ว ในด้านธุรกิจย่อมเป็นความยุติธรรมที่ผู้ลงทุนจะต้องมีเวลาคืนทุน
ยาวขึ้นกว่าเดิม ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการโครงการที่มีลักษณะงานไม่คงที่
(Dynamic) มีองค์ประกอบเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ดังเช่นโครงการเกี่ยวกับ
โทรคมนาคมดังกล่าว จะต้องปรับแผนการดำเนินงานและการลงทุนให้สอดคล้องกับ
สถานการณ์และความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ หากจะถือว่าการปรับแผนการ
ดำเนินงานและการปรับการลงทุนรวมทั้งการต้องลงทุนเพิ่มขึ้นดังกล่าว ถ้ามีจำนวนเงิน
เพิ่มขึ้นกว่า 1,000 ล้านบาท จะต้องกลับไปเริ่มดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ใหม่ นับตั้งแต่
ขึ้นการเสนอโครงการ และขึ้นการดำเนินโครงการ ฯลฯ แล้ว จะเป็นอุปสรรคในทาง
ปฏิบัติและทำให้เป็นการแปลกกฎหมายไปในนัยที่ไม่เป็นผล

โดยที่โครงการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ระหว่าง กสท. กับ
บริษัท TAC นี้ มีการลงนามในสัญญาแล้วตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2533 ซึ่งเป็น
เวลาก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ (เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 เมษายน
2535) โครงการนี้จึงอยู่ในบังคับของมาตรา 25 กล่าวคือ ให้ถือว่าเป็นอันใช้ได้
และได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่การดำเนินการตามโครงการ
ในขั้นตอนต่อไปเพื่อประโยชน์แห่งการกำกับดูแลการดำเนินการ ให้เป็นไปตามขั้นตอนที่
กฎหมายดังกล่าวกำหนด (มาตรา 23 และมาตรา 24) คือ โครงการดังกล่าวจะอยู่
ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประสานงาน ให้มีการดำเนินงานไปตาม
โครงการที่กำหนดไว้ในสัญญาและมีการปรับแผนการดำเนินการลงทุนที่ กสท. ซึ่งเป็น
คู่สัญญาให้ความเห็นชอบแล้ว ดังเช่นกรณีนี้ ดังนั้น กรณีที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
คงเป็นแต่เพียงการควบคุมให้การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป เป็นไปตามที่กำหนดไว้
ในสัญญาเท่านั้น การดำเนินการต่อไปสำหรับโครงการหากจำเป็นต้องปรับแผนการ
ดำเนินงานและปรับแผนการลงทุนในช่วงระยะเวลาเดิมของโครงการ หรือเป็นการ
แก้ไขเพิ่มเติมแผนการลงทุนโดยมีการขยายช่วงเวลาไปจากระยะเวลาตาม
โครงการเดิมก็ตาม ก็เป็นเพียงการปรับปรุงการลงทุนและการดำเนินการของ

โครงการเดิมให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป มิใช่เป็นการสร้างโครงการใหม่แต่อย่างใด โครงการนี้จึงย่อมได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติในชั้นการเสนอโครงการและการดำเนินโครงการ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าประเด็นตามที่ กสท.หาหรือมีว่าการต่ออายุสัญญา ออกไปอีก 7 ปี จะเข้าข่ายต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้เห็นว่า แม้ว่าโครงการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ระหว่าง กสท. กับบริษัท TAC จะเป็นโครงการที่ได้มีการดำเนินการมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และได้รับการรับรองการดำเนินการที่แล้วว่าให้เป็นอันใช้ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 25 ก็ตาม ก็หมายความว่าแต่เพียงว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัดตาม มาตรา 6⁷ หรือไม่ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาในกรณีที่โครงการมีวงเงินหรือทรัพย์สินเกิน 5,000 ล้านบาท ตามมาตรา 7⁸ หรือการเสนอให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาตาม มาตรา 8⁹ เท่านั้น มิใช่หมายความว่า โครงการนั้นจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของ

มาตรา 6 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

มาตรา 7 ถ้าโครงการตามมาตรา 6 มีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาทหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา และที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานเป็นเอกสารตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดไว้ในมาตรา 6 และสาระสำคัญอื่น ๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควร และให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งรายงานของที่ปรึกษาไปเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตามมาตรา 8 ด้วย

ที่ปรึกษาดังกล่าวควรหนึ่ง ต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 8 ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอผลการพิจารณาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการ ดังนี้

(1) โครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

(2) โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา

พระราชบัญญัตินี้เสียเลย เพราะบทบัญญัติมาตรา 25¹⁰ ได้บัญญัติต่อไปว่า "... แต่การดำเนินการในส่วนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้" การดำเนินการในส่วนต่อไป เห็นว่าถ้ากับดูแลและติดตามผลตามมาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 24 นั้น¹¹ หมายถึงถึงกำกับการปรับปรุงแผนการลงทุนให้แตกต่างไปจากที่ได้เสนอไว้เดิม และการขยายโครงการเดิมโดยการขอต่ออายุสัญญาออกไปอีกด้วย ซึ่งหากเป็นกรณีของการปรับปรุงแผนการลงทุนให้แตกต่างไปจากเดิมเฉพาะในเรื่องของวงเงินเท่านั้น อาจอ้างได้ว่าได้รับการยกเว้นตามมาตรา 25 เพราะแผนการลงทุนที่เสนอไว้เดิมนั้นเป็นเพียงการประมาณการเท่านั้น หรือหากเป็นกรณีของการขยายโครงการไปจากเดิมโดยเป็นเพียงการต่ออายุสัญญาออกไป และการต่ออายุสัญญาดังกล่าวมีวงเงินลงทุนสำหรับช่วงเวลาที่ขอต่ออายุสัญญาไปนั้นไม่ถึง 1,000

¹⁰ โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

¹¹ มาตรา 22 เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการการประชุมของคณะกรรมการประสานงานตามวรรคหนึ่ง และองค์ประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด

มาตรา 23 ให้คณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา
- (2) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทาง

แก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ

ระยะเวลาที่จะต้องรายงานตาม(2) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด แต่ต้องไม่เกินหกเดือนต่อหนึ่งครั้ง

มาตรา 24 ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อผูกพันของสัญญาที่ลงนามไปแล้ว ให้ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการประสานงานทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ล้านบาท ก็อาจกล่าวได้ว่ามิใช่เป็น"โครงการ"¹² ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่สำหรับกรณีนี้ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าการปรับแผนการลงทุนให้แตกต่างไปจากเดิมนั้นเป็นการนำแผนการลงทุนเดิมในส่วนที่ได้เสนอไว้แต่ยังมิได้ดำเนินการ มาปรับปรุงเป็นแผนใหม่ เมื่อมีการเสนอขอต่ออายุสัญญาออกไปอีก 7 ปี โดยทำแผนการลงทุนขึ้นใหม่อีกแผนหนึ่งจากแผนการลงทุนเดิม แล้วนำแผนการลงทุนทั้ง 2 แผนนี้ คือ แผนการปรับปรุงการลงทุนระยะ 1-15 ปี เดิม (เงินลงทุน 5,587.70 ล้านบาท) และแผนการลงทุนที่ขอต่อสัญญาปีที่ 16-22 อีก 7 ปี มารวมเข้าด้วยกันเป็นแผนการลงทุนใหม่ รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน 13,561.72 ล้านบาท ซึ่งเป็นการลงทุนเพิ่มขึ้นใหม่ถึง 7,974.02 ล้านบาท มากกว่าแผนการลงทุนเดิมกว่า 100% สอดคล้องภายใต้การกำกับดูแลและติดตามผลของคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 24 ดังกล่าวข้างต้น โดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 25 ตอนที่ท้ายที่กำหนดให้การดำเนินงานของโครงการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ การพิจารณาการขอต่อสัญญาของโครงการออกไปอีก 7 ปี จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ปัญหาต่อไปที่จะต้องพิจารณามีว่า การขอต่อสัญญาจากสัญญาเดิมออกไปอีก 7 ปี เป็น"โครงการ"ตามความหมายในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ซึ่งเป็นการลงทุนในกิจการของรัฐและการลงทุนนั้นมียกเว้นเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท ขึ้นไปหรือไม่ ข้อเท็จจริงได้กล่าวว่า ในครั้งแรกบริษัท TAC ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2535 ถึงประธานกรรมการ กสท.ขอต่ออายุสัญญาเดิม 15 ปี ออกไปอีก 7 ปี โดยได้ประมาณการลงทุนในช่วง 7 ปี ที่ขอต่อสัญญาเป็นจำนวนเงิน 1,367.63 ล้านบาท แล้วต่อมาบริษัท TAC ได้มีหนังสือลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2535 ถึงผู้ว่าการ กสท.ชี้แจงว่าเงินลงทุนจำนวน 1,367.63 ล้านบาท จะแบ่งการลงทุนออกเป็น 2 ช่วง คือเงินลงทุนจำนวน 586.13 ล้านบาท จะนำไปลงทุนในช่วงของสัญญาเดิม(ปีที่ 15) ส่วนการลงทุนในช่วงปีที่ 16-22 (ที่ขอต่อสัญญา) จะใช้เงินลงทุนเพียง 781.43 ล้านบาท อันจะทำให้เห็นว่าการขอต่อสัญญาออกไปอีก 7 ปี

