

บทสรุปการตรวจสอบการดำเนินงาน
โครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทระดับหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๑
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

โครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทระดับหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๑ เป็นโครงการหนึ่งที่สำคัญขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ค่าใช้จ่าย ๑๖,๕๐๐ ล้านบาท มีระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๙ - ๒๕๔๑ ต่อมาขยายระยะเวลาถึงสิ้น พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบด้วยระบบโทรศัพท์สาธารณะ ๓ ระบบ ได้แก่ ระบบ TDMA ระบบ TDMA+WLL และระบบ ๔๗๐ MHz มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ เพื่อให้มีบริการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทครอบคลุมทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ รวม ๔๕,๐๐๐ แห่ง แห่งละ ๓ เลขหมาย รวมประมาณ ๑๓๕,๐๐๐ เลขหมาย

จากการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พบประเด็นข้อตรวจพบที่ส่งผลกระทบต่อ

ความสำเร็จของโครงการ ๓ ประการ ดังนี้

๑. การดำเนินงานโครงการมีความล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดไว้
๒. การติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมตามโครงการฯ ไม่เหมาะสม
๓. ปัญหาในการบำรุงรักษาและการจัดเก็บรายได้ โทรศัพท์สาธารณะตามโครงการฯ

นอกจากนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำระบบข้อมูลพื้นฐานตามโครงการฯ ของ ทศท. รายละเอียดข้อตรวจพบและข้อสังเกต มีดังนี้

ข้อตรวจพบที่ ๑ การดำเนินงานโครงการมีความล่าช้ากว่าแผนที่กำหนดไว้ ในเบื้องต้นโครงการนี้เริ่มดำเนินโครงการในปีงบประมาณ ๒๕๓๙ ทศท. คาดว่าการติดตั้งอุปกรณ์จะแล้วเสร็จในปี งบประมาณ ๒๕๔๑ ส่วนการเปิดให้บริการโทรศัพท์สาธารณะจะทยอยเปิดบริการตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๐ - ๒๕๔๒ โดยมีเป้าหมายเปิดให้บริการจำนวน ๑๓๕,๐๐๐ เลขหมาย ต่อมา มีการเพิ่มโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียม (ต้องเสียค่าใช้จ่ายอีกประมาณ ๒๑,๙๓๑ ล้านบาท) และปรับเปลี่ยนจำนวนเลขหมายระบบอื่นๆ ทำให้เป้าหมายลดลงเหลือจำนวน ๑๑๕,๘๐๖ เลขหมาย ผลการดำเนินงาน ณ มิถุนายน ๒๕๔๔ ทศท.สามารถเปิดให้บริการโทรศัพท์สาธารณะได้เพียงจำนวน ๔๗,๙๙๔ เลขหมาย คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๔ ของเป้าหมายตามโครงการ และพบว่าการจัดซื้ออุปกรณ์ปลายทาง มีความล่าช้า เช่น เครื่องโทรศัพท์สาธารณะต้องจัดซื้อจำนวน ๘๔,๐๙๔ เครื่อง จัดหาแล้วจำนวน ๖๕,๐๐๐ เครื่อง ส่งมอบแล้วเพียงจำนวน ๓๓,๖๖๙ เครื่อง หรือตู้โทรศัพท์สาธารณะจำนวน ๘๐,๐๙๔ ตู้ จัดหาแล้วจำนวน ๒๙,๕๐๐ ตู้ ส่งมอบแล้วเพียงจำนวน ๑๖,๗๐๐ ตู้ เป็นต้น

ความล่าช้าในการจัดซื้ออุปกรณ์ปลายทางได้ส่งผลให้บางจังหวัดไม่สามารถเปิดบริการโทรศัพท์สาธารณะได้ ทั้งที่ได้มีการติดตั้งอุปกรณ์ระบบ และติดตั้งสถานีลูกข่ายแล้ว เพราะขาดเครื่องโทรศัพท์สาธารณะ

