

บทที่ 3 การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการระบบตัวร่วม

เนื่องจากการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมในประเทศไทยเป็นธุรกิจใหม่ ดังนั้น การศึกษารูปแบบองค์กรและวิธีการดำเนินธุรกิจนี้ในต่างประเทศ และจากรายงานเอกสารทางการศึกษาต่างๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เห็นภาพรวมของการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว และสามารถนำมาปรับใช้กับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมในประเทศไทย

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้พิจารณาในเรื่องหลัก ดังต่อไปนี้

- รูปแบบการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม
- บทบาทของหน่วยงานต่างๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม
- กฎหมายที่ใช้บังคับกับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม
- ทางเลือกรูปแบบการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการระบบตัวร่วม
- การวิเคราะห์ทางเลือกรูปแบบองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย
- โครงสร้างและการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการระบบตัวร่วม
- ศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH)
- การบริหารสิทธิการดำเนินกิจการระบบตัวร่วม
- ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม

3.1 รูปแบบการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม

3.1.1 การดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมในต่างประเทศ

โดยทั่วไปการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมในต่างประเทศนั้น จะมีองค์กรกลางหรือองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมที่ทำหน้าที่หลักอยู่ 2 ส่วน คือ

- (1) กำหนดนโยบายมาตรฐานของระบบและบัตรโดยสาร และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการออกบัตรโดยสาร และจำหน่ายบัตรโดยสาร
- (2) จัดตั้งและบริหารศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH)

องค์กรดังกล่าวนี้ในอนาคตจะเป็นผู้ดำเนินการทั้งสองส่วนแต่เพียงผู้เดียว หรือจะดำเนินการเพียงบางส่วนก็ได้ ตัวอย่างหน่วยงานที่ดำเนินการบริหารงานทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว เช่น OCTOPUS Card Limited ในเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (ฮ่องกง) และ EZ-Link Pte Ltd. ในประเทศสิงคโปร์ โดยมีผู้เข้าร่วมลงทุนถือหุ้นของบริษัทในสัดส่วนที่แตกต่างกัน และดำเนินการบริหารจัดการด้านต่างๆ ทั้งหมดเอง ซึ่งการจัดตั้งองค์กรรูปแบบนี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก และในปัจจุบันได้มีการขยายการให้บริการไปยังธุรกิจอื่นๆ ที่ไม่ใช่ระบบขนส่งอีกด้วย โดยรูปแบบองค์กรในลักษณะนี้สามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายและศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ซึ่งมีข้อเด่นและข้อด้อย ดังนี้

ข้อเด่น ของการจัดตั้งองค์กรกลางในลักษณะดังกล่าว จะทำให้สามารถกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารจัดการด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินงานอยู่ภายใต้ข้อกำหนดและมาตรฐานที่ใช้ร่วมกันได้ นอกจากนี้ กรณีที่จะมีหน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในอนาคต ก็ไม่ต้องเริ่มต้นศึกษาและลงทุนในการจัดตั้งองค์กรใหม่ โดยสามารถที่จะเข้ามาอยู่ในโครงสร้างดังกล่าวได้ทันที

ข้อด้อย ของรูปแบบนี้ คือ องค์กรกลางจะต้องเริ่มดำเนินงานก่อนที่ผู้ประกอบการรายแรกจะเริ่มใช้บัตรโดยสาร การรักษาระดับการให้บริการในกรณีที่องค์กรกลางเป็นผู้ขายบัตรโดยสารก็เป็นประเด็นที่ควรระมัดระวัง และโดยที่การจัดซื้ออุปกรณ์ต่างๆ มาจากผู้รับเหมารายเดียว อาจทำให้การจัดซื้อในครั้งต่อไปมีทางเลือกน้อย นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์กรกลางที่มีผู้ประกอบการเป็นผู้ถือหุ้น โดยที่ผู้ประกอบการบางรายยังไม่ได้เปิดให้บริการระบบของตนนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

ตัวอย่างรูปแบบที่มีองค์กรกลางดำเนินการเพียงบางส่วน คือ บัตรเครดิตวีซ่า และมาสเตอร์การ์ด ซึ่งผู้ประกอบการรายใดมีความต้องการเข้าร่วมในระบบ ก็สามารถทำได้โดยไม่มีข้อจำกัดด้านเวลา ในลักษณะที่องค์กรกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายการดำเนินงาน ขั้นตอนต่างๆ และข้อกำหนดมาตรฐานของระบบไว้ หลังจากนั้นแล้วการเข้าร่วมของผู้ประกอบการรายใด ต้องดำเนินการภายใต้กรอบที่องค์กรกลางกำหนดไว้ โดยมีการออกแบบระบบให้สามารถจัดสรรรายได้โดยตรงระหว่างผู้ประกอบการ หรือกล่าวได้ว่าผู้ประกอบการมีศูนย์การบริหารจัดการรายได้เป็นของตัวเอง และสามารถเชื่อมโยงกับศูนย์การบริหารจัดการรายได้ของผู้ประกอบการในระบบเดียวกันได้ หรือผ่านศูนย์การบริหารจัดการรายได้ขององค์กรกลาง รวมทั้งสามารถออกบัตรและขายบัตรเองได้

ข้อเด่น ของรูปแบบนี้ คือ สามารถเริ่มดำเนินการระบบจัดเก็บค่าโดยสารร่วมได้โดยมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียว ผู้ขายบัตรโดยสารแต่ละกลุ่มสามารถมีกลยุทธ์การตลาดของตนเอง และควบคุมระดับการให้บริการระบบได้ ส่วนการจัดซื้ออุปกรณ์ของระบบต่างๆ จะเกิดการแข่งขันกันมากขึ้นเนื่องจากมีความเป็นเอกเทศจากผู้ประกอบการรายอื่น

ข้อด้อย ของรูปแบบนี้ คือ ผู้ประกอบการแต่ละรายจะมีระบบอ่านบัตรของตัวเอง ดังนั้น การจัดซื้อจะทำได้ในจำนวนไม่สูงมาก ทำให้มีราคาสูงขึ้น อีกทั้งจะเป็นการยากที่ผู้ประกอบการทุกรายจะใช้มาตรฐานของระบบที่สอดคล้องกัน

3.1.2 การดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมในประเทศไทยระหว่าง บีทีเอส กับบีเอ็มซีแอล

ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการริเริ่มที่จะดำเนินการระบบตัวร่วมเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ฝ่ายหนึ่ง กับบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (บีทีเอส) และบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (บีเอ็มซีแอล) อีกฝ่ายหนึ่ง โดยทั้งสองฝ่ายมีความประสงค์ร่วมกันเพื่อจะดำเนินงานระบบบัตรโดยสารร่วมในระยะแรก รวมถึงการกำหนดมาตรฐานของระบบบัตรโดยสารร่วมสำหรับระบบการขนส่งมวลชนที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะมีขึ้นในอนาคต เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สาธารณะชนให้ได้รับความสะดวกและสามารถใช้บัตรโดยสารเพียงใบเดียวในการใช้บริการกับผู้ให้บริการระบบขนส่งมวลชนต่างๆ โดยใช้ระบบขนส่งมวลชนที่ดำเนินการโดย บีทีเอส และ บีเอ็มซีแอล เป็นโครงการนำร่อง ทั้งสองฝ่ายจึงได้ตกลงกันจัดทำบันทึกความเข้าใจร่วมเพื่อการดำเนินงานระบบบัตรโดยสารร่วมในระยะแรก ฉบับลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.2550 โดยมีปลัดกระทรวงคมนาคม และผู้ช่วยผู้ว่าการธนาการแห่งประเทศไทย ร่วมลงนามเป็นพยาน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) องค์ประกอบหลักของระบบบัตรโดยสารร่วม ประกอบด้วย

- 1.1 ผู้ออกบัตร
- 1.2 ผู้รับบัตร
- 1.3 ผู้ดำเนินการหักบัญชี
- 1.4 ผู้ให้บริการเสริม ตัวแทนขาย ตัวแทนการเติมเงิน

โดยผู้ให้บริการระบบขนส่งมวลชนต่างๆ รวมถึง บีทีเอส และบีเอ็มซีแอล สามารถทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ออกบัตรและ
ผู้รับบัตร ด้านใดด้านหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง

2) หน่วยงานภาครัฐจะจัดตั้งคณะกรรมการระบบบัตรโดยสารร่วม (Common Ticket Policy Committee)
ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลนโยบายอัตรา
ค่าธรรมเนียมต่างๆ คุณสมบัติของสมาชิกที่เข้าร่วมในระบบ ค่าธรรมเนียมการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ข้อตกลงร่วม
ในวิธีการปฏิบัติการให้บริการในระบบ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อข้อสัญญาที่ บีทีเอส และ/หรือ บีเอ็มซีแอล หรือเอกชน
รายอื่นได้ทำไว้กับรัฐ กฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) หน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้สนับสนุนให้มีการจัดทำ พัฒนา และกำกับดูแลให้การทดลองใช้ระบบบัตรโดยสารร่วม
เพื่อให้สามารถดำเนินการทางธุรกิจได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยจะจัดให้มีการว่าจ้างที่ปรึกษาให้การศึกษาถึงความ
เป็นไปได้ในการดำเนินการ มูลค่าการลงทุนในอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็น มูลค่าการปรับปรุงระบบเก็บค่าโดยสาร
ที่ บีทีเอส และ บีเอ็มซีแอล มีอยู่แล้วในปัจจุบัน รวมถึงการจัดเตรียมข้อมูลทางเทคนิค หลักเกณฑ์การออกแบบ
หลักเกณฑ์คุณลักษณะรวมถึงการบริหารจัดการผู้ดำเนินงานหักบัญชีที่เน้นให้มีลักษณะความร่วมมือของ
ภาคเอกชน โดย บีทีเอส และ บีเอ็มซีแอล อาจร่วมกันเสนอข้อมูลดังกล่าวเพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติได้
ทั้งนี้ภายใต้กรอบการพัฒนา ระบบ ดังต่อไปนี้

- (1) การพัฒนาระบบเพื่อให้ระบบเดิมของกลุ่มสัญญาสามารถใช้งานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีต้นทุน
และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นน้อยที่สุด
- (2) การจัดทำและพัฒนาระบบจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการเปิดให้ระบบการขนส่งมวลชนอื่นสามารถ
เข้าเชื่อมโยงและเข้าร่วมใช้บัตรโดยสารร่วมได้ภายใต้มาตรฐานที่กำหนด
- (3) การพัฒนาระบบควรพิจารณาถึงการใช้ระบบที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด และต้องคำนึงถึงความเหมาะสม
และเป็นธรรมกับบีทีเอส บีเอ็มซีแอล และทุกฝ่ายที่จะได้รับผลกระทบ
- (4) การพัฒนาระบบเพื่อให้ได้มาตรฐานกลางของบัตรโดยสาร และระบบบัตรโดยสารที่ดีเหมาะสมที่สุดกับระบบ
ต่างๆ ที่มีอยู่ และรวมถึงระบบใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- (5) การพัฒนาระบบให้อยู่ภายใต้แนวคิดของระบบเปิดที่สามารถมีผู้ออกบัตรหลายราย โดยมีเงื่อนไขให้มี
ผู้ดำเนินการหักบัญชีเพียงรายเดียว (Single Purse, Single Clearing House)

4) หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการให้ผู้ประกอบการภาครัฐ หรือผู้ที่ได้รับสัมปทานจากภาครัฐ ใช้ระบบบัตรโดยสาร
ร่วมตามที่ได้มีการดำเนินงานตามโครงการนำร่องในระยะแรก รวมถึงการเข้าถือหุ้นในบริษัทร่วมทุนที่จัดตั้งขึ้นตาม
หลักเกณฑ์ที่บริษัทร่วมทุนได้กำหนดขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตามข้อ 2) เพื่อรองรับการเข้าร่วม
โครงการของผู้ประกอบการภาครัฐทุกราย

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานระบบบัตรโดยสารร่วมในระยะแรกของ บีทีเอส และ บีเอ็มซีแอล ประสบความสำเร็จสมตาม
เจตนารมณ์ของบันทึกความเข้าใจร่วมฉบับนี้ บีทีเอส และ บีเอ็มซีแอล จึงได้ตกลงร่วมมือกันจัดตั้งบริษัทร่วมทุนขึ้นเพื่อ
ดำเนินงานระบบบัตรโดยสารร่วมในระยะแรก โดยจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ
ประมาณการว่าการดำเนินงานระบบบัตรโดยสารร่วมในระยะแรกตามโครงการนี้ ศูนย์การบริหารจัดการรายได้ร่วมกัน
ระหว่างบีทีเอสกับบีเอ็มซีแอล จะเริ่มเปิดดำเนินงานได้ประมาณช่วงไตรมาสแรกของปี พ.ศ.2554

3.1.3 ข้อเสนอการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อดำเนินธุรกิจระบบตั๋วร่วมโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB)

Asian Development Bank (ADB) ได้จัดทำโครงการศึกษา Bangkok Mass Rapid Transit Integrated Ticketing เสริมขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 สรุปได้ว่า องค์กรกลางเพื่อดำเนินธุรกิจระบบตั๋วร่วมในประเทศไทยนั้น ควรจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด (Common Ticketing Company: CTC) ซึ่งอาจมีวิธีดำเนินการลงทุนได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การลงทุนร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) (2) วิธีออกแบบและก่อสร้าง (Design Build: DB) และ (3) ออกแบบ-ก่อสร้าง-ประกอบการ และบำรุงรักษา (Design Build Operate Maintain: DBOM)

โดยที่การดำเนินการในรูปแบบ PPP นั้น เงินลงทุนจะมาจากภาคเอกชน โดยภาครัฐต้องร่วมจัดตั้งบริษัทตั๋วร่วมและวางระบบตั๋วร่วม ในขณะที่ภาคเอกชนสนใจทางด้านการเงินและดำเนินการเพื่อให้บริษัทตั๋วร่วมมีกำไรอย่างสมเหตุสมผล อย่างไรก็ตาม ระบบตั๋วร่วม (Integrated Ticketing System) ภายใต้สัญญาสัมปทานรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนอาจให้ผลตอบแทนเชิงสังคม (Social Functions) มากกว่าทางการเงินหรือทางธุรกิจ (Financial or Commercial Functions) ในระยะเริ่มต้นบริษัทตั๋วร่วมจึงอยู่ในสถานะลำบากที่จะต้องรับภาระในการลงทุนสูงเพื่อจัดหาอุปกรณ์ ในขณะที่มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการให้บริการ (Charges) ต่ำ จึงไม่จูงใจให้บริษัทตั๋วร่วมลงทุนต่อไป ดังนั้น รูปแบบ PPP จึงทำได้ยาก

สำหรับรูปแบบ DB ภาครัฐจะเป็นผู้ออกแบบและก่อสร้างระบบ เมื่อเสร็จแล้วภาครัฐจึงโอนให้บริษัทตั๋วร่วมรับไปดำเนินการและบำรุงรักษาระบบต่อไป ฉะนั้น การดำเนินการในรูปแบบนี้จึงเหมาะสมกับโครงการในลักษณะ Conventional Project เช่น ทางด่วน และท่าอากาศยาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธุรกิจบัตรโดยสารอัจฉริยะจะเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ค่อนข้างสูง ซึ่งต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน ดังนั้น จึงมีความเสี่ยงสูงหากระบบถูกดำเนินการโดยผู้ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญ

ส่วนรูปแบบ DBOM จะแก้ปัญหาข้อด้อยต่างๆ ของรูปแบบ DB โดยการขายหุ้นบางส่วนให้แก่ทีมงาน/ก่อสร้างจัดหา ระบบ (System Provider) เพื่อเป็นการจูงใจ ซึ่งจะทำให้ทีมงาน/ก่อสร้างจัดหาระบบที่มีประสบการณ์ในการดำเนินการตั๋วร่วม จะเป็นทั้งผู้ถือหุ้นบางส่วนของบริษัทตั๋วร่วมและผู้ดำเนินการและบำรุงรักษาระบบในอนาคตด้วย ดังนั้นจึงทำให้การดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบเป็นไปได้อย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตาม ADB เห็นว่า องค์กรกลางเพื่อดำเนินธุรกิจระบบตั๋วร่วม ควรจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดที่สามารถขายหุ้นให้แก่ผู้ก่อสร้างและผู้จัดหาระบบได้ และดำเนินการในรูปแบบ DBOM โดยรัฐบาลลงทุนเงินค่าก่อสร้างส่วนใหญ่ สำหรับแหล่งเงินทุนที่เป็นไปได้ คือ เงินกู้เพื่อการลงทุนของ ADB โดยมีระยะเวลาจ่ายคืนภายใน 8 ปี ซึ่งคาดว่าจะได้ผลการดำเนินงานของบริษัทตั๋วร่วมจะมีปริมาณการใช้บัตรโดยสารอัจฉริยะในจำนวนมากพอ (Sizable Volume of Smart Card Issuance) และขยายไปสู่ธุรกรรมอื่นในอนาคต เช่น Micro Payment เป็นต้น

อนึ่ง ตามที่ ADB ได้เสนอแนะให้จัดตั้งองค์กรกลางเพื่อดำเนินธุรกิจระบบตั๋วร่วมเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) นั้น เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของ รฟม. ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 จะมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะด้าน “กิจการรถไฟฟ้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดสร้าง ขยาย บำรุง ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า

การเดินทางไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว” ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงระบบการขนส่งสาธารณะรูปแบบอื่น ได้แก่ รถไฟธรรมดา รถโดยสารประจำทาง รวมทั้งเรือโดยสาร ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าหน่วยงานภาครัฐที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมกำกับดูแลองค์กรกลางเพื่อดำเนินธุรกิจระบบตั๋วร่วมควรต้องเป็นกระทรวงคมนาคม (คค.) เพราะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลและพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะทุกรูปแบบทั้งทางบก ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ

3.2 บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจระบบตั๋วร่วม

เพื่อให้เข้าใจโครงสร้างและองค์ประกอบที่เหมาะสมขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อบริหารจัดการระบบตั๋วร่วมในประเทศไทย จำเป็นต้องมีการศึกษาและทบทวนหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจระบบตั๋วร่วม ทั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และเป็นผู้ประกอบการขนส่ง ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป เช่น การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.), การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.), องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำธุรกรรมด้านการเงินต่างๆ ในระบบสถาบันการเงิน เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จำเป็นต้องร่วมมือและประสานงานกันเพื่อให้การดำเนินธุรกิจระบบตั๋วร่วมประสบความสำเร็จและสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวอาจมีบทบาทในองค์กรบริหารจัดการระบบตั๋วร่วมที่จะจัดตั้งขึ้น ทั้งในด้านการเข้าร่วมทุน ในด้านการให้ข้อมูลที่ถูกต้องจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียดบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) กระทรวงคมนาคม

ในการนำระบบตั๋วร่วมมาใช้ในระบบขนส่งในเบื้องต้นนั้น จะเริ่มต้นจากหน่วยงานที่ให้บริการขนส่งมวลชนหลักทางด้านถนนและราง ซึ่งดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลก่อนเป็นอันดับแรก ส่วนระบบขนส่งอื่นๆ เช่น เรือโดยสาร การทางพิเศษแห่งประเทศไทย สามารถเข้าร่วมกับระบบดังกล่าวได้ เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถใช้บริการได้อย่างทั่วถึงและหลากหลาย แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านปริมาณผู้ใช้บริการและต้นทุนในการดำเนินการที่สูง และยังไม่มียุทธศาสตร์รองรับการพัฒนาเช่นเดียวกับภาคการขนส่งหลัก จึงอาจจะต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐทั้งนี้มาตรฐานระบบตั๋วร่วมที่จะพัฒนาขึ้นนั้น สามารถที่จะรองรับได้กรณีที่หน่วยงานดังกล่าวต้องการเข้าร่วมในอนาคต

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภายใต้กระทรวงคมนาคมที่มีศักยภาพ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ หรือ ขสมก. (Bangkok Mass Transit Authority: BMTA) การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือ รฟท. (State Railway of Thailand: SRT) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ รฟม. (Mass Rapid Transit Authority of Thailand: MRTA)

- **องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ หรือ ขสมก. (Bangkok Mass Transit Authority: BMTA)**

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาในปี พ.ศ.2519 มีวัตถุประสงค์ประกอบการขนส่งบุคคลในกรุงเทพมหานคร และระหว่างกรุงเทพมหานคร กับจังหวัดนครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร รวมถึงประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบการขนส่งส่วนบุคคล

ขสมก. มีหน้าที่บริหารและจัดการให้มีรถยนต์โดยสารบริการรับส่งผู้โดยสาร ตามเส้นทางเดินรถที่กรมการขนส่งทางบก เห็นชอบและอนุมัติ ควบคุม กำกับ ดูแล วางแผนการเดินรถขององค์การ การซ่อมบำรุงรักษารถ ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพตามนโยบายและเป้าหมายที่องค์การกำหนด

สำหรับเส้นทางที่ใช้ประกอบการขนส่งบางเส้นทางนั้น ขสมก. ได้ให้เอกชนรับสัมปทานเข้าเส้นทางไปดำเนินการร่วมบริการต่อ โดย ขสมก. ทำหน้าที่ควบคุม ดูแล ติดตามการเดินรถ และการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน ของรถเอกชนร่วมบริการให้เป็นไปตามแผนและเงื่อนไขของสัญญาที่ผูกพันกัน

- **การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือ รฟท. (State Railway of Thailand: SRT)**

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นองค์การของรัฐจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มีวัตถุประสงค์รับส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์และของอื่นๆ

ทั้งนี้ การรถไฟแห่งประเทศไทยโดยสำนักบริหารโครงการระบบรถไฟฟ้า ได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง หรือ Airport Rail Link เพื่อเชื่อมเส้นทางระหว่างเมืองหลวงไปยังท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยใช้รถไฟฟ้าความเร็วสูงแบบทางคู่ยกระดับ ขนานไปตามแนวเส้นทางรถไฟสายตะวันออก เพื่อให้บริการแก่ผู้โดยสารท้องถิ่นตลอดเส้นทาง รวมทั้งผู้โดยสารที่เดินทางไปกลับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยมีรูปแบบการให้บริการและส่วนบริการเสริม 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) รถไฟฟ้าส่วนท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ให้บริการผู้โดยสารด้วยรถไฟฟ้าปรับอากาศความเร็วสูง วิ่งตรงระหว่างสถานี มักกะสัน/โอโศก ถึง สถานีสุวรรณภูมิภายในเวลา 15 นาที (2) รถไฟฟ้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ให้บริการผู้โดยสารวิ่งรับ-ส่งระหว่างทางเริ่มต้นที่สถานีพญาไท ราชปรารภ มักกะสัน/โอโศก รามคำแหง หัวหมาก บ้านทับช้าง ลาดกระบัง จนถึง สถานีปลายทางที่สถานีสุวรรณภูมิ ภายในเวลา 28 นาที นอกจากนั้นแล้วสถานีรับ-ส่งผู้โดยสารในเมืองที่สถานี มักกะสันเป็นสถานีแห่งเดียวที่ผู้โดยสารสามารถนำสัมภาระมา Check-in เข้าสู่บริการขนถ่ายสัมภาระไปยังสนามบินสุวรรณภูมิ

- **การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ รฟม. (Mass Rapid Transit Authority of Thailand: MRTA)**

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นองค์การของรัฐที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เมื่อปี พ.ศ.2543 ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และตาม พรบ. ดังกล่าวกำหนดให้ รฟม. ตั้งบริษัทลูกหรือร่วมทุนดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการขนส่งมวลชนได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจาก ครม. ก่อน

ในส่วนของผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับสัมปทานให้บริการรถไฟฟ้าภายใต้ รฟม. คือ บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (Bangkok Metro Public Company Limited: BMCL) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้ได้รับสัมปทานระบบขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าใต้ดินแต่เพียงผู้เดียว โดยมีอายุสัมปทานเป็นระยะเวลา 25 ปี และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2547 ในขณะนั้นรับผิดชอบรถไฟฟ้าใต้ดินสายสีน้ำเงิน

(2) กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร (กำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย) เป็นหน่วยงานที่จัดให้มีบริการขนส่งมวลชนระบบรถไฟฟ้า โดยให้สัมปทานกับ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (Bangkok Mass Transit System Public Company Limited) ดำเนินการรถไฟฟ้าระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพสายสีเขียว จำนวน 2 เส้นทาง คือ สายสุขุมวิท และ สายสีลม ภายใต้สัญญาสัมปทานที่ผูกพันกับกรุงเทพมหานคร เป็นเวลา 30 ปี โดยกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลการให้บริการตามเงื่อนไขแห่งสัญญาสัมปทานดังกล่าว นอกจากนี้แล้วกรุงเทพมหานครเองยังรับผิดชอบ เส้นทางสายสีเขียวส่วนต่อขยายสถานีสะพานตากสินไปถนนตากสิน

พร้อมกันนี้ กรุงเทพมหานครยังได้ดำเนินการและจัดให้มีโครงการรถไฟฟ้าโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) โดยมอบหมายให้ บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด เป็นผู้บริหารระบบ โครงการ Bangkok BRT เป็นโครงการที่ได้รับ อนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ.2550 ที่ผ่านมาเส้นทางนำร่องรถไฟฟ้าโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ ที่ ธรรม-อนุเมติ คือ ช่องนนทรี-ราชพฤกษ์ ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโครงการเพื่อความเหมาะสม ลดปัญหาและ ผลกระทบด้านการจราจร และเพื่อความปลอดภัย โดยมีจำนวนทั้งหมด 12 สถานี ระยะทางประมาณ 15 กิโลเมตร

(3) ธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลในด้านการเงินและการธนาคารของ สถาบันการเงินและธนาคาร รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตาม ข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์) พ.ศ.2547 ในการกำกับดูแล ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-Bank) รวมทั้งยังได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบตาม

- พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ต้องทำการขออนุญาตประกอบกิจการผ่าน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ดังนั้น องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นให้สามารถทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวได้ ต้องได้รับการอนุญาต จากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ตามประกาศกระทรวงการคลังและประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง โดยขณะนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินทาง อิเล็กทรอนิกส์ อาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551 ออกมาจำนวน 4 ฉบับ รวมทั้งแบบฟอร์มที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มใช้บังคับในปี พ.ศ.2552 นี้ เพื่อให้การประกอบ ธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์อยู่ในมาตรการและแนวทางที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย

- 1) ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2552
- 2) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สรข.1/2552 เรื่อง การให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ตามบัญชี ก ที่ไม่ต้อง แจ้งให้ทราบก่อนให้บริการ
- 3) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สรข.2/2552 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าด้วยการควบคุมดูแล ธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

- 4) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สรข.3/2552 เรื่อง นโยบายและมาตรการการรักษาความปลอดภัยทางระบบสารสนเทศในการประกอบธุรกิจของผู้ให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์
- 5) แบบการแจ้งให้ทราบการประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (บัญชี ก)
- 6) แบบการขอขึ้นทะเบียนการประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (บัญชี ข)
- 7) แบบการขอรับใบอนุญาตการประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (บัญชี ค)

ทั้งนี้รายละเอียดกฎหมายและประกาศต่างๆ แสดงไว้ในหัวข้อถัดไป

3.3 กฎหมายที่ใช้บังคับกับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ส่งเสริมการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมในระบบขนส่งมวลชนในประเทศไทยโดยตรง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรต้องมีการจัดทำกฎหมายในลักษณะดังกล่าวหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้ว สำหรับกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมด้านการเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือ E-Money จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมมีอยู่ 4 ฉบับ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของ 2 กระทรวงหลัก ได้แก่

- (1) กระทรวงการคลัง รับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้
 - ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515
 - ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์) ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2547
- (2) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้
 - พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544
 - พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้กฎหมายและประกาศทั้ง 4 ฉบับข้างต้น ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลผู้ประกอบการบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์และผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

3.3.1 การประกอบธุรกิจออกบัตรตัวร่วม (บัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์)

ในการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม จะต้องมีการออกบัตรตัวร่วม เพื่อใช้สำหรับการเดินทางในระบบขนส่งสาธารณะมากกว่าหนึ่งระบบตามที่ได้มีการตกลงร่วมกันไว้ ผู้ที่ทำหน้าที่ออกบัตรตัวร่วมนี้ในทางกฎหมายถือว่าเป็นทั้งผู้ประกอบการธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์และผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังต่อไปนี้

- (1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 กำหนดให้กิจการธนาคารหรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน¹ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย² (ธปท.) เป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลัง³

¹ ข้อ 5 (3) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515

² ข้อ 14 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515

³ ข้อ 8 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515

- (2) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์) ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2547 กำหนดให้การออกบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ อันเป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการธนาคารเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต (แต่ไม่ใช่บังคับแก่ (i) สถาบันการเงิน และ (ii) ผู้ออกบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้บริโภคเพื่อชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือค่าอื่นใด อันเป็นธุรกิจของตนเอง⁴) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด⁵ ต้องมีเงินทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท⁶ และต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยยื่นคำขอรับอนุญาตผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย⁷
- (3) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 มีวัตถุประสงค์ คือ (i) เพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและการพาณิชย์ (ii) เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความเชื่อถือและยอมรับในระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และ (iii) เพื่อป้องกันความเสียหายต่อสาธารณชน ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ประเภทใดเป็นกิจการที่ต้องแจ้งให้ทราบ ต้องขึ้นทะเบียน หรือต้องได้รับใบอนุญาตก่อนให้บริการ⁸ และให้มีคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อทำหน้าที่ในการวางนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนติดตามดูแลการประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
- (4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551 ออกภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544
- (4.1) ในกรณีที่บัตรตัวร่วมใช้ในระบบขนส่งสาธารณะหลายรูปแบบ จะถือว่าผู้ที่ทำหน้าที่ออกบัตรตัวร่วมเป็นผู้ให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ซื้อสินค้า และหรือรับบริการเฉพาะอย่างตามรายการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า จากผู้ให้บริการหลายราย ณ สถานที่ที่อยู่ภายใต้ระบบการจัดจำหน่ายและการให้บริการเดียวกัน ซึ่งถือเป็นธุรกิจบริการ (ตามบัญชี ข) ที่ต้องขอขึ้นทะเบียนก่อนให้บริการ⁹
- (4.2) ในกรณีที่บัตรตัวร่วมสามารถนำไปใช้กับธุรกิจอื่นที่ไม่ใช่ระบบขนส่ง (Non-Transit) ได้ด้วย จะถือว่าผู้ที่ทำหน้าที่ออกบัตรตัวร่วมเป็นผู้ให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ซื้อสินค้า และหรือรับบริการเฉพาะอย่างตามรายการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า จากผู้ให้บริการหลายราย โดยไม่จำกัดสถานที่และไม่อยู่ภายใต้ระบบการจัดจำหน่ายและการให้บริการเดียวกัน ซึ่งถือเป็นธุรกิจบริการ (ตามบัญชี ค) ที่ต้องได้รับอนุญาตก่อนให้บริการ¹⁰ และใบอนุญาตมีอายุ 10 ปี¹¹

⁴ข้อ 2 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์)

⁵ข้อ 3 วรรคแรก ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์)

⁶ข้อ 4 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์)

⁷ข้อ 3 วรรคสอง ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์)

⁸มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544

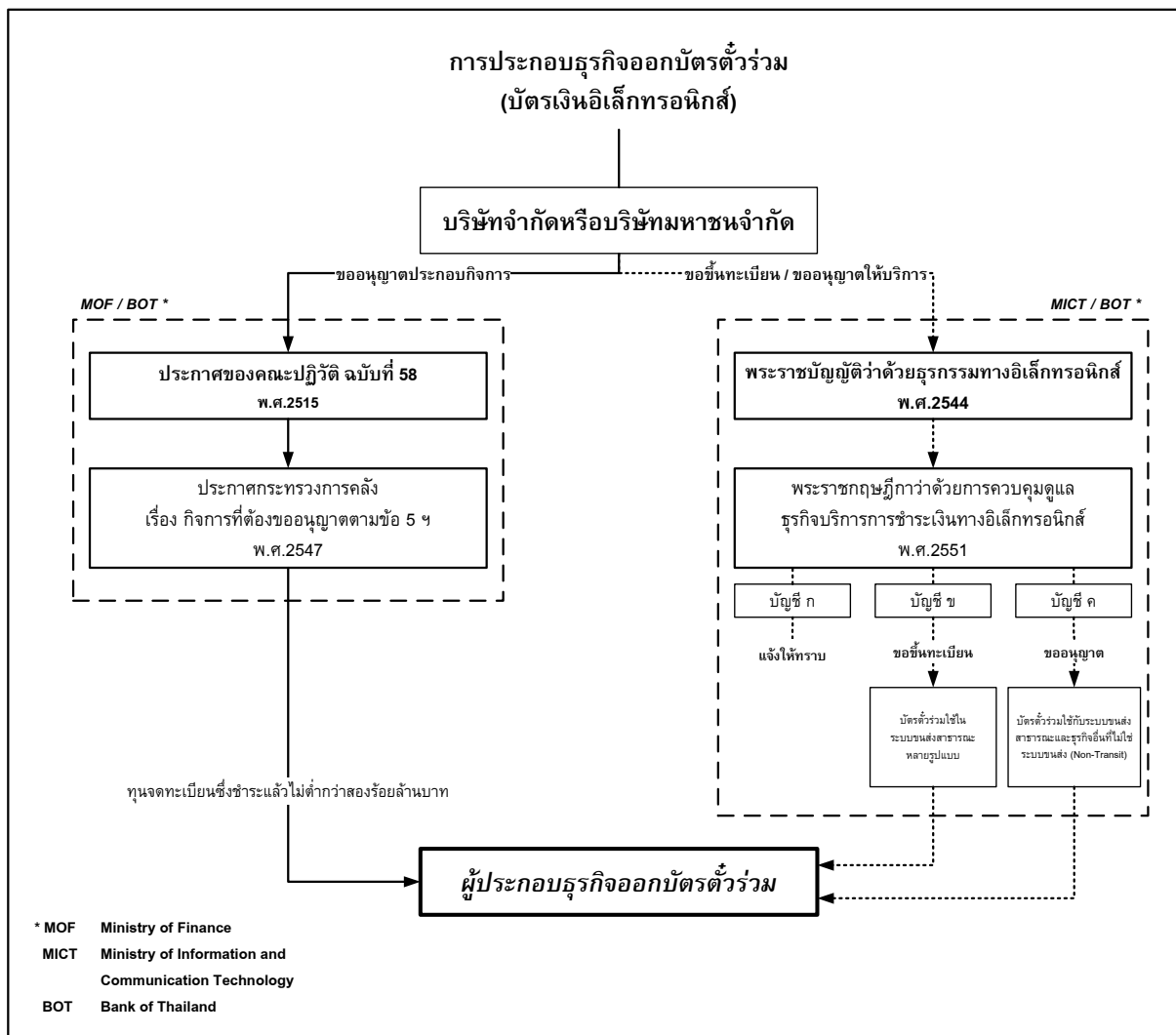
⁹มาตรา 7 และบัญชี ข (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

¹⁰มาตรา 7 และบัญชี ค (6) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

¹¹มาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

สรุปได้ว่า ก่อนดำเนินการประกอบธุรกิจออกบัตรตัวร่วม ผู้ที่ทำหน้าที่ออกบัตรตัวร่วมซึ่งจะต้องเป็นนิติบุคคลประเภท บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีเงินทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาทจะต้องได้รับ อนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยยื่นคำขอผ่านทางธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยัง ต้องขอขึ้นทะเบียนกับธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนให้บริการอีกด้วย แต่ถ้าบัตรตัวร่วมสามารถนำไปใช้กับธุรกิจอื่นที่ไม่ใช่ระบบขนส่ง (Non-Transit) ได้ด้วย ผู้ที่ทำหน้าที่ออกบัตรตัวร่วมจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อนให้บริการ (กรณีหลังนี้ไม่สามารถขอขึ้นทะเบียนกับธนาคารแห่งประเทศไทยได้)

อนึ่ง การดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบธุรกิจออกบัตรตัวร่วม (บัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์) สรุปได้ดัง รูปที่ 3.3-1



ที่มา: คณะที่ปรึกษา

**รูปที่ 3.3-1 การดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบธุรกิจออกบัตรตัวร่วม
(บัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์)**

3.3.2 การประกอบธุรกิจศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH)

ในการดำเนินธุรกิจระบบตั๋วร่วมอย่างครบวงจร จะต้องมีการจัดตั้งศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH) เพื่อทำหน้าที่หักบัญชี (Clearing) และชำระดุล (Settlement) ระหว่างผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะที่ใช้ระบบบัตรตั๋วร่วม (Common Ticket) ตามที่ได้มีการตกลงร่วมกันไว้ ผู้ที่ทำหน้าที่หักบัญชีและชำระดุลในทางกฎหมายถือว่าเป็นผู้ประกอบการบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ประเภทใดเป็นกิจการที่ต้องแจ้งให้ทราบ ต้องขึ้นทะเบียน หรือต้องได้รับใบอนุญาตก่อนให้บริการ¹²
- (2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551 ออกภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 ดังต่อไปนี้
 - (2.1) การจำแนกธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้ให้บริการจะต้องแจ้งให้ทราบ ขึ้นทะเบียน หรือได้รับใบอนุญาตก่อน¹³ ไว้เป็นบัญชี ก, ข และ ค สรุปได้ดังนี้
 - บัญชี ก ธุรกิจบริการที่ต้องแจ้งให้ทราบก่อนให้บริการ
 - บัญชี ข ธุรกิจบริการที่ต้องขอขึ้นทะเบียนก่อนให้บริการ
 - บัญชี ค ธุรกิจบริการที่ต้องได้รับอนุญาตก่อนให้บริการ
 - (2.2) กำหนดคุณสมบัติของผู้ให้บริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์¹⁴ ตามบัญชี ข ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ส่วนตามบัญชี ค ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด

สรุปได้ว่า ศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (CCH) ของระบบตั๋วร่วมเพื่อทำหน้าที่ให้บริการหักบัญชี¹⁵ (Clearing) และชำระดุล¹⁶ (Settlement) รวมทั้งให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือผ่านทางเครือข่าย¹⁷ จะต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และเป็นธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามบัญชี ค ที่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนให้บริการ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 ได้กำหนดข้อยกเว้นว่า ถ้าผู้ประกอบการบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นหน่วยงานของรัฐ¹⁸ ตามความหมาย “กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงนิติบุคคล คณะบุคคล หรือบุคคล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานของรัฐไม่ว่าในการใดๆ” จะได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้ทราบ ต้องขึ้นทะเบียน หรือต้องได้รับใบอนุญาตก่อนให้บริการ แต่ต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ.2549

¹² มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544

¹³ มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

¹⁴ มาตรา 8 วรรคสอง และมาตรา 9 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

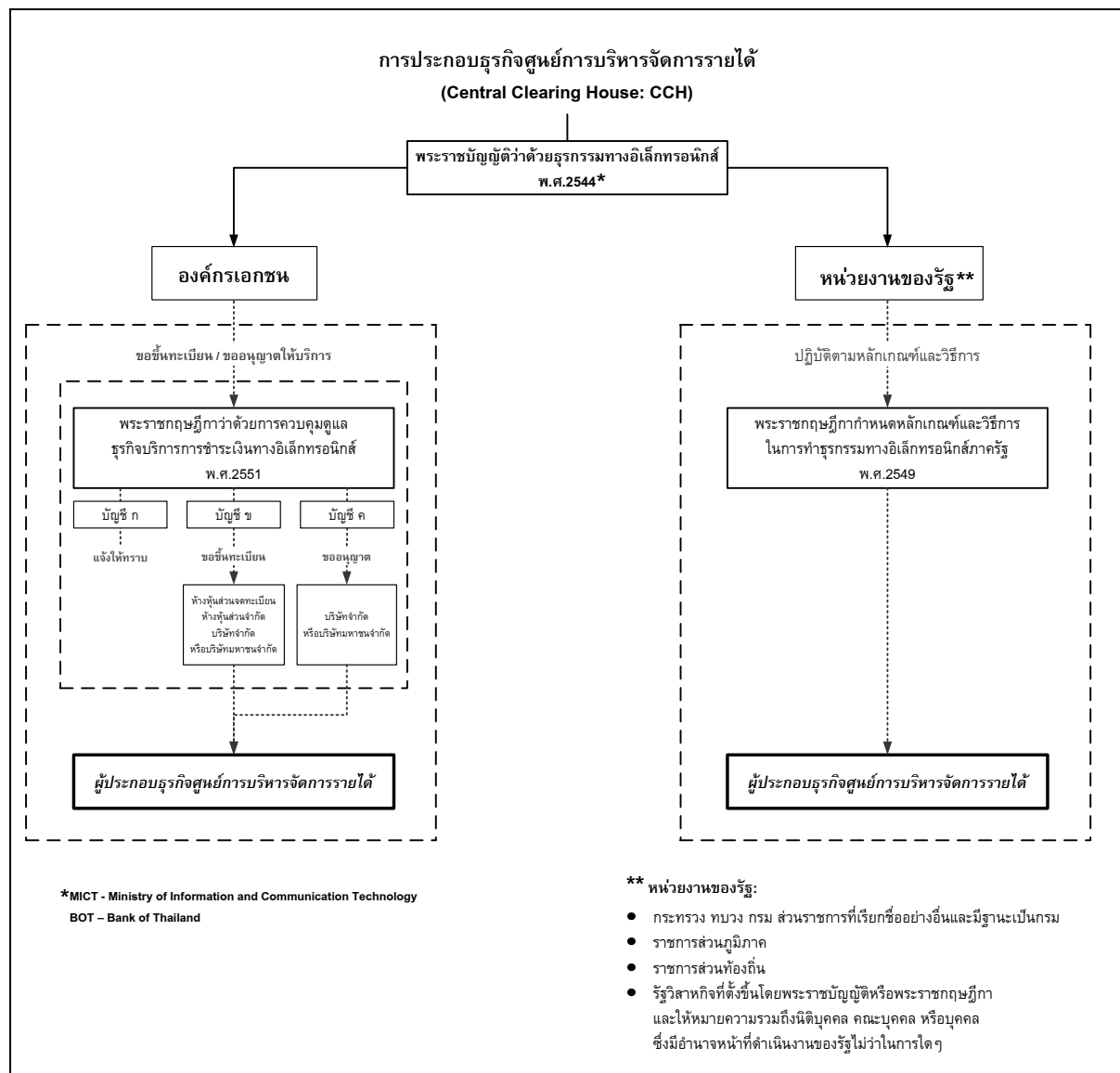
¹⁵ มาตรา 7 และบัญชี ค (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

¹⁶ มาตรา 7 และบัญชี ค (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

¹⁷ มาตรา 7 และบัญชี ค (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

¹⁸ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544

อนึ่ง การดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบธุรกิจศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH) สรุปได้ดังรูปที่ 3.3-2



ที่มา: คณะที่ปรึกษา

รูปที่ 3.3-2 การดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบธุรกิจศูนย์การบริหารจัดการรายได้

3.4 ทางเลือกรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม

การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบทั้งในรูปของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ซึ่งต่างมีข้อเด่นข้อด้อยแตกต่างกัน โดยทั่วไป รูปแบบองค์กรภาครัฐในการให้บริการมีหลายรูปแบบ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และองค์กรบริหารพิเศษ ส่วนรูปแบบองค์กรภาคเอกชน ยกมาพิจารณาเฉพาะบริษัทจำกัด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ส่วนราชการ (Government Agency)

ส่วนราชการเป็นองค์กรของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับการจัดองค์กร ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์กลางในเรื่องนิติฐานะของส่วนราชการทั้งหลาย การกำหนดความสัมพันธ์ภายในระหว่างผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ ตลอดจนสายการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งการตามลำดับชั้นไปจนกระทั่งการตรวจสอบติดตามและประเมินผลในการปฏิบัติราชการ

สำหรับในด้านการบริหารจัดการทางด้านการคลัง และการงบประมาณของส่วนราชการนั้น ก็ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังขึ้น เพื่อกำหนดกระบวนการปฏิบัติงานในทางงบประมาณ ทางการเงิน ตลอดจนการวางระบบบัญชีและการตรวจสอบการเงินของส่วนราชการทั้งหลายให้เป็นไปในรูปแบบมาตรฐานที่ใช้ร่วมกันได้

2) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise)

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ขอบอำนาจและวิธีการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ทั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และทั้งที่กำหนดเป็นแนวทางการบริหารโดยอาศัยมติของที่ประชุม ผู้ร่วมทุน (บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 หรือพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542) ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ต่างก็ผ่านการตรวจสอบกลั่นกรองและติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิดถึงผลกระทบที่จะมีต่อระบบรัฐวิสาหกิจทั้งหมด โดยกรมบัญชีกลางหรือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการกำกับและควบคุมตรวจสอบ และประสานงานในระบบรัฐวิสาหกิจอีกด้วย ส่วนการบริหารจัดการในทางงบประมาณและในทางการเงินนั้น นอกจากจะมีกลไกการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานกลางในรูปของระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ และระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ในแง่การบริหารงานบุคคลและการจัดระบบบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจ ก็ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อวางเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย

สรุปได้ว่า เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐบาลเห็นควรจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ ก็สามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ

- (1) จัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 หรือ
- (2) จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสามารถจัดตั้งได้เสร็จสิ้นรวดเร็วกว่ารูปแบบที่ (1) เพราะไม่ต้องมีกระบวนการตรากฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

3) องค์การมหาชน (Public Organization)

การให้บริการของรัฐในประเทศไทย แต่เดิมมีองค์กรรับผิดชอบ 2 องค์กรหลัก คือ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ แต่องค์กรทั้งสองรูปแบบยังคงมีข้อจำกัดในการจัดทำบริการของรัฐบางประเภท เช่น งานบริการหรืองานที่มีการกึ่งเฉพาะที่ไม่ควรจะมี ความซับซ้อนในเรื่องกฎ ระเบียบ และสายบังคับบัญชาที่ยาว ตลอดจนไม่มุ่งแสวงหากำไร

จากแนวคิดดังกล่าวจึงได้มีการผสมผสานจุดเด่นหรือข้อดีของภาครัฐและเอกชนเข้าด้วยกันเกิดเป็นองค์กรที่เรียกว่า “องค์การมหาชน”

องค์การมหาชนที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว เช่น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 องค์กรเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดการปฏิรูปสถาบันการเงิน พ.ศ.2540 เป็นต้น

ในอดีตมีการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นกรณีๆ ไป แต่ไม่มีความชัดเจนในเรื่องรูปแบบมาตรฐานขององค์กร จึงมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกลางที่รัฐบาลโดยฝ่ายบริหารสามารถจะจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงสภาพของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปขององค์การมหาชนได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ได้กำหนดภารกิจและระบบการบริหารองค์การมหาชนไว้ในประเด็นภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน และระบบการบริหารองค์การมหาชนได้บัญญัติไว้ในเรื่องระบบการบริหารงาน ระบบการบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการตรวจสอบ และประเมินผลงานขององค์การมหาชน

4) องค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency)

องค์การบริหารพิเศษจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น ในสวีเดนเรียกว่า Independent Public Agency หรือ Quasi-Independent Agency หรือ Public Agency ในแคนาดาเรียกว่า Special Operation Agency (SOA) สำหรับในออสเตรเลียเรียกว่า Statutory Agency ในนิวซีแลนด์เรียกว่า Crown Entity ส่วนในสหราชอาณาจักรเรียกว่า Executive Agency (EA) แต่ส่วนใหญ่จะเรียกสั้นๆ ว่า Agency เหมือนกันเกือบทุกประเทศ

องค์การบริหารพิเศษเป็นการสร้างรูปแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการให้มีทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งในการพัฒนาการบริหารงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพคล่องตัวในการให้บริการแก่สังคมและประชาชน โดยการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency) ตามแนวทางของสหราชอาณาจักรเพื่อรองรับภารกิจของภาครัฐด้านการให้บริการ โดยแยกลักษณะงานบริการซึ่งรัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการออกมาจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการบริหารกึ่งอิสระ (Semi Autonomous) ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่อยู่ภายใต้สังกัดและการกำกับดูแลของกระทรวง/กรม โดยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการต้นสังกัดและองค์การบริหารพิเศษจะเป็นไปในลักษณะ Customer และ Supplier มีการบริหารงานโดยผู้บริหาร (Chief Executive Officer: CEO) ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต่อเจ้าของงาน (Owner) คือ ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี และได้รับมอบอำนาจในการบริหารภายใต้สัญญาที่กำหนดในเอกสารขอบข่ายงาน (Framework Document) และมีระบบตรวจสอบติดตามผลงานที่รัดกุมโดยส่วนราชการเจ้าของงาน ซึ่งสามารถวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน

องค์การบริหารพิเศษที่มีสถานภาพเป็นองค์กรของรัฐ สำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการ โดยหากปัจจุบันเป็นข้าราชการในสังกัดส่วนราชการที่จะดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารพิเศษ เมื่อสมัครใจปฏิบัติงานในองค์การบริหารพิเศษ ก็ให้ออกจากราชการตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจบรรจุกลับได้ตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

องค์การบริหารพิเศษอาจกำหนดบัญชีเงินเดือนและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ ได้เอง โดยความเห็นชอบของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงานและหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง การสรรหาคัดเลือกผู้บริหารจะมีระบบการเลือกสรรคัดเลือกพิเศษ โดยเปิดรับสมัครเป็นการทั่วไป เพื่อสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นบุคคลในภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยให้หน่วยงานกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ให้ความเห็นชอบก่อนที่ส่วนราชการจะแต่งตั้งบุคคล

นอกเหนือจากผู้บริหารที่มีสถานภาพเสมือนกับเป็นผู้จัดการแล้ว องค์การบริหารพิเศษอาจบริหารงานภายใต้ระบบคณะกรรมการซึ่งอาจกำหนดให้มี 2 คณะ คือ

- 1) คณะกรรมการนโยบาย ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต้นสังกัด ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหาร/ตัวแทนจากภาคเอกชน (Non-Governmental Organization: NGO) รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษา ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน การให้ความเห็นชอบรายละเอียดในเอกสารขอขायงาน แผนดำเนินงาน และแผนดำเนินธุรกิจขององค์การบริหารพิเศษ
- 2) คณะกรรมการประเมินผล ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต้นสังกัดขององค์การบริหารพิเศษ ผู้แทนกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน (NGO) และจากสถาบันการศึกษา ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานขององค์การบริหารพิเศษ

ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมการทั้ง 2 คณะ ไม่ควรเป็นข้าราชการการเมือง

สำหรับการบริหารจัดการขององค์การบริหารพิเศษนั้น จะมีระบบบริหารงาน บริหารงานบุคคล และบริหารการเงินงบประมาณเป็นของตนเอง โดยผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการจัดทำค่าของงบประมาณผ่านกระทรวงต้นสังกัด

ในปัจจุบันได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2547 เห็นชอบในหลักการและแนวทางจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ เรียกว่า หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) รวมทั้งการนำรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรดังกล่าวไปทดลองปฏิบัติใน 5 หน่วยงานตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ครั้งที่ 9/2546 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2546 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเสนอ และได้รับข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ไปพิจารณาดำเนินการด้วย (ตามหนังสือที่ นร.0504/1264 ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2547 ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

จากการวิเคราะห์กล่าวได้ว่า หน่วยบริการรูปแบบพิเศษในหลักการและเหตุผลก็คือ องค์การบริหารพิเศษนั่นเอง เพียงแต่อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันบ้างเล็กน้อย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละประเทศ และตามบันทึกความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะดังนี้

- 1) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่หน่วยงานต้นสังกัด ส่วนราชการอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือประชาชน โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ (กำไร) และนำส่งรายได้เข้ารัฐเป็นการโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีการวางเงื่อนไขให้ต้องนำส่งรายได้เหนือรายจ่ายบางส่วนเข้ารัฐตามสมควร
- 2) การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่เป็นเรื่องของการเตรียมการแปรรูปกิจการหรือโอนถ่ายภารกิจให้ไปเป็นของเอกชน (Privatization) แต่การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน โดยอาจต้องเปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market Testing) เพื่อตอบคำถามและให้เหตุผล (Justify) ในการดำรงอยู่ของตนเอง
- 3) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่หน่วยงานที่มีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาด หรืออยู่นอกเหนือจากการควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิง แต่ยังคงอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีตามลำดับ
- 4) การได้รับยกเว้นหรือผ่อนคลายกฎระเบียบ เพื่อให้เกิดอิสระความคล่องตัวทางการบริหารจัดการ (Managerial Flexibility Waivers) ยังคงมีขีดจำกัดอยู่บางประการ トラบเท่าที่ไม่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี) ที่สามารถอนุญาตหรืออนุมัติให้ได้เท่านั้น
- 5) การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีหลักการที่แตกต่างไปจากองค์การมหาชน ในแง่ของลักษณะธรรมชาติของภารกิจงานที่ยังไม่สมควรแยกออกเป็นนิติบุคคลอิสระอย่างเด็ดขาดจากหน่วยงานต้นสังกัดเดิม หรืออาจมีขนาดที่ค่อนข้างเล็กและขอบเขตที่จำกัดกว่า หรือไม่มีคุณลักษณะของประเด็นในเชิงนโยบายสาธารณะอย่างเด่นชัดที่จำเป็นต้องมีระดับของความเป็นอิสระอย่างค่อนข้างสูง

5) บริษัทจำกัด

บริษัทจำกัด หมายถึง บริษัทเอกชนซึ่งจัดตั้งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นการร่วมลงทุนของบุคคลตั้งแต่ 3 คน ขึ้นไป โดยแบ่งทุนเป็นหุ้น แต่ละหุ้นมีมูลค่าเท่ากัน ผู้ถือหุ้นแต่ละคนรับผิดชอบต่อหนี้สินของบริษัทจำกัดเฉพาะจำนวนเงินที่ตนเองชำระหุ้นไม่ครบเท่านั้น สำหรับบริษัทมหาชนจำกัด เป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535

อนึ่ง องค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมไม่สามารถที่จะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบสถาบันการเงิน (ธนาคาร) ได้ เพราะการขออนุญาตจัดตั้งธนาคารจะต้องมีวัตถุประสงค์หลักเป็นไปตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ซึ่งได้กำหนดคำจำกัดความของธุรกิจไว้ 5 ประเภท ได้แก่ (i) ธุรกิจสถาบันการเงิน (ii) ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ (iii) ธุรกิจเงินทุน (iv) ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และ (v) ธุรกิจทางการเงิน ดังนั้น แม้ว่าองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมจะมีหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH) เพื่อดำเนินการหักบัญชีและชำระดุล ซึ่งคล้ายคลึงกับงานในธุรกิจของธนาคารก็ตาม แต่งานดังกล่าวนี้ไม่ใช่ประเภทธุรกิจที่จะสามารถนำมาใช้ในการจัดตั้งสถาบันการเงิน (ธนาคาร) ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการระบบตัวร่วมได้

สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น แม้จะมีข้อเด่นในด้านสถานะความเป็นองค์กรกลาง (ธนาคารกลาง) และมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานด้านบริการชำระดุล (Settlement) ระหว่างสถาบันการเงินอยู่แล้ว แต่เนื่องจากองค์กรกลางที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการระบบตัวร่วมจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทั้งงานด้านการวางแผนออกแบบและพัฒนาแบบตัวร่วมและศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH) รวมถึงการออกและจำหน่ายบัตรตัวร่วมด้วย (Card Issuer) ซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินการกิจอันพึงเป็นงานของ

ธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน¹⁹ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่สามารถที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถที่จะดำเนินการจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการเงิน²⁰ ซึ่งเป็นงานส่วนหนึ่งของศูนย์การบริหารจัดการรายได้ด้านบริการชำระดุล (Settlement)²¹ บัญชีเงินฝากของผู้ให้บริการ (Operators) ในระบบตัวร่วม ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอาจจะช่วยสนับสนุนองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมในการทำหน้าที่เฉพาะด้านการให้บริการชำระดุลบัญชีเงินฝากระหว่างผู้ให้บริการ (เจ้าหนี้กับลูกหนี้) ในระบบตัวร่วมได้

ทั้งนี้ ข้อเด่นและข้อด้อยของรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมแต่ละรูปแบบ สรุปดังตารางที่ 3.4-1

¹⁹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485

²⁰ มาตรา 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485

²¹ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมธุรกิจบริการการเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

ตารางที่ 3.4-1 ข้อเด่นและข้อด้อยของรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมแต่ละรูปแบบ

หน่วยงาน	การเปรียบเทียบรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม	
	ข้อเด่น	ข้อด้อย
ส่วนราชการ (Government Agency)	1) องค์กรส่วนราชการมีหลักการรักษาความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม 2) มีความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน ซึ่งหมายความว่า ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติงาน และมีความโปร่งใสในการทำงานที่สามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้ 3) การบริหารงานบุคคลยึดถือระบบคุณธรรม ข้อกำหนดต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหา การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม 4) วัตถุประสงค์ขององค์กรเพื่อไม่แสวงหากำไร 5) มีแนวคิดและทัศนคติในการทำงานแบบมีส่วนร่วมกับสังคม และมีเป้าหมายอยู่ที่การตอบสนองความต้องการและความพอใจของสังคม	1) การบริหารงานมีลักษณะผูกขาด ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขัน ทำให้การบริหารมีลักษณะขาดประสิทธิภาพ สิ้นเปลือง ประชาชนขาดความสะดวกในการรับบริการ และเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของประเทศ ซึ่งมีผลทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศกับประชาคมโลกมีสมรรถนะต่ำ 2) การขยายตัวขององค์กรส่วนราชการ มีลักษณะของการขยายทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการกิจ มีการทำงานที่เหลื่อมล้ำและขัดแย้งกัน 3) การที่ต้องประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า ความขัดแย้งและความไม่สามารถประสานกิจกรรมร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ 4) การที่ส่วนราชการมีองค์กรกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีเครือข่ายที่กว้างขวางสลับซับซ้อน ทำให้ไม่สามารถจัดระบบควบคุมตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบราชการยังมีกฎระเบียบข้อบังคับมากมาย ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ
รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise)	1) มีสิทธิพิเศษบางประการ เช่น ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย จะไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี สิทธิพิเศษในการสั่งซื้อสิ่งจ้างโดยวิธีพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี สิทธิพิเศษในการเข้าที่ราชพัสดุในราคาถูก เป็นต้น 2) เน้นลูกค้าหรือผลสัมฤทธิ์ของงาน และในบางกรณีอาจต้องตัดขั้นตอน หรือลดกระบวนการบางอย่างออกไปเพื่อให้ได้ผลลัพธ์เป็นที่พึงพอใจของลูกค้า หรือผู้รับบริการทำนองเดียวกับองค์กรภาคเอกชน 3) เน้นการแข่งขันเพื่อจะทำให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการมีโอกาสเลือกใช้บริการ และทำให้เกิดผลผลิตหรือการบริการมีคุณภาพสูงทำนองเดียวกับองค์กรภาคเอกชน 4) เน้นความรวดเร็วในการดำเนินงานเพื่อสนองความต้องการของลูกค้าและผู้รับบริการได้ดีกว่าอยู่ในระบบราชการ 5) การปรับเปลี่ยนทำได้ง่าย ยืดหยุ่น และคล่องตัวสูงกว่าอยู่ในระบบราชการ	1) การแสวงหากำไรเป็นวัตถุประสงค์หลัก 2) ยังอยู่ในระบบราชการ ถึงแม้รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนราชการ แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่ทางราชการออกมาควบคุมกำกับดูแลอยู่ 3) มีการเมืองแทรกแซงง่าย เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเสนอโดยรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี หากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่สนองนโยบายของนักการเมืองก็ยากที่จะอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ 4) ขาดผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพและมีคุณธรรม เนื่องจากผู้บริหารส่วนใหญ่ถูกเสนอมาจากนักการเมืองเพื่อสนองการเมืองของพรรคพวกตนเองมากกว่าประโยชน์ของรัฐและประชาชน 5) ความรับผิดชอบต่อสังคมน้อยลง เนื่องจากมุ่งค่าหากำไรเป็นหลัก จึงทำให้ความรับผิดชอบต่อสังคมน้อยลง
องค์การมหาชน (Public Organization)	1) ลดปัญหาความยุ่งยาก ซับซ้อน และความยาวไกลของสายบังคับบัญชา โดยแต่ละองค์การมหาชนจะมีกรรมการบริหารของตนเองซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีเท่านั้น คณะกรรมการสามารถจะกำหนดกฎเกณฑ์และบริหารได้เบ็ดเสร็จ เพียงแต่อยู่ใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรี 2) มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการทรัพย์สิน บุคลากร และภารกิจของตนเอง ไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของทางราชการ 3) ความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริหาร กฎหมายกำหนดว่าเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจะอยู่จนครบวาระ จะถอดถอนได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลที่ชัดเจนในเรื่องความประพฤติที่เสื่อมเสียหรือหย่อนประสิทธิภาพ ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงไปตามการเมือง	1) ลักษณะงานหรือหน่วยงานที่จะกำหนดให้เป็นองค์การมหาชนจะครอบคลุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมาก ตลอดจนมีอำนาจและวัตถุประสงค์มาก 2) ยังไม่ปลอดจากการเมือง เพราะเอาลักษณะโครงสร้างรัฐวิสาหกิจมากำหนด 3) ไม่ระบุวิธีการแก้ปัญหาในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างพนักงานกับผู้อำนวยการ
องค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency)	1) ลักษณะงานที่จะเป็นงานบริการประชาชนหรือหน่วยงานอื่น งานบริการทางวิชาการ งานวิจัยและพัฒนา และงานที่ต้องการความคล่องตัวสูง 2) การกำหนดให้หัวหน้าองค์กรมีอำนาจในการบริหารคน เงิน และวัสดุต่างๆ	1) ยังมีลักษณะการหวงอำนาจ โดยต้องขึ้นต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และกระทรวง ทบวง กรม 2) ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะติดขัดในความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่เพราะหากยังเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยราชการจะไม่มีทางออกว่าจะบริหารกันอย่างไร และสถานภาพของบุคคลจะเป็นอย่างไร ตลอดจนอำนาจต่างๆ ที่มีอยู่ก็ทำไม่ได้เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ 3) ไม่ระบุวิธีการแก้ปัญหาในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างผู้ทำงานกับหัวหน้า 4) ไม่มี Stop Watch กล่าวคือ ในกรณีที่หัวหน้าองค์กรมีการตัดสินใจที่หากปล่อยให้การตัดสินใจนั้นเดินต่อไป ก็เกิดความเสียหายต่อกระทรวง ทบวง กรม แต่ไม่มีกลไกที่จะมายับยั้งการตัดสินใจดังกล่าว
บริษัทจำกัด	1) เน้นลูกค้าหรือผลสัมฤทธิ์ของงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์เป็นที่พึงพอใจของลูกค้า หรือผู้รับบริการ 2) เน้นการแข่งขันเพื่อจะทำให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการมีโอกาสเลือกใช้บริการ และทำให้เกิดผลผลิตหรือการบริการมีคุณภาพสูง 3) เน้นความรวดเร็วในการดำเนินงานเพื่อสนองความต้องการของลูกค้าและผู้รับบริการ 4) การปรับเปลี่ยนทำได้ง่าย ยืดหยุ่น และคล่องตัวสูง 5) ผู้ลงทุนรับผิดชอบจำกัด 6) มีหลักการดำรงรักษาทุน 7) มีหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายลงทุนและฝ่ายจัดการอย่างชัดเจน	1) การแสวงหากำไรเป็นวัตถุประสงค์หลัก จึงอาจส่งผลทำให้ค่าธรรมเนียมต่างๆ มีอัตราค่อนข้างสูง 2) ไม่มีแรงเนื่องจากผู้ถือหุ้นสามารถตัดสินใจเลิกกิจการได้หากผลการประกอบกิจการขาดทุนต่อเนื่อง 3) ความรับผิดชอบต่อสังคมน้อยเนื่องจากมุ่งค่าหากำไรเป็นหลัก

หมายเหตุ: ตารางนี้ไม่สามารถระบุการเปรียบเทียบรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมสำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยได้ เพราะวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม เนื่องจากมีภารกิจอื่นที่ไม่ใช่บริการชำระดุล (Settlement)

ที่มา: คณะที่ปรึกษา

3.5 การวิเคราะห์ทางเลือกรูปแบบองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

จากการทบทวนข้อมูลข้างต้นประกอบกับการพิจารณาจากประสบการณ์การดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมในต่างประเทศที่ผ่านมา (เช่น ฮองกง สิงคโปร์ และอังกฤษ) กล่าวได้ว่า รูปแบบองค์กรกลางเป็นผู้บริหารจัดการระบบตัวร่วมเพียงผู้เดียว จะทำให้การบริหารงานของระบบตัวร่วมเป็นไปอย่างมีเอกภาพ สามารถประหยัดค่าใช้จ่าย และการปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานต่างๆ ทำได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีผู้รับเหมาระบบจัดเก็บค่าโดยสารร่วมเพียงรายเดียว ประกอบกับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมในประเทศไทยเป็นการบริการสาธารณะ (Public Service) อย่างหนึ่ง ซึ่งภาครัฐมีหน้าที่จัดทำ และเป็นเรื่องสำคัญทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงเห็นว่าประเทศไทยควรนำรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมเป็นผู้บริหารจัดการระบบตัวร่วมเพียงผู้เดียวมาใช้ และควรเป็นองค์กรภาครัฐมากกว่าเป็นองค์กรภาคเอกชน เพราะภาครัฐมีความสามารถในการลงทุนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเริ่มต้นช่วงขั้นตอนการพิจารณาออกแบบและกำหนดมาตรฐานของระบบตัวร่วมที่จะนำมาใช้ องค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมดังกล่าวนี้จะมีแต่ค่าใช้จ่ายต่างๆ เพียงด้านเดียวทั้งในด้านการบริหารจัดการภายในองค์กรเอง รวมทั้งงานว่าจ้างออกแบบและวางระบบมาตรฐานตัวร่วม โดยจะยังไม่มียรายได้ใดๆ เลย จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมดจากภาครัฐอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การดำเนินงานมีความก้าวหน้าโดยไม่หยุดชะงัก

สำหรับรูปแบบองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมนั้น โดยทั่วไป รูปแบบองค์กรภาครัฐในการให้บริการจะมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือแม้แต่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารพิเศษก็ตาม แต่เมื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบแต่ละรูปแบบแล้ว กล่าวได้ว่า องค์กรภาครัฐที่เหมาะสมในการจัดตั้งเป็นองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม ควรจัดตั้งขึ้นในรูปแบบขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 เพราะเหตุที่องค์กรรูปแบบนี้มีข้อเด่นที่สำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านทรัพย์สิน ด้านบุคลากร และภารกิจของตนเอง ที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของทางราชการ หรือแม้แต่ว่าความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งกฎหมายจัดตั้งกำหนดว่า เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจะอยู่จนครบวาระ จะถอดถอนได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลที่ชัดเจนในเรื่องความประพฤติที่เสื่อมเสียหรือหย่อนประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) ที่จะมีรายได้และมีกำไรจากการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมในอนาคต อาจจัดตั้งขึ้นใหม่ในรูปแบบขององค์กรภาคเอกชน คือ จัดตั้งเป็นบริษัทร่วมทุนขึ้น โดยให้ผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับระบบตัวร่วมเข้ามาร่วมลงทุนถือหุ้นในบริษัทร่วมทุนดังกล่าวด้วย ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือที่ดีระหว่างผู้ประกอบการขนส่งภาคเอกชนทุกระบบที่เกี่ยวข้องกัน อันจะทำให้การดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้เร็วขึ้น

เมื่อภาครัฐได้มีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบใดก็ตาม การดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วมซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์และธุรกิจบริการด้านธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมนั้น จะต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลผู้ประกอบการบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์และผู้ประกอบการธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

3.6 โครงสร้างและการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม

ในการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมในรูปแบบองค์กรภาครัฐ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบใดก็ตาม สามารถแบ่งลักษณะงานออกได้เป็น 2 หน่วยงาน คือ (i) หน่วยงานที่ไม่ใช่ธุรกิจ (Non-Business Unit) เพื่อดำเนินการออกแบบและสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ต่างๆ และ (ii) หน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สามารถทำให้เกิดรายได้และสามารถดำเนินการจัดตั้งเป็นบริษัทร่วมทุนในอนาคตได้ โดยรูปแบบบริษัทร่วมทุนจะพิจารณาตามความเหมาะสมและนโยบายที่จะกำหนดขึ้น ดังนั้น ในการจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารจัดการระบบตัวร่วมจึงสามารถแยกการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ ดังต่อไปนี้

3.6.1 การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม ระยะที่ 1

เนื่องจากองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมถือเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการระบบตัวร่วมทั่วประเทศ ดังนั้น เมื่อโครงการนี้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลก็ควรริบดำเนินการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวนี้ในรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อบริหารจัดการระบบตัวร่วมขึ้น โดยต้องระบุเหตุผล วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรนี้ให้ชัดเจน และครอบคลุมถึงการดำเนินกิจการระบบตัวร่วม และกิจการอันเป็นบริการสาธารณะอื่นที่เกี่ยวข้องที่องค์กรนี้มีความประสงค์ที่จะดำเนินการในอนาคตไว้ล่วงหน้าด้วย โดยให้อยู่ในสังกัดของกระทรวงคมนาคม ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม ระยะที่ 1 ในรูปแบบองค์การมหาชนภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 (รูปที่ 3.10-1) จะมีองค์ประกอบขององค์กรดังกล่าวแยกเป็นส่วนสำคัญได้ดังนี้

1) เงินทุนในการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม

ในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินเป็นทุนประเดิมเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการและจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนเป็นรายปีให้แก่องค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นนี้ตามความเหมาะสมเป็นประจำทุกปี สำหรับผู้ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแล (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.), การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.), การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)) และ/หรือผู้ที่ประกอบกิจการระบบขนส่งสาธารณะที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับระบบตัวร่วม (BTS, BRT(KT), BMCL, SARL, BUS(BMTA) และ BOAT(CPEX)) อาจให้เงินแก่องค์กรนี้ได้ด้วยความสมัครใจในรูปแบบของเงินบริจาคหรือเงินอุดหนุน

2) คณะกรรมการองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม

ในกรณีที่รัฐบาลจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมในรูปแบบองค์การมหาชนโดยมีการตรากฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ องค์ประกอบของคณะกรรมการองค์การมหาชนจะกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์กรให้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะกรรมการจะมีหน้าที่ในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย กลยุทธ์ การดำเนินการและวางแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในต่างๆ

3) คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการองค์การมหาชนเพื่อบริหารจัดการระบบตัวร่วมมีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งในเบื้องต้นควรประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวงคมนาคม ผู้แทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบการบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-Bank) และผู้เชี่ยวชาญทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ แก่คณะกรรมการ

4) หน่วยงานย่อยภายใน

ในระยะแรกของการจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อบริหารจัดการระบบตัวร่วมนั้น องค์การมหาชนจะประกอบด้วยหน่วยงานหลักเพียง 4 หน่วยงาน (1 สำนัก 3 ฝ่าย) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ธุรกิจ (Non-Business Unit) ก่อน ได้แก่

- (1) **สำนักผู้อำนวยการ** ทำหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการของผู้อำนวยการองค์การฯ และงานประชุมคณะกรรมการองค์การฯ รวมทั้งที่ปรึกษาและงานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย
- (2) **ฝ่ายวางแผนและพัฒนาระบบ** งานหลักในช่วงเริ่มต้น คือ การวางแผนและวางระบบ ออกแบบ ทดลอง ดำเนินการ ตรวจสอบ การวิเคราะห์และควบคุมความเสี่ยง งาน Business Continuity รวมทั้งระบบสารสนเทศ การวิจัยและพัฒนาระบบตัวร่วมให้สามารถดำเนินการได้จริง
- (3) **ฝ่ายบริหาร** ได้แก่ งานธุรการ กฎหมาย การจัดการทรัพยากรบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุ เป็นต้น
- (4) **ฝ่ายบัญชีและการเงิน** ได้แก่ งานบัญชี การเงิน การงบประมาณ การวิเคราะห์ทางการเงิน โดยมีหน้าที่ดูแลระบบการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในส่วนของการวางแผนและพัฒนาระบบ และค่าใช้จ่ายต่างๆ ขององค์กร รวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ หลังจากผ่านการ Clearing แล้ว

3.6.2 การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการระบบตัวร่วม ระยะที่ 2

หลังจากที่องค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมได้ดำเนินการออกแบบและพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ต่างๆ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในระยะที่ 2 จะดำเนินงานต่อเนื่องจากระยะที่ 1 แต่พันธกิจขององค์กรจะต้องเปลี่ยนไป โดยเพิ่มเติมหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) อีก 3 ฝ่าย (ลำดับที่ 5-7) เข้ามาในโครงสร้างองค์กรเต็มรูปแบบครบทั้ง 7 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) **สำนักผู้อำนวยการ** ทำหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการของผู้อำนวยการองค์การฯ และงานประชุมคณะกรรมการองค์การฯ รวมทั้งที่ปรึกษาและงานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย
- (2) **ฝ่ายวางแผนและพัฒนาระบบ** งานหลักในช่วงเริ่มต้น คือ การวางแผนและวางระบบ ออกแบบ ทดลอง ดำเนินการ ตรวจสอบ การวิเคราะห์และควบคุมความเสี่ยง งาน Business Continuity รวมทั้งระบบสารสนเทศ การวิจัยและพัฒนาระบบตัวร่วมให้สามารถดำเนินการได้จริง
- (3) **ฝ่ายบริหาร** ได้แก่ งานธุรการ กฎหมาย การจัดการทรัพยากรบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุ เป็นต้น
- (4) **ฝ่ายบัญชีและการเงิน** ได้แก่ งานบัญชี การเงิน การงบประมาณ การวิเคราะห์ทางการเงิน โดยมีหน้าที่ดูแลระบบการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในส่วนของการวางแผนและพัฒนาระบบ และค่าใช้จ่ายต่างๆ ขององค์กร รวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ หลังจากผ่านการ Clearing แล้ว
- (5) **ฝ่ายการตลาดและประชาสัมพันธ์** ได้แก่ งานประชาสัมพันธ์เผยแพร่ระบบตัวร่วมแก่ผู้บริโภคและวางกลยุทธ์การจัดจำหน่ายตัวร่วมในจุดต่างๆ ผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งการขยายผลิตภัณฑ์อื่นๆ ในอนาคต
- (6) **ฝ่ายบริหารจัดการด้านการเงิน** ทำหน้าที่เป็นศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH) โดยต้องมีหน่วยงานสำคัญ คือ Transaction Settlement Center สำหรับบัตรที่ใช้ในระบบขนส่ง (Transit) และไม่ใช้ระบบขนส่ง (Non-Transit)
- (7) **ฝ่ายการลงทุนธุรกิจใหม่** ทำหน้าที่ในการพัฒนาและลงทุนในธุรกิจระบบตัวร่วมในพื้นที่อื่นๆ ที่จะขยายออกไปให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ อาทิ เชียงใหม่ พัทยา หาดใหญ่ ภูเก็ต หรือในต่างประเทศ เช่น เวียดนาม ลาว กัมพูชา จีนตอนใต้ เป็นต้น รวมทั้งพัฒนาธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) ได้แก่ ฝ่ายการตลาดและประชาสัมพันธ์ และฝ่ายบริหารจัดการด้านการเงิน รวมทั้งฝ่ายการลงทุนธุรกิจใหม่ ซึ่งเป็นงานที่จะมีรายได้ให้แก่องค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมและสามารถที่จะแยกตัวออกไปจากองค์กรดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการระบบตัวร่วมต่อไปในระยะยาวได้ด้วยตนเอง ดังนั้น จึงเห็นควรแยกหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) ดังกล่าวออกไปจากองค์กรนี้เพื่อดำเนินการจัดตั้งเป็นบริษัทร่วมทุน ซึ่งจะมีความคล่องตัวกว่า แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย โดยอาจแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

- (1) องค์กรดังกล่าว และ/หรือผู้ประกอบการภาครัฐที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง เข้ามาถือหุ้นหรือร่วมทุนมากกว่ากึ่งหนึ่ง ในระยะเริ่มต้น ส่วนที่เหลือให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเข้ามาถือหุ้น หรือร่วมทุนในบริษัทร่วมทุนดังกล่าว เพื่อขอรับสิทธิในการดำเนินการระบบตัวร่วมในส่วนหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) ทั้งหมดจากองค์กรกลาง ทั้งนี้ ภาครัฐควรจะลดสัดส่วนการถือหุ้นหรือร่วมทุนในบริษัทร่วมทุนดังกล่าวเป็นระยะๆ ไปเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสียทั้งรายเก่าและรายใหม่ได้มีโอกาสเข้ามาถือหุ้นหรือร่วมทุนในบริษัทร่วมทุนนี้ในสัดส่วนที่มากขึ้นในอนาคต

ในส่วนของฝ่ายบริหารจัดการด้านการเงินนั้น ศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH) ถือเป็นส่วนสำคัญของระบบตัวร่วมในเบื้องต้น อาจขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีประสบการณ์ในการจัดสรรรายได้อยู่แล้ว เข้ามาทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงหรือผู้สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์การบริหารจัดการรายได้เกี่ยวกับระบบตัวร่วม ซึ่งตามกฎหมายอนุญาตให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้

- (2) ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสีย และ/หรือผู้ประกอบการภาครัฐที่มีส่วนได้เสีย ซึ่งประกอบกิจการระบบขนส่งสาธารณะ เช่น BTS, BRT(KT), BMCL, SARL, BUS(BMTA), BOAT(CPEX) เป็นต้น ร่วมกันจัดตั้งบริษัทร่วมทุนขึ้นเพื่อขอรับสิทธิในการดำเนินการระบบตัวร่วมในส่วนหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) ทั้งหมดจากองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม โดยองค์กรดังกล่าวนี้จะไม่เข้ามาถือหุ้นหรือร่วมทุนใดๆ เลย

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการสร้างสิ่งจูงใจ (Incentives) ให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ประกอบกิจการขนส่งสาธารณะ ได้แก่ บีทีเอส และบีเอ็มซีแอล ซึ่งได้ร่วมกันจัดตั้งบริษัทร่วมทุนเพื่อดำเนินงานระบบบัตรโดยสารร่วม ในระยะแรกไปก่อนแล้วตามบันทึกความเข้าใจร่วมฯ ฉบับลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.2550 ซึ่งอาจมีความพร้อมที่จะดำเนินการระบบตัวร่วมได้ทันที ณ ช่วงเวลานั้น การจัดตั้งบริษัทร่วมทุนเพื่อขอรับสิทธิในการดำเนินการระบบตัวร่วมในส่วนหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) ข้างต้น จึงอาจดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

- กรณีที่ 1) การให้สิทธิแก่บริษัทร่วมทุนระหว่าง บีทีเอส และบีเอ็มซีแอล เป็นบริษัทร่วมทุนหลักในการดำเนินการเพิ่มทุนและกระจายหุ้นเพื่อรับผู้ร่วมทุนรายใหม่ คือ องค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม และ/หรือผู้ประกอบการภาครัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสีย เพื่อแปลงสภาพเป็นบริษัทร่วมทุนตามรูปแบบที่ (1) หรือ (2) ข้างต้น หรือ
- กรณีที่ 2) การให้สิทธิแก่บริษัทร่วมทุนระหว่าง บีทีเอส และบีเอ็มซีแอล สามารถตีมูลค่าหุ้นของตนตามมูลค่าในปัจจุบันมาเป็นทุนในการร่วมจัดตั้งบริษัทร่วมทุนใหม่ตามรูปแบบที่ (1) หรือ (2) ข้างต้น

3.7 ศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH)

เมื่อได้มีการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนเพื่อดำเนินกิจการระบบตัวร่วมเสร็จสิ้นแล้ว ฝ่ายบริหารจัดการด้านการเงิน ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) จะมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินการจัดตั้งศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH) ขึ้นภายในบริษัทร่วมทุน และเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารจัดการด้านการเงิน โดยศูนย์การบริหารจัดการรายได้จะเป็นศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการให้บริการรับ-จ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือ E-Money และจะเป็นหน่วยงานกลางที่ทำการคำนวณดุลการหักบัญชีระหว่างผู้ให้บริการต่างๆ จัดทำรายงานและส่งรายงานไปชำระดุลที่ Transaction Settlement Center สำหรับบัตรที่ใช้ในระบบขนส่ง (Transit) และไม่ใช่ระบบขนส่ง (Non-Transit)

แม้ว่าองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมหรือบริษัทร่วมทุนเพื่อดำเนินกิจการระบบตัวร่วม แล้วแต่กรณี ที่ประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ (บัตรตัวร่วม) จะมีหน้าที่เก็บรักษาบัญชีรายการเงินที่ได้รับล่วงหน้า (Float: มูลค่าเงินที่ยังไม่ได้ใช้) จากผู้บริโภค (ผู้ใช้บริการบัตรตัวร่วม) ไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากตามกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ (บัตรตัวร่วม) จะต้องจัดทำบัญชีโดยแยกเงินที่ได้รับล่วงหน้าดังกล่าวออกจากเงินทุนหมุนเวียนของผู้ประกอบการอย่างชัดเจน²² โดยจะต้องฝากเงินที่ได้รับล่วงหน้าไว้เป็นเงินสดที่ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งไม่ต่ำกว่ามูลค่ายอดคงค้างของเงินที่ได้รับล่วงหน้า โดยให้เปิดเป็นบัญชีแยกต่างหากจากบัญชีเงินฝากอื่นๆ ของผู้ประกอบการ โดยปราศจากภาระผูกพัน และใช้เฉพาะสำหรับการชำระบัญชีอันเนื่องมาจากการให้บริการบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ (บัตรตัวร่วม) เท่านั้น²³ ดังนั้น ในทางปฏิบัติจริง ศูนย์การบริหารจัดการรายได้จะทำหน้าที่เพียงให้บริการหักบัญชี (Clearing) เป็นตัวเลขาระหว่างผู้ให้บริการ (Operators) (ผู้ประกอบการขนส่งและไม่ใช่ระบบขนส่ง) ในระบบตัวร่วมเท่านั้น ส่วนการให้บริการชำระดุล (Settlement) เป็นตัวเงินในบัญชีเงินฝากนั้น จะต้องเป็นหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับฝากเงิน (สด) ที่ได้รับล่วงหน้า (Float) ไว้

เนื่อง เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถที่จะดำเนินการสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน ซึ่งเป็นงานส่วนหนึ่งของศูนย์การบริหารจัดการรายได้ด้านบริการชำระดุล (Settlement) บัญชีเงินฝากของผู้ให้บริการ (Operators) ในระบบตัวร่วม ดังนั้น บริษัทร่วมทุนจึงอาจขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยสนับสนุนงานเฉพาะด้านการให้บริการชำระดุลบัญชีเงินฝากระหว่างผู้ให้บริการ (เจ้าหนี้กับลูกหนี้) ในระบบตัวร่วมได้

3.8 การบริหารสิทธิ์การดำเนินการระบบตัวร่วม

องค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมสามารถให้สิทธิในการดำเนินการระบบตัวร่วมแก่บริษัทร่วมทุนที่ได้จัดตั้งขึ้น และได้มีการจัดตั้งศูนย์การบริหารจัดการรายได้ (Central Clearing House: CCH) เรียบร้อยแล้ว โดยมีกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขตามที่กำหนดขึ้นโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้บริษัทร่วมทุนที่ได้รับสิทธิในการดำเนินการระบบตัวร่วมจะต้องดำเนินการขออนุญาตดำเนินการกิจการระบบตัวร่วมให้ถูกต้องตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนเปิดดำเนินการระบบตัวร่วม (คือประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์) ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2547 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551) และในกรณีที่ต้องมีการดังกล่าวเป็นผู้ร่วมทุนในบริษัทร่วมทุนด้วย บริษัทร่วมทุนอาจจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 หากส่วนการลงทุนทั้งโครงการมีมูลค่าสูงถึงหนึ่งพันล้านบาท

²² ข้อ 5.4 ของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 1/2550 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์

²³ ข้อ 5.5 ของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 1/2550 เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์

หนึ่ง ในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าเหตุผลตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมได้เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยบริษัทร่วมทุนที่จัดตั้งขึ้นสามารถที่จะดำเนินกิจการระบบตัวร่วมต่อไปได้เอง องค์กรดังกล่าวนี้ก็จะหมดความจำเป็นที่จะต้องคงอยู่ต่อไป รัฐบาลอาจมีนโยบายให้องค์กรนี้โอนหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งหมดทั้งในส่วนหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) และหน่วยงานที่ไม่ใช่ธุรกิจ (Non-Business Unit) รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์กรดังกล่าว มาให้แก่บริษัทร่วมทุนรับไปบริหารจัดการและดำเนินกิจการระบบตัวร่วมทั้งหมดแทนต่อไป โดยดำเนินการยุบเลิกองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมโดยมติคณะรัฐมนตรี และตราเป็นกฎหมายยุบเลิกต่อไป

3.9 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม

ในปัจจุบันมีกฎหมายและประกาศรวม 4 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมด้านการเงินอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจระบบตัวร่วม ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ 2 กระทรวง ได้แก่

(1) กระทรวงการคลัง รับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515
- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์) ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2547

(2) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

- พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551

แม้ว่าในการบังคับใช้กฎหมายและประกาศทั้ง 4 ฉบับข้างต้น ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) จะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลทั้งผู้ประกอบการบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์และผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์แต่เพียงผู้เดียวก็ตาม แต่สำหรับผู้ประกอบการบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์แล้วกลับจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับที่อยู่ในความรับผิดชอบของ 2 กระทรวงดังกล่าว (รูปที่ 3.3-1) กล่าวคือ ผู้ที่ทำหน้าที่ออกบัตรตัวร่วม นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีเงินทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท และจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยยื่นคำขอผ่านทางธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว (ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์) ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2547) ยังต้องขอขึ้นทะเบียนกับธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนประกอบธุรกิจออกบัตรตัวร่วมอีกด้วย (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2551)

การที่ผู้ประกอบการออกบัตรตัวร่วม (บัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์) ต้องขออนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะทำให้มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติแล้ว หากต่อไปแต่ละกระทรวงมีนโยบายในเรื่องเดียวกันที่แตกต่างกัน ย่อมจะส่งผลทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่ผู้ประกอบการดังกล่าวเพิ่มขึ้นอีก ดังนั้น ภาครัฐโดยกระทรวงการคลัง และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จึงควรที่จะมีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อยุติว่า กระทรวงใดควรจะทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์และการประกอบธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์แต่เพียงผู้เดียว เพื่อความเป็นเอกภาพและสามารถแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างบูรณาการ และเมื่อภาครัฐได้ข้อยุติแล้ว เห็นควรพิจารณาดำเนินการยกเลิกกฎหมายของกระทรวงที่ไม่จำเป็นต้อง

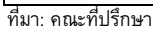
เกี่ยวข้องต่อไป พร้อมกันกับนำข้อกฎหมายส่วนที่ยกเลิกไปนั้นมาแก้ไขเพิ่มเติมลงในกฎหมายของกระทรวงที่ควรต้องรับผิดชอบงานด้านนี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์แทน ซึ่งในเบื้องต้นนั้นกล่าวได้ว่า การประกอบธุรกิจด้านการเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดควรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง

3.10 สรุป

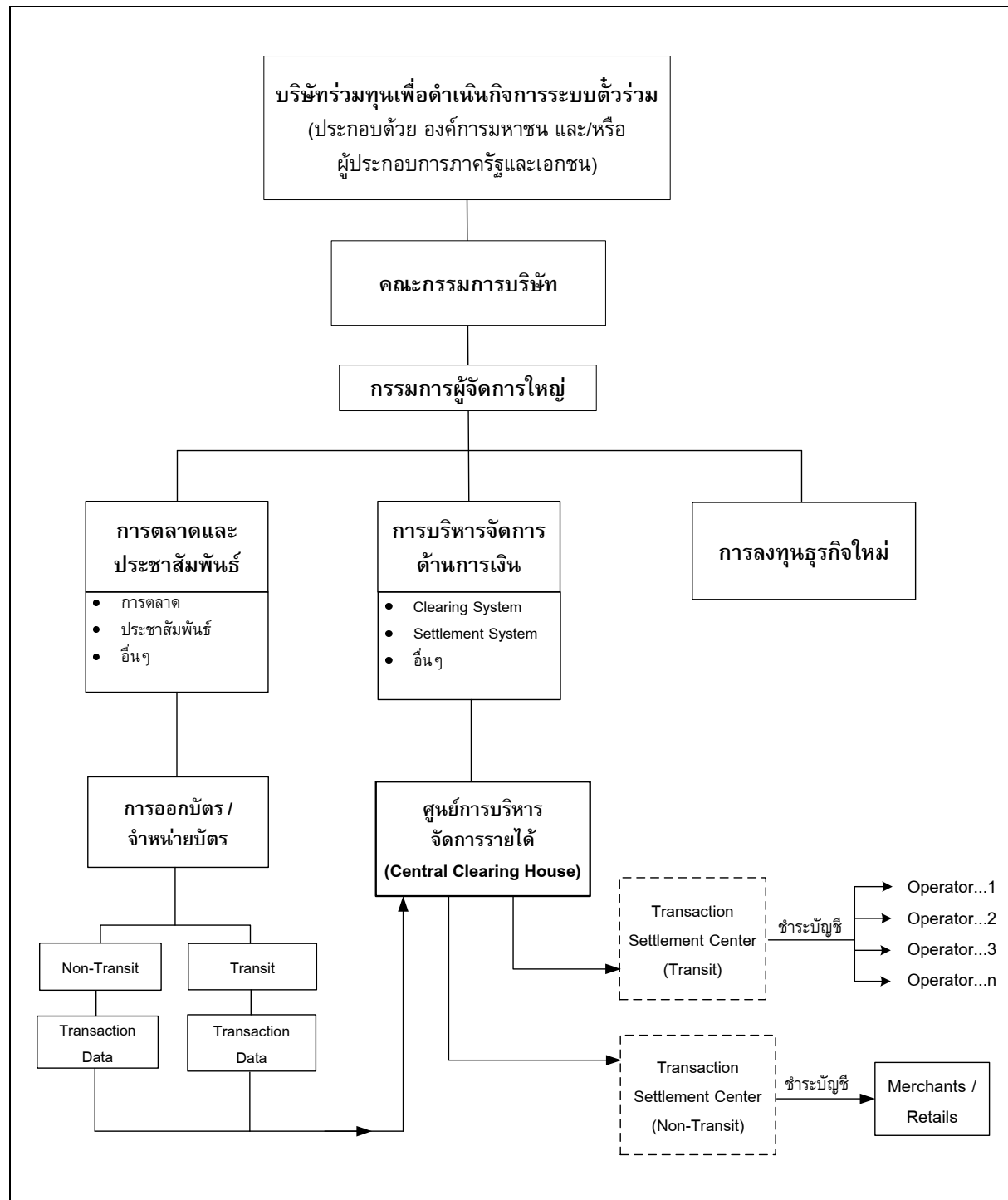
การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมและการจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม เพื่อบริหารจัดการระบบตัวร่วมสำหรับการขนส่งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในอนาคต ให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ มีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นควรดำเนินการดังนี้

- รูปแบบองค์กรกลางที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการระบบตัวร่วม ควรเป็นรูปแบบองค์กรภาครัฐมากกว่าเป็นองค์กรภาคเอกชน
- องค์กรประกอบที่เกี่ยวข้องของโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วม (รูปที่ 3.10-1) ซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรมหาชน จะแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ประกอบด้วย 2 หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง คือ (i) หน่วยงานที่ไม่ใช่ธุรกิจ (Non-Business Unit) เป็นหน่วยงานในระยะแรก เพื่อดำเนินการออกแบบและสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ต่างๆ และ (ii) ในระยะที่ 2 จะมีหน่วยงานธุรกิจ (Business Unit) เพิ่มเข้ามา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สามารถทำให้เกิดรายได้และสามารถดำเนินการจัดตั้งเป็นบริษัทร่วมทุน (รูปที่ 3.10-2) ได้โดยรูปแบบบริษัทร่วมทุนจะพิจารณาตามความเหมาะสมและนโยบายที่จะกำหนดขึ้นต่อไป
- การจัดตั้งบริษัทร่วมทุนเพื่อดำเนินกิจการระบบตัวร่วมเป็นการประกอบธุรกิจด้านการเงินทางอิเล็กทรอนิกส์จึงต้องขออนุญาตตามกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์และธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนให้บริการ เว้นแต่กรณีที่บริษัทร่วมทุนเป็นหน่วยงานภาครัฐจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ภาครัฐ พ.ศ.2549

อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการระบบตัวร่วมตามรูปแบบที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น ต้องมีการกำหนดรูปแบบองค์กรและวางแผนการดำเนินการจัดตั้งเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน โดยแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างองค์กรและกรอบการดำเนินงานตั้งแต่ระยะเริ่มต้นและทิศทางการดำเนินงานในระยะต่อไป



รูปที่ 3.10-1 โครงสร้างองค์การบริหารจัดการระบบตัวร่วม ระยะที่ 1 และระยะที่ 2



ที่มา: คณะที่ปรึกษา

รูปที่ 3.10-2 โครงสร้างหลักของบริษัทร่วมทุน (Business Unit) เพื่อดำเนินกิจการระบบตัวร่วม