¹² มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"โครงการ" หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมียกเว้นเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

จะมีการลงทุนไม่ถึง 1,000 ล้านบาท ไม่เข้าข่ายของคำว่า "โครงการ" ตามมาตรา 5 ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้แล้วจะเห็นว่า ความประสงค์ที่แท้จริงของบริษัท TAC ในการลงทุนและการขอต่อสัญญาอีก 7 ปี คือ การลงทุนด้วยเงินจำนวน 1,367.63 ล้านบาท ส่วนการที่แบ่งช่วงนำตัวเงินไปลงทุนจริง ๆ นั้น จะแบ่งออกไปอย่างไรก็เป็นเพียงวิธีการดำเนินงานในทางธุรกิจ หากมีความสำคัญอย่างใดไม่ ความสำคัญของกรณีอยู่ที่ว่าการขอต่อสัญญาไปอีก 7 ปี นั้นจะต้องลงทุนเป็นเงินจำนวนเท่าใด เพราะโดยข้อเท็จจริงหากบริษัท TAC ไม่เสนอขอต่อสัญญาออกไปอีก 7 ปีแล้ว บริษัท TAC ก็คงไม่เสนอที่จะนำเงินอีก 586.13 ล้านบาท (ที่อ้างว่าจะนำไปลงทุนในช่วงของสัญญาเดิม) ไปลงทุนในช่วงปีที่ 15 ของสัญญาเดิม¹³ ซึ่งตามแผนการลงทุนเดิมช่วงปีที่ 15 บริษัท TAC ลงทุนเพียง 6.75 ล้านบาท ดังนั้น กรณีนี้จึงต้องถือว่ากรณีที่บริษัท TAC ขอต่อสัญญาออกไปอีก 7 ปี นั้น มีการประมาณการลงทุนไว้ 1,367.63 ล้านบาท (โดยไม่คำนึงว่าตัวเงินจริง ๆ จะได้นำไปลงทุนในปีใด เพราะเป็นเพียงวิธีการในการดำเนินงานทางธุรกิจ) ด้วยเหตุนี้ การที่บริษัท TAC ขอต่อสัญญาดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของคำว่า "โครงการ" ตามมาตรา 5 การขอต่ออายุสัญญาเช่นนี้จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

อนึ่ง ฝ่ายที่สองมีข้อสังเกตว่า การพิจารณาอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับวงเงินลงทุน โดยยินยอมให้มีการปรับแผนการลงทุนในภายหลังได้นั้น เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบและระมัดระวัง เพราะผู้ขอเข้าร่วมลงทุนอาจจะเสนอวงเงินลงทุนต่ำไว้ก่อนในครั้งแรก แล้วมาขอปรับปรุงแผนการลงทุนในภายหลังให้สูงขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ก็ได้