และตู้โทรศัพท์สาธารณะ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ตามโครงการฯ ส่วนใหญ่ใช้วิธีพิเศษ โดยการจัดซื้อมีทั้งสิ้น ๑๒ สัญญา เป็นเงินรวม ๕,๖๓๔.๖๓ ล้านบาท เป็นการจัดซื้อวิธีพิเศษถึง ๑๐ สัญญาเป็นเงินรวม ๓,๖๘๗.๒๘ ล้านบาท และการจัดจ้างมีทั้งสิ้น ๑๐ สัญญา (รวมการจัดจ้างระบบดาวเทียม ๔ สัญญา) เป็นเงินประมาณ ๒๓,๑๘๘.๒๒ ล้านบาท เป็นการจัดจ้างวิธีพิเศษถึง ๗ สัญญา เป็นเงินประมาณ ๒๒,๓๘๖.๙๖ ล้านบาท

ความล่าช้าของการดำเนินงานโครงการฯ ส่งผลกระทบหรือความเสียหายหลายประการ เช่น ต้องเสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ ให้แก่ธนาคารพัฒนาเอเชียในอัตราร้อยละ ๐.๗๕ ของยอดเงินกู้คงค้างที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย ตั้งแต่เริ่มโครงการฯ จนถึงปัจจุบัน (กันยายน ๒๕๔๔) เป็นเงิน ๔๔.๒๒ ล้านบาท หรือประชาชนไม่สามารถใช้โทรศัพท์สาธารณะตามโครงการฯ เพื่อติดต่อสื่อสารได้ และทำให้รายได้ของ ทศท. ลดลง เป็นต้น

ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการฯ ให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
ดำเนินการ ดังนี้

๑. เร่งรัดการดำเนินงานโครงการฯ ในส่วนของการจัดซื้ออุปกรณ์ปลายทางที่คงค้างให้แล้วเสร็จตามแผนการดำเนินงานล่าสุดที่กำหนดไว้ และดำเนินการจัดส่งอุปกรณ์ปลายทางไปยังจังหวัดที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่มีการติดตั้งอุปกรณ์ระบบเสร็จแล้วแต่ยังขาดอุปกรณ์ปลายทาง เพื่อเปิดให้บริการโทรศัพท์สาธารณะได้ทันที

๒. ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกบุคลากรที่มีความชำนาญในการสำรวจพื้นที่ติดตั้ง รวมถึงการทดสอบระบบให้ใช้ประโยชน์ได้จริง ในขั้นตอนการติดตั้งอุปกรณ์ระบบและอุปกรณ์ปลายทาง

๓. เร่งรัดการดำเนินโครงการฯ ตามที่ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา) ให้แล้วเสร็จภายใน พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น ผลการดำเนินงาน ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๔ สามารถเปิดให้บริการโทรศัพท์สาธารณะได้จำนวน ๔๗,๙๙๔ เลขหมาย คงเหลือเลขหมายที่ต้องดำเนินการอีกจำนวน ๖๗,๘๑๒ เลขหมาย ในขณะที่เหลือเวลาอีก ๖ เดือนก่อนสิ้น พ.ศ. ๒๕๔๔ หาก ทศท. มีการดำเนินงานที่เร่งรีบอาจทำให้การติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะไม่มีประสิทธิภาพได้ จึงให้ ทศท. ดำเนินงานโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการฯ ที่กำหนดว่าเพื่อให้มีบริการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบท ครอบคลุมทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ โดยเฉพาะหมู่บ้านที่ยังไม่มีบริการโทรศัพท์สาธารณะ หรือเป็นสถานที่สำคัญ สถานที่ราชการ แหล่งท่องเที่ยว และเส้นทางหลวงสายหลัก