ฝ่ายที่สาม เห็นว่า แม้ว่าโครงการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ระหว่าง กสท. กับบริษัท TAC ซึ่งมีวงเงินทุนตามแผนการดำเนินการที่ขอมรับกันนั้นทำสัญญาเป็นเงิน 5,587.7 ล้านบาท จะเป็นโครงการที่ได้มีการดำเนินการมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับ และได้รับการรับรองการดำเนินการที่แล้มาว่าให้เป็นอันใช้ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 25 ก็ตาม ก็หมายความว่าแต่เพียง

ว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัดตามมาตรา 6¹⁴ หรือไม่ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาในกรณีที่โครงการมีวงเงินหรือทรัพย์สินเกิน 5,000 ล้านบาท ตามมาตรา 7¹⁵ หรือการเสนอให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาตามมาตรา 8¹⁶ เท่านั้น มิใช่หมายความว่าโครงการนั้นจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้เสียเลย เพราะบทบัญญัติมาตรา 25¹⁷ ได้บัญญัติต่อไปว่า "... แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้" เมื่อโครงการนี้มีวงเงินเกิน 1,000 ล้านบาท การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป เช่น การกำกับดูแลและติดตามผลและการแก้ไขปัญหาที่ย่อมอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 นั้นด้วย สำหรับการเสนอปรับปรุงโครงการเดิมในส่วนที่ยังมิได้ดำเนินการนั้น ในเมื่อมิใช่เป็นการปฏิบัติตามโครงการเดิม ก็จะไม่เรียกว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเดิมตามสัญญาเดิมไม่ได้ และข้อเสนอบริษัท TAC ในส่วนที่จะดำเนินการต่อไปดังกล่าว ทั้งในช่วงระยะเวลาเดิมและระยะเวลาใหม่ที่ขยายออกไปนั้น จึงเป็นการขอทำสัญญาใหม่ซึ่งถ้ามีวงเงินลงทุนรวมกันทั้งหมดเกิน 1,000 ล้านบาท ก็ย่อมอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่ในขั้นตอนแรก ในกรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในครั้งแรกบริษัท TAC ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2535 ถึงประธานกรรมการ กสท. ขอต่ออายุสัญญาเดิม 15 ปี ออกไปอีก 7 ปี โดยได้ประมาณการลงทุนในช่วง 7 ปี ที่ขอต่อสัญญาเป็นจำนวนเงิน 1,367.63 ล้านบาท แล้วต่อมาบริษัท TAC ได้มีหนังสือลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2535 ถึงผู้ว่าการ กสท. ชี้แจงว่าเงินลงทุนจำนวน 1,367.63 ล้านบาท จะแบ่งการลงทุนออกเป็น 2 ช่วง คือเงินลงทุนจำนวน 586.13 ล้านบาท จะนำไปลงทุนในช่วงของสัญญาเดิม(ปีที่ 15) ส่วนการลงทุนในช่วงปีที่ 16-22 (ที่ขอต่อสัญญา) จะใช้เงินลงทุน 781.43 ล้านบาท ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ความประสงค์ที่แท้จริงของบริษัท TAC ในการลงทุนและการขอต่อสัญญาอีก 7 ปี คือ การลงทุนด้วยเงินจำนวน 1,367.63 ล้านบาท ส่วนการจะแบ่งช่วงนำตัวเงินไปลงทุนจริง ๆ นั้น จะแบ่งออกไปอย่างไรก็เป็นเพียงวิธีการดำเนินงานในทางธุรกิจ หากมีความสำคัญอย่างใดไม่ ความสำคัญของกรณีนี้อยู่ที่ว่าจะต้องลงทุนเพิ่มเติมเป็นเงินจำนวนเท่าใด