ข้อตรวจพบที่ ๒ การติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมตามโครงการฯ ไม่เหมาะสม จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ได้อนุมัติให้มีระบบโทรศัพท์สาธารณะตามโครงการ เพียงจำนวน ๓ ระบบ ได้แก่ ระบบ TDMA ระบบ TDMA+WLL และระบบ ๔๗๐ MHz แต่พบว่า ทศท. ดำเนินการเพิ่มโทรศัพท์สาธารณะระบบข่ายสายและระบบดาวเทียมในภายหลัง ซึ่งไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียม ทั้งนี้ในการประชุมคณะกรรมการ ทศท. ครั้งที่

๑๕/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ ได้กล่าวว่าโครงการนี้ได้รับอนุมัติจาก ครม.เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ โดยต้องใช้อุปกรณ์ระบบดาวเทียมติดตั้งให้บริการประมาณ ๒,๕๐๐ สถานี

อนึ่ง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ขอเอกสารที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติโครงการ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ จากทศท.ผ่านผู้ประสานงานโครงการฯ ของทศท. ได้รับคำชี้แจงว่าไม่สามารถหาหนังสือมติครม.ดังกล่าวได้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประสานงานไปยังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และได้เอกสาร ได้แก่หนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๒๐๗/๒๖๒๙ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการฯ ของคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ โดยได้ระบุรายละเอียดเทคโนโลยีที่ ทศท. เลือกใช้ตามโครงการฯ ว่ามีเพียง ๓ ระบบ ได้แก่ ระบบ TDMA ระบบ Cellular ๔๗๐ MHz และได้ติดตั้งอุปกรณ์ Wireless Local Loop เท่านั้น ไม่มีโทรศัพท์ สาธารณะระบบดาวเทียม เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินโครงการฯแต่อย่างใด

ในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๐ คณะกรรมการ ทศท.ได้พิจารณาอนุมัติให้ทำสัญญากับบริษัทเอกชน จำนวน ๔ สัญญา เพื่อติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมจำนวน ๑๗,๘๑๒ เลขหมาย เมื่อพิจารณา ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่ว่าโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมควรติดตั้งในพื้นที่ที่เป็นเกาะ ภูเขา และอยู่ห่างไกล โดยเฉพาะพื้นที่ตามแนวชายแดน พบว่า บางจังหวัดที่สมควรจะมีการติดตั้งระบบดาวเทียมตามโครงการไม่ เหมาะสมทั้งปริมาณการติดตั้งในแต่ละจังหวัดที่มากเกินไป และพื้นที่ที่ติดตั้งสามารถติดตั้งโทรศัพท์ สาธารณะระบบอื่นได้

โทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมมีค่าใช้จ่ายสูงมาก ตลอดระยะเวลา ๑๐ ปี ตามสัญญาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๙ ทศท. จะมีค่าใช้จ่ายถึงประมาณ ๒๑,๙๓๑.๔๘ ล้านบาท หรือกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อ ปี คิดเป็นต้นทุนประมาณ ๑.๒๓ ล้านบาท/เลขหมาย หรือสูงกว่าระบบอื่น (เช่น ระบบ TDMA+WLL) ถึง ประมาณ ๘ - ๙ เท่า โดยแต่ละเลขหมายมีค่าใช้จ่ายประมาณ ๙,๘๙๗.๕ - ๑๑,๗๑๖.๕ บาท/เลขหมาย/เดือน ในขณะที่โทรศัพท์สาธารณะระบบอื่นไม่มีค่าใช้จ่ายรายเดือนแต่อย่างใด

การที่ ทศท. ได้ทำสัญญาผูกพันค่าเช่าสัญญาณระบบดาวเทียมถึง ๑๐ ปี ซึ่งมีค่าใช้จ่ายกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท มีสาเหตุมาจากเป็นระบบที่เพิ่มเติมจากระบบที่ขออนุมัติตามโครงการ ตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ เป็นการดำเนินงานเพิ่มจากแผนเดิมที่กำหนดไว้ ทำให้ต้นทุน การดำเนินงานสูงกว่าที่ประมาณการไว้มาก ส่งผลให้อัตราผลตอบแทนของโครงการ (IRR) และดัชนีกำไร (B/C Ratio) ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ โครงการฯ จึงไม่มีความเป็นไปได้ด้านผลตอบแทนทางการเงิน

ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการฯ ให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำเนินการ ดังนี้

๑. สั่งการให้มีการสำรวจจุดติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมอีกครั้งหนึ่ง ว่ามีการติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะระบบอื่นใกล้เคียงหรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาโยกย้ายจุดติดตั้งที่มีความทับซ้อนหรืออยู่ใกล้เคียงกันไว้ในพื้นที่ที่ห่างไกล

๒. สั่งการให้มีการปรับปรุงระบบ การแจ้งซ่อมระบบดาวเทียมให้สะดวก รวดเร็ว และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในกรณีเสียให้ผู้ดูแลแจ้งหน่วยรับแจ้งในพื้นที่และบริษัทคู่สัญญา รวมทั้งให้สำนักงานบริการโทรศัพท์ติดตามผลการซ่อมบำรุงอย่างสม่ำเสมอ

๓. การบริหารงานโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมต้องให้เกิดความคุ้มค่าในขณะเดียวกันให้ต่อรองเงื่อนไขต่างๆ กับบริษัทคู่สัญญาในทางที่เป็นประโยชน์ต่อ ทศท. มากที่สุด เช่น การกำหนดอัตราค่าบริการรายเดือน หรือเงื่อนไขต่างๆ ในการเคลื่อนย้ายจุดติดตั้ง เป็นต้น

ข้อตรวจพบที่ ๓ ปัญหาในการบำรุงรักษาและการจัดเก็บรายได้โทรศัพท์สาธารณะตามโครงการฯ จากการทดสอบการใช้งานจริงของโทรศัพท์สาธารณะตามโครงการทั้ง ๕ ระบบ และสอบถามประชาชนผู้ใช้บริการโทรศัพท์สาธารณะตามโครงการฯ จำนวน ๘๒๗ เลขหมาย พบว่า ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ร้อยละ ๒๙.๙ มีการชำรุดใช้งานไม่ได้เป็นประจำ (ตั้งแต่ ๒ ครั้ง/เดือนขึ้นไป) ถึงร้อยละ ๕๕.๙ และกรณีโทรศัพท์สาธารณะชำรุดใช้งานไม่ได้เป็นประจำ จะใช้เวลาในการซ่อมแซมค่อนข้างนานตั้งแต่ ๗ วันขึ้นไปถึงร้อยละ ๖๓.๔ นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้ดูแลโทรศัพท์สาธารณะส่วนหนึ่งไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์สาธารณะแก่ประชาชนโดยทั่วไป

ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการฯ ให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำเนินการดังนี้

๑. หามาตรการและวิธีการในการวางระบบการซ่อมบำรุงให้เป็นมาตรฐาน เช่น การกำหนดระยะเวลาในการซ่อมบำรุงกรณีโทรศัพท์ชำรุดใช้งานไม่ได้ การสนับสนุนอะไหล่ในแต่ละโครงการอย่างเพียงพอ การเกลี่ยบุคลากรให้เหมาะสมโดยเฉพาะการเกลี่ยบุคลากรจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และการฝึกอบรมบุคลากรให้เชี่ยวชาญในการซ่อมบำรุงโทรศัพท์สาธารณะระบบต่างๆ ที่ ทศท. ดำเนินการอยู่ เป็นต้น

แนวทางการดำเนินงานโครงการฯ ในอนาคต ทศท.ไม่ควรเน้นแต่เฉพาะการขายการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะเป็นหลัก ให้คำนึงถึงการได้ใช้ประโยชน์ของโทรศัพท์สาธารณะที่เปิดให้บริการแล้ว โดย ทศท. ต้องมีการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะหลายประการ อันจะทำให้รายได้ของ ทศท. เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น