-----+
 (14) โปรดดูเชิงอรรถที่ 7, ข้างต้น

(15) โปรดดูเชิงอรรถที่ 8, ข้างต้น

(16) โปรดดูเชิงอรรถที่ 9, ข้างต้น

(17) โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

เพราะโดยข้อเท็จจริงหากบริษัท TAC ไม่เสนอขอต่อสัญญาออกไปอีก 7 ปีแล้ว บริษัท TAC ก็คงไม่เสนอก่อนที่จะนำเงินอีก 586.13 ล้านบาท (ที่อ้างว่าจะนำไปลงทุน ในช่วงของสัญญาเดิม) ไปลงทุนในช่วงปีที่ 15 ของสัญญาเดิม (โปรดดูเอกสารการ ปรับแผนการลงทุนปีที่ 1-22 หน้า 10 และหน้า 11) ซึ่งตามแผนการลงทุนเดิมช่วง ปีที่ 15 บริษัท TAC จะลงทุนเพียง 6.75 ล้านบาท เท่านั้น และต่อมาบริษัท TAC ได้มีหนังสือลงวันที่ 15 มีนาคม 2536 ขอปรับปรุงแผนการลงทุนใหม่อีกครั้งหนึ่งโดย แยกออกเป็น 2 ช่วง โดยในช่วงสัญญาเดิม 15 ปี จะมีการลงทุน 12,780.22 ล้านบาท และ 781.50 ล้านบาท ในช่วง 7 ปี ที่มีการขอต่อสัญญา รวมเป็นเงินจำนวน 13,561.72 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มกว่าเดิมมาก ดังนั้น กรณีนี้จึงต้องถือว่าการที่บริษัท TAC ขอปรับปรุงสัญญาเดิมและขอต่ออายุสัญญาออกไปอีก 7 ปี ครั้งนี้จะมีการลงทุน เป็นเงิน 13,561.72 ล้านบาท (โดยไม่คำนึงว่าตัวเงินจริง ๆ จะได้นำไปลงทุน ในที่ใด เพราะเป็นเพียงวิธีการในการดำเนินงานทางธุรกิจ) ด้วยเหตุนี้ โครงการ ตามที่บริษัท TAC ขอปรับปรุงสัญญาเดิมและขอต่ออายุสัญญาจึงอยู่ในความหมายของ คำว่า "โครงการ"¹⁰ ตามมาตรา 5 การขอทำสัญญาเช่นนี้ (ขอต่ออายุสัญญาโดย ปรับปรุงโครงการเดิมด้วย) จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้า ร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) มีความเห็น แตกต่างกันเป็น 3 ฝ่าย และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1 เห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ และได้ขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกานำปัญหานี้เสนอต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการ ร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของ กรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.. 2522 ข้อ 13(2)¹¹ เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

¹⁰ โปรดดูเชิงอรรถที่ 12, ข้างต้น

¹¹ ข้อ 13 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญ ที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน กสท. ผู้แทนกระทรวงการคลัง
(กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนตลาด
หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แล้ว เห็นว่า ขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ได้แก่
ขั้นการเสนอโครงการ ขั้นการดำเนินโครงการ และขั้นการกำกับดูแลและติดตามผล
แต่โดยที่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โครงการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์
ระหว่าง กสท. กับบริษัท TAC นี้ ได้มีการดำเนินการในขั้นการเสนอโครงการและ
ขั้นการดำเนินโครงการไปแล้ว คงเหลือเพียงขั้นการกำกับดูแลและติดตามผลเท่านั้น
และโดยที่ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า"โครงการใดที่ให้เอกชนเข้า
ร่วมงานหรือดำเนินการซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้
ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราช
บัญญัตินี้" ดังนั้น การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปสำหรับโครงการนี้รวมทั้งการดำเนินงาน
ของบริษัท TAC ในกรณีที่ กสท.พิจารณาเห็นสมควรขยายระยะเวลาของสัญญาออกไป
เกิน 15 ปี จึงควรมีแต่เพียงการดำเนินการตามขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผล
และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 ที่จะติดตามดูแล
การดำเนินงานตามโครงการให้เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา และรายงานความเห็น
ของตนเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรี
กระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบตามมาตรา 23¹⁰

(นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน 2536