- มีระบบการซ่อมบำรุงที่รวดเร็ว ทันเวลา

- มีอะไรที่เพียงพอในแต่ละโครงการ
- มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการซ่อมบำรุง

๒. โทรศัพท์สาธารณะตามโครงการฯ ใช้งานไม่ได้ขณะทดสอบประมาณร้อยละ ๓๐ ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลักสามประการ คือ การชำรุดเสียหายของอุปกรณ์ระบบหรือเครื่องโทรศัพท์สาธารณะ เหยี่ยวเต็ม และการชำรุดเสียหายจากผู้ให้บริการทาบ ทำลาย ดังนั้น ทศท. ต้องเพิ่มการประชาสัมพันธ์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ประชาชนเข้าใจและร่วมกันรักษาทรัพย์สินที่เป็นสมบัติสาธารณะ ตลอดจนร่วมมือในการแจ้งเหตุชำรุดใช้งานไม่ได้ โดยพิจารณาใช้สื่อที่เข้าถึงผู้ใช้บริการอย่างทั่วถึง ในขณะเดียวกันต้องหามาตรการในการป้องกัน ดูแลรักษาโทรศัพท์สาธารณะ โดยขอความร่วมมือจากองค์กรส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. เป็นต้น และผู้ดูแล ให้ร่วมมือป้องกัน รักษาโทรศัพท์สาธารณะ

๓. การที่ ทศท. กำหนดให้หนึ่งสถานีลูกข่าย สามารถให้บริการโทรศัพท์ได้มากกว่าหนึ่งหมู่บ้าน ทำให้ผู้ดูแลบางแห่งที่ไม่มีสถานีลูกข่ายหรืองานตามที่ยึดติดตั้งอยู่ได้รับโทรศัพท์สาธารณะและสิทธิพิเศษในการใช้โทรศัพท์หลายประการ หากจะเปลี่ยนเป็นตู้โทรศัพท์สาธารณะทั้งหมด น่าจะเป็นการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะที่ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการฯ มากกว่า

นอกจากนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลพื้นฐานตามโครงการฯ ของ ทศท. จากการตรวจสอบ พบว่า ไม่ได้จัดเก็บข้อมูลพื้นฐานอย่างเป็นระบบ มีส่วนงานที่รับผิดชอบโครงการฯ หลายส่วนงาน โดยมีได้มีการจัดระบบข้อมูลให้มีความสอดคล้องตรงกันในแต่ละส่วนงานที่รับผิดชอบ นอกจากนี้จากการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้รับจากส่วนกลางกับข้อมูลส่วนภูมิภาค พบว่า ข้อมูลบางส่วนไม่ถูกต้อง และไม่เป็นปัจจุบัน เพื่อให้ข้อมูลพื้นฐานของโครงการฯ มีความถูกต้องตรงกันทุกฝ่ายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และข้อมูลเกี่ยวกับโครงการฯ มีความครบถ้วน ให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำเนินการ ดังนี้

๑. จัดตั้งคณะทำงานพิจารณากำหนดโครงสร้าง รูปแบบ วิธีการ เพื่อวางระบบในการ จัดเก็บและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของโครงการฯ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละส่วนให้ชัดเจน

๒. กำหนดให้มีการจัดเก็บข้อมูลโครงการฯ ที่สำคัญ ให้เป็นรูปแบบเดียวกันภายในแต่ละจังหวัดและรายงานไปยังส่วนกลาง เพื่อรวบรวมผลการดำเนินโครงการฯ ในภาพรวม ทั้งนี้ให้กำหนดระยะเวลาในการจัดส่งรายงานให้ชัดเจน และถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

๓. จัดสรรบุคลากรหรือเกลี่ยอัตรากำลังที่มีความรู้หรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะงานการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลตามโครงการฯ