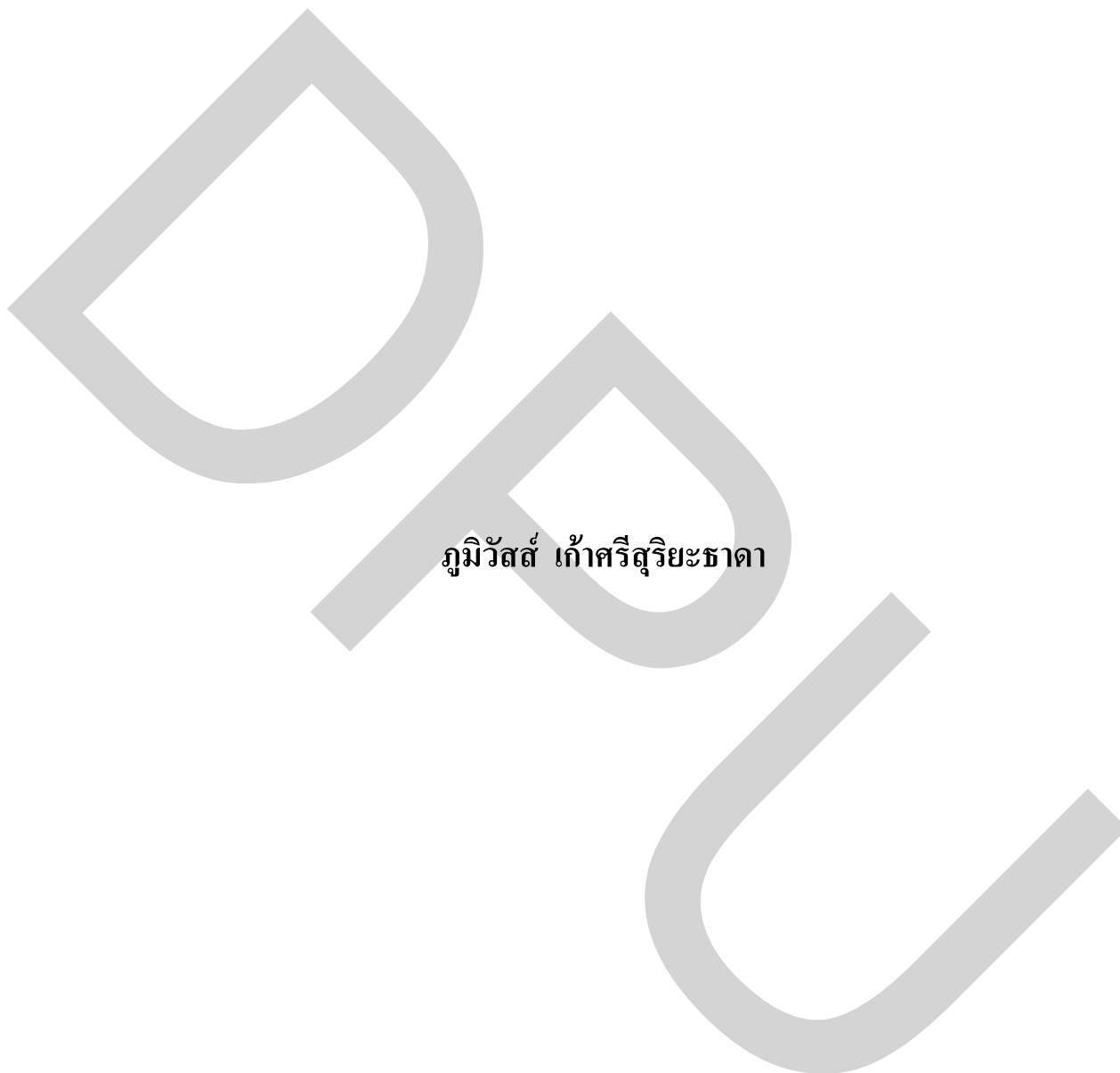


อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชนจำกัด:
ศึกษากรณีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2550

**Authorizations, rights, and inherited benefits from the transformation
of a state enterprise to a public company limited: The transformation
of the Telephone Organization of Thailand**

Pumiwat Kaosrisuriyathada

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2007

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยได้ด้วยดี โดยผู้เขียนได้รับความช่วยเหลืออันดียิ่ง จากท่านรองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสากาวงศ์ ซึ่งท่านเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของผู้เขียน ที่ท่านกรุณาให้ความเมตตาให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ให้ความกระจ่างและวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ในทางวิชาการด้วยความเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดตลอดจน ถ่ายทอดแนวความคิดที่เป็นระบบอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาค้นคว้า อีกทั้งเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนฝ่าฟันอุปสรรคในการเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จการศึกษาในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้เขียนขอกราบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ และ ท่านอาจารย์ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งทั้งสามท่านได้สละเวลาให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในเนื้อหาและประเด็นต่างๆ ให้การชี้แนะ ให้คำปรึกษา ให้กำลังใจ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพิชัย ถิ่นสันติสุข และคุณพนิดา รัตนวาร ผู้บังคับบัญชาที่ได้ให้กำลังใจและให้การสนับสนุน โดยอนุญาตให้ลาศึกษาเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งหากไม่มีท่านทั้งสอง ผู้เขียนอาจจะไม่ประสบความสำเร็จในการศึกษาตามกำหนดอย่างที่พึงประสงค์

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณนิคม รัชฎาภิกิจ เพื่อนที่ช่วยให้คำแนะนำ ในเรื่องเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศ ตลอดจนเจ้าหน้าที่หน้าห้องสมุดของมหาวิทยาลัย และหน่วยงานต่างๆ ที่อำนวยความสะดวกในการยืมเอกสารทางวิชาการรวม ทั้งผู้เกี่ยวข้องทุกท่านในการจัดทำวิทยานิพนธ์ที่มีได้เอี่ยมจนถึงและขอบใจ คุณรัศมี ร่มโพธิ์ทอง และคุณปณตสร ร่มโพธิ์ทอง (ภริยา) บุตรชาย บุตรสาว ที่คอยเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนมีความมุ่งมั่นอุสาหะพยายามจนสำเร็จในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

ท้ายสุดนี้หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและคุณประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าประการใด ผู้เขียนขออุทิศให้กับคุณพ่อปรีชา ศรีพิพัฒน์กุล (ถึงแก่กรรม) และคุณแม่มะลุม ศรีพิพัฒน์กุล ตลอดจนคณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ผู้เขียน หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ภูมิวิสต์ เก้าศรีสุริยะธาดา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 คำนำและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.7 นิยามศัพท์.....	6
2 แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	7
2.1 ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ.....	7
2.2 แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	9
2.2.1 ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	9
2.2.2 ลักษณะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	13
2.2.3 วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	14
2.2.4 รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	15
2.2.4.1 การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน.....	15
2.2.4.2 การเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน.....	17
2.2.4.3 การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ.....	18
2.2.4.4 การจัดองค์กรใหม่โดยแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วน.....	19
2.2.4.5 การลงทุนของเอกชนในรัฐวิสาหกิจ.....	20
2.2.4.6 การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงาน.....	21
2.2.4.7 การให้เข้ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหาร....	22
2.3 แนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย.....	23
2.3.1 ตัวอย่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย.....	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.1.1 การแปรรูปของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย.....	26
2.3.1.2 การสื่อสารแห่งประเทศไทย.....	28
2.3.1.3 การแปรรูปของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....	29
2.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ.....	33
2.4.1 หลักการทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	34
2.4.2 ตัวอย่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ.....	35
2.4.2.1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ.....	35
2.4.2.2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส.....	43
2.4.2.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น.....	48
3 กฎหมายและวิธีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.....	52
3.1 ความเป็นมา.....	52
3.2 การแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.....	54
3.3 กฎหมายที่ใช้ในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.....	56
3.4 ขั้นตอนในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.....	65
3.5 สัญญาร่วมการทำงานและการลงทุน.....	75
3.6 องค์กรกำกับดูแลหลังการแปรรูป.....	81
4 วิเคราะห์อำนาจ สิทธิประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูป องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.....	84
4.1 วิเคราะห์อำนาจกำกับดูแล.....	84
4.2 วิเคราะห์สิทธิ.....	92
4.2.1 สิทธิพิเศษ.....	93
4.2.2 สิทธิในส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาร่วมการทำงาน และการลงทุนกับบริษัท ทีที แอนด์ ที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ระหว่างกระทรวงการคลัง กับบริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน).....	97
4.3 วิเคราะห์สินทรัพย์.....	100
4.3.1 ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการประกอบกิจการ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.....	102

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3.2 ทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย...	105
4.4 วิเคราะห์การประกอบกิจการ.....	106
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	110
5.1 บทสรุป.....	110
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	114
บรรณานุกรม.....	116
ภาคผนวก.....	121
ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	122
ภาคผนวก ข หนังสือบริคณห์สนธิบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน).....	133
ภาคผนวก ค สัญญาร่วมการทำงานและร่วมการลงทุนขยายบริการ โทรศัพท์ ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับบริษัท ซี. พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด.....	142
ภาคผนวก ง สัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาร่วมการทำงานและร่วมการลงทุน ขยายบริการโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์นครหลวง ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับ บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน).....	171
ประวัติผู้เขียน.....	184

หัวข้อวิทยานิพนธ์	อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นบริษัทมหาชนจำกัด: ศึกษากรณีการแปรรูป องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	ภูมิวิสต์ เก้าศรีสุริยะธาดา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงค์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นมาเพื่อเป็นกฎหมายกลางในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งก็รวมทั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยด้วย วิทยานิพนธ์นี้ มุ่งเน้นที่จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไปยังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอ โดยให้โอนอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ กิจการ หนี้ ความรับผิดชอบ สิทธิทรัพย์สินทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ตกทอดไปยังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โดยไม่มีส่วนใดตกแก่กระทรวงการคลัง จึงเกิดประเด็นปัญหาการโอนอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ดังกล่าว มีความชอบธรรมหรือไม่เพียงใด

จากการศึกษาพบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท (มหาชน) จำกัด ต้องยึดหลักประโยชน์สาธารณะตามหลักกฎหมายมหาชน และยึดหลักความเสมอภาคในการประกอบกิจการของบริษัท ในกฎหมายเอกชน

ดังนั้น กรณีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

1. การกำกับดูแลบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกัับวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

2. สิทธิพิเศษในการประกอบกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ตกทอดมายังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ด้วย ซึ่งจะทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ได้เปรียบบริษัทอื่นที่ประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อความเสมอภาคในการประกอบกิจการ ฉะนั้น ต้องตราพระราชกฤษฎีกาจำกัดอำนาจสิทธิพิเศษของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

3. ส่วนแบ่งตามสัญญาสัมปทานร่วมการทำงานและการลงทุน ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเคยได้รับตกทอดไปยังกระทรวงการคลังเพราะเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้อำนาจรัฐ

4. สิทธิในการประกอบกิจการและสิทธิในทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบกิจการ ซึ่งต้องนำมาเป็นทุนแปลงเป็นหุ้นตกทอดไปยังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อถ่วงดุลและความเสมอภาคในการแข่งขันเสรี

Thesis Title	Authorizations, rights, and inherited benefits from the transformation of a state enterprise to a public company limited: The transformation of the Telephone Organization of Thailand.
Author	Pumiwat Kaosrisuriyathada
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Dr. Kamolchai Rattanasakalwong
Department	Law (Public Law)
Academic Year	2006

ABSTRACT

The State Enterprise Fund Act of 2542 B.E. was composed to be a guideline for state enterprise transformation including the Telephone Organization of Thailand. This thesis has an aim to study problems regarding the authorizations, rights, and inherited benefits from the transformation of the Telephone Organization of Thailand to the TOT Public Company Limited.

The minister board had approved the proposition made by the Board of State Enterprise Fund Policy. The proposition stated that all the authorizations, rights, benefits, businesses, debts, liabilities, and assets shall be transferred to the TOT Public Company Limited without any withholdings to the Ministry of Finance. Therefore, problems regarding the transfers arose regarding the righteousness.

Findings from the study state that the transformation process must be based on the public benefits according to the public law and must be based on the poise in business conduction as expressed on the public law.

Therefore, propositions shall be made to the transformation of the Telephone Organization of Thailand to the TOT Public Company Limited as follow:

1. The control over TOT Public Company Limited shall be a duty of the Telecommunication Board in accordance with the Organization of Frequency Allocation and Radio and Television and Telecommunication Business Control Act, 2543 B.E.
2. Since the Telephone Organization of Thailand's business privileges had passed on to the TOT Public Company Limited and had made TOT to have advantages over other

telecommunication businesses, for poise in business, the Limitation of Privilege of TOT Public Company Limited Act must be composed.

3. Transfer dividends, according to the co-work and investment concession agreement, that the Telephone Organization of Thailand used to be entitled to the Ministry of Finance because the assets are from the usage of government authorization.

4. The rights in conducting business and rights in the received assets from the business shall be funded and turn to shares to be inherited to the TOT Public Company Limited to promote free competition.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 คำนำและความสำคัญของปัญหา

ในกิจการโทรศัพท์แต่เดิมนั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขมีสิทธิในการดำเนินกิจการแต่เพียงรายเดียวตามอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ตามมาตรา 6 ต่อมาเมื่อโทรศัพท์มีการพัฒนาและมีการขยายตัวของผู้ใช้มากขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและพัฒนาระบบโทรศัพท์เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน และเพื่อดำเนินธุรกิจต่อเนื่องใกล้เคียงซึ่งเป็นประโยชน์ต่อกิจการโทรศัพท์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 6 โดยได้รับอำนาจ สิทธิ และหน้าที่ตามที่บรรดากฎหมายได้ให้ไว้กับกรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่ว่าด้วยโทรศัพท์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มาตรา 16 ดังนั้น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดแต่ผู้เดียวในการดำเนินกิจการโทรศัพท์ โดยมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนนับแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497

ในการดำเนินกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการมิได้ประสบปัญหาขาดทุน¹ สามารถดำเนินธุรกิจด้วยดีนับแต่ก่อตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แต่เนื่องด้วยสภาวะการณ์ปัจจุบัน มีการปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมเพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีและการบริการเพื่อรองรับการแข่งขันเสรี ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ประกอบกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของการดำเนินกิจการโทรคมนาคมได้วิวัฒนาการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้โลกถูกย่อส่วนให้เล็กลงด้วยเทคโนโลยีทางการสื่อสารที่ทันสมัยขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) หรือ WTO โดยเป็นสมาชิกในลำดับที่ 59 ซึ่งองค์การการค้าโลกได้จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคและข้อยกีดกันทางการค้า และโดยมีกฎระเบียบ

¹ ที่มา ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ข้อมูล ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2548.

การค้าระหว่างประเทศขึ้น เพื่อสนับสนุนให้มีการค้าเสรีโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่
เสมอภาค ประกอบกับประเทศไทย



การค้าระหว่างประเทศขึ้นเพื่อสนับสนุนให้มีการค้าเสรีโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เสมอภาค ประกอบกับประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลสมัยนั้นได้ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF ทำให้รัฐบาลมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากพันธกรณีที่มีต่อองค์การการค้าโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ² ประกอบกับประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6-8 พ.ศ. 2530-2544 ซึ่งได้กำหนดแนวนโยบายให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานภาพของรัฐวิสาหกิจเพื่อจะสามารถเปิดการค้าเสรีได้ โดยสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจบางแห่งให้เปลี่ยนมาเป็นอยู่ในสถานะของบริษัทจำกัด โดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนด้วยวิธีการกระจายหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนให้กับประชาชนที่สนใจลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ หรือตกลงขายหุ้นให้กับผู้ปฏิบัติงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดังนั้นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะต้องแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดได้ ทำให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากเดิมให้เป็นการบริหารงานแบบเอกชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการและการดำเนินการ โดยลดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วในการแข่งขันกับภาคเอกชนรายอื่น อีกทั้งยังสามารถระดมเงินทุนได้อีกเป็นจำนวนมากเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนในกิจการของตนเองให้มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการแข่งขันเสรีตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น ้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงได้ดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 โดยใช้ชื่อว่า บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งในปัจจุบันเปลี่ยนมาใช้ชื่อว่า บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ทำให้จากเดิมที่เคยได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลบางส่วนในดำเนินการอยู่ภายใต้กฎและข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากกำไรสุทธิแต่จะต้องจัดสรรกำไรสุทธินำส่งกระทรวงการคลัง เปลี่ยนเป็นได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปในด้านทุนของบริษัท คณะรัฐมนตรีมีมติให้ได้รับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สิทธิทรัพย์สิน พนักงานทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์ โดยไม่มีส่วนใดตกแก่กระทรวงการคลัง

² เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุณีพร ทวรรณกุล และวีรวิทย์ ไพบูลย์จิตต์อารี. (2547). **โครงการจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางในการเตรียมความพร้อมของภาคอุตสาหกรรมไทยอันเนื่องมาจากการเจรจา WTO รอบใหม่**. หน้า 1-6.

และต้องจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอขายหุ้นให้กับประชาชน โดยผู้ถือหุ้นรับผิดชอบจำกัด ไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ต้องชำระและบริษัทได้ระบุดูวัตถุประสงค์ไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ³

จากเดิมนั้น องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้เพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินกิจการ เพื่อให้ทันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและสามารถรองรับการให้บริการที่เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จึงได้เปิดประมูลเพื่อให้ภาคเอกชนที่สนใจที่จะร่วมลงทุนพัฒนากิจการโทรศัพท์พื้นฐาน ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคในรูปแบบของสัญญาสัมปทานแบบ BTO (Build Transfer Operate) คือ การที่เอกชนเป็นผู้สร้างและโอนให้เป็นขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยเอกชนรายนั้นมีสิทธิใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สร้างขึ้นนั้นตามเงื่อนไขในสัญญา โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การแสวงหาประโยชน์ร่วมกันด้วยการแบ่งรายได้ภายใต้เงื่อนไขของสัญญาร่วมการทำงานและการลงทุน

อนึ่งสัญญาร่วมการทำงานได้กลายเป็นปัญหาสำคัญหลังจากการแปรรูปองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยโดยส่งผลให้การเปิดเสรีในกิจการโทรคมนาคมของไทยมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเงื่อนไขของสัญญาในประเด็น ส่วนแบ่งรายได้และการใช้อำนาจกำกับดูแลเป็นข้อสัญญาที่ขัดกับหลักของความเสมอภาค ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

เมื่อรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ เรียกโดยย่อว่า กทช. หลังจากนั้นรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ขึ้นมาเพื่อยกเลิก พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 พร้อมกับกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้ในหมวด 1 การใช้การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในหมวด 2 มาตรฐานของโครงข่ายโทรคมนาคมและอุปกรณ์ในหมวด 3 และให้ กทช. มีอำนาจสำคัญ คือ 1. มีอำนาจพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม 2. มีอำนาจพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม⁴

³ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535, มาตรา 15.

⁴ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543, มาตรา 51.

ในการดำเนินการแปรรูป คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีหน้าที่จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยกำหนด อำนาจ สิทธิ ประโยชน์จากการแปรรูปองค์การโทรศัพท์ และกำหนด กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ที่จะโอนให้แก่บริษัทที่แปลงสภาพและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 19 (1)

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้โอนทรัพย์สิน สิทธิ และอำนาจทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยทั้งหมดไปอยู่กับบริษัทที่แปรรูปตามที่คณะกรรมการเสนอ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการแปรรูปขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่มีการแบ่งทรัพย์สินที่องค์การโทรศัพท์ที่ได้มาโดยใช้อำนาจของรัฐ และองค์การโทรศัพท์ก็ยังคงใช้อำนาจในการกำกับดูแลบริษัทร่วมการงานและการลงทุนอยู่ อีกทั้งยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

จากการดำเนินการแปรรูปขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดังกล่าว ทำให้เจตนารมณ์ของการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในดำเนินกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการรายอื่นๆ ที่สนใจในการประกอบกิจการโทรคมนาคมเข้ามาประกอบกิจการเพื่อที่จะให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยีได้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น และจะทำให้ค่าบริการถูกลงนั้นเกิดปัญหาขึ้น เนื่องจากความไม่เสมอภาคระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับบริษัทรายอื่นที่เข้ามาประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังนั้นจึงควรหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นว่าควรจะดำเนินการอย่างไรให้การแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลอย่างแท้จริง หลังจากที่มีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

1.2.2 เพื่อศึกษาสิทธิประโยชน์ หลังจากมีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

1.2.3 เพื่อศึกษาการจัดสรรส่วนแบ่งรายได้ในสัญญาร่วมการงาน และการลงทุนของบริษัท ทีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ระหว่าง กระทรวงการคลังกับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ย่อมทำให้อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดไป โดยส่วนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจตกทอดไปยังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ส่วนเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะและการใช้อำนาจรัฐตกทอดไปยังกระทรวงการคลัง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณีการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดภายใต้กรอบของกฎหมาย และสัญญาร่วมการทำงานของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด และบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ใช้วิธีศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยรวบรวม ข้อมูลจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กฎ ระเบียบต่างๆ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษา ทั้งในและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลและทำให้ทราบแนวทางการกำหนด สิทธิประโยชน์ที่ตกทอด เมื่อมีการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

1.6.2 ทำให้ทราบถึงความยุติธรรมในการจัดสรรทรัพย์สินและรายได้ที่เป็นข้อผูกพัน ตามกฎหมายของสัญญาร่วมการทำงานและการลงทุน ระหว่าง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับ บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

1.6.3 ทำให้ทราบแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน)

1.7 นิยามศัพท์

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) หรือ (TOT) หมายถึง บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ทศท. หรือ องค์กรโทรศัพทแห่งชาติแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้แปรรูปเป็นบริษัทมหาชน เพื่อดำเนินธุรกิจโทรศัพทและธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน

บริษัท โทร คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ (TA) หมายถึง บริษัท เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ซี.พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมการทำงานกับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อขยายการบริการโทรศัพทพื้นฐาน หรือ โทรศัพทประจำบ้านในเขตพื้นที่ นครหลวง

บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) หรือ (TT&T) หมายถึง บริษัท ไทยเทเลโฟน แอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมการทำงานกับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อขยายการบริการโทรศัพทพื้นฐาน หรือโทรศัพทบ้านในเขตพื้นที่ภูมิภาค

บทที่ 2

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งจากเดิมรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของภาครัฐ ตามกฎหมายมหาชนไปเป็นรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายเอกชน ซึ่งจะต้องดำเนินการ ในรูปแบบของบริษัทเอกชน จะต้องศึกษาถึงทฤษฎีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในรูปแบบของการแปรรูปเพื่อที่จะทำให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่รัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูป และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อการแปรรูป รัฐวิสาหกิจนั้น

2.1 ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

คำว่า “วิสาหกิจ” (Enterprise) หมายถึง การเป็นหน่วย (Entity) ในทางเศรษฐกิจ คือ การนำเอาทุน วัตถุดิบ บุคลากร มาประสานเข้ากันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อผลิตสินค้าและ บริการออกจำหน่ายโดยหน่วยงานนั้นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้เป็นเจ้าของทุน (นั่นคือ มีการแยกผู้เป็นเจ้าของทุน และฝ่ายจัดการหรือฝ่ายบริการออกจากกัน) มีวัตถุประสงค์ เป็นของตนเอง มีสิทธิและหน้าที่ตลอดจนความสามารถในอันที่จะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ รวมทั้งสามารถเป็นเจ้าของทุนหรือทรัพย์สินได้ด้วยตัวเอง

ส่วนคำว่า “รัฐ” หรือ “ปกครอง” นั้น หมายถึง การที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าของ หรือสามารถครอบงำการอำนวยความสะดวกในกิจการของวิสาหกิจหนึ่ง ทำให้วิสาหกิจนั้น เป็นกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการครอบงำชี้ขาดของรัฐนี้อาจจะเกิดจากการที่รัฐหรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีทุนหรือหุ้นในวิสาหกิจนั้นทั้งหมด หรือส่วนข้างมาก

ฉะนั้นข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ จึงหมายถึง องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เพื่อผลิตสินค้าและบริการมาจำหน่าย และ อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำชี้ขาดของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง หน่วยงานธุรกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีรัฐหรือองค์กรของรัฐเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นข้างมาก โดยเป็นเครื่องมือของรัฐอย่างหนึ่งในการประกอบภารกิจทางเศรษฐกิจ เพื่อเกิดความคล่องตัว เพราะการดำเนินการแบบส่วนราชการดั้งเดิมต้องเป็นไปด้วยความรัดกุมภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

สำหรับความหมายรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทยนั้นหากเป็นความหมายทั่วไปยังไม่จะมีเพียงแต่ความหมายที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติในแต่ละชนิดเป็นต้นว่า ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และที่ใช้กันแพร่หลายของคำนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” คือ คำนิยามที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบของรัฐวิสาหกิจมากที่สุด และมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับกระทรวงการคลัง อันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ ซึ่งบัญญัติ (มาตรา 4) ว่า

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- (ก) องค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

กล่าวโดยสรุป พ.ร.บ. ฉบับนี้ ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจโดยคำนึงถึงการลงทุนของส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐบาลในกิจการ กล่าวคือ หากมีทุนรวมอยู่ในกิจการเกินกว่าร้อยละ 50 กิจการนั้น ก็มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่จากความแตกต่างของคำนิยามรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท ทำให้มีผลกระทบทางการบริหาร คือ การพิจารณาว่ากิจการใดจะจัดเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะได้นำกฎหมายนั้นมาถือเป็นแนวทางสำหรับการบริหาร ดังนั้นวิธีปฏิบัติที่ยึดถืออยู่ในปัจจุบัน คือ การพิจารณาฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่อาจไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีเป้าหมายต่างกัน ฉะนั้นเมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีข้อข้องใจในการดำเนินงาน

หรือฐานะขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ก็จะขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป¹

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คำนิยามศัพท์ของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายคงจะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ก็ได้บัญญัติคำนิยามของรัฐวิสาหกิจว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้ใช้ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้นเมื่อนำบทบัญญัติทั้งสองพระราชบัญญัติ มาวิเคราะห์จะเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะให้ความสำคัญในสัดส่วนของการถือหุ้นว่า ถ้าจะเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นต้องมีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 เปอร์เซ็นต์ ส่วนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้โยกเอาความหมายของคำว่า รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่ได้บัญญัติเพิ่มเติมว่ารัฐวิสาหกิจต้องไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้โดยสรุปว่ารัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดได้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ต้องเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และเป็นประเภทของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

2.2 แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

2.2.1 ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ความคิดในการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ บางประเภทอาจเกิดขึ้นพร้อมกับการเริ่มก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม เพื่อเป็นตัวอย่างให้กับเอกชน และเมื่อเอกชนมีความพร้อมรัฐก็จะทำการจำหน่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) เหล่านั้นให้เอกชนดำเนินการต่อไป แต่ในสภาวะปัจจุบันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มิได้มีความหมายเพียงการจำหน่ายโอนเท่านั้นแต่มีความหมายกว้างออกไป คือ การพิจารณาบทบาทและฐานะของรัฐโดยส่วนรวมด้วย การที่ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขยายกว้าง

¹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์. หน้า 72-78.

ออกไปกว่าการจำหน่ายจ่ายโอน นักวิชาการ นักปฏิบัติกร และสถาบันการเงิน ได้ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้โดยสังเขปดังนี้²

D.R. Pendse ได้ให้ความหมายของคำว่า Divestiture ว่าเป็นการปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือที่รัฐดำเนินการอยู่

Mary M. Shirley ได้สนับสนุนความคิดว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจโดยการจำหน่ายจ่ายโอน Divestiture หมายถึง การขายหุ้นให้กับเอกชนเป็นจำนวนมากพอที่จะทำให้หุ้นส่วนใหญ่หรือหุ้นทั้งหมดเป็นของเอกชนหรือของ D.R. Pendse บริษัทเอกชนซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจทางกฎหมายและสถานภาพในการประกอบธุรกิจอันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการประกอบกิจการดียิ่งขึ้น

ทั้ง D.R. Pendse และ Mary M. Shirley มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การจำหน่ายจ่ายโอน Divestiture และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เป็นลดบทบาทภาครัฐ หรือนโยบายภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ Mary M. Shirley มีความเห็นเพิ่มเติมว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีความหมายที่กว้างกว่า ซึ่งหมายถึง การแปรรูปทางการบริหารของกิจการโดยการให้สัมปทานหรือการทำสัญญาว่าจ้าง หรือการว่าจ้างให้เอกชนทำบริการบางอย่างโดยมีสัญญาจ้าง

Seizaburo Sato มีความเห็นว่า เป้าหมายสุดท้ายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เนื่องจากมีความต้องการที่ทดแทนภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยใช้กลไกตลาด เป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ แต่มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของโดยรัฐ ซึ่งเรียกการแปรรูปเช่นนี้ว่า การแปรรูปเพื่อทดแทนหน้าที่ (Functional substitute for privatization) ซึ่งอาจทำได้โดยการทำสัญญาจ้างบุคคลอื่น หรือเอกชนให้จัดการบริหารดำเนินการ อันเป็นการแปรรูปเพื่อการผลิตหรือดำเนินการ ประเด็นของ Sato แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบ การพิจารณาการแปรรูปมีอยู่ 3 ประเด็น คือ บทบาทของรัฐบาลที่ต้องการให้เอกชนทำหน้าที่แทน ประเด็นเกี่ยวกับการผลิตหรือการดำเนินการของกิจการ และประเด็นเรื่องการเงินที่เปลี่ยนแปลง ลักษณะการเป็นเจ้าของจากเดิมที่มีแหล่งการเงินจากภาครัฐมาเป็นแหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ก่อนนโยบายสาธารณะจึงควรพิจารณาแนวนโยบายของรัฐประกอบด้วย

² พิพัฒน์ ไทยอารี. (2531). หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. หน้า 70.

L. Gray Cowan ที่ปรึกษาองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา เสนอความเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นวิถีทางใหม่ที่จะแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ โดยมีแนวทาง คือ การปลดปล่อยภาระหรือการล้มเลิกกิจการ การสร้างระบบการแข่งขันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และการว่าจ้างบริษัทเอกชนต่างชาติ หรือบริษัทของชาวพื้นเมืองเข้ามาบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาขาดทุนและการบริหารงาน โดยมุ่งจะช่วยให้รัฐวิสาหกิจนั้นมีกำไรหรืออยู่ในจุดคุ้มทุน³

David Heald แห่งมหาวิทยาลัย Glasgow ประเทศอังกฤษ ได้เสนอว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีข้อควรพิจารณาอยู่ 4 ประเด็น คือ

1) ในอดีตที่ผ่านมา กิจการภาครัฐหลายประเภทมิได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างคุณลักษณะของตลาดโดยพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรและความสัมพันธ์ต่างๆ ขององค์กรเพื่อจัดจำแนกกิจกรรมและเพื่อแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่ชัดเจน จึงจะเป็นการสะดวกที่จะกำหนดแนวทางในเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินทุน เช่น การเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินภาษีอากร เป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการเพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการดำเนินการ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงกลไกด้านราคานั้นเอง

2) การดำเนินการผลิตหรือการผลิตของรัฐบางประเภท อาจเปลี่ยนแปลงโดยให้เอกชนรับเหมาด้วยการทำสัญญาต่อรัฐบาลไปดำเนินการ อันมีลักษณะคล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชน วิธีการนี้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและวิเคราะห์ปัญหาความเหมาะสมไว้ให้รอบคอบ อย่างก็ตามการดำเนินการเช่นนี้ จะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในประเด็นการเจ้าของโดยรัฐ (Public ownership) แต่อย่างไรก็ตามรัฐอาจถอนสัมปทานคืนเมื่อใดก็ได้

3) การผลักรภาระหรือลดภาระของรัฐบาล หมายถึง การลด หรือเลิกบทบาทในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลด้วยการจำหน่าย จ่าย โอนกิจการรัฐวิสาหกิจ หรือการขายหุ้นส่วนของกิจการ ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่รัฐมีอยู่ (ownership transfer)

4) การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี (Liberalization) หมายถึง การนำระบบการตลาดมาถือปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโลก หรือเปิดโอกาสโดยการลดหย่อน ยกเว้นข้อกำหนดกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อให้มีผู้ประกอบการมากมาย อันจะได้มีการแข่งขันในการดำเนินงาน⁴

³ พิพัฒน์ ไทอารี. แหล่งเดิม. หน้า 72-75.

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 72 -78.

ศาสตราจารย์ ดร. พันัส สิมะเสถียร ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าเป็นการลำดับหรือขั้นตอนในการที่รัฐจะลดบทบาทความเป็นเจ้าของหรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐลง โดยการลดบทบาทในการบริหารจัดการหรือการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจากรัฐบาลให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และในที่สุดอาจถึงขั้นที่ให้หน่วยงานนั้นหลุดพ้นจากควบคุมในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ⁵

รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์ ได้ให้ความหมายว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความหมายจำกัดอยู่เพียง การดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ หลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน ซึ่งจะทำให้รัฐหลุดพ้นไปจากฐานะการเป็นเจ้าของ หรือพ้นไปจากฐานะของผู้ถือหุ้นข้างมากในรัฐวิสาหกิจ⁶

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) ได้สร้างกรอบแนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็นการปลดปล่อยหรือโอนความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือหน่วยงานของภาครัฐ ไปให้องค์การที่เป็นลักษณะเป็นองค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ การปลดปล่อยนี้ธนาคารโลกได้ขยายขอบเขตไปถึงการอนุญาตให้องค์การที่รับมอบอำนาจสามารถออกใบอนุญาตกำหนดกฎเกณฑ์ หรือให้คำแนะนำแก่สมาชิก เนื่องจากรัฐบาลต้องการที่จะลดขั้นตอนตามกระบวนการของราชการลงนั่นเอง⁷

กล่าวโดยสรุปแล้ว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะหมายถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ พร้อมพัฒนาให้กิจการที่ดำเนินอยู่ประสบความสำเร็จโดยไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากภาครัฐและสามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไป ตลอดจนสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นได้โดยรัฐอาจจำเป็นต้องลดความเป็นเจ้าของลงบางส่วนหรือเพื่อให้รัฐหลุดพ้นจากภาระทั้งหมดรัฐจะโอนความเป็นเจ้าของให้กับภาคเอกชนทั้งหมดก็ได้

⁵ เสงี่ยม บุญจันทร์. (2544). ปัญหาในทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานะของพนักงานองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดในภาคเอกชน ศึกษาตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. หน้า 13.

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 76-78.

⁷ พิพัฒน์ ไทยอารี. เล่มเดิม. หน้า 75.

2.2.2 ลักษณะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์ แนวนโยบายแห่งรัฐ กระบวนการและวิธีการเพื่อแปรเปลี่ยนสภาพการดำเนินงานของภาครัฐให้มีลักษณะเช่นเดียวกับภาคเอกชน การเปลี่ยนสภาพการดำเนินการนี้มีอยู่สองลักษณะ คือ

1) การลดหย่อนกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่แต่เดิมมากำหนดให้รัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินการเหล่านั้นแต่ฝ่ายเดียว ด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ด้วย ซึ่งเรียกกันว่า (Liberalization/Deregulation)

2) การไม่ประสงค์ให้กิจการนั้นๆ เป็นของรัฐอีกต่อไป (Denationalization) ซึ่งหมายความว่า การมุ่งเน้นการแข่งขันในตลาดและหรือการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ และไม่เป็นการแก่รัฐบาลอีกต่อไป

ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่เป็นการลดหย่อนกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่เคยมีการกำหนดให้รัฐบาลดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้นเป็นประเด็นในเชิงกฎหมายและนโยบายสาธารณะเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในการแปรรูปเช่นนี้อาจดำเนินการโดยใช้วิธีการให้เอกชนเข้าบริหารกิจการของรัฐบางอย่าง หรือดำเนินการโดยนักบริหารอาชีพ เป็นต้น แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโอนสภาพความเป็นเจ้าของกิจการนั้น มีแนวทางที่ซับซ้อนกว่าและอาจจัดทำได้ในรูปแบบใดแบบหนึ่งดังนี้

ลักษณะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการ โอนสภาพการเป็นเจ้าของกิจการมีลักษณะที่อาจกระทำได้ดังนี้

- 1) การจำหน่ายกิจการนั้นทั้งหมดเลยในฐานะเป็นหน่วยเดียว
 - 2) การจำหน่ายกิจการนั้นโดยการแบ่งแยกกิจการนั้นออกเป็นหน่วย แล้วจำหน่ายกิจการแต่ละหน่วยไป
 - 3) การจำหน่ายกิจการเฉพาะส่วนภายหลังจากได้แบ่งกิจการนั้นออกเป็นหน่วยๆ แล้ว
 - 4) การจำหน่ายกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการสมทบ หรือกิจการเสริมของกิจการหลัก
- การแปรรูปรัฐวิสาหกิจลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่ได้จำแนกไว้นี้ จำเป็นต้องทำการศึกษานโยบายและวิเคราะห์องค์การนั้นๆ โดยละเอียด จึงจะสามารถกำหนดกลยุทธ์ดำเนินการให้เหมาะสม⁸

⁸ พิพัฒน์ ไทอารี. แหล่งเดิม. หน้า 81-82.

2.2.3 วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจแบ่งได้เป็น 5 ลักษณะใหญ่ๆ ดังนี้

1) สัญญาการบริการจัดการ เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนเอง แต่จ้างทีมงานเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ โดยเอกชนต้องรับผิดชอบในการซ่อมบำรุงทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่จะตกลงกันได้ไว้ในสัญญา

2) สัญญาเช่า เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนด้านทรัพย์สินเอง และให้เอกชนเช่ากิจการไป โดยเอกชนต้องออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และการบริหารจัดการเอง

3) การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ คือ วิธีการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลงให้ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง โดยขายหุ้นส่วนที่เกินในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้รัฐวิสาหกิจแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนซึ่งจะมีการดำเนินงานแบบเอกชนในที่สุด

4) การยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ คือ การยกเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจโดยมีการชำระบัญชีเพื่อจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินงานตามที่เห็นสมควร

5) สัมปทาน เป็นรูปแบบที่ภาครัฐให้สิทธิแก่เอกชน ซึ่งต้องรับผิดชอบเองทั้งในการลงทุนด้านทรัพย์สินและการบริหารจัดการ โดยเมื่อสิ้นสุดสัมปทานแล้ว อาจโอนหรือไม่โอนทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดให้แก่รัฐบาลก็ได้ แล้วแต่จะตกลงกัน⁹

รูปแบบการให้สัมปทานมีหลายวิธี เช่น

(1) BOT (Build - Operate - Transfer) เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารจัดการ เมื่อสิ้นสุดสัญญา เอกชนผู้รับสัมปทานจะโอนกิจการทั้งหมดให้กับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เช่น โครงการปทุมธานี-รังสิต ของการประปาส่วนภูมิภาค

(2) BOO (Build - Own - Operate) เป็นการให้เอกชนลงทุนดำเนินการและเป็นเจ้าของกิจการ แต่รัฐรับซื้อผลผลิตโดยเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลการแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในรูปแบบของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ และขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้การไฟฟ้าผลิตฯ ต่อไป

(3) BTO (Build - Transfer - Operate) เอกชนผู้รับสัมปทานจะผู้ลงทุน ออกแบบ และดำเนินการก่อสร้าง และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จผู้รับสิทธิจะต้องโอนทรัพย์สินต่างๆ ให้แก่รัฐ แต่เอกชนก็ยังเป็นผู้บริหารกิจการตลอดอายุสัมปทาน เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ 2¹⁰

⁹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ม.ป.ป.). ประชาชนได้เสียอย่างไร การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. หน้า 28.

¹⁰ กระทรวงการคลัง ก (2543, กันยายน). สารบัญญัตินำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. หน้า 19-20.

2.2.4 รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาข้อมูลโดยธนาคารโลกพบว่าวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ใน 83 ประเทศทั่วโลก วิธีการพื้นฐานที่ใช้กันมากที่สุดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีด้วยกัน 7 วิธี คือ

2.2.4.1 การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน

1) รูปแบบลักษณะ

รัฐจะขายหุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดที่รัฐถืออยู่ให้กับประชาชนทั่วไป โดยวิธีการนี้จะทำให้การขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นมหาชนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีการกระจายหุ้นให้กับประชาชนโดยตรงและรัฐวิสาหกิจจะมีลักษณะของการบริหารงานร่วมระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งรัฐยังเป็นผู้กำหนดแนวทางการบริหารในรัฐวิสาหกิจได้และเป็นก้าวแรกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบเต็มส่วน (Full Privatization) ทั้งนี้เพราะการที่เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้น จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นได้มากขึ้น

2) ขั้นตอนการดำเนินการ

กลยุทธ์การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนโดยการทำเค้าโครงหนังสือเสนอขายหุ้น (Prospectus) โดยมีธนาคารเพื่อการลงทุนเป็นที่ปรึกษา และประกันการจำหน่ายการเสนอขายหุ้นว่าสามารถกระทำได้ทั้งการกำหนดราคาตายตัว (Fix price) หรือวิธีการยืดหยุ่นกว่า ซึ่งการขายหุ้นนั้นสามารถทำได้ทั้งในตลาดภายในหรือตลาดต่างประเทศก็ได้

ในกรณีหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นมีการซื้อขายกันในตลาดอยู่แล้ว รัฐบาลก็จะขายหุ้นนั้นในตลาดหลักทรัพย์ แต่อาจจะมีการจำกัดจำนวนการถือหุ้นสำหรับกรณีเอกชนหรือชาวต่างชาติ

องค์ประกอบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นให้กับสาธารณชนควรประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ ดังนี้

- (1) ขนาดของรัฐวิสาหกิจ ควรจะมีความสัมพันธ์กับระดับของความสำเร็จ
- (2) รายละเอียดเกี่ยวกับการเงิน การบริหาร การจัดการ และข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นจะต้องจัดเตรียมให้พร้อมสำหรับเปิดเผยให้ผู้ลงทุนได้ทราบ
- (3) รัฐวิสาหกิจจะต้องมีสภาพคล่องทางการเงินพอสมควร ในตลาดท้องถิ่น
- (4) ตลาดหุ้น (Equity Market) จะต้องได้รับการพิจารณา หรือจะต้องมีกลไกที่มีความสามารถในการควบคุมป้องกัน และดึงดูดความสนใจของผู้ลงทุนภายนอก

3) ปัญหาในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะและสถานการณ์ ทางการเมือง และทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเป็นสำคัญซึ่งอาจสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

(1) เงื่อนไขของรัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีประวัติการดำเนินการเป็นที่แพร่หลายอันเป็นการยอมรับกันโดยทั่วไป การเสนอขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจจึงขึ้นอยู่กับ การปรับปรุงโครงสร้าง และการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ

(2) หากรัฐมีวัตถุประสงค์ในการขายหุ้น เพื่อต้องการให้มีผู้เข้ามาซื้อหุ้น มีจำนวนมากหรือต้องการกลุ่มนักลงทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ซื้อหุ้น โดยเฉพาะแล้ว การขายหุ้นจะต้องใช้วิธีการพิเศษในการจูงใจซึ่งรัฐบาลอาจจะยอมผ่อนผันเงื่อนไขแม้กระทั่งการยอมให้ กลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้าควบคุมการบริหาร ซึ่งในหลายกรณี การขายหุ้นชนิดนี้จะต้องมีการกระตุ้นให้พนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เข้ามาถือหุ้นและจะต้องมีการจำกัดการเข้าถือหุ้นของชาวต่างชาติ

(3) การกำหนดค่าและราคา การขายรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่าผลที่จะได้รับนั้นคุ้มค่าต่อการนำกิจการไปขายหรือไม่ ซึ่งส่วนมากแล้วการกำหนดค่าและราคามักจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่เสมอ

(4) การขาดการพัฒนาตลาดหุ้น จะทำให้การเสนอขายหุ้นไม่ได้รับการตอบสนองจากนักลงทุนมากนัก เนื่องจากไม่มีการนำเทคนิคต่างๆมาใช้ประกอบการขายในตลาดแรกอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

(5) การควบคุมของตลาดหุ้น จะต้องมีการระบุข้อความเงื่อนไขต่างๆ ให้ชัดเจนทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงของผู้ถือหุ้นให้ต่ำที่สุด

(6) การตลาด การค้นตัว และการให้ความรู้แก่สาธารณชน เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การเสนอขายหุ้นประสบความสำเร็จ

(7) การเปิดกว้างของตลาดทุนและผลกระทบจากภาคมหานาน การเสนอขายหุ้นแก่สาธารณชนจำนวนมาก จะต้องระมัดระวังในด้านของทรัพยากรและเงินออมที่จะนำมาลงทุน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดอื่นๆ ด้วย เช่น ในกรณีที่ตลาดหุ้นอยู่ในภาวะที่ตกต่ำ ซึ่งอาจจะต้องมีการนำมาตรการออกมาใช้และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนอาจต้องเลื่อนการดำเนินการออกไป

2.2.4.2 การเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน (Private Sale of Shares)

1) รูปแบบลักษณะ

รัฐจะเสนอขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดที่รัฐเป็นเจ้าของให้กับผู้ซื้อเพียงคนเดียวหรือเป็นกลุ่ม ซึ่งได้มีการกำหนดตัวไว้แล้วโดยมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นห้างหุ้นส่วน การขายหุ้นด้วยวิธีนี้มีหลายรูปแบบด้วยกัน อาทิ การถือครองหุ้นส่วนโดยตรงของบริษัทเดี่ยวหรือกลุ่มเอกชนที่เฉพาะเจาะจง เช่น สถาบันการเงิน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีลักษณะของความเป็นเจ้าของร่วมกัน

2) ขั้นตอนดำเนินการ

การขายหุ้นของรัฐบาลในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่ต้องการแปรรูปนั้นมีหลายวิธีแต่มีเพียง 2 วิธีเท่านั้นที่นิยมใช้ได้แก่

(1) การแข่งขันเต็มรูปแบบด้วยคุณสมบัติขั้นต้นของผู้ประมูลเอง และ

(2) การเจรจาต่อรองโดยตรงด้วยการระบุตัวผู้ซื้อ ที่คาดว่าที่จะเข้ามา

ซื้อหุ้น เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะโอนหุ้นให้กับเอกชนแล้ว สิ่งแรกที่รัฐบาลจะต้องพิจารณา ได้แก่ ความมีชื่อเสียงของธุรกิจที่เป็นฝ่ายซื้อหุ้น ฐานะทางการเงินและบันทึกการดำเนินการของธุรกิจ การเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน มักจะใช้เป็นขั้นตอนแรก หรือจะเชื่อมต่อสำหรับการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนนอกจากนี้วิธีการดังกล่าวยังเป็นขั้นตอนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงกลุ่มของผู้ถือหุ้นหลักที่สำคัญภายในกิจการนั้นๆ

3) ขั้นตอนดำเนินการ

วิธีการนี้เหมาะสมสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานค้าหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการเจ้าของที่มีความเข้มแข็ง มีความสามารถและมีประสบการณ์ด้านการประกอบธุรกิจทางอุตสาหกรรม การติดต่อค้าขายและมีฐานะทางการเงินสูงเพื่อความสำเร็จของธุรกิจ นอกจากนี้วิธีการนี้ยังเหมาะสำหรับตลาดทุน (Equity Market) ที่ขาดการพัฒนาและขาดเทคนิคในการดึงดูดใจนักลงทุนได้ด้วยตนเอง หรือเหมาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดไม่เหมาะสมสำหรับการเสนอขายหุ้นให้แก่สาธารณชน

4) ปัญหาในการปฏิบัติ

คือ รัฐวิสาหกิจนั้นอาจมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทางการเงิน เช่น การชะลอการชำระหนี้ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว ในการนำรัฐวิสาหกิจออกขาย ส่วนใหญ่มักจะไม่มีมีการปรับปรุงฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้นก่อนที่จะนำออกขาย และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับการว่าจ้างของพนักงานในรัฐวิสาหกิจและผลประโยชน์ที่เป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงควรมีมาตรการรองรับปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นการประกันว่าวัตถุประสงค์ของรัฐบาล และ

ผลประโยชน์ของส่วนรวมจะไม่เบี่ยงเบนไปจึงควรจะมีขั้นตอนในส่วนต่างๆ กล่าวคือ การประเมินค่าการคัดเลือกผู้ซื้อ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการซื้อขายรัฐวิสาหกิจบางส่วนในเอกชน รัฐบาลจะต้องไม่พยายามเข้าไปก้าวก่าย แทรกแซงในการดำเนินงานของนักลงทุนเอกชน

2.2.4.3 การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ (Sale of Government or state – owned Enterprise Assets)

1) รูปแบบลักษณะ

วิธีการนี้จะเน้นที่การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจมากกว่าการขายหุ้น โดยรัฐอาจจะขายทรัพย์สินโดยตรง กล่าวคือ รัฐจะขายทรัพย์สินส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจออกไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการขายทรัพย์สินนั้น อาจจะเป็นเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละส่วนและการขายทรัพย์สินอาจใช้วิธีการแยกขายหรือขายทั้งหมดเหมือนการจัดตั้งบริษัทใหม่ ซึ่งการขายทรัพย์สินนั้นจะทำให้เป็นส่วนตัวนั้น บางกรณีก็ไม่ได้มีการขายทรัพย์สินกันจริง หากเป็นการโอนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชนและหุ้นที่รัฐได้รับจากการยกให้ในครั้งนั้น ซึ่งสามารถที่จะนำไปขายให้กับสาธารณชนหรือเอกชนก็ได้

2) ขั้นตอนการดำเนินการ

การขายทรัพย์สินนั้นอาจจะทำได้โดยทั้งวิธีการเปิดให้มีการประมูลหรือโอนการขายทอดตลาดแล้วแต่กรณีซึ่งการจะเลือกใช้วิธีการใดนั้น จะตัดสินใจหลังจากที่มีการเจรจาต่อรองโดยตรงกับลูกค้าที่ได้มีการกำหนดตัวไว้ล่วงหน้าแล้ว การขายทรัพย์สินนั้นสามารถจะกระทำได้หลายรูปแบบด้วยกันดังนี้

(1) ถ้าต้องการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน รัฐวิสาหกิจจะต้องขายทรัพย์สินส่วนอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจ ยกเว้นทรัพย์สินหลักวิธีการนี้จะมีผลในการลดขนาดของรัฐวิสาหกิจลงได้

(2) ถ้าต้องการที่จะขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมด แต่ไม่สามารถจะใช้วิธีการขายหุ้นได้ก็อาจจะใช้วิธีการยกเลิกและมีการชำระบัญชีเพื่อที่จะนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจออกขายให้กับเอกชนที่ต้องการจะเข้ามาดำเนินกิจการนั้นๆ แทนรัฐ

(3) ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นสามารถจะขายได้ แต่ยังมีอุปสรรคด้านฐานะการเงินหรือด้านกฎหมายวิธีการขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดของทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะเฉพาะสำหรับความเป็นไปได้ นั่น การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ทั้งในรูปแบบเดี่ยว (Individual Assets) จะเป็นโอกาสของความเป็นไปได้มากกว่าการขายรัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด (The Whole State – owned Enterprise) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผลผลิตและทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้น สอดคล้องกับความต้องการของผู้ซื้อในภาคเอกชนหรือไม่ สำหรับในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจยุบเลิกกิจการรัฐบาลก็จะทำการชำระบัญชีและยุบเลิกกิจการ โดยการขายทรัพย์สินและประกาศยกเลิกหนี้สิน กิจการนั้นก็จะกลายเป็นบริษัทเอกชนไป

3) ปัญหาในการปฏิบัติ

คือ การจัดการกับหนี้สินที่มีอยู่ของรัฐวิสาหกิจควรจัดการอย่างไร ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีของการขายหุ้น การขายทรัพย์สิน โดยปราศจากการรับผิดชอบในหนี้สิน ที่ยังคงมีอยู่ จะทำให้การขายทรัพย์สินเป็นไปได้อย่าง เพราะเอกชนจะต้องเข้ารับการระหนี้สินแทนรัฐวิสาหกิจเดิม และอาจทำให้เอกชนต้องเลิกกิจการไป รวมทั้งในที่สุดอาจจะต้องให้พนักงานออกจากงานด้วยเหตุผล ดังกล่าวจะมีผลต่อการตัดสินใจของเอกชนว่า ควรจะซื้อทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นมาดำเนินการ ต่อไปหรือไม่ด้วย

2.2.4.4 การจัดองค์กรใหม่โดยแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วน (Reorganization into component parts)

1) รูปแบบลักษณะ

วิธีการนี้จะเกี่ยวข้องกับการกระจายหรือการจัดองค์กรใหม่ (Reorganization) ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหน่วยต่างๆ หลายหน่วยหรือในรูปของบริษัทแม่และบริษัทลูกความเป็นไปได้ ของวิธีการนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ดังนี้

- (1) การกระจายองค์กรออกเป็นหน่วยย่อยๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย
- (2) แปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทแม่ (Holding Company) ซึ่ง ได้รวมหนี้ของบริษัทลูกที่ได้เข้าไปดำเนินการในกิจการของรัฐวิสาหกิจ วิธีการนี้ผู้ซื้อสามารถ ซื้อบริษัทลูกต่างๆ ได้ แต่จะต้องมีการหาตลาดที่ใหญ่พอสำหรับการโยกย้ายความเป็นเจ้าของกิจการ
- (3) แยกกิจการบางอย่างออกไป ในขณะที่รัฐบาลยังคงบางส่วนอยู่ เช่น กิจการที่ไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์
- (4) แยกอุปกรณ์เครื่องอำนวยความสะดวกในรูปแบบเดี่ยว หรือ แบบกลุ่มมากกว่าขายทั้งหมด วิธีการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันภายใน หลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

2) ขั้นตอนการดำเนินการ

ในวิธีการนี้เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะมีความเป็นไปได้สูงในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีกิจการมากเกินไป การขายพร้อมกันจะไม่ดึงดูดความสนใจของนักลงทุนเท่าที่ควร การแยกขายจะเป็นการที่ดีที่สุด ในบางครั้งรัฐบาลจะขายเพียงบางหน่วยของรัฐวิสาหกิจ และยังคงหน่วยอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไว้ เนื่องจากเกรงว่าการขายทั้งหมดอาจจะก่อให้เกิดการผูกขาดได้ ในขณะที่การแยกขายจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน

3) ปัญหาในการปฏิบัติ

คือ การกระจายรัฐวิสาหกิจออกเป็นหน่วยต่างๆ อาจจะทำให้เกิดปัญหาด้านกฎหมายหลังภายใต้การจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ อันได้แก่ สิทธิต่างๆ ความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่และการทำงาน เป็นต้น

2.2.4.5 การลงทุนของเอกชนในรัฐวิสาหกิจ (New Private Investment in state – owned Enterprises)

1) รูปแบบลักษณะ

รัฐบาลจะเพิ่มทุนให้รัฐวิสาหกิจมากขึ้น (โดยส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อเพิ่มทุนฐานะหรือขยายงาน) ด้วยการเพิ่มทุนและนำหุ้นเพิ่มทุนนั้นออกขายให้แก่ภาคเอกชน โดยที่รัฐยังคงดำรงหุ้นเดิมของตนไว้ ดังนั้นจะมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างเอกชนและรัฐบาล (Joint Venture) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่ได้เป็นของรัฐทั้งหมดหรือเป็นเพียงบางส่วน การเพิ่มทุนในครั้งนี้จะทำให้ผลประโยชน์ของรัฐลดลงหรือทำให้เอกชนเข้ามามีส่วนมากขึ้น นอกจากนี้ในหลายกรณีรัฐอาจนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเข้ามาเป็นทุนสำหรับบริษัทใหม่ ในขณะที่เอกชนที่มาร่วมลงทุนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสมทบร่วมกับทุนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว ในขณะนั้นหรืออาจจะนำไปใช้ในการดำเนินการ

ความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจชนิดนี้อยู่ที่การดำเนินการนำหุ้นใหม่ออกขาย ซึ่งอาจจะทำได้โดยการรวมกิจการเข้าด้วยกันก็ได้ โดยในหลายกรณีรัฐวิสาหกิจถูกเปลี่ยนรูปไปเป็นบริษัทผสมระหว่างเอกชนและรัฐ หุ้นใหม่ของรัฐวิสาหกิจถือโดยสาธารณชนหรือเอกชนก็ได้

ลักษณะเฉพาะของวิธีการนี้ มักจะนำมาใช้ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีปัญหาด้านการเงิน เนื่องจากมีเงินทุนในการดำเนินการต่ำ ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องการเงินเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพหรือเพื่อเพิ่มทุนฐานะของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ในการร่วมทุนกับเอกชนนั้น ส่วนใหญ่รัฐบาลจะร่วมทุนกับต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทางด้านการบริหาร และประสิทธิภาพ

ทางด้านอื่นๆ นอกเหนือไปจากเงินลงทุน ในบางกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ จะกระทำ เพื่อความเข้มแข็งของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลต้องการที่จะรักษาความเป็นระบบราชการเอาไว้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนนี้ จะทำให้ทั้งรัฐและเอกชนมาร่วมกัน บริหารและร่วมรับผิดชอบทางการเงินในระดับหนึ่ง ไม่เฉพาะแต่ทางด้านผลประโยชน์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการร่วมกันรับผลการดำเนินการที่ขาดทุนอีกด้วย

2) ปัญหาในการปฏิบัติ

คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ มักจะใช้กับโครงการใหม่ที่มี ขนาดใหญ่ที่จำเป็นจะต้องใช้เงินลงทุนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นคือผู้ลงทุนเอกชนอาจมีปัญหาด้านการให้ ความร่วมมือกับรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลอาจมีการตัดสินใจในนโยบายแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ให้เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจอีกด้วย และเอกชนอาจจะมีการเสนอเงื่อนไขบางประการ ที่รัฐบาลอาจรับไม่ได้ เช่น การขอให้รัฐบาลประกันราคาผลผลิตที่รัฐวิสาหกิจร่วมทุนนั้นผลิตขึ้น

2.2.4.6 การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงาน (Management Employee Buy – out)

1) ลักษณะโดยทั่วไป

คำว่า “การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหาร” หมายถึง การขายสิทธิการถือสิทธิ ควบคุมการถือหุ้นในบริษัทใดบริษัทหนึ่ง โดยกลุ่มจัดการขนาดเล็ก และ ยังหมายถึงการแปรรูปใดๆ ที่ฝ่ายบริหารและพนักงานเข้าถือสิทธิในการควบคุมการดำเนินงาน โดยในส่วนนี้จะเน้นที่การเข้าถือหุ้น ในจำนวนที่มากพอที่จะควบคุมการบริหารกิจการ โดยฝ่ายบริหารและพนักงาน โดยเฉพาะ

ตามปกติแล้วซึ่งการดำเนินการเข้าถือหุ้นเพื่อยึดอำนาจการบริหารนี้ ผู้บริหารและพนักงานจะตั้งบริษัทแม่ขึ้นก่อน เพื่อที่จะใช้บริษัทแม่นั้นเข้ามาซื้อรัฐวิสาหกิจอีกที สำหรับในกรณีของการขายหุ้นให้กับพนักงาน จะต้องมีการให้ความรู้และการศึกษาแก่พนักงาน ในการบริหารงานเพื่อให้มีผลกำไร

2) ลักษณะเฉพาะ

การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงาน จะเป็นการแก้ปัญหา สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขายไม่ได้ รวมทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารและพนักงานได้แสดง ความสามารถทางการบริหาร ตลอดจนทักษะต่างๆ ทางการบริหารที่มีอยู่ ซึ่งทำให้พวกเขามีกำลังใจ ในการทำงานหนัก เพราะพวกเขาจะมีความรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งยังเป็นการประกันถึงความมั่นคงในการทำงานอีกด้วย

3) ปัญหาในการปฏิบัติ

ได้แก่ การมีเงินใหม่เข้ามาไม่เพียงพอ และความไม่แน่นอนในมูลค่าของทรัพย์สิน ทำให้ผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจมีความเสี่ยงในการลงทุน เช่น ในกรณีที่พนักงานเป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ถ้าหากรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องล้มเลิกกิจการไป พนักงานจะต้องเสี่ยงต่อการสูญเสีย ingsงาน และผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากรัฐวิสาหกิจนั้นๆ รวมทั้งจะต้องเสียเงินออมที่มีอยู่ไปด้วย

2.2.4.7 การให้เช่ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหาร (Leases and Management Contracts)

1) ลักษณะโดยทั่วไป

ลักษณะการให้เช่ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหาร จะจัดทำภายใต้สัญญาที่ว่าเอกชนจะเข้ามาดำเนินการ รวมทั้งระบบเทคโนโลยีและทักษะที่นำมาใช้ จะต้องดำเนินการภายใต้สัญญาที่มีการกำหนดระยะเวลาและผลตอบแทน เนื่องจากยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของหรือการเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สินของรัฐ วิธีการดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการแปรรูปการจัดการและการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพย์สินของรัฐ

2) ลักษณะเฉพาะ

ลักษณะเฉพาะของวิธีการนี้ รัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถที่จะขายทรัพย์สินหรือเปลี่ยนรูปแบบความเป็นเจ้าของได้ การให้เช่าและการทำสัญญาในการบริหารจะเป็นทางออกที่ดีสำหรับความต้องการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในระดับกลางเหมาะสมสำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐต้องการล้มเลิกกิจการ แต่รัฐไม่สามารถจะกระทำได้ และการทำสัญญาในการบริหารจะถูกนำมาใช้ สำหรับรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นที่ต้องการทักษะอื่นในการที่จะเพิ่มความสามารถในการทำกำไรของรัฐวิสาหกิจ¹¹

¹¹ Charles Vuylstake. (1988). **World Bank technical paper number 88: techniques of privatization of state –owned enterprise val. Method and implementation.** pp. 1-40. อ้างถึงใน กัญชวลี จันจวงศ์. (2533). **ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดทัศนคติต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจศึกษากรณี: สหภาพแรงงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย.** หน้า 19-20. และอ้างถึงใน ปรัชญา มหาวิณิชย์มนตรี. (2549). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทย.** หน้า 21-27.

2.3 แนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิใช่เรื่องใหม่หากแต่ได้เริ่มมีแนวคิดตั้งแต่ รัฐบาลในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลในยุคสมัยต่อมาก็มีส่วนผลักดันนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง¹² โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเอง เช่น ปัญหาทางด้านการบริหารการจัดการ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาทางด้านการขาดแคลนเงินทุน ปัญหาทางด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ ปัญหาด้านแรงงาน ปัญหาที่เกิดจากภายนอกกรรัฐวิสาหกิจ เช่น ปัญหาต้องปฏิบัติตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก ปัญหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของหนังสือขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)¹³ โดยได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่างๆ ดังนี้

1. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้วางแนวทางและนโยบายในการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า การจ้างเหมา และให้สัมปทาน การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ โดยให้เอกชนร่วมเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้โดยกำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (กรช.) เป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบาย

2. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการตั้งแต่เดิมรัฐผูกขาดแต่ผู้เดียว เช่น การร่วมลงทุนกับเอกชน การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างของรัฐวิสาหกิจ หรือการทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดทั้งเปิดโอกาสให้เอกชนมาลงทุน และบริหารงานในโครงการของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ทำการโอนสิทธิให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา ในรูปแบบของสัญญา BTO (Build-Operate-Transfer) และการกระจายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดออกขายให้กับสาธารณชนในตลาดหลักทรัพย์หรือตกลงขายหุ้นให้กับพนักงานหรือขายให้กับเอกชน โดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์

¹² สุรพล นิติไกรพจน์. (2542, มิถุนายน). “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 2. หน้า 166.

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548, พฤษภาคม). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. หน้า 21-22.

3. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 สนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อระดมทุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขาวิสาหกิจที่มีการเพิ่มบทบาทเอกชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งแก่ภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคา

ความตื่นตัวในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้เริ่มอย่างจริงจังเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2539-2540 ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ข้อยุติในการทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าผูกพันที่จะดำเนินการเปิดเสรีการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมภายในปี พ.ศ. 2549 การเข้าร่วมผูกพันในความตกลงดังกล่าวได้ส่งผลต่อเนื่องมาสู่การเตรียมตัวเพื่อรองรับการแข่งขันเสรีของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งได้แก่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในกิจการบางส่วน หรือบริการบางด้านให้กับผู้ประกอบการธุรกิจประเภทนี้จากต่างประเทศในลักษณะของพันธมิตรทางธุรกิจซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ¹⁴

ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) หรือเรียกโดยย่อว่า WTO ซึ่ง WTO ตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคและข้อกีดกันทางการค้า และมีกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนให้การค้าเสรียิ่งขึ้น โดยอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เป็นธรรม ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดการค้าเสรี โดยเฉพาะการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องทุน บุคลากร และเทคโนโลยี ประกอบกับประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ในการเบิกถอนเงินต่างๆ ละครึ่ง ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและการเงิน (Letter of intent) จาก IMF แต่ละๆ ฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ระบุไว้ในหนังสือดังกล่าว¹⁵ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

¹⁴ สุรพล นิติไกรพจน์. เล่มเดิม. หน้า 167.

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. เล่มเดิม. หน้า 24-25.

หนังสือแสดงความจำนงขอความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540

สาระสำคัญของหนังสือฉบับนี้ รัฐบาลถือกิจการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเป้าหมายหลัก เป้าหมายหนึ่งในระยะปานกลางของแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยรัฐได้ดำเนินการวางแผนงานในการเพิ่มบทบาทของเอกชนในสาขาพลังงาน สาธารณูปโภค การสื่อสารและขนส่ง

หนังสือแสดงความจำนงขอความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541

สาระสำคัญของหนังสือฉบับนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายต่างๆ รวมทั้งดำเนินการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามคำแนะนำของธนาคารโลก และรัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ใน พ.ศ. 2542 หากภาวะตลาดเอื้ออำนวย

หนังสือแสดงความจำนงขอความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2541

สาระสำคัญของหนังสือฉบับนี้ รัฐบาลได้วางมาตรการไว้อย่างชัดเจนและรัฐบาลกำลังเจรจากับพนักงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจูงใจให้เห็นพ้องต้องกันในการแปรรูป และรัฐบาลยังคาดการณ์ว่าจะสามารถชำระเงินกู้คืนได้บางส่วน จากรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

หนังสือแสดงความจำนงขอความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2541

สาระสำคัญของหนังสือฉบับนี้ ได้ระบุเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า รัฐบาลกำลังเริ่มโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขา สาธารณูปโภคซึ่ง การแปรรูปๆ ดังกล่าว จะทำให้เกิดรายได้ที่จะใช้ในการดูแลผู้ไร้แรงงานและลดหนี้ภาครัฐ แต่ในบันทึกแนวทางทางดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่แนบไปกับหนังสือแสดงความจำนง ได้ขยายความเกี่ยวกับเรื่องนโยบายเปิดตลาดเสรีเพื่อเป็นการสนับสนุนจากต่างประเทศและใช้กฎหมาย ป.ว. 281 เพื่อเป็นการประกอบธุรกิจของต่างด้าวเพื่อสนับสนุนการลงทุน และถือครองอสังหาริมทรัพย์ของต่างชาติโดยมีการจัดทำกลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ซึ่งประเทศไทยจำต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นทั้งภายในและภายนอกในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศเพื่อให้สามารถพัฒนาเทคโนโลยี การบริหารงานจัดการและบริการที่มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับต่างประเทศ ที่จะต้องเข้ามาดำเนินการในธุรกิจที่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเคยผูกขาดอยู่ตามกรอบของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

2.3.1 ตัวอย่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ประเทศไทยได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปบ้างแล้วและบางรัฐวิสาหกิจก็ได้ดำเนินการกระจายหุ้นให้กับพนักงานและกระจายหุ้นให้กับประชาชนและนักลงทุนโดยการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ และบางรัฐวิสาหกิจก็มีคำพิพากษาของศาลพิพากษาว่าการแปรรูปไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็ยกเป็นตัวอย่างที่สำคัญ 3 ตัวอย่าง ดังนี้

2.3.1.1 การแปรรูปของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2544 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ตามมาตรา 19 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

และรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

ดังรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

ชื่อบริษัท	บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
วันที่จดทะเบียน	1 ตุลาคม พ.ศ. 2544
ทุนจดทะเบียน	20,000,000,000.00 บาท
ผู้กำกับดูแล	ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกำกับดูแล

ในด้านนโยบายของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

นอกจากนี้แล้ว มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2544 ยังกำหนดให้ภาครัฐคงสัดส่วนร่วมถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น ได้มีการจัดทำพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 โดยมีสาระสำคัญ คือ

1) ในการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม ให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติให้ไว้แก่ ปตท.

2) ให้ทรัพย์สินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เฉพาะที่ได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าก่อนหรือหลังจัดตั้งบริษัท และทรัพย์สินของบริษัทในระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดี

3) ให้ลูกจ้างของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เฉพาะที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนของการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยนั้น ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย รวม 3 ฉบับ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป

จากการแปรรูปของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิประโยชน์ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ด้วยเหตุผลว่าตามที่ได้จัดตั้ง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามกฎหมาย ว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และโอนกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าว ทั้งหมดแล้วนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจ ทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยแล้วในการดำเนินงาน ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ระยะแรก บริษัทยังมีความจำเป็นที่ต้องได้รับอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์บางกรณี เช่นเดียวกับที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้รับตามกฎหมายว่าด้วย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและตามกฎหมายอื่น และจำกัดในบางกรณีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือ ประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้¹⁶

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. แหล่งเดิม. หน้า 116 และ 245.

2.3.1.2 การสื่อสารแห่งประเทศไทย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบการแปลงทุนเป็นหุ้นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) โดยให้จัดตั้งเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามมาตรา 2 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- | | |
|-----------------|--|
| 1) ชื่อบริษัท | บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) |
| วันที่จดทะเบียน | 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 |
| ทุนจดทะเบียน | 10,000,000,000 หุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาท ต่อหุ้น |
| ผู้กำกับดูแล | ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ |

และการสื่อสารกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) นั้น ปรากฏว่าไม่ได้มีการจัดทำพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า กรณีของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไม่มีการจำกัดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์อย่างใดๆ โดยให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ยังคงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกา ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 26 โดยอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย มีอยู่ในปัจจุบันตามกฎหมายจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่นในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ยังคงมีอยู่เพียงใด ก็สามารถโอนไปให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้เพียงนั้น

ในส่วนของการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป

- | | |
|----------------------------|---|
| 2) ชื่อบริษัท | บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด |
| วันที่จดทะเบียน | 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 |
| ทุนจดทะเบียน | 750,000,000 บาท ประกอบด้วยหุ้นจำนวน 75 ล้านหุ้น |
| มูลค่าตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น | |
| ผู้กำกับดูแล | ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ |

และการสื่อสารกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้มีการจัดทำพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 โดยมีสาระสำคัญ คือ

(1) ในการดำเนินกิจการไปรษณีย์ และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่น ได้ให้ไว้แก่ กสท.

(2) ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่างๆ ของคณะกรรมการ อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์นิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใดๆ ของผู้ว่าการ กสท. ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

(3) ให้ทรัพย์สินของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(4) รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งลูกจ้างของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด หรือบุคคลอื่นใดเป็นเจ้าพนักงานได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นในการป้องกันหรือระงับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์

(5) จัดตั้งคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มาทำหน้าที่ แทนคณะกรรมการ กสท. และผู้ว่าการ กสท. ในกฎหมายเดิม คือ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งถูกยกเลิกไป เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น¹⁷

2.3.1.3 การแปรรูปของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ก่อนที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะแปรรูป คณะเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้จัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งสามารถสรุปข้อเท็จจริงที่สำคัญจากคำชี้แจงเหตุผลภาครัฐและคำชี้แจงเหตุผลจากฝ่ายที่วางตั้งได้ดังนี้

คำชี้แจงเหตุผลของภาครัฐ: กระทรวงการคลังและผู้บริหาร กฟผ. แม้ว่า กฟผ. จะมีการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) แล้ว แต่ กฟผ. ยังคงสถานะของความเป็นบริษัท รัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 และ กฟผ. ยังคงมีหน้าที่ในการดูแลเรื่องความมั่นคง

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. แหล่งเดิม. หน้า 120-123.

ของระบบไฟฟ้าของประเทศ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของ กฟผ. มิได้มีภาระเวนคืนที่ดิน ที่ดินยังเป็นของประชาชน กฟผ. เพียงรอนสิทธิโดยจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินในราคาที่ดินตามท้องตลาด ซึ่งจะมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำหนดราคา ซึ่งเป็นการรอนสิทธิตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่ในปัจจุบันการก่อสร้างสายส่งและการกำหนดค่าทดแทนอยู่ในการดูแลของคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

เมื่อนำ กฟผ. เข้าตลาดหลักทรัพย์ พิจารณาจากหลักการของการแปรรูป ซึ่งเป็นการเปลี่ยนสถานะของรัฐบาลจาก Operator ซึ่งเป็นผู้ประกอบการมาเป็น Regulator หลังจากการแปรรูปแล้ว ต้องถือว่าบริษัททั้งหลาย เช่น ปตท. กฟผ. ไม่ใช่ของรัฐอีกต่อไป ดังนั้นการผูกขาดตามหลักการย่อมเกิดขึ้นไม่ได้เพราะจะถูกกำกับดูแลโดย Regulator ไม่มีการผูกขาดเกิดขึ้น¹⁸

คำชี้แจงเหตุผลของฝ่ายที่วางตั้ง: ผู้แทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ การประเมินมูลค่าทรัพย์สินต้องประเมินจากมูลค่ากิจการ ไม่ใช่ประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพราะมูลค่าที่ดินจะมีมูลค่าสูงขึ้นตลอด หรือ สาย Fiber Optic ลงทุนไปเพียงประมาณ 2,000 กว่าล้าน แต่ในความเป็นจริงในการการประเมินแบบมูลค่ากิจการอาจจะเป็นหมื่นล้าน หรือหลายหมื่นล้านต้องนำสิ่งเหล่านี้มาคิด มูลค่าทรัพย์สิน กฟผ. จริงแล้วน่าจะมีอยู่ที่ 2 ล้านล้าน ไม่ใช่แค่ 280,000 ล้านบาท การประเมินมูลค่าทรัพย์สินและมูลค่าของกิจการของกฟผ. ควรแสดงตัวเลขให้ชัดเจน

รายได้ที่ กฟผ. ที่นำส่งเข้ารัฐ ก่อนการแปรรูปนำเงินส่งเข้ารัฐ 35 เปอร์เซ็นต์ แต่หลังจากการมีการแปลงสภาพเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แล้ว นโยบายในส่วนที่จะนำส่งรัฐที่มีคือ ภาษีที่ 30 เปอร์เซ็นต์ แต่ในช่วง 5 ปีแรกได้รับสิทธิพิเศษว่าช่วง 5 ปีแรก ภาษีที่จะส่งรัฐเพียง 25 เปอร์เซ็นต์ ต่างกัน 10 เปอร์เซ็นต์ ถ้าดูในส่วนของเงินปันผล เงินปันผลก็อยู่ที่ประมาณ 8 เปอร์เซ็นต์ ถ้าเข้ารัฐ แต่เนื่องจากรัฐขายสิทธิในการที่จะได้ประโยชน์จากกิจการของ กฟผ. ไปให้ผู้ถือหุ้นรายอื่นที่เป็นเอกชน ดังนั้นรายได้ส่วนนี้ที่จะเข้ารัฐกลายเป็นต้องไปเจียดให้เอกชนส่วนหนึ่ง ก็คือ 25 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขกันแล้ว รัฐอาจจะไม่ได้ประโยชน์ที่เหมาะสมจากการแปรรูป

องค์กรกำกับดูแล (Regulator) ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลอย่างแท้จริงซึ่งกรณีของ กฟผ. มีแผนที่จะตั้งบริษัทลูก แล้วตัวเองผูกขาดไฟฟ้า บริษัทลูกจะขายไฟฟ้ากับตัวเอง ถ้าใครจะตกเป็นของผู้ถือหุ้น ก็คือ บริษัทแม่ อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติกำกับดูแลการเซ็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างบริษัทลูกของกฟผ. กับ กฟผ. เองเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญมากแต่ดูในกรอบอำนาจ

¹⁸ คณะอนุกรรมการศึกษาและรับฟังปัญหาการแปรรูป กฟผ. สรุปผลการทำประชาพิจารณ์. หน้า 13.

กลับเขียนแล้วว่าองค์กรกำกับดูแลมีอำนาจเพียงเสนอแนะนำการซื้อขายไฟฟ้า อำนาจในการอนุมัติจริงๆ ตกอยู่กับ กฟผ. ซึ่งก็คือการผูกขาด¹⁹

จะเห็นว่า การแปรรูปของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าประกอบด้วย ปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคนที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการผลิตไฟฟ้า¹⁹ และการดำเนินการก่อสร้างระบบไฟฟ้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว บริษัทจึงจะมีอำนาจการทำการดังต่อไปนี้ได้ คือ

1) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้าโดยต้องกำหนดให้การประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร²⁰

2) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้เหนือ ตาม หรือ ข้าม พื้นดินของบุคคลใด ปัก หรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ซึ่งมีใช่เป็นที่ตั้งโรงเรียน

3) รื้อถอนโรงเรียนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทลายหรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า²¹

ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่าการแปรรูปของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำตัดสินในประเด็นสำคัญที่สามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานและเปรียบเทียบกับกรแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้พอสังเขปดังนี้

ประเด็นที่ 1 ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า การเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของนายโอฬาร ไชยประวัติ ในคณะกรรมการเตรียมการจัดบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ต้องห้ามตามมาตรา 17 (5) ประกอบกับมาตรา 5 และมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพราะนายโอฬาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการของบริษัท จีน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีผลทำให้การกระทำใดๆ ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลทางกฎหมาย

¹⁹ คณะอนุกรรมการศึกษาและรับฟังปัญหาการแปรรูป กฟผ. แหล่งเดิม. หน้า 26-36.

²⁰ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน). มาตรา 5.

²¹ แหล่งเดิม. มาตรา 8.

ประเด็นที่ 2 ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การแต่งตั้งนายปริญญา นุตาลัย ในขณะดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน กรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจัดระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุน รัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ตามข้อ 4 และข้อ 5 (3) การดำเนินการ ของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและ ทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินการ ของกรรมการชุดนี้ รวมทั้งมติของคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติเปลี่ยนแปลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นหุ้นของบริษัท และการออกพระราชกฤษฎีกาทิ้งสองฉบับที่เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินการ ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ 3 ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ากรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และไม่ได้ดำเนินการ ให้ถูกต้องครบถ้วนตาม ข้อ 6 และ ข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้กระทำก่อน การตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548

ประเด็นที่ 4 ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจของรัฐในส่วน ที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นอำนาจมหาชน และการที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ยังคงให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปยังเป็นการให้อำนาจ และสิทธิบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ถูกรวมสิทธิในที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มาโดยการเวนคืนก่อนการเปลี่ยนแปลงสถานะด้วย

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เนื้อที่ 176 ไร่ ตั้งอยู่ ณ ตำบลบางประกง อำเภอบางประกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งได้มาโดยการเวน คืนตาม พระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ประกอบด้วย กฎหมายเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมทั้งสายส่งไฟฟ้า เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 การเปลี่ยนแปลงสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมีการจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ทำให้

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด ในระบบกฎหมายเอกชน แม้ว่า กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นทั้งหมดก็ตาม แต่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่มีส่วน ราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีสถานะทางกฎหมาย เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และมีการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กระทรวงการคลังได้เสนอแนวทางการเกี่ยวกับการรักษา สาธารณสมบัติและทรัพย์สินของชาติต่อคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 โดยเสนอให้กำหนดเป็นหลักการในการ โอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ได้มา โดยใช้อำนาจรัฐซึ่งเดิมอยู่ในการครอบครองของรัฐวิสาหกิจนั้นให้กลับมาเป็นของแผ่นดิน แต่คณะรัฐมนตรี มีมติว่า จะอนุมัติให้ทรัพย์สินที่ได้มา โดยการใช้อำนาจรัฐเป็นของกระทรวงการคลังหรือของบริษัท ได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 ให้โอนเฉพาะ เขื่อนและอ่างเก็บน้ำจำนวน 21 แห่ง และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และพลังงานให้แก่ กระทรวงการคลัง โดยมีได้มีการ โอนที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้า กังหันก๊าซ และโรงไฟฟ้าพลังน้ำ ในท้องที่ตำบลบางประกง อำเภอบางประกง จังหวัดฉะเชิงเทราและสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบ ส่งไฟฟ้า รวมถึงสายส่งและทรัพย์สินอื่นที่ทำให้เกิดสิทธิดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นการใช้ ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว²²

2.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

การศึกษาและพัฒนาในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในด้านกิจการ โทรคมนาคมของภาครัฐ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนภาคต่างๆ ในประเทศไทยนั้น ไม่ใช่เกิดขึ้นที่ประเทศไทยเป็นครั้งแรก แต่ได้ผ่านประสบการณ์อันยาวนานจากต่างประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งอันมีเนื้อหาสาระ ของความเข้มของกฎหมายที่เป็นแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันออกไปในรายละเอียดบ้าง

²² ศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 5/2549.

แต่ก็มีจุดมุ่งหมายเดียวกันในการลดภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐ เพิ่มบริการให้กลับประชาชนและส่งเสริมการค้าเสรี

2.4.1 หลักการทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวคิดในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มของประเทศยุโรปตะวันตกซึ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงวิกฤติน้ำมันใน ค.ศ. 1973 เนื่องจากเศรษฐกิจทั่วโลกอยู่ในภาวะถดถอย รายจ่ายของรัฐบาลของแต่ละประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในขณะที่รายรับกลับมีแนวโน้มลดลง หนี้สินของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การขาดดุลงบประมาณหนี้สินของรัฐเพิ่มมากขึ้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่สำคัญเป็นวิธีการที่ดีในการเป็นเครื่องมือของภาครัฐเพื่อลดหนี้สินของภาครัฐลง จากรายงานของธนาคารโลกระบุว่า ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1991 รัฐวิสาหกิจทั่วโลกมีการแปรรูปประมาณ 6,800 แห่ง จะเป็นในประเทศแถบยุโรปตะวันออกเป็นส่วนใหญ่ ในจำนวนนี้ 2,000 แห่ง ดำเนินการในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่ง 800 แห่ง เป็นการแปรรูปในประเทศแถบลาตินอเมริกาส่วนใหญ่ในชิลีและเม็กซิโก และอีกประมาณ 120 แห่ง ดำเนินการในประเทศแถบเอเชีย

ในระหว่างปี ค.ศ. 1995-1998 การแปรรูปในประเทศยุโรปตะวันตกได้ทำรายได้ให้กับรัฐบาลของประเทศนั้นๆ เป็นจำนวนมากถึง 150 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยประเทศที่ถือ เป็นต้นแบบสำคัญ คือ ประเทศอังกฤษในสมัยรัฐบาล นางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ในช่วงปี ค.ศ. 1984-1993 ได้ขายรัฐวิสาหกิจให้กับภาคเอกชนไปเป็นจำนวนมากกว่า 50 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นกิจการสาธารณูปโภคและคมนาคม เช่น การไฟฟ้า ประปา รถโดยสาร สายการบิน อู่ต่อเรือ สนามบิน โทรคมนาคม รัฐมีรายได้จากการขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมดประมาณ 31 พันล้านปอนด์

จากการประเมินผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วโลกส่วนใหญ่ชี้ได้ว่าช่วยลดภาระทางการเงินของภาครัฐ เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในองค์กร เพิ่มโอกาสในการแข่งขันทำให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่ได้รับบริการที่พอใจมากกว่าเดิม และทำให้ราคาค่าใช้บริการถูกลง

สำหรับเหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ นั้น มีเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน คือ การยกเลิกการผูกขาด โดยเฉพาะการผูกขาดโดยรัฐเนื่องจากในบางกิจการของรัฐได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองรัฐวิสาหกิจจากการแข่งขันโดยให้อำนาจผูกขาด (monopoly power) แก่รัฐวิสาหกิจ แต่ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจยังเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐเป็นผลให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอน

ของกฎหมายต่างๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานต้องผ่านหลายกระบวนการ หลายหน่วยงาน จนทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ²³

2.4.2 ตัวอย่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

2.4.2.1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษเริ่มต้นตั้งแต่รัฐบาลของนางมาการีต แททเชอร์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1979 ซึ่งขณะนั้นอุตสาหกรรมภาครัฐมีมูลค่าคิดเป็น 1 ใน 10 ของผลผลิตรวมของประเทศ และมากกว่า 1 ใน 7 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมด โดยมีการจ้างงานมากกว่า 1,500,000 ราย แต่อยู่ภายใต้การควบคุมและรับผิดชอบจากภาครัฐ กลายเป็นภาระหนักแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อการดำเนินการประสบการขาดทุนรวมกันเป็นจำนวนมากประมาณ 3 ล้านปอนด์ต่อปี ประกอบกับเป็นการดำเนินงานและการให้บริการโดยรวมไม่เป็นที่น่าพอใจ จึงนำไปสู่การขยายฐานความเป็นเจ้าของของกิจการภาครัฐ โดยเสนอขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไป รวมทั้งลูกจ้างภาครัฐของกิจการที่ถูกแปรรูปเพื่อจัดช่องว่างระหว่างเจ้าของกับลูกจ้างออกไป เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีผลประโยชน์ร่วมและมีแรงจูงใจที่จะมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเติบโตและมีความเข้มแข็ง

เพราะฉะนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจถูกผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และจริงจังตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 เป็นต้นไป โดยดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนตามกรอบและแนวความคิด

การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของพรรคอนุรักษนิยม โดยมีนาย Nicholas Ridley เป็นผู้ร่าง โดยวางกลยุทธ์และวิธีการแก้ไขปัญหาวังนี้

- 1) วางแผนนโยบายและสนับสนุนผู้บริหารทุกวิถีทาง เพื่อจะได้บรรลุเป้าหมาย แม้จะต้องมีการปลดคนงาน ปิดโรงงาน ขายกิจการทั้งหมด ชำระสะสางบัญชีและเลิกกิจการไปอย่างไรก็ตามหากผู้บริหารไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายได้ ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร
- 2) กิจการที่ไม่เกิดผลทางเศรษฐกิจ ควรจะต้องพิจารณาต้นทุน ดำเนินการเพื่อจัดประเภทการให้การอุดหนุน โดยมีรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมว่ากิจการนั้นๆ ควรจะดำเนินการต่อไปหรือไม่

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (ม.ป.ป.). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (รายงานสรุปผลการศึกษาลับสมบูรณ). หน้า 12-17.

3) ในเรื่องการควบคุมการลงทุนนั้น ควรควบคุมโดยอาศัย การวางแผน วิสาหกิจ 5 ปี และกำหนดเงื่อนไขว่ารัฐบาลควรจะต้องมีส่วนร่วมในการลงทุนไปตามลำดับ เช่น ปีแรก ลงทุน 100 เปอร์เซ็นต์ ปีที่ 2 รัฐบาลลดสัดส่วนลง 90 เปอร์เซ็นต์ ปีที่ 3 เป็น 75 เปอร์เซ็นต์ ปีที่ 4 เป็น 50 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น ในกรณีรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินจากกระทรวงการคลังนั้น ดอกเบี้ยเป็นไปตาม อัตราตลาดลักษณะการลงทุนต้องควบคุมให้การลงทุนนั้นเป็นไปตามกิจการหลัก (Main live) เท่านั้น

4) การยกเลิกการควบคุมราคาหรือค่าจ้าง แต่เปลี่ยนเป็นการควบคุม ในประเด็นผลตอบแทนจากการลงทุน ทั้งนี้ อาจต้องมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เช่น การขึ้นราคา การขายที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือหยุดดำเนินการ เป็นต้น

5) ต้องมีการกำหนดแนวการจัดการประเภทรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย โดยคำนึง ถึงระดับความมั่นคงต่อประเทศ

กลุ่มที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงสูงสุด ได้แก่ กิจการระบายน้ำ น้ำประปา ไฟฟ้า แก๊ส และบริการสาธารณสุข

กลุ่มที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงระดับรองลงมา ได้แก่ กิจการ รถไฟ ถ่านหิน และกำจัดขยะมูลฝอย

กลุ่มที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงน้อยที่สุด ได้แก่ การขนส่ง สาธารณะ การศึกษา ท่าเรือ โทรศัพท์ การขนส่งทางอากาศ และกิจการบริการโลหะ เป็นต้น

6) การดำเนินการทางนิติบัญญัติ มีเป้าหมายเพื่อการยกเลิกการผูกขาด กิจการภาครัฐ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดให้โอนอำนาจการให้สัมปทานบัตร กิจการถ่านหิน เป็นอำนาจของการถ่านหินแห่งชาติ (National Coral Board) ไปเป็นอำนาจของรัฐมนตรี

(2) ให้เอกชนจัดทำไฟฟ้า ด้วยการขายกระแสไฟและเดินสายไฟฟ้า

(3) ดำเนินการให้มีการแยกกิจการไปรษณีย์ กับกิจการโทรคมนาคม ออกจากกันและระงับการผูกขาดด้านโทรศัพท์โดยรัฐ

ให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีสภาพเป็นองค์กรทางธุรกิจในรูปแบบบริษัท (Private Company) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม Company Act 1985 และดำเนินธุรกิจซึ่งมีสภาพแข่งขันกับองค์กร ทางธุรกิจของเอกชนอยู่แล้ว ขณะนั้นหลายองค์กรโดยมี Cable and Wireless หรือกิจการสื่อสาร โทรคมนาคมเป็นหนึ่งกิจการในจำนวนนั้นด้วย แต่กิจการที่เกิดขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวมักเป็นกิจการ ขนาดเล็ก และไม่มีกระบวนการที่ซับซ้อนโดยเป็นการขายหรือจำหน่ายหุ้น หรือสินทรัพย์ทั้งหมด หรือบางส่วนให้แก่เอกชน ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนและเงื่อนไขของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย บริษัท ว่าด้วยทรัพย์สิน และการซื้อขาย เพราะฉะนั้นในปี 1984 เป็นการขายหุ้นครั้งแรกของ

British Telecommunication (BT) ให้แก่ประชาชนทั่วไป ปรากฏว่ามีประชาชนแสดงความจำนงของซื้อสูงที่สุดในโลก คือ 9 เท่าของจำนวนหุ้นที่เสนอขายได้ และสามารถระดมทุนได้ถึง 4 พันล้านปอนด์

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐสภาผ่านทางคณะกรรมการ (The Committee of Public Accounts) ในการตรวจสอบการตัดสินใจ และการทำงานของรัฐมนตรีแต่ละคน เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา โดยอาศัยกฎหมายหลักคือ Telecom-munications Act แต่ในการขายหุ้นรัฐบาลจะเพิ่มมูลค่าหุ้นที่จะขายเพื่อจูงใจผู้ลงทุนพร้อมกับออกใบอนุญาตให้บริษัทดำเนินการเดียวกัน แข่งขันกัน มีการออกกฎหมายเพื่อให้มีการโอนสินทรัพย์ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาต่างๆ ของบริษัทที่จะทำการแปรรูปให้แก่บริษัทแปรรูป มีการยกเลิกหรือปรับปรุงภาระหนี้สินระหว่างรัฐบาลกับบริษัทที่เกิดขึ้น และมีอยู่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการสาธารณะโลกนั้น มีการออกหุ้นในบริษัทแปรรูปให้รัฐบาลถือไว้ในเบื้องต้นก่อนที่จะโอนขายให้แก่เอกชนตามแผนการแปรรูป เป็นต้น

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัด

เป็นการแปรรูปที่กระทำได้ง่ายและมีกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่ซับซ้อน เช่น การขายหุ้นใน British Aerospace หรือ Cable and Wireless ให้แก่เอกชน ซึ่งทั้งสองบริษัทมีความพร้อมในเชิงพาณิชย์และอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันทางการค้ากับภาคเอกชนได้อยู่แล้ว การแปรรูปจึงไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยถือเป็นธุรกรรมซื้อขายในเชิงธุรกิจพาณิชย์ เช่น กรณีของ (Cable and Wireless) เป็นการขายหุ้นตามที่กำหนดไว้ในใน Telecom – munications Act ขณะเดียวกันรัฐบาลออกใบอนุญาตให้บริษัทดำเนินการโทรศัพท์แข่งขันกับ British Telecom บริษัทโทรคมนาคม ซึ่งทำการแปรรูปเช่นกันด้วย

การแปรรูปบริษัทในกิจการสาธารณูปโภค

บริษัท (Public Corporation) ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษ (Act of parliament Statute) เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค (Public Utilities) รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการของบริษัท ขั้นตอนการแปรรูปซับซ้อนยิ่งกว่าการโอนขายหุ้นในบริษัทจำกัดต้องมีขั้นตอนการเตรียมการและกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายพิเศษ ดังต่อไปนี้

- 1) คัดเลือกบริษัทที่จะทำการแปรรูป
- 2) ตั้งคณะกรรมการศึกษาและแนวทางในการแปรรูป
- 3) รัฐบาลพิจารณา และอนุมัติการแปรรูปบริษัทตามผลการศึกษา รวมทั้ง

มีการออกกฎหมายพิเศษมารองรับ ทั้งนี้เพื่อยกเลิกการผูกขาดและกระตุ้นให้มีการแข่งขันในตลาด

4) การปรับเปลี่ยนทัศนคติการทำงานภายในองค์กร เพื่อเตรียมความพร้อมในการแปรรูป

5) กระบวนการตรากฎหมาย เพื่อปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่จะทำการแปรรูป รวมทั้งการโอนสิทธิ์ของทรัพย์สินให้แก่บริษัทที่แปรรูป (Successor Company)

กฎหมายเพื่อรับรองการแปรรูป

การแปรรูปบริษัทในกิจการสาธารณูปโภค จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อรับรองการดำเนินการตามแผนการแปรรูปดังนี้

1) เพื่อจัดตั้งบริษัทแปรรูป (Successor Company) บริษัทเดียวหรือหลายบริษัทเพื่อการออกหุ้นในบริษัทแปรรูป

2) เพื่อออกหุ้นในบริษัทที่แปรรูป

3) เพื่อการโอนทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาของบริษัทที่จะทำการแปรรูปให้แก่บริษัทแปรรูป

4) เพื่อการโอนย้ายลูกจ้างหรือพนักงานของบริษัท ไปยังบริษัทแปรรูปโดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์เดิม

5) เพื่อการยกเลิกหรือปรับปรุงภาระหนี้สิน ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทที่เกิดขึ้นและมีอยู่ เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคนั้น

การควบคุมของรัฐบาลหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหุ้นทอง (Golden Shares)

หุ้นทอง เป็นหุ้นชนิดพิเศษซึ่งยังคงถืออยู่ในบริษัทแปรรูปโดยรัฐบาล เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและการดำเนินกิจการของบริษัทแปรรูปนั้นๆ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากกิจการของบริษัทแปรรูปนี้มีความสำคัญต่อความมั่นคง หรือยุทธศาสตร์ของประเทศ เช่น British Aerospace หรือ Sea link ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลเพื่อไม่ให้บริษัทแปรรูปต้องถูกเข้าครอบงำกิจการได้โดยง่าย

การใช้สิทธิควบคุมเช่นว่านี้ จะต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับของบริษัทแปรรูปเพื่อให้มีผลผูกพันผู้ถือหุ้นทุกราย แต่การกำหนดสิทธิหุ้นทองเปรียบเสมือนดาบสองคม ด้านหนึ่งรัฐบาลย่อมได้รับความคุ้มครองตามความต้องการ อีกด้านหนึ่งก็จะก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้ถือหุ้นรายอื่นซึ่งต้องการขายหุ้นของตนเมื่อมีผู้เสนอซื้อในราคาที่ดีเพื่อวัตถุประสงค์ในการครอบงำกิจการ แต่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้สิทธิหุ้นทองยับยั้งการซื้อขายหุ้นในกรณีดังกล่าว

หุ้นทองถูกนำมาใช้ในการคงอำนาจของรัฐในการควบคุมกิจการ (Takeovers) และการจำกัดการลงทุนของคนต่างด้าวในกิจการที่แปรรูป กิจการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งนำหลักการหุ้นทองมาใช้บังคับเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้แก่ Cable & Wireless, British Telecom, British Gas, British Airways, British Airport Authority เป็นต้น

โดยหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นปี 1984 (Prospectus) ของ British Telecom-munications Plc กำหนดสิทธิของหุ้นทองไว้ดังนี้

- 1) มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมผู้ถือหุ้น
- 2) มีสิทธิในการเสนอชื่อให้มีการแต่งตั้งกรรมการไม่เกิน 2 คน ซึ่งมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนเป็นมติในเรื่องซึ่งรัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

3) ไม่มีสิทธิในทุนหรือผลกำไรของบริษัท

4) มีมูลค่าในการซื้อคืนในราคาหนึ่งปอนด์

รูปแบบการประมูลราคาเพื่อให้มีการแข่งขันและได้ราคาที่สูงสุด แต่วิธีการนี้ไม่ได้การยอมรับและถูกวิจารณ์ว่าเป็นการกระทำในวงจำกัดสิทธิในทำนองเดียวกันถูกระบุไว้ในหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นของ British Gas Plc เว้นแต่สิทธิในการเสนอชื่อกรรมการ แต่เพิ่มข้อกำหนดว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับในประเด็นสำคัญ เช่น ข้อห้ามมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 15 ของทุนของบริษัทจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้นทองก่อน

หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นปี 1987 ของ บริษัท British Airways Plc กำหนดอัตราส่วนสูงสุดที่คนต่างด้าวจะถือหุ้นของบริษัทได้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการเสียดสิทธิตามการเดินอากาศ ในเส้นทางผ่านฟ้าสากล นอกจากนั้นในกรณีการแปรรูป British Airport Authority การขายสนามบินแห่งใดแห่งหนึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้นทองก่อนด้วย

ปกติการใช้สิทธิในหุ้นทองนั้นจะไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด แต่ในบางกรณีได้มีการกำหนดให้การใช้สิทธิในหุ้นทองสิ้นสุดลงในเวลาที่กำหนด ตัวอย่างเช่น บริษัทจัดจำหน่ายน้ำประปาท้องถิ่น (regional water distribution companies) กำหนดให้สิทธิในหุ้นทองสิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคม 1994 หรือบริษัทจัดจำหน่ายกระแสไฟฟ้าท้องถิ่น (regional electricity distribution companies) กำหนดวันสิ้นสุดเป็นวันที่ 31 มีนาคม 1995

กระแสการเข้าครอบงำกิจการภายหลังการสิ้นสุดเวลาในการใช้สิทธิในหุ้นทองตามตารางต่อไปนี้ แสดงให้เห็นความสำคัญของสิทธิในหุ้นทองชัดเจนยิ่งขึ้น

การกำหนดสิทธิในหุ้นทองโดยไม่จำกัดเวลาจะถูกนำมาใช้ในกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ (national security) หรือประโยชน์ของสาธารณชน (public interest) ขณะที่ในกิจการอื่นๆ การใช้สิทธิในหุ้นทองจะมีกำหนดเวลาแน่นอน (ปกติประมาณ 5 ปี) ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้บริษัทที่แปรรูปสามารถดำเนินกิจการตาม เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องเป็นกังวลกับความเสี่ยงในการถูกเข้าครอบงำกิจการในช่วงเวลาที่สำคัญดังกล่าว

เหตุผลของการมีมาตรการในกำหนดให้มีหุ้นทองในกิจการแปรรูปของบริษัท British Telecommunications และ Cable & Wireless Plc ว่าเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของประชาชน ต่อมาหุ้นทองของ British Telecommunications ได้ถูกยกเลิกเพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมควบกิจการกับ MCI

วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วิธีการซึ่งรัฐบาลอังกฤษนำมาใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบ่งออกเป็นดังนี้

- 1) การกระจายหุ้น (Floatation หรือ Public offering) เป็นการกระจายหุ้นให้แก่ประชาชน ใช้กับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ เช่น British Telecom กิจการประปา Water Companies และกิจการไฟฟ้า Electricity Industry
- 2) การขายทรัพย์สิน (Trade Sale) วิธีการมีหลักการเป็นอย่างเดียวกันกับธุรกรรมซื้อขายทรัพย์สินระหว่างเอกชนกับเอกชน
- 3) การทำข้อเสนอซื้อโดยผู้บริหารเดิม (Management buy out) วิธีการนี้อนุญาตให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจัดตั้งบริษัทแปรรูปขึ้นเพื่อซื้อกิจการที่จะทำการแปรรูปไปดำเนินต่อไป
- 4) การเสนอขายหุ้นให้แก่ผู้ลงทุน โดยเฉพาะเจาะจง (Private Placement) นอกจากวิธีการหลักข้างต้นแล้ว ยังมีการดำเนินการแปรรูปโดยอาศัยวิธีการอื่น เช่น การขายบ้านของการเคหะให้แก่ผู้เช่าหรือผู้อยู่อาศัย การประมูลสิทธิในการเก็บขยะ หรือการให้สิทธิดำเนินกิจการในรูปแบบแฟรนไชส์หรือสัมปทาน เช่น การให้สัมปทานขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟ

ผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและบทบาทของรัฐ

- 1) บริษัทแปรรูปไม่ต้องอยู่ในบังคับของข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ
- 2) บริษัทแปรรูปไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลภายในโดยตรงจากรัฐบาลอีกต่อไป

3) บริษัทแปรรูปสามารถทำการกู้ยืมจากตลาดทุน โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังอีกต่อไป

4) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลกับบริษัทแปรรูปจะเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือกฎหมายควบคุมดูแลธุรกิจที่แปรรูป และเปิดให้แข่งขันได้อย่างเสรี

5) เกิดหน่วยงานกำกับดูแลที่มีสถานภาพเป็นอิสระจากรัฐบาลสามารถให้ความมั่นใจ และส่งเสริมการแข่งขันในตลาดได้ง่ายยิ่งขึ้น

6) รัฐบาลยกเลิกความรับผิดชอบใดๆ ที่บริษัทแปรรูปที่มีอยู่ต่อรัฐในรูปแบบเงินกู้ยืม โดยการแปลงหนี้เป็นทุนในรูปหุ้นกู้ หรือหุ้นกู้แปลงสภาพ

7) รัฐจะโอนทรัพย์สินซึ่งรวมถึงสิทธิและความรับผิดชอบทั้งหลายให้แก่บริษัทแปรรูปตามที่กฎหมายแปรรูปให้อำนาจไว้

8) สำหรับบทบาทของรัฐนั้นควรจัดตั้ง หน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulators) เพื่อกำกับดูแลปริมาณการผลิต และให้บริการเพียงพอแก่ความต้องการของตลาด ส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี กำกับดูแลและควบคุมการกำหนดราคาที่เหมาะสม และกำกับดูแลการให้บริการที่ดีและเหมาะสมแก่ประชาชนผู้บริโภค

บทบาทของรัฐภายหลังการแปรรูป

ภายหลังจากที่ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรัฐไปแล้ว รัฐยังคงต้องมีบทบาทสำคัญต่อกิจการที่ได้แปรรูปไปในประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้ คือ

การกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขัน

เนื่องจากกิจการสาธารณูปโภคที่ทำการแปรรูปเป็นกิจการบริการสาธารณะและมีความสำคัญต่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลการดำเนินการสาธารณูปโภค โดยจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulators) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) กำกับดูแลปริมาณการผลิตและให้บริการให้เพียงพอแก่ความต้องการของตลาด เพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคและส่งผลกระทบต่อราคา

2) ส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี

3) กำกับดูแลและควบคุมการกำหนดราคาที่เหมาะสม (Tariff structure monitoring)

4) กำกับดูแลการให้บริการที่ดีและเหมาะสมแก่ประชาชนผู้บริโภค

การกำกับดูแลดังกล่าวครอบคลุมถึงการออกใบอนุญาต (License) โดยกำหนดให้บริษัทแปรรูปที่ได้รับอนุญาตดำเนินกิจการภายใต้กรอบของกฎหมาย และตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต แต่จะไม่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือก่อให้เกิดการผูกขาดโดยปริยาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง จะไม่มีการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ขณะเดียวกันก็จะเปิดโอกาสอย่างเสรีแก่นักลงทุนที่ความสนใจที่จะลงทุน (easy access) ตัวอย่างที่น่าสนใจในกรณี ได้แก่ การตั้งบริษัทแปรรูปในกิจการไฟฟ้าเทอร์โมล เป็น 2 บริษัท คือ National Power และ Power Gen เพื่อให้ดำเนินการแข่งขันกันเองและจะต้องแข่งขันกับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายอื่นๆ ซึ่งจะได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการในกิจการเดียวกันนี้ด้วย

หน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีในสาขากิจการโทรคมนาคมได้แก่ The Office of Telecommunications Regulation (OFTEL) การกำกับดูแลให้มีการจัดการให้บริการในสหราชอาณาจักรซึ่งการสื่อสารโทรคมนาคมตามสมควรแก่ความต้องการของตลาด รวมถึงและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการฉุกเฉิน (emergency services) บริการโทรศัพท์สาธารณะ (public call box services) บริการรายนามผู้ใช้ (directory information services) บริการสื่อสารภาคพื้นน้ำ (maritime services) และการให้บริการในท้องถิ่นห่างไกล (services in rural areas) การกำกับดูแลเช่นนี้ผู้ให้บริการต้องมีความพร้อมทางการเงินจึงจะให้บริการเช่นนั้นได้²⁴

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของอังกฤษได้มีการเตรียมการอย่างดีมีความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด เอาเปรียบประชาชนและทำลายความมั่นคงของประเทศ จึงต้องมีกฎหมายและกฎเกณฑ์กติกา ควบคุมมิให้มีการผูกขาดโดยเอกชนและมีให้มีการยึดครองกิจการโดยเอกชนรายหนึ่งโดยรัฐบาลอังกฤษยังคงถือหุ้นรายใหญ่ในกิจการสื่อสารรัฐบาลถือหุ้น 49 เปอร์เซ็นต์ พนักงานและผู้บริโภครายย่อยถือครองหุ้นรวมกันมาก 50 เปอร์เซ็นต์²⁵

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานนท์ และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 161-193.

²⁵ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2543). เมฆาชนกการยึดครองกิจการ เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) (ฉบับที่ 13). หน้า 97-99.

2.4.2.2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส

วิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ประมาณช่วงต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ตามความจำเป็นและตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยมีวัตถุประสงค์

ในการให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (l'interet public) เป็นสำคัญ รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (des personnes morales) โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการและมีทรัพย์สินในครอบครองเพื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์
- 2) ประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม (l'activite industrielle ou commerciale)
- 3) เป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคมหาชน (secteur public)

สำหรับการเกิดรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสนั้น เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ประมาณ ค.ศ. 1919 รัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ๆ เช่น ท่าเรืออิสระ และบริษัทร่วมทุนระหว่างภาคมหาชนกับภาคเอกชนในรูปแบบบริษัทน้ำมันแห่งประเทศฝรั่งเศส บริษัท Air France ต่อมาได้โอนวิสาหกิจเอกชนในกิจการต่างๆ มาเป็นของรัฐ คือ กิจการรถไฟ และกิจการผลิตอาวุธสงคราม ต่อมาภายหลังที่ประเทศฝรั่งเศสได้รับอิสระจากการยึดครองของทหารเยอรมันในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการโอนวิสาหกิจเอกชนจำนวนมากมาเป็นของรัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส กิจการประกันภัย กิจการไฟฟ้าและก๊าซ กิจการถ่านหิน เป็นต้น และครั้งสุดท้ายได้โอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยเน้นกิจการอุตสาหกรรมใหญ่ในปี ค.ศ. 1981 เช่น กิจการธนาคาร 39 แห่ง บริษัทการเงิน 2 แห่ง อุตสาหกรรมเคมี การโทรคมนาคม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นได้ 3 วิธีการ คือ การจัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งอาจเป็นรูปองค์การมหาชนหรือบริษัท โดยเน้นเสรีภาพในการแข่งขันและอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ วิธีต่อมาเป็นการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยอาจเปลี่ยนในเชิงรูปแบบ การแยกกิจการหรือรวมกับกิจการอื่น อันเนื่องมาจากดำเนินการโดยรัฐโดยตรง ในรูปของ "regie" และวิธีที่สาม คือ การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ²⁶

²⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 210-217.

ส่วนการแปรรูปกิจการต่างๆ ของรัฐในประเทศฝรั่งเศสนั้น พบว่า มีรากฐานมาจากนโยบายการโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ ทำให้เกิดการขยายตัวของกิจการภาครัฐ จนเกินขอบเขตโดยเฉพาะในกิจการด้านอุตสาหกรรม และเมื่อกิจการดังกล่าวประสบกับการขาดทุนอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมหาศาล ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่กิจการออกมาจากประชาชนอันถือเป็นก้าวแรกของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการของรัฐต่างๆ ของรัฐ แต่ด้วยความจำกัดของงบประมาณ รัฐจึงต้องหาแหล่งเงินทุนใหม่โดยการระดมเงิน ขณะเดียวกันแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบบเสรีของประเทศต่างๆ ได้แสดงให้เห็นถึงการประกอบกิจการของภาคเอกชนมักจะดีกว่าเมื่อเทียบกับผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ และนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษมีส่วนผลักดันให้ประเทศฝรั่งเศส จำต้องปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจ²⁷

ในกรอบแนวคิดทางรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้น คำว่า การแปรรูป (privatization) เป็นคำทั่วไป หมายถึง การโอนกรรมสิทธิ์ในวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของให้เป็นของเอกชน เช่น มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 กำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวจะกระทำได้โดยต้องตราเป็นรัฐบัญญัติเท่านั้น²⁸

แต่บทบัญญัติแห่งมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 มิได้บังคับว่าการดำเนินการที่เป็นการโอนกิจการภาครัฐให้แก่ภาคเอกชนในทุกกรณีจะต้องตัดสินใจโดยรัฐสภา รัฐสภาจำกัดเพียงกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งการบังคับใช้อาจดำเนินการโดย องค์กรหรือหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา 7-11 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 ด้วยเหตุนี้ การแปรรูปของฝรั่งเศสนั้นมี 2 กรณี

กรณีแรก จะต้องรับอนุญาตโดยรัฐบัญญัติของรัฐสภา ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นอยู่โดยตรงเป็นจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งแห่งทุน (มากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์) ซึ่งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ เรียกว่า รัฐวิสาหกิจในลำดับแรก (enterprise de premier rang)

กรณีที่สอง กระทำได้โดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกา การแปรรูปนี้เป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดเป็นกิจการของรัฐ โดยผลแห่งบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 7-11 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 หรือโดยทั่วไปว่ารัฐวิสาหกิจในลำดับที่สอง (enterprise de second rang)²⁹

²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 234-240.

²⁸ พิรุณา ดิงศภัทย์. (ผู้แปล). (2542, มิถุนายน). “กรอบทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์. หน้า 204.

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 248-251.

แต่ทั้ง 2 กรณี ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งของรัฐเป็นการเฉพาะ หรืออาศัยอำนาจตามกฎหมาย

ปัญหาการโอนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจให้แก่บริษัทที่แปรรูปเป็นบริษัทมหาชน
สำหรับการโอนทรัพย์สินส่วนของรัฐวิสาหกิจให้แก่ภาคเอกชนนั้น พบว่าทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจมี 2 ลักษณะ กล่าวคือ ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายมหาชนให้บริการสาธารณะนั้น ห้ามทำการโอน และไม่มีกรรมสิทธิ์โดยอายุความ แต่ไม่ได้ห้ามทำการขายโดยเด็ดขาด เพราะหลักการห้ามโอนนั้นจะใช้บังคับอยู่ตราบเท่าที่ทรัพย์สินนั้นยังคงใช้เพื่อการให้บริการสาธารณะ เว้นแต่ได้มีการเบิกถอนสถานะของทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว ย่อมจะโอนหรือขายทรัพย์สินนั้นได้ส่วนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเอกชน (domaine prive) นั้น จะเป็นทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจได้มาตามกฎหมายเอกชน เช่นการทำสัญญาซื้อ-ขาย หรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สินนั้นตามเงื่อนไขต่างๆ ตามกฎหมายเอกชน

อนึ่ง ทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจได้มาโดยการดำเนินการตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ โดยอาศัยอำนาจเหนือรัฐ เช่น การเวนคืนที่ดิน (expropriation) การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ (nationalisation) เป็นต้น การได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งสองประเภท โดยรัฐวิสาหกิจนั้น อาจเป็นกรณีได้มาโดยมีค่าตอบแทนหรือโดยไม่มีค่าตอบแทนก็ได้ ส่วนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ถือว่าเป็นทรัพย์สินประเภท domaine prive นั้น สามารถทำการโอนได้แต่ต้องได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ (alienable et prescriptible) ยกเว้นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการให้บริการสาธารณะจะทำการโอนไม่ได้จนกว่าจะยกเลิกการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินนั้นเสียก่อน แต่บางกรณีการโอนทรัพย์สิน ได้ห้ามโอนทรัพย์สินโดยไม่มีค่าตอบแทน (a titre gratuit) หรือห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐโอนทรัพย์สินแบบให้เปล่า เพราะฉะนั้นทรัพย์สินประเภท domaine prive จะโอนหรือขายได้ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษ ซึ่งแตกต่างจากการโอนตามกฎหมายเอกชนทั่วไป³⁰

กล่าวโดยตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้บังคับกับทรัพย์สินดังกล่าวด้วย มิฉะนั้นการโอนทรัพย์สินต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจให้แก่ภาคเอกชน เมื่อมีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงประเภทของทรัพย์สินที่จะทำการโอน ตลอดจนปฏิบัติรัฐวิสาหกิจอาจจะถูกคัดค้าน atuit หรือห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐโอนทรัพย์สินแบบให้เปล่า เพราะฉะนั้นทรัพย์สินประเภท domaine prive จะโอนหรือขายได้ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษ

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 318-321.

1) หลักกรรมสิทธิ์

ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนี้

(1) จะต้องมีการประเมินทรัพย์สินโดยผู้เชี่ยวชาญอิสระ โดยใช้วิธีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น ราคาหุ้น มูลค่าทรัพย์สิน กำไรที่จะเกิดขึ้นและการคาดการณ์ในอนาคตของธุรกิจที่จะแปรรูปนั้นด้วย

(2) ห้ามมิให้ทำการแปรรูปในราคาต่ำกว่ามูลค่าที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นอิสระกำหนด (คณะกรรมการแปรรูป)

2) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีผลทำให้ไม่สามารถแปรรูปโดยการโอนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจในราคาต่ำกว่ามูลค่าของรัฐวิสาหกิจนั้น ในราคาต่ำกว่ามูลค่าแก่ผู้ซื้อบางรายโดยเฉพาะจึงขัดต่อหลักความเสมอภาค นอกจากนี้กระบวนการคัดเลือกผู้ถือหุ้นจะต้องโปร่งใสและเคร่งครัดในการแปรรูปโดยเฉพาะการดำเนินการขายหุ้นนอกตลาดหุ้น โดยไม่มีการแข่งขันอาจเป็นการทำให้ผู้ซื้อบางรายมีสิทธิพิเศษมากกว่าผู้ซื้อรายอื่น ซึ่งจะขัดกับหลักความเสมอภาคตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้

3) หลักเอกราชและความมั่นคงแห่งชาติ

การแปรรูปกิจการสาธารณะต้องเคารพหลักเอกราชและความมั่นคงของชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

ในกรณีจำเป็นที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ รัฐอาจกำหนดให้มีหุ้นพิเศษซึ่งหุ้นพิเศษ มีสิทธิพิเศษแก่รัฐ ดังนี้

(1) สิทธิในการถือหุ้นในบริษัทที่แปรรูปไปแล้ว เกิน ได้เกินกว่าสัดส่วนที่ถูกจำกัดไว้ตามกฎหมาย โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจ

(2) สิทธิในการแต่งตั้งผู้แทนของรัฐในคณะกรรมการบริหารหรือในองค์กรที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบระบบบริษัท โดยผู้แทนของรัฐไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติ

(3) อำนาจในการคัดค้านการขายกิจการ หุ้น กำไรประกัน ซึ่งอาจกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของประเทศชาติ³¹

³¹ พิรุณา ดิงศักดิ์ย์. เล่มเดิม. หน้า 213-218.

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของฝรั่งเศสได้คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก โดยมีมาตรการต่างๆ ได้กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน เช่น

- (1) การกำหนดมูลค่าของรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูป
- (2) การโอนหุ้นหรือกิจการแก่กลุ่มบุคคลที่ได้รับการเลือก
- (3) การกักจัดขอบเขตการมีส่วนร่วมของนักลงทุนต่างชาติ หรือการกักจัด
การถือครองหุ้นของต่างชาติ
- (4) การให้สิทธิพิเศษแก่พนักงานลูกจ้างของกิจการที่ทำการแปรรูป³²
ซึ่งมาตราต่างๆ เหล่านี้ เป็นเครื่องมือของรัฐในการที่จะแปรรูป
โดยไม่ขัดแย้งกับหลักกรรมสิทธิ์หลักเสมอภาคและหลักเอกราช และความมั่นคงของประเทศชาติ

การโอนทรัพย์สิน สิทธิและหน้าที่

ผลของการที่ France Telecom ได้เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพานิชยกรรมมาเป็นบริษัทมหาชนจำกัด France Telecom ทุนของบริษัทที่ถูกแบ่งเป็นหุ้นเช่นเดียวกับบริษัทมหาชนทั่วไป และมีสถานะเป็นผู้ประกอบการเช่นเดียวกับผู้ประกอบการทั่วไปนอกจากผลประการแรกแล้วยังมีผลสำคัญต่อบริษัทเอง อีกประการหนึ่งคือ การโอนทรัพย์สิน สิทธิและหน้าที่ๆ รัฐบาลผู้ดูแลในวันที่ 26 กรกฎาคม 1966 ได้กำหนดให้ทรัพย์สิน สิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของนิติบุคคลมหาชน France Telecom โอนไปเป็นของบริษัทมหาชนจำกัด France Telecom โดยผลของกฎหมาย และไม่มีค่าตอบแทน ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 1966 เป็นต้นไป ยกเว้นทรัพย์สิน สิทธิและหน้าที่เกี่ยวข้องและมีความจำเป็นต่อการบริการสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการสำคัญของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ ให้โอนมาเป็นของรัฐ อย่างไรก็ตามรัฐยังมีอำนาจได้แย่งคัดค้านการโอนทรัพย์สินต่างๆ ที่เกี่ยวกับระบบงานเครือข่ายโทรคมนาคมที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีของ France Telecom โดยเฉพาะที่มีความสำคัญต่อความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ

³² สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2542, มิถุนายน). “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม กรณีศึกษาของฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 2. หน้า 219-222.

2.4.2.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น พบว่าเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งมีหลายรัฐวิสาหกิจ แต่ที่สำคัญ คือ กิจการโทรเลขและโทรศัพท์แห่งชาติ และกิจการรถไฟแห่งชาติ โดยมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอก คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ และแนวความคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ซึ่งเน้นกลไกตลาดและการลดบทบาทของรัฐบาลลงให้เหลือน้อยที่สุด (small government) กับปัจจัยภายใน คือ การขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ จนกลายเป็นภาระหลักของรัฐบาลที่ต้องเข้ามาแบกรับภาระทางการเงินเพื่อช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น

สำหรับความหมายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่น ได้ค้นพบว่า คือ การลดความเป็นเจ้าของกิจการ (ownership) ของรัฐ และอำนาจควบคุมกำกับทั้งทางตรงและทางอ้อม (direct or indirect control) ในบรรดาบริษัทสาธารณะ (public corporation) ทั้งหลาย ให้เหลือน้อยลงไปเรื่อยๆ จนกระทั่งหมดไปจนเกิดบริษัทจำกัด (private company) ขึ้นมาแทนบริษัทสาธารณะนั้น โดยบริษัทจำกัดที่เกิดแทนที่บริษัทสาธารณะนั้นจะมีภาคเอกชนเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมด และมีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัทโดยปราศจากการควบคุมโดยรัฐ โดยบริษัทจำกัดดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์

กล่าวโดยสรุป ขอบเขตของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น คือ การขายหุ้นที่รัฐบาลถืออยู่ในบริษัทสาธารณะและลดการควบคุมลงจนกระทั่งบริษัทสาธารณะได้กลายเป็นบริษัทจำกัด ขอบเขตของกระบวนการแปรรูปจึงจะสมบูรณ์

ส่วนการแปรรูปกิจการด้านโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น หลักการสำคัญ

3 ประการ คือ

- 1) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดการบริหารที่เป็นอิสระมากขึ้น
- 2) ต้องให้มีกลไกการแข่งขันเพื่อจัดการผูกขาด
- 3) ต้องลดจำนวนพนักงานลง

ในประเทศญี่ปุ่นการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นอำนาจของสภาไดเอท (รัฐสภา) โดยมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมหรือกระทรวงไปรษณีย์และโทรเลข เป็นองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการแปรรูปในกิจการที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงของตน³³

³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 376-394.

กฎหมายธุรกิจโทรคมนาคม (Telecommunication Business Law)

พระราชบัญญัตินี้ผ่านสภาไดเอทใช้เป็นกฎหมายในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1984 โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มผู้ประกอบการในธุรกิจโทรคมนาคมให้มากขึ้นและเปลี่ยนแปลงการพิจารณาในการออกใบอนุญาตต่างๆ เพื่อการแข่งขันที่มากขึ้น โดยกำหนดให้มีการเปิดธุรกิจโทรคมนาคม 2 ประเภท คือ

- 1) Type-I carriers หมายถึง บรรดาบริษัทต่างๆ ที่ให้บริการโทรคมนาคม โดยการติดตั้ง และมีระบบวงจรโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม
- 2) Type-II carriers หมายความว่า บรรดาบริษัทต่างๆ ที่ไม่มีระบบวงจรโทรคมนาคมเป็นของตนเอง แต่ให้บริการที่แตกต่าง และมีการเพิ่มมูลค่าการให้บริการผู้ประกอบการไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม แต่ต้องยื่นใบรายงานให้ทางกระทรวงทราบ

กฎหมายธุรกิจโทรคมนาคมได้ยกเลิกอำนาจผูกขาดของ NTTPC ในระบบวงจรโทรคมนาคม (ระบบเครือข่ายโทรคมนาคม) ในปี ค.ศ. 1984 ทำให้บรรดาผู้ใช้ระบบเครือข่ายโทรคมนาคมสามารถใช้ได้อย่างเสรีและมีประสิทธิภาพและให้มีมาตรการ

การกำกับควบคุมหุ้มสาย แม้ว่าทางรัฐบาลประสงค์จะให้มีการแข่งขันอย่างเสรี แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องการในระบบเครือข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการสามารถเชื่อมโยงติดต่อกันได้ ดังนั้นในการวางระบบเครือข่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องมาตรฐานทางเทคนิคจากกระทรวง MPT ด้วย

การควบคุมกำกับธุรกิจโทรคมนาคม ประเภท Type-I (Regulation on Type-I Business) คือ การอนุมัติค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการพื้นฐาน ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง MPT เป็นผู้อนุมัติ เนื่องจากธุรกิจประเภท Type-I carrier เป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อประชาชน และความมั่นคงต่อชาติและอำนาจอธิปไตยของประเทศญี่ปุ่น

การควบคุมทุนต่างชาติ กฎหมายธุรกิจโทรคมนาคมจึงระบุว่าบุคคลหรือบริษัทต่อไปนี้จะประกอบธุรกิจโทรคมนาคมในญี่ปุ่นไม่ได้ คือ

- 1) บุคคลที่ไม่มีสัญชาติญี่ปุ่น
- 2) รัฐบาลต่างประเทศหรือผู้แทนรัฐบาลต่างประเทศ

3) บริษัทต่างชาติหรือกลุ่มบริษัทต่างชาติ

4) บริษัทที่มีทุนต่างชาติเกินกว่า 1/3 เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของญี่ปุ่นยอมให้ผู้ถือหุ้น จำนวน 1/3 ออกเสียงคัดค้านมติสำคัญของบริษัท เช่น การเปลี่ยนแปลงหนังสือบริคณห์สนธิ การถอดถอนกรรมการหรือผู้ตรวจสอบบัญชี ซึ่งจะทำให้กลุ่มทุนต่างชาติมีอิทธิพลเหนือการดำเนินงานของบริษัทได้³⁴

การโอนหนี้สินและทรัพย์สินของบรรษัทสาธารณะไปยังบริษัท

การแปรรูปบรรษัทสาธารณะ NTTPC นั้น มีวิธีดำเนินการในขั้นแรก คือ

1) การโอนหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์ คือ การยกเลิกการเป็นบรรษัทสาธารณะ โดยกฎหมาย NTT ส่วนที่เป็นบทบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 4 โดยให้โอนกิจการทั้งหมดของ NTTPC ให้กับบริษัท NTT จำกัด และให้ถือว่าบริษัท NTT จำกัด เป็นผู้ประกอบการโทรคมนาคมประเภท Type-I carrier ตามกฎหมาย NTT ด้วย

2) การโอนหุ้นโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์ โดยรัฐยังคงถือหุ้นไว้ 1/3 ตามกฎหมาย มาตรา 4 ของกฎหมาย NTT ส่วนอีก 2/3 ก็ขายให้กับประชาชนโดยทั่วไป

เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เนื่องจากถือหุ้นไว้ 1/3 รัฐบาลก็ยังคงไว้ซึ่งบทบาทภายหลังแม้มีการแปรรูปไปแล้ว ก็เป็นหลักประกันได้ว่าธุรกิจของชาติยังคงอยู่กับคนในชาติต่อไป³⁵

การกำกับดูแลการแข่งขัน

หน่วยงานในการกำกับดูแล Regulators คือ กระทรวงคมนาคมและกระทรวงพาณิชย์และโทรคมนาคมซึ่งรับผิดชอบดูแลกิจการขนส่งทางรถไฟและกิจการโทรคมนาคมตามลำดับ ในประเทศญี่ปุ่นไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ เช่น ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ แต่ใช้วิธีการกำกับควบคุมผสมผสาน การอนุมัติค่าบริการ การอนุมัติค่าธรรมเนียม โดยต้องได้รับการเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง MPT แล้วแต่กรณี³⁶

³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 401-404.

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 413-417.

³⁶ แหล่งเดิม. หน้า 402 และ 420.

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่น ได้กระทำโดยมีเหตุจูงใจ จะเห็นว่านานาประเทศที่ได้แปรรูปไปก่อนหน้านี้แล้วประสบความสำเร็จในด้านการลดภาระค่าใช้จ่ายของงบประมาณของประเทศ และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการเพิ่มบริการให้กับประชาชน และทำให้ค่าบริการถูกลงประชาชนและประเทศชาติของตนได้รับประโยชน์ จึงดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยความพร้อมที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ดีขึ้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 ประเทศที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าการตัดสินใจเลือกรัฐวิสาหกิจใด เพื่อมาทำการแปรรูปนั้น ส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น ทั้งนี้บางประเทศจะออกกฎหมายเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ และบางประเทศจะออกกฎหมายกลางเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ทุกประเทศต้องจัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทจำกัด (private company) พร้อมกับการจำหน่ายหุ้น หรือทรัพย์สินทั้งหมด หรือบางส่วนให้กับเอกชน ทั้งนี้การโอนหุ้นมักจะกระทำกันใน 2 รูปแบบ หรือการโอนหุ้นผ่านตลาดหลักทรัพย์กับการคัดเลือกกลุ่มผู้รับโอนหุ้นให้แก่พนักงาน และลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจประเทศอังกฤษใช้วิธีการควบคุมรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปแล้วโดยจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลเพื่อทำหน้าที่ ควบคุมการออกใบอนุญาต ควบคุมค่าบริการ ควบคุมปริมาณการผลิต และดูแลการให้บริการแก่ประชาชน และกำหนดให้มีระบบ หุ่นทอง เพื่อควบคุมไม่ให้รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปแล้วเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน ส่วนการแปรรูปของฝรั่งเศสได้กล่าวถึงทรัพย์สินที่ได้มาโดยอำนาจเอกชน เช่น การซื้อขายแลกเปลี่ยนและทรัพย์สินที่ได้มาโดยอำนาจมหาชน เช่น การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ การเวนคืนที่ดิน การโอนทรัพย์สินประเภทนี้จะทำไม่ได้จนกว่าจะมีการดำเนินการยกเลิกการทำประโยชน์ของทรัพย์สินนั้นเสียก่อน เช่น การได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับอนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติ ขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพย์สินและกำหนดระบบหุ้นพิเศษเพื่อให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงการบริหารกิจการที่ได้แปรรูปไปแล้วเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่ไม่ชัดเจนในด้านอำนาจ สิทธิประโยชน์ตกทอดต่างๆ ยกเว้นกำไร ซึ่งบางประเทศกำหนดไว้ชัดเจนให้ตกเป็นของบริษัทที่แปรรูปเพื่อใช้เป็นทุนหรือชำระหนี้ของบริษัทที่แปรรูปนั้นๆ ส่วนผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วทุกประเทศล้วนแต่มีมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้ทุนต่างชาติเข้ามาครอบครองสนับสนุนทุกปี มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันอย่างเสรีในตลาด มีกำไร และราคาให้บริการกับประชาชนถูกลง

บทที่ 3

กฎหมายและวิธีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

3.1 ความเป็นมา

แต่เดิมองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มีสถานะเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 6 ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้นในรูปรัฐวิสาหกิจ โดยใช้กฎหมายเฉพาะ (Specific Law) คือ จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกับหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 6 โดยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ที่บรรดากฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 16 โดยมีสิทธิและหน้าที่แต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินงานกิจการโทรศัพท์ตามพระราชบัญญัติเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาขาโทรคมนาคมและการสื่อสารซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยได้รับโอนทรัพย์สินจากกองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลข และได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลไทย ทศท. ต้องดำเนินงานภายใต้กฎและข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจโดยไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากกำไรสุทธิ แต่จะต้องจัดสรรกำไรสุทธิและนำส่งกระทรวงการคลังและได้รับสิทธิพิเศษเกี่ยวกับการบังคับคดี กล่าวคือ ทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จะนำไปฟ้องร้องไม่ได้ และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ได้กำหนดทุนขององค์การไว้เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐจะจ่ายให้เป็นคราวๆ ไป ตามแต่จะเห็นสมควร¹ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของ ทศท. คือ เพื่อดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกันอันเป็นประโยชน์ต่อกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน นอกจากนี้พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะกำหนดให้ ทศท. มีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการยังให้มีอำนาจในการการจัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้โทรศัพท์ บริการ และความสะอาดต่างๆ

¹ พิพัฒนา โทยอารี. เล่มเดิม. หน้า 15-20.

ของกิจการโทรศัพท์ ตลอดทั้งอำนาจในการควบคุมตรวจสอบและให้อนุญาตตามพระราชบัญญัติ
โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477



ของกิจการโทรศัพท์ ตลอดจนอำนาจในการควบคุมตรวจสอบและให้อนุญาตตามพระราชบัญญัติ โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโทรศัพท์และให้มีสิทธิผูกขาดแต่ผู้เดียว ในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับโทรศัพท์ นั้นหมายถึง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้รับอำนาจผูกขาดในการดำเนินการสื่อสารทางสายโทรศัพท์แต่ผู้เดียวจากกรมไปรษณีย์โทรเลขตามพระราชบัญญัติ โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 จึงทำให้ ทศท. ทำหน้าที่หลัก 2 หน้าที่ในเวลาเดียวกัน คือ

1. หน้าที่ในการให้บริการ (Operator)
2. เป็นผู้วางระเบียบข้อบังคับและกำหนดมาตรฐาน (Regulator)

ดังนั้น ทศท.จึงมีอำนาจมหาชนเหนือผู้ประกอบการอื่นหรือเหนือประชาชนทั่วไป ในการออกระเบียบข้อบังคับที่อาจกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ โดยถือเสมือนว่า ทศท. เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ในภาคมหาชน (authvrite publigue) แต่ทั้งนี้ ทศท. ไม่มีอำนาจในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์²

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้เริ่มดำเนินการแปรรูปมาตั้งแต่ปี 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และจากการที่รัฐบาลมีเป้าหมาย ในการยกระดับให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านโทรคมนาคมในภูมิภาคที่จะสามารถแข่งขันกับนานาประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อเสนอแนวความคิดที่จะวางรากฐานการพัฒนาเทคโนโลยีโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ และคอมพิวเตอร์ ให้กลายเป็นเศรษฐกิจหลักของประเทศไทยในอนาคตตามที่กระทรวงการคลังเสนอ แผนแม่บทฉบับนี้จึงได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งแผนแม่บท ฉบับดังกล่าวได้กำหนดแนวทางและมาตรการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ของแผนแม่บทฯ ที่สำคัญ เช่น การดำเนินการเพื่อเตรียมการแปรสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม การแปรสัญญาความร่วมมืองานและการจัดตั้งองค์กรกลางกำกับดูแล ดังนั้น ทศท. ได้ถูกจัดอยู่ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ต้องเพิ่มบทบาท ให้แก่ภาคเอกชน โดยรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะถือหุ้นน้อยกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541³ โดยอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งในรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ให้มีองค์การอิสระทำหน้าที่จัดสรร คลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด

² สุรพล นิติไกรพจน์. เล่มเดิม. หน้า 180-181.

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 44-45.

ของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม⁴ (ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ฉบับปรับปรุงความคิดเห็นจากประชาชน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 47 ในเรื่องคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม) ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2543 อนุมัติหลักการให้นำกิจการทั้งหมดขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มาตั้งเป็นบริษัทจำกัด และได้มีการกำหนดแผนการเตรียมความพร้อมในการนำองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ พร้อมทั้งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งต่อมาจึงได้ทำการแปรรูปจากองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มาใช้ชื่อว่า บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งทำการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัด โดยบริษัทได้รับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ ส่วนของทุนและพนักงานทั้งหมดจากองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นี้ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งบริษัทได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป โดยบริษัทได้จัดตั้งขึ้นและมีที่อยู่ตามที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เลขที่ 89/2 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย โดยมีพนักงาน ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2545 จำนวน 21,645 คน⁵ และได้ต่อมาได้ทำการจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2548

3.2 การแปรรูปองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

แนวความคิดในการแปรรูปองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) นั้น ได้เริ่มดำเนินการแปรรูปมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้จัดอยู่กิจการทางด้านโทรคมนาคม ซึ่งเดิมมีลักษณะผูกขาดโดยรัฐและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นยังขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันกับธุรกิจเอกชนทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 40.

⁵ รายงานประจำปี 2545 องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, หน้า 99.

รัฐบาลจึงมีแนวความคิดในการแปรรูปกิจการโทรคมนาคม ซึ่งถือเป็นหนึ่งในกิจการที่ดำเนินการในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและได้มีการผลักดันนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลต่อๆ มา ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักในการดำเนินการแปรรูปเพื่อให้เข้าตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในฉบับต่างๆ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา

วัตถุประสงค์ในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลักดังนี้

1) เพื่อดำเนินการเปิดเสรีทางด้านธุรกิจโทรคมนาคม โดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งรัฐได้มีแนวทางและนโยบายในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือ ทศท. ทั้งนี้เพื่อต้องการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีรัฐมีนโยบายต่างๆ ดังนี้

(1) เพื่อลดขนาดกิจการของรัฐซึ่งกิจการของรัฐมักเป็นกิจการใหญ่ มีรูปแบบวิธีการมาก ไม่คล่องตัวที่จะแข่งขันกับกิจการของเอกชน

(2) เพื่อลดภาระของรัฐ ในการที่เข้าไปค้ำจุนกิจการหรือค้ำประกันกิจการของรัฐ เพราะเมื่อแปรรูปเป็นภาคเอกชนแล้ว ภาระดังกล่าวจะหมดไป รวมทั้งรัฐไม่ต้องคอยสนับสนุนด้านการเงินให้เป็นการระลอกต่อไป แต่รัฐยังคงได้รับผลประโยชน์จากกิจการนั้นๆ

(3) เพื่อลดขั้นตอนระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ หรือยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้ามาดำเนินกิจการแข่งขันกับรัฐได้

(4) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพต่อสินค้าและบริการอันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของผลผลิตสู่ประชาชนได้ดีมีคุณภาพและบริการด้วยราคายุติธรรม โดยก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการพัฒนาด้านการผลิต

(5) เพื่อขยายการลงทุนและถ่ายโอนเทคโนโลยีเป็นการเพิ่มเงินลงทุนจากภาคเอกชนโดยวิธีการต่างๆ เพื่อนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับกิจการซึ่งอาจต้องลงทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดหาเงินมาลงทุนได้ จึงให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน

2) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) หรือ (WTO) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิก โดยการเข้าร่วมกับองค์การการค้าโลกนี้ รัฐบาลไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะใช้เป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคและข้อกีดกันทางการค้าต่างๆระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งก็รวมถึงธุรกิจทางการสื่อสารโทรคมนาคม โดยประเทศที่เป็นสมาชิกต้องทำการเปิดให้มีการแข่งขันเสรี ในทางธุรกิจโทรคมนาคม

ของประเทศสมาชิก ดังนั้นจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกจึงต้องปฏิบัติตามภารกิจ และข้อผูกพันตามพันธกรณีที่ให้ไว้แก่องค์การค้าโลก (WTO) และพร้อมกับการแก้ไขข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ขององค์การค้าโลก เพื่อที่จะเปิดการแข่งขันเสรีในธุรกิจ โตรคมนาคม

3) เพื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 5 (25 สิงหาคม พ.ศ. 2541) โดยมีเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในรายงานที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ 5 ที่ว่า “คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการให้รายได้จากการแปรรูป ดังนี้”

(1) สำหรับรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของ ให้นำครึ่งหนึ่งของรายได้ไปใช้ในโครงการเพื่อสังคม และที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งให้นำฝากเพื่อลดภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน

(2) สำหรับบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ ให้จัดสรรส่วนหนึ่งเพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำเข้ากองทุนสวัสดิการลูกจ้าง เงินส่วนที่เหลือให้แบ่งครึ่งเพื่อนำไปใช้ในโครงการเพื่อสังคม และนำฝากเพื่อลดภาระหนี้ของกองทุนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน⁶

3.3 กฎหมายที่ใช้ในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

กฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับการแปรรูปขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยนั้น ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นเอกชนโดยเฉพาะ ดังนั้นการดำเนินการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงได้เริ่มตั้งแต่กฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คือ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535 จากเพิ่มบทบาทให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมที่ต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐ และยังคงเกี่ยวข้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 87 ที่บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คู่แข่งของผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้อง

⁶ แล คิลกวิษรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 68.

ไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีการสาธารณูปโภค (ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ..... ฉบับรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 83 (1) ว่า รัฐต้องดำเนินการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค) กฎหมายควบคุมธุรกิจ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร เกี่ยวกับแรงงาน เกี่ยวกับที่ดิน พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งประมวลรัษฎากรและมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ด้วย ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ดำเนินการแปลงทุนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยโดยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 19 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 19 (1) กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

โดยคณะรัฐมนตรีมีความเห็นชอบให้เปลี่ยนทุนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยไม่ต้องจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดก่อน และให้โอนกิจการ สิทธิ หนี้ สินทรัพย์ ความรับผิดชอบทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไปยังบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เพื่อให้ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) สามารถดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยวางหลักเกณฑ์และแนวทาง ดังนี้

กิจการ ได้แก่ กิจการทางด้านโทรศัพท์และโทรคมนาคมในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักรทั้งหมด ตลอดจนธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องใกล้เคียงกับหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่บริษัท เช่น บริษัท เอซีที โมบายล์ จำกัด ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ร่วมลงทุนกับทศท. รวมทั้งกิจการที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ให้สัมปทานหรือร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่น ดังนั้น จึงให้โอนกิจการทั้งหมดที่องค์การโทรศัพท์ฯ ดำเนินการไปยังบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

สิทธิ คือ อำนาจหรือประโยชน์ที่ได้รับรองและได้รับการคุ้มครอง โดยกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือที่จะมีขึ้นในอนาคต ได้แก่

สิทธิในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

สิทธิตามสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ ที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เทศบาล ที่ธรณีสงฆ์ ฯลฯ รวมทั้งภาระผูกพันตามสัญญาที่ยินยอมให้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ใช้ประโยชน์ที่ดินที่เอกชนกรรมสิทธิ์ให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และ ที่ดินที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองกรรมสิทธิ์

สิทธิตามสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุน รวมทั้งสิทธิที่องค์การ โทรศัพท์ แห่งประเทศไทย (ทศท.) ร่วมลงทุนในบริษัทเอกชน

1) กิจการที่จะโอนไป บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยที่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เพื่อดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการ โทรศัพท์และโทรคมนาคมในราชอาณาจักรและ นอกราชอาณาจักรทั้งหมด ตลอดจนธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องใกล้เคียงกับหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการ โทรศัพท์ เช่น บริษัท เอซีที โมบายล์ จำกัด ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ไทยร่วมลงทุน กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งกิจการที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยให้สัมปทาน หรือร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่น ดังนี้ จึงให้โอนกิจการทั้งหมดที่องค์การ โทรศัพท์ แห่งประเทศไทยดำเนินการไปยังบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

2) สิทธิประโยชน์ ภาระผูกพัน ความรับผิดชอบต่างๆ ที่จะโอนไป บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

เพื่อให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) สามารถดำเนิน กิจการที่ได้รับโอนมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้อย่างต่อเนื่อง ให้โอนสิทธิภาระผูกพัน และประโยชน์อื่นๆ ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีอยู่ หรือได้รับตามพระราชบัญญัติ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 หรือตามกฎหมายอื่น หรือตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ไปยังบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) รวมถึงความรับผิดชอบและคดีต่างๆ ที่ค้างอยู่ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ทั้งกรณีที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีสิทธิเรียกร้อง (เป็นโจทก์) และที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบ (เป็นจำเลย)

3) สิ้นทรัพย์ หนี้สิน และส่วนของทุนที่จะโอนไปบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้โอนสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนของทุนทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ไปยังบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ในราคาตามบัญชี (Book Value) ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท

ข้อมูลสินทรัพย์ หนี้สิน และความรับผิดชอบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 เป็นไปตามรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ทั้งนี้ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ที่จะโอนไปยังบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทอาจมีรายละเอียดที่เปลี่ยนแปลงไปจากข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 เนื่องจากระยะเวลาที่ต่างไป

มาตรา 19 (3) ทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียน สำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

โดยคณะรัฐมนตรีมีเห็นชอบให้กำหนดทุนจดทะเบียน บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ณ วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ให้นำส่วนของทุนจำนวน 6,000 ล้านบาท จากทุนจากรัฐบาล จำนวน 515,708,230 บาท จากส่วนเกินทุนจากการบริจาคจำนวน 5,369,605,565.00 บาท และจากกำไรสะสมจำนวน 114,686,205.00 บาท ตามที่ปรากฏในงบดุล ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 ไปชำระเป็นทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วของบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จำนวน 6,000 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยหุ้นจำนวน 600 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น

2) ให้นำส่วนกำไรสะสมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ณ วันที่จดทะเบียนบริษัทลงบันทึกบัญชีเป็นกำไรสะสมของบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

3) ส่วนของทุนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่เป็นส่วนเกินทุนจากการรับบริจาคที่เหลือจากการนำไปชำระเป็นทุนจดทะเบียนของบริษัท ณ วันจดทะเบียนของบริษัท (ถ้ามี) ส่วนเกินทุนจากหุ้นในบริษัทร่วมลงทุนส่วนเกินทุนจากการให้สัมปทาน รายการกำไร (ขาดทุน) ที่ยังไม่เกิดขึ้นในหลักทรัพย์เพื่อขายและอื่นๆ ให้ลงบันทึกตามรายการเดิม หรือรายการอื่นๆ ทางบัญชี เมื่อได้ข้อสรุปจากผู้ตรวจสอบบัญชีเกี่ยวกับมาตรฐานและความเหมาะสมทางบัญชี ทั้งนี้ภายหลังจากการจดทะเบียนบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และเมื่อได้ข้อสรุปจากผู้ตรวจสอบบัญชีเกี่ยวกับการลงบันทึกบัญชีในส่วนของทุนตามข้อ 3.3 และได้ข้อสรุปจากกลุ่มบริษัทผู้จัดจำหน่าย และรับประกันการจำหน่ายในการประเมินมูลค่าที่แท้จริงของบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

⁷ กระทรวงการคลัง ข (2545, 10 กรกฎาคม). หนังสือด่วนที่สุด ที่ กค 0209.1/12032. หน้า 5-6.

และจำนวนทุนจดทะเบียนที่เหมาะสมก่อนการเสนอขายหุ้นต่อพนักงานประชาชนทั่วไป ให้ดำเนินการกำหนดทุนจดทะเบียนเพิ่มเติมได้โดย

(1) นำส่วนกำไรสะสม (ตามข้อ 3.2) และกำไรสะสมที่เกิดจากการบันทึกบัญชี (ตามข้อ 3.3) ของบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บางส่วน หรือทั้งหมด มาจัดสรรเป็นทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้วเพิ่มเติม (Recapitalization) ทั้งนี้ให้เป็นไปตามดุลพินิจของกระทรวงการคลังและบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

(2) ในการแปลงทุนตามข้อ (1) ให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จ่ายเงินปันผลในรูปของหุ้นสามัญ (Stock Dividend) ให้กับกระทรวงการคลังทั้งหมด สำหรับส่วนทุนที่ไม่ได้แปลงเป็นทุนจดทะเบียนให้คงไว้ในส่วนของกำไรสะสมหรือส่วนเกินทุนอื่นๆ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของการตรวจการคลังและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามคำแนะนำของผู้ตรวจสอบบัญชีและกลุ่มบริษัทผู้จัดจำหน่าย และรับประกันการจำหน่ายขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ในส่วนของสิทธิประโยชน์ที่พนักงานจะได้รับในส่วนที่เป็นหุ้นสามัญของบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) นั้น ภายหลังจากได้ซื้อสรุปในส่วนของโครงสร้างเงินทุนของบริษัท ให้มีการกำหนดจำนวนหุ้นเพิ่มทุนสำหรับเสนอขายพนักงานและประชาชนทั่วไป แต่ทั้งนี้สัดส่วนการถือหุ้นของพนักงานในรูปของหุ้นสามัญของบริษัทดังกล่าวรวมกันแล้ว จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 6.5 ของทุนจดทะเบียนของบริษัท⁸

มาตรา 19 (7) ร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคลหรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใดหรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้น อาจจะจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

⁸ กระทรวงการคลัง ข แหล่งเดิม. หน้า 7-8.

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทที่มีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึง ความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติ หรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการ นโยบายทุนรัฐวิสาหกิจของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญา ที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าว มีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไปจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมาย กำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อมีการตรากฎหมาย ว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการ ของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และในกรณีที่กฎหมาย ดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัท หรือคู่สัญญาดังกล่าวมีค่าของก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับ กรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอม สละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลง โดยชดเชยค่าเสียหายให้ ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้น สิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ได้มีร่างพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 26 ซึ่งมีเนื้อหาสาระครอบคลุม สิทธิต่างๆ ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติโทรเลขและ โทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ตลอดจนกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้น การมีสิทธิพิเศษ หรือการได้รับความคุ้มครอง เสนอคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณา นำเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่ง ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเบื้องต้นว่า ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อคงอำนาจ หน้าที่ สิทธิประโยชน์ต่างๆ อีก เนื่องจากผู้แทน หน่วยงานได้ชี้แจงว่า ในกรณีของการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท

ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ไม่มีการจำกัดอำนาจ หน้าที่ สิทธิ หรือประโยชน์อย่างใด โดยบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ยังคงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย⁹

มาตรา 19 (9) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 กำหนดโดยที่มาตรา 19 (9) ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดตั้งบริษัทฯ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการพิจารณาแปลงสภาพขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งบริษัทขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นไปตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าว คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศรวมทั้งหมด 5 ครั้ง ตั้งแต่ 19 มกราคม 2545 จนถึง 9 กุมภาพันธ์ 2545

ทั้งนี้จากการใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือสำหรับการแปลงทุนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยให้เป็นทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด โดยรัฐยังคงถือหุ้นทั้งหมดอยู่ แล้วจึงจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นี้ จึงช่วยลดขั้นตอนทำให้สามารถแปลงองค์การโทรศัพท์ให้เป็นบริษัทได้รวดเร็ว แล้วจึงดำเนินขั้นตอนของการที่แปรรูปไปเป็นบริษัทของเอกชน (บริษัทจำกัดมหาชน) เพื่อที่จะเสนอขายหุ้นให้สาธารณชน และนำหุ้นจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต่อไป ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจในการแปรรูปและขั้นตอนในการแปลงสภาพจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท มหาชน จำกัด ไว้ดังนี้

องค์กรที่ใช้อำนาจในการแปรรูป ประกอบด้วย

1) คณะรัฐมนตรี

รัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกรัฐวิสาหกิจใดที่จะต้องดำเนินการแปรรูป เพื่อนำเข้าคณะรัฐมนตรีพิจารณาในหลักการ และแนวทางในการนำทุนทั้งหมดหรือบางส่วนของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้พิจารณา

⁹ เรื่องเสรีที่ 388/2545.

ในรายละเอียดตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอมา ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกครั้งก่อนจึงจะมีการจดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัทได้ต่อไป

2) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นคณะกรรมการพิจารณานโยบายเบื้องต้นประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน 15 คน ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ¹⁰

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอมาตาม มาตรา 21

(3) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (2)

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

(5) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

(6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

(7) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย¹¹

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นคณะกรรมการที่จะพิจารณาการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่จะทำการแปรรูป ซึ่งก็หมายความว่า การแปรรูปขององค์การโทรศัพท์ด้วย

¹⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

¹¹ แห่งเดิม. มาตรา 13.

3) คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทประกอบด้วย ปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ผู้แทนพนักงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนและผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นเลขานุการ¹²

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากในการเริ่มกระบวนการแปรรูป เพราะมีหน้าที่เสนอรายละเอียดที่เกี่ยวกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโดยให้ดำเนินการดังนี้

(1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจว่าส่วนใดควรไปอยู่กับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นและส่วนใดที่ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(2) กำหนดพนักงานที่จะไปอยู่กับบริษัทที่จัดตั้งขึ้น

(3) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(4) กำหนดชื่อบริษัท

(5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัทและสอบบัญชีในวาระแรก

(6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

(8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุดเงินรัฐวิสาหกิจในกรณีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (7) และ (8)

(10) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้

¹² พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 16.

ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้น ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนเว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์¹³

3.4 ขั้นตอนในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ในการดำเนินการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางได้วางหลักเกณฑ์ในการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ด้วยดังนี้

3.4.1 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เสนอหลักการและแนวทางแสดงความประสงค์ จะเปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจที่องค์การของรัฐบาลไปเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) หรือบริษัทจำกัด ต่อกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัด

3.4.2 กระทรวงคมนาคมเห็นชอบในหลักการ เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาในรายละเอียด

3.4.3 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เสนอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการของการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ตามรูปแบบของบริษัทจำกัด (มหาชน) ตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอ¹⁴

3.4.4 คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ในหลักการให้เปลี่ยนทุนขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เพื่อดำเนินการในการแปรรูป องค์การโทรศัพท์¹⁵

3.4.5 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน เพื่อจัดให้มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บรรลุตามวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้¹⁶

¹³ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 19.

¹⁴ แหล่งเดิม. มาตรา 13 (1).

¹⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 16 วรรคแรก.

¹⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 19 (9).

ซึ่งในขั้นตอนนี้ได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งในขณะที่ดำเนินการแปรรูปรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ และในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (9) กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทใดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดในประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ตามคำสั่งที่ 1/2545 จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นดังนี้

- 1) กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
- 2) พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่จะโอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท
- 3) ร่างพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดอำนาจหรือสิทธิของรัฐวิสาหกิจที่แปลงทุนเป็นหุ้นตามมาตรา 26 ของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ
- 4) ร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- 5) เรื่องอื่นๆ อันเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งบริษัท ตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมอบหมาย¹⁷

และการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นดังกล่าวทั้ง 5 ประเด็นนั้น คณะกรรมการได้จัดให้มีการประชุมใน 4 ภูมิภาค โดยพิจารณาเลือก 4 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ สงขลา เชียงใหม่ และขอนแก่น เพื่อที่จะได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยทั่วถึงครบทุก 4 ภาค โดยมีรายละเอียดดังนี้

การรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 1 โดยการออกจดหมายเชิญผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในเขตภาคกลาง และเชิญหัวหน้าส่วนต่างๆ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยทั่วประเทศ จำนวน 1,060 ฉบับ มาร่วมประชุมในวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2545 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพฯ จำนวนผู้ลงทะเบียน 257 คน

¹⁷ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543, ข้อ 6.

การรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 2 โดยการออกจดหมายเชิญผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ในเขตภาคใต้ จำนวน 1,379 ฉบับ และประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์ ทั่วประเทศตอนล่าง และประกาศในหนังสือพิมพ์เสียงให้เชิญชวนให้ประชาชนภาคใต้ให้มาร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2545 ณ โรงแรม เจบี หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จำนวน ผู้ลงทะเบียน 405 คน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 3 โดยการออกจดหมายเชิญผู้มีส่วนได้เสีย โดยตรงในเขตภาคเหนือ จำนวน 829 ฉบับ และประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์ ทั่วประเทศเหนือ และประกาศในหนังสือพิมพ์เชียงใหม่ เชิญชวนให้ประชาชนภาคเหนือมาร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2545 ณ โรงแรม โลตัส ปางสวนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนผู้ลงทะเบียน 257 คน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 4 โดยการออกจดหมายเชิญผู้มีส่วนได้เสีย โดยตรงในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 1,508 ฉบับ และประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียง ของกรมประชาสัมพันธ์ทั่วประเทศตะวันออกเฉียงเหนือ เชิญชวนให้ประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มาร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ณ โรงแรม เจริญธานี ปรีณเชส จังหวัดขอนแก่น จำนวนผู้ลงทะเบียน 748 คน

ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้ง 4 ครั้ง คณะกรรมการฯ ได้จัด ให้มีการถ่ายทอดสดผ่านสถานีวิทยุของกรมประชาสัมพันธ์ในแต่ละภูมิภาค และได้เปิดโอกาสให้มีการ เสนอข้อเสนอนะ และคำถามทางโทรศัพท์ โทรสาร จากประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั่วถึง

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 5 ซึ่งรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั่วประเทศ โดยการออกจดหมายเชิญผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จำนวน 3,967 ฉบับ และประกาศ ทางหน้าหนังสือพิมพ์ 5 ฉบับ และได้ประชาสัมพันธ์ทางสื่อวิทยุ 5 สถานี และสื่อโทรทัศน์ 5 สถานี เชิญชวนให้ประชาชนมาร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2545 ณ ศูนย์นิทรรศการ และการประชุมไบเทค กม. 1 ถนนบางนา-ตราด กรุงเทพฯ จำนวนผู้ลงทะเบียนล่วงหน้า 1,912 คน จำนวนผู้ลงทะเบียนหน้างาน 446 คน จำนวนผู้เข้าร่วมประชุม 1,689 คน

คณะกรรมการฯ ได้จัดให้มีการถ่ายทอดสดผ่านสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ตั้งแต่เวลา 9.00-12.00 น. และถ่ายทอดสดผ่านสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยตั้งแต่เวลา 9.00-16.00 น. และได้เปิดโอกาสให้มีการเสนอข้อเสนอนะ ความคิดเห็นและคำถามผ่านทางโทรศัพท์และโทรสาร จากประชาชนที่อยู่ทางบ้านได้ตลอดรายการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย¹⁸

¹⁸ รายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน). (2545). หน้า 1-5 และ 1-6.

ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ในประเด็นที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทั้ง 5 ประเด็นหลัก สรุปได้ดังนี้

ในประเด็นที่ 1 กิจการ สิทธิ นี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่โอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง ผู้แสดงความคิดเห็นได้ตั้งคำถามต่อผู้ชี้แจงในเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการดำเนินกิจการภายหลังการแปลงสภาพสินทรัพย์และความรับผิดชอบ โดยจำแนกเป็นประเด็นย่อยต่างๆ ดังนี้

1) ประเด็นกิจการภายหลังการแปลงสภาพในด้านนโยบายการบริหารงานที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล ผู้แสดงความคิดเห็นบางส่วนเห็นว่าเป็นข้อได้เปรียบของบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ในการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่น ในขณะที่บางส่วนเห็นว่าเป็นการผูกขาดเนื่องจากการมีสิทธิเหนือผู้ประกอบการรายอื่น ในประเด็นนี้ผู้ชี้แจงได้ชี้แจงว่านโยบายแบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ นโยบายเชิงสาขาหรือโทรคมนาคมเป็นนโยบายที่ต้องให้ความสำคัญเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และนโยบายเชิงธุรกิจขององค์กร เป็นนโยบายเพื่อการดำเนินงานตามหลักบริษัทมหาชนทั่วไป อีกทั้งนโยบายยังเป็นการกำหนดเพื่อส่วนรวมเท่านั้น ไม่มีใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ประเด็นนี้ ผู้แสดงความคิดเห็นมีข้อเสนอแนะว่า ภายหลังการแปลงสภาพแล้ว บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ควรมีสิทธิในการดำเนินงานเท่าเทียมกับผู้ประกอบการรายอื่น เพื่อให้เกิดการแข่งขันเสรีอย่างแท้จริง

2) ประเด็นกิจการเรื่องค่าบริการภายหลังการแปลงสภาพ ผู้ชี้แจงได้ชี้แจงว่าการปรับลดอัตราค่าบริการภายหลังการแปลงสภาพ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนโดยนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และเมื่อมีการเปิดเสรีแล้ว การกำหนดกรอบอัตราค่าบริการจะเป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. ที่จะพิจารณาตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ โดย กทช. จะควบคุมดูแลอัตราค่าบริการให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

3) ประเด็นกิจการที่เป็นบริการสาธารณะที่ไม่คุ้มทุนของ ทศท. เมื่อแปลงสภาพแล้ว ยังจะคงดำเนินการต่อเนื่องหรือไม่ ผู้ชี้แจงได้ชี้แจงว่า เมื่อ ทศท. แปลงสภาพไปเป็นบริษัทเอกชนโดยรัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 ประชาชนจะยังคงได้รับบริการสาธารณะต่อไปโดยเป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. ภายใต้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 17 และมาตรา 25 และ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 มาตรา 52 ในขณะเดียวกัน หากเป็นการบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดหนี้ ก็มีกองทุนฯ ที่จัดตั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะ

4) ประเด็นของสินทรัพย์จะโอนเป็นของใคร โดยเฉพาะสินทรัพย์จากสัญญา ร่วมกัน ผู้ชี้แจงได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของ ทศท. ได้มีมติให้โอนไป ทั้งกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ทั้งหมดของทศท. ไปยัง บมจ. ทศท คอร์ปอเรชั่น รวมทั้งสินทรัพย์จากสัญญาร่วมกันด้วย แต่ทั้งนี้ต้องได้รับการอนุมัติจาก ครม. ก่อน

ในประเด็นที่ 2 พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่จะโอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท ผู้แสดงความคิดเห็นได้ตั้งคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน ซึ่งผู้ชี้แจงได้ชี้แจงว่า ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 พนักงาน ทศท. จะโอนไป เป็นพนักงานบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ทั้งหมด โดยยังคงนับอายุงานต่อเนื่อง การแปลงสภาพ ทศท. ไม่ถือเป็นการเลิกจ้างแต่อย่างใด อีกทั้งสิทธิต่างๆ รวมถึงสวัสดิการ วันหยุด วันลา ที่เคยได้รับก็จะไม่น้อยไปกว่าเดิม และตามแผนแม่บทได้ระบุว่า จะไม่มีการเลิกจ้างภายใน ระยะเวลา 3 ปีข้างหน้า หากไม่มีการทำผิดระเบียบบริษัท กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งพนักงานทุกคนจะได้รับการคุ้มครองตราบที่รัฐยังถือหุ้้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 นอกจากนี้ พนักงานยังถือครองหุ้นอยู่ ในประเด็นนี้มีผู้แสดงความคิดเห็นได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรกำหนด กรอบอัตราพนักงานในระยะเวลา 5 ปีข้างหน้าให้ชัดเจน และเมื่อเป็นบริษัทแล้ว ควรให้พนักงาน มีโอกาสเลือกงานที่ตัวเองถนัด

ประเด็นที่ 3 ร่างพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดอำนาจหรือสิทธิของรัฐวิสาหกิจ ที่แปลงทุนเป็นหุ้นตามมาตรา 26 ของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ มีผู้ให้ข้อเสนอแนะสนับสนุน ว่าไม่ควรมีร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อบังคับใช้ เนื่องจากจะเป็นกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับพ.ร.บ. การประกอบ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 79 และมาตรา 80 และพ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 มาตรา 80

ประเด็นที่ 4 ร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบรัฐวิสาหกิจในกรณี มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด มีผู้แสดงความคิดเห็นตั้งคำถามถึงกำหนดเวลาขุบเลิก ทศท. ซึ่งผู้ชี้แจงได้ชี้แจงว่า เมื่อมีการจดทะเบียนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การ ทรศัพทแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในประเด็นนี้ มีผู้ให้ข้อเสนอแนะสนับสนุนว่า ควรร่างพระราชกฤษฎีกา เพื่อรองรับการแปลงสภาพขององค์การ ทรศัพทแห่งประเทศไทยและ การแข่งขันเสรีที่แท้จริง

ประเด็นที่ 5 เรื่องอื่นๆ อันเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการ เตรียมการจัดตั้งบริษัทมอบหมาย เป็นประเด็นที่เปิดกว้างสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งผู้แสดงความคิดเห็นได้ตั้งคำถาม แสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

กับผลกระทบของการแปลงสภาพต่อประชาชน การถือครองหุ้นโดยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การแปรสัญญาร่วมการทำงานและการให้บริการของ ทศท. มากที่สุด

ประเด็นผลกระทบของการแปลงสภาพต่อประชาชน ผู้ชี้แจงได้ชี้แจงว่า ประชาชนจะได้รับประโยชน์ 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นผลประโยชน์โดยรวม คือ เมื่อบริษัทเข้าตลาดหลักทรัพย์ จะเกิดศักยภาพในการแข่งขันในระยะยาว ช่วยพัฒนาตลาดทุน เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการลดภาระหนี้ให้กับภาครัฐ เพื่อรัฐจะได้ใช้งบประมาณที่มีอยู่จำกัดไปพัฒนาด้านอื่นๆ ของประเทศ เช่น การศึกษาและสาธารณสุข อีกส่วนหนึ่ง คือ ส่วนที่ได้กับประชาชนรายบุคคล คือ สิทธิในการเข้าร่วมเป็นเจ้าของบริษัท โดยการถือครองหุ้นซึ่งสามารถตรวจสอบการให้บริการและความเป็นธรรมได้ อีกทั้งเมื่อการแข่งขันมากขึ้น ผู้ประกอบการก็จะพัฒนาการบริการให้ดีขึ้น ประชาชนจะมีทางเลือกในการใช้บริการได้มากขึ้น ในประเด็นนี้มีผู้ให้ข้อเสนอแนะว่า เมื่อแปลงสภาพแล้ว บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ควรหาวิธีที่จะให้บริการประชาชนได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งในเมืองและชนบทห่างไกล

ประเด็นการถือครองหุ้นโดยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ผู้ชี้แจงได้ชี้แจงว่า หากบุคคลกลุ่มหนึ่งถือหุ้นมากเกินไปร้อยละ 5 มีกฎหมายของ กตด. เรื่องการรายงานการได้มาหรือจำหน่ายหลักทรัพย์กำหนดอยู่แล้วที่ต้องโปร่งใส การซื้อหุ้นต้องเป็นไปตามกลไกตลาด หากกลุ่มใดถือหุ้นข้างมากเข้ามาบริหาร หากบริหารไม่ดีราคาหุ้นตก ก็จะมีผู้มาซื้อหุ้นไป ไม่สามารถผูกขาดได้ อีกทั้งยังมีกทช. คอยกำกับดูแลจากภายนอกองค์กรไม่ให้มีการผูกขาดธุรกิจและการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ประชาชนและสื่อมวลชนยังเป็นผู้กำกับดูแลได้อีกทางหนึ่งด้วย

ประเด็นการแปรสัญญาร่วมการทำงาน ผู้ชี้แจงได้ชี้แจงว่า การแปลงสภาพองค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทยตามพ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และการแปรสัญญาร่วมการทำงานเป็นคนละประเด็นกัน การแปรสัญญาเป็นขั้นตอนหนึ่งของการเปิดเสรีโทรคมนาคม เพื่อให้ ทศท. ซึ่งจะแปลงสภาพเป็นบริษัทและบริษัทเอกชน สามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมและเสมอภาคกับผู้ประกอบการรายอื่น¹⁹

3.4.6 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท รายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา 19 ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา²⁰

¹⁹ รายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพองค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน). (2545). หน้า 3-1-3.

²⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 21 วรรคแรก.

3.4.7 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ อาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท²¹

3.4.8 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นแล้ว ให้นายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจดทะเบียนบริษัทที่แปลงสภาพตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง เป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นไว้ทั้งหมด²² ทั้งนี้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 โดยให้นำส่วนของทุนจำนวน 6,000 ล้านบาท จากทุนจากรัฐบาลจำนวน 515.71 ล้านบาท จากส่วนเกินทุนจากการรับบริจาค จำนวน 5,369.60 ล้านบาท และจากกำไรสะสมจำนวน 114.69 ล้านบาท ตามที่ปรากฏในงบดุลของทศท. ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544 มาชำระเป็นทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วของบริษัท จำนวน 6,000 ล้านบาท²³

²¹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 21 วรรคสอง.

²² แหล่งเดิม. มาตรา 22 วรรคหนึ่ง และ วรรคสาม.

²³ รายงานประจำปี 2545 บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน). หน้า 136.

งบดุล
ณ วันที่ 30 กันยายน 2544
สินทรัพย์

สินทรัพย์หมุนเวียน	บาท
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	17,827,001,975
ลูกหนี้การค้า-สุทธิ	
ลูกหนี้การค้า	4,036,201,296
ลูกหนี้การค้าจากการร่วมลงทุน	2,929,741,122
ลูกหนี้ส่วนแบ่งจากการร่วมลงทุน	231,167,806
พัสดुकงเหลือ – สุทธิ	4,930,921,380
รายได้ค้างรับ	5,289,421,534
เงินจ่ายล่วงหน้าค่าซื้ออุปกรณ์	1,062,300,125
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	2,390,920,021
รวมสินทรัพย์หมุนเวียน	38,697,675,259
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	
เงินให้พนักงานกู้ยืม	2,103,579,061
เงินลงทุน	4,080,510,993
ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์-สุทธิ	208,780,927,839
สินทรัพย์ไม่มีตัวตน	375,336,618
สินทรัพย์อื่น	18,965,600,276
รวมสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	234,305,954,787
รวมสินทรัพย์	273,003,630,046

งบดุล (ต่อ)
ณ วันที่ 30 กันยายน 2544
หนี้สินและส่วนของทุน

หนี้สินหมุนเวียน	บาท
เจ้าหนี้การค้า	2,243,537,733
เจ้าหนี้ส่วนแบ่งจากการร่วมลงทุน	10,305,370,479
เจ้าหนี้อื่น	1,068,283,328
หนี้สินระยะยาวที่ถึงกำหนดชำระคืนภายใน 1 ปี	4,129,086,829
ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	6,771,040,214
หนี้สินหมุนเวียนอื่น	1,397,919,679
รวมหนี้สินหมุนเวียน	25,915,238,262
หนี้สินไม่หมุนเวียน	
เงินประกันการใช้โทรศัพท์	16,976,071,144
รายได้รอการรับรู้	3,867,966,239
หนี้สินระยะยาว- เงินกู้ต่างประเทศ	33,577,159,405
เงินกองทุนสวัสดิการสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงาน ทศท.	2,712,820,263
รวมหนี้สินไม่หมุนเวียน	57,134,017,101
รวมหนี้สิน	83,049,255,363
ส่วนของทุน	
ทุนจากรัฐบาล	515,708,230
ส่วนเกินทุนจากการรับบริจาค	5,369,605,565
ส่วนเกินทุนจากหุ้นในบริษัทร่วมลงทุน	875,730,000
ส่วนเกินทุนจากการให้สัมปทาน	125,943,221,667
กำไรสะสม	
ส่วนที่จัดสรรแล้ว	1,518,110,793
ส่วนที่ยังไม่ได้จัดสรร	58,680,061,426
รายการกำไร (ขาดทุน) ที่ยังไม่เกิดขึ้นในหลักทรัพย์เพื่อขาย	(2,953,062,998)
รวมส่วนของทุน	189,954,374,683
รวมหนี้สินและส่วนของทุน	273,003,630,046

3.4.9 ในวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้บรรดากิจการ สิทธิ นี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ตามที่คณะรัฐมนตรี อนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)²⁴

ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้แปลงสภาพและจดทะเบียนจัดตั้ง เป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน): บมจ. ทศท หรือ TOT Corporation Public Company Limited เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยเปลี่ยนทุนของทศท. เป็นหุ้น และให้อิโณกิจการ สิทธิ นี้ สินทรัพย์ ความรับผิดชอบทั้งหมด ของทศท. ไปยัง บมจ. ทศท เพื่อให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยมีทุน จดทะเบียนเริ่มแรก 6,000.00 ล้านบาท ประกอบด้วยหุ้นจำนวน 600 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาท ต่อหุ้น²⁵

3.4.10 บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทยทุกประการ เพราะไม่มีการออก พระราชกฤษฎีกา กำหนด อำนาจ สิทธิประโยชน์ ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด²⁶

3.4.11 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จึงถือว่ากฎหมาย จัดตั้งองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น²⁷

การยกเลิกกฎหมายได้กำหนดไว้สองขั้นตอน คือ

- 1) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- 2) ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาในการยกเลิกกฎหมาย ซึ่งกฎหมาย จัดตั้งจะถูกยกเลิกตามเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้อำนาจการได้รับยกเว้นสิทธิพิเศษได้รับการคุ้มครอง ตามมาตรา 26 ยังมีผลใช้บังคับต่อไปโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ เพราะไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนด อำนาจ สิทธิประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง²⁸

²⁴ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 24 วรรคหนึ่ง.

²⁵ รายงานประจำปี 2545 บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด มหาชน. หน้า 90.

²⁶ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 26 วรรคหนึ่ง.

²⁷ แห่งเดิม. มาตรา 28 วรรคหนึ่ง.

²⁸ แห่งเดิม. มาตรา 28 วรรคสอง .

3.4.12 ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้อินหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนพึงจะถือมาบังคับใช้ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้น เป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น²⁹

ในระหว่าง บมจ. ทศท หาข้อมูลเกี่ยวกับการลงบันทึกบัญชีในส่วนของทุนและได้ข้อสรุปในการประเมินมูลค่าของบมจ. ทศท และจำนวนทุนจดทะเบียนที่เหมาะสมก่อนการเสนอขายหุ้นต่อพนักงานและประชาชนทั่วไปแล้ว ให้ บมจ. นำกำไรสะสมบางส่วนหรือทั้งหมดมาจัดสรรเป็นทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้วเพิ่มเติม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามดุลยพินิจของกระทรวงการคลัง และบมจ. ทศท โดยให้บมจ. ทศท จ่ายเงินปันผลในรูปของหุ้นสามัญให้กับกระทรวงการคลังทั้งหมด

ในส่วนของโครงสร้างการบริหารคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำกับดูแลในด้านนโยบายของบมจ. ทศท ที่จัดตั้งขึ้น จนกว่าพระราชบัญญัติบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติจะมีผลบังคับใช้ ส่วนสิทธิประโยชน์ของพนักงาน ทศท. นั้น พนักงานทั้งหมดได้อินไปเป็นพนักงานของบมจ. ทศท โดยได้รับสิทธิประโยชน์ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่เดิม รวมทั้งให้นับอายุงานต่อเนื่องด้วย ตลอดจนพนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่ ณ วันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จะได้รับจัดสรรหุ้นจำนวนหนึ่งในราคาพิเศษ³⁰

3.5 สัญญาร่วมการทำงานและการลงทุน

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลและให้บริการด้านโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งในระยะหลังมีขีดจำกัดในด้านเงินลงทุนและบุคลากร จึงไม่อาจขยายการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ให้เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชนได้เท่าที่ควร ดังนั้นพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 9 (6) ซึ่งบัญญัติให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน จึงเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการดำเนินกิจการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตภูมิภาคและส่วนกลางเพื่อแก้ไขสภาพความขาดแคลนบริการโทรคมนาคมก็คือ สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนในรูปแบบของ BTO ตัวอย่างในที่นี้ได้แก่ การให้สัมปทานโทรศัพท์พื้นฐาน 2.6 ล้านเลขหมาย ในเขตกรุงเทพและปริมณฑลแก่บริษัท

²⁹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 23.

³⁰ รายงานประจำปี 2545 บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), หน้า 90.

ซี.พี.เทลคอมมิวนิเคชั่นจำกัด ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือเรียกโดยย่อว่า TA และบริษัท ไทยเทเลโฟน เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทีที แอนด์ ที จำกัด (มหาชน) หรือเรียกโดยย่อว่า TT&T เป็นผู้ติดตั้งหมายเลขโทรศัพท์ 1.5 ล้านเลขหมายในเขตภูมิภาค ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี มีนายบุญลพ ประจวบเหมาะ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้สั่งให้ทบทวนร่างสัญญาใหม่ทั้งหมดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยนายกรัฐมนตรีอานันท์ได้ร่วมเป็นผู้นำในการเจรจากับกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ด้วยประเด็นหลักของการเจรจา คือ เน้นไม่ให้เกิดการผูกขาดในเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการใช้คู่สายขององค์การโทรศัพท์ ในที่สุดรัฐบาลยินยอมให้สัมปทานการติดตั้งโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมายในเขตกรุงเทพและปริมณฑลแก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ (บริษัทเทเลคอมเอเชีย-TA) มีการลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2534 เป็นระยะเวลา 25 ปี เริ่มจาก 29 ตุลาคม 2535 ถึง 29 ตุลาคม 2560 แต่สัมปทานการติดตั้งโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในภูมิภาค รัฐบาลเปิดให้ประมูลในภายหลังโดยกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ระบุไว้ในสัญญาว่าสละสิทธิ์เข้าร่วมประมูล

อีก 1 ปีต่อมา องค์การโทรศัพท์ได้ทำสัญญาให้บริษัทไทยเทเลโฟน แอนด์ คอมมิวนิเคชั่น (TT&T) เป็นผู้ดำเนินการติดตั้งโทรศัพท์ในส่วนภูมิภาค 1 ล้านเลขหมาย ระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2535 เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2535 ถึง 25 ตุลาคม 2561

ในปี 2538 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม ให้ขยายเลขหมายโทรศัพท์ทั้งในเขตนครหลวงและภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีก 1 ล้าน 9 แสนเลขหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ให้มีจำนวน 10 เลขหมาย ต่อประชากร 100 คน ดังนั้นจึงมอบหมายให้องค์การโทรศัพท์เป็นผู้ดำเนินการติดตั้งเองทั้งในนครหลวงและภูมิภาคจำนวน 8 แสนเลขหมาย และให้บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ติดตั้งในนครหลวงเพิ่มจากเดิมอีก 6 แสนเลขหมาย รวมเป็น 2.6 ล้านเลขหมาย ส่วนที่เหลืออีก 5 แสนเลขหมาย ได้ให้บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ติดตั้งในภูมิภาค รวมเป็น 1.5 ล้านเลขหมาย

เนื่องจากเนื้อหาของสัญญาขยายบริการโทรศัพท์ที่องค์การโทรศัพท์ได้ทำกับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) มีความคล้ายคลึงกัน ดังนั้น จึงขออธิบายรายละเอียดไปพร้อมๆ กัน ดังต่อไปนี้คือ

ลักษณะสัญญาเป็นแบบ BTO บริษัทต้องส่งมอบอุปกรณ์ในระบบที่ติดตั้งแล้วเสร็จในแต่ละส่วนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ทศท. ทันที รวมถึงที่ดิน และอาคารที่ซื้อหรือสร้างขึ้นสำหรับการติดตั้งอุปกรณ์ในระบบตามสัญญานี้ โดยบริษัทมีสิทธิครอบครองและได้ผลประโยชน์จากอุปกรณ์ในระบบ ที่ดิน อาคาร และทรัพย์สินอื่นๆ ไปจนครบสัญญา

การขยายบริการโทรศัพท์ในจำนวน 2.6 ล้านเลขหมายในเขตนครหลวงมีข้อกำหนดให้บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะจำนวน 2 หมื่นเลขหมายให้แล้วเสร็จ และเปิดให้บริการภายใน 3 ปี นับจากวันที่ 15 มกราคม 2540 ส่วนบริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) ต้องติดตั้งจำนวน 1 หมื่นห้าพันเลขหมายภายใน 960 วัน นับจากลงนามในข้อตกลง ทั้ง 2 บริษัทต้องจัดสรรเลขหมายโทรศัพท์สาธารณะจำนวนร้อยละ 10 ของจำนวนโทรศัพท์สาธารณะที่ต้องติดตั้งตามข้อตกลงนี้ไปยังจุดที่ ทศท. กำหนด อุปกรณ์ในระบบที่ใช้กับโทรศัพท์สาธารณะจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของทศท.ทันที ยกเว้นเครื่องและตู้โทรศัพท์ บริษัทจะโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของทศท. ในสภาพที่ใช้งานได้ดีเมื่อสัญญาสิ้นสุด แต่ระยะเวลาสัญญานี้ทั้งตัวเครื่องและตู้โทรศัพท์ต้องอยู่ในสภาพดีใช้งานได้ตลอดเวลา และไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ทศท. กำหนด หากชำรุดต้องهامาเปลี่ยนโดยบริษัทออกค่าใช้จ่ายเอง

บริษัทเป็นผู้ลงทุนจัดหา ติดตั้ง ควบคุม บำรุงรักษาอุปกรณ์ในระบบและส่งมอบให้ครบถ้วนภายในวันที่ 30 กันยายน 2539 ทั้งบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) สามารถดำเนินการติดตั้ง แล้วทยอยส่งมอบให้ ทศท.ในแต่ละงวดเร็วกว่าเป้าหมาย

ผู้ใช้โทรศัพท์ที่ติดตั้งตามสัญญานี้ จะเสียค่าบริการในอัตราเดียวกันกับผู้ใช้โครงข่ายขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) แต่บริษัทอาจเสนอให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ร่วมกันพิจารณาปรับค่าบริการและค่าเช่าได้ตามสมควร โครงการขยายโทรศัพท์ทั้ง 2 โครงการนับว่ามีเทคโนโลยีที่ทันสมัย อุปกรณ์ของชุมสายและเครือข่ายสื่อสารเป็นระบบดิจิทัลซึ่งแตกต่างจากระบบโทรศัพท์ปัจจุบัน เพราะสามารถพัฒนาโครงข่ายให้บริการเสริมต่างๆ นอกเหนือจากการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานธรรมดา บริการเสริมที่ว่ามี ได้แก่ ผู้ที่ติดตั้งหมายเลขโทรศัพท์จากโครงการนี้สามารถซื้อหาโทรศัพท์มาใช้เครื่องหนึ่งๆที่เรียกว่า โทรศัพท์พีซีที (Personal Communication Telephone: PCT) ซึ่งใช้หมายเลขเดียวกันกับโทรศัพท์ที่บ้านหรือสำนักงานสามารถพกพาออกนอกสถานที่ได้ บริการอื่นๆ เช่น รับสายเรียกซ้อน บริการสื่อสารร่วมระบบดิจิทัล (ISDN) ที่สื่อสารได้ทั้งภาพ เสียง และข้อมูล มี ISDN เพียง 1 คู่สาย สามารถต่อโทรศัพท์ใช้ในสำนักงานได้อีก 8 เครื่อง ผู้ใช้สามารถใช้อุปกรณ์สื่อสาร 2 เครื่อง ในเวลาเดียวกันโดยไม่รบกวนกัน เป็นต้น

นอกจากนี้ก็มีข้อกำหนดให้ผู้รับสัมปทานติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะด้วย ดังนั้นจึงมีข้อตกลงการแบ่งรายได้ค่าบริการระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) กับ บริษัทหลายขั้นตอน โดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นผู้เก็บเงินค่าใช้โทรศัพท์ทั้งหมดจากผู้เช่าเลขหมายของทั้ง 2 โครงการ แล้วค่อยโอนส่วนแบ่งให้บริษัท ส่วนรายได้จากโทรศัพท์สาธารณะ บริษัทเป็นผู้จัดเก็บแล้วรวบรวมให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จากนั้นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จะแบ่งรายได้ค่าใช้จ่ายบริการโทรศัพท์สาธารณะให้ ดังนี้

1. รายได้ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้รับจริงจากโทรศัพท์พื้นฐานก่อนหักค่าใช้จ่าย (หลังจากการหักภาษีมูลค่าเพิ่มออกแล้ว)

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) แบ่งให้ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) 84% สำหรับโครงข่าย 2 ล้านเลขหมาย และ 79% สำหรับโครงข่าย 6 แสนเลขหมาย แบ่งให้บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) 56.9% สำหรับโครงข่าย 1 ล้านเลขหมาย และ 55.5% สำหรับโครงข่าย 5 แสนเลขหมาย กรณีบริษัทมีกำไรส่วนเกินหลังจากหักภาษีเงินได้ร้อยละ 16 -20 ทั้งบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ต้องแบ่งให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) 30% ถ้ากำไรส่วนที่เกินจากร้อยละ 20 ต้องแบ่งให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) 60%

2. รายได้ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้รับจริงจากค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานใช้นอกสถานที่ (PCT) หลังจากหักภาษีมูลค่าเพิ่ม องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) แบ่งให้ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) 82% กรณีมีกำไรส่วนเกินให้บริษัทแบ่งให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) โดยใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับในข้อ 1.

3. รายได้จากโทรศัพท์สาธารณะ บริษัทเป็นผู้จัดเก็บเงินค่าใช้บริการโทรศัพท์สาธารณะรวบรวมให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) แล้ว ทศท. จะแบ่งรายได้ค่าบริการโทรศัพท์ให้บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) 76.5% (หลังจากหักภาษีมูลค่าเพิ่ม) ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับการแบ่งรายได้จากโทรศัพท์สาธารณะทางไกลไปประเทศเพื่อนบ้าน และโทรผ่านการสื่อสารแห่งประเทศไทย ทศท. ได้รับจากการสื่อสารนาทีละ 6 บาท แล้ว ทศท. แบ่งให้บริษัท หลังจากแบ่งแล้ว ถ้าบริษัทยังมีกำไรส่วนเกินให้บริษัทแบ่งรายได้แก่ ทศท. (โดยใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับข้อ 1.)³¹

³¹ พรายพล คุ้มทรัพย์ และสมัย โกรธินทาคม. (ม.ป.ป.). สัมปทานในกิจการสาธารณูปโภค. หน้า 54-60.

กล่าวโดยสรุปว่า ส่วนแบ่งรายได้ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แบ่งให้กับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) จะมีอัตราการแบ่งที่ไม่เท่ากัน ก็เนื่องด้วยต้นทุนในการดำเนินการก่อสร้างมีความยากกว่ากัน ประเด็นดังนี้มีได้เป็นปัญหา แต่เมื่อองค์การ โทรศัพท์ได้แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ปัญหาในประเด็นส่วนแบ่งรายได้ เป็นปัญหาถกเถียงกันอย่างมาก ซึ่งผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ในบทต่อไป สัญญาที่องค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทยหรือ ทศท. ทำไว้กับบริษัททั้ง 2 ดังกล่าวนั้น เป็นสัญญาทางปกครองซึ่งหมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำแทนรัฐและ ที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค³² เป็นสัญญาที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีอำนาจเหนือเอกชนที่เป็นคู่สัญญา แต่สัญญาทางปกครอง ไม่ยึดหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาอย่างเคร่งครัด เหมือนกับสัญญาทางแพ่งที่ยึดว่า สัญญาต้องได้รับการปฏิบัติตามสัญญา จะผิดสัญญาไม่ได้ หรือจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยที่คู่สัญญาไม่ยินยอม ไม่ได้ แต่สัญญาทางปกครองก็ยึดหลักเช่นเดียวกันเพียงแต่ “ถ้าข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปฝ่ายปกครอง สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาได้” หรือเอกชนก็สามารถยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข ข้อสัญญาได้³³

จากการศึกษาพบว่า สัญญาที่องค์การโทรศัพท์ทำกับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และทำกับบริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) เป็นสัญญาทางปกครองที่องค์การ โทรศัพท์ แห่งประเทศไทยมีอำนาจเหนือบริษัทคู่สัญญาทั้งสอง คือ มีอำนาจกำกับดูแลซึ่งในประเด็นนี้ สัญญาที่บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ทำกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกำหนด ไว้ในสัญญาข้อที่ 38 ว่าในกรณีสถานภาพขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป อำนาจหน้าที่อันเป็นขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย รวมทั้งอำนาจในการกำหนดมาตรฐาน การบำรุงรักษา จะไม่โอนไปเป็นของเอกชนใดจนสามารถมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมบริษัทได้ ในกรณีเช่นนี้ให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นของกระทรวงคมนาคม และสัญญาระหว่างองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) ก็ได้กำหนด ไว้ในข้อ 37 มีข้อความเช่นเดียวกันทุกประการ เมื่อองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยแปรรูป เป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ๆ นั้น ก็ยังคงใช้อำนาจในการกำกับดูแลตามข้อสัญญา ที่กำหนดไว้ในข้อ 37 กับบริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) ประเด็นปัญหาดังกล่าว ได้พัฒนา เป็นข้อพิพาทกับบริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) ๆ ได้นำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองกลาง และศาลปกครองกลางได้พิพากษามีสาระสำคัญดังนี้

³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3.

³³ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2546). กฎหมายปกครอง. หน้า 41-42.

คำพิพากษาศาลปกครองกลางเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล

ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาโดยมีสาระสำคัญโดยย่อเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการกำกับดูแลระหว่าง บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) กับ บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด หรือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ว่า เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2543 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. มีอำนาจพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมาตรา 78 วรรค 4 บัญญัติให้การประกอบกิจการโทรคมนาคมของ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาจากองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กทช. ดังนั้นอำนาจของ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม จึงหมดไปโดยผลของกฎหมาย ในกรณีของ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยถูกยกเลิกและมีการโอนกิจการ สิทธิ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ทั้งหมดของ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไปเป็นของ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยโดย องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมอีกต่อไป จึงถือว่า องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปแล้ว องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้รับโอนกิจการของ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงต้องโอนอำนาจการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามข้อ 37 ของสัญญาความร่วมมืองานและร่วมการลงทุน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวได้มีการโอนไปเป็นของ กทช. โดยผลของกฎหมายแล้วตามมาตรา 51 ประกอบมาตรา 78 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กทช. แล้ว ก่อนศาลมีคำพิพากษาดังนี้ บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้รับอนุญาตจาก องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยให้เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ใช้บังคับ จึงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมจนกว่าการอนุญาตจะสิ้นสุดลง ซึ่งการประกอบกิจการโทรคมนาคมของบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กทช. ตามมาตรา 51 ประกอบมาตรา 78 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในส่วนที่เป็นอำนาจของ กทช. ในกรณีผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโทรคมนาคมตามสัญญาความร่วมมืองานและร่วมลงทุน³⁴

³⁴ ศาลปกครองกลาง คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ 588/2548.

3.6 องค์การกำกับดูแลหลังการแปรรูป

ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกัับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์การกำกับดูแลในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 46 ให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กทช.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ให้เลขานุการกทช. เป็นเลขานุการ กทช. และบัญญัติในมาตรา 51 ให้กทช. มีอำนาจที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม และแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนดคลื่นความถี่
2. กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม
3. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม
4. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม
5. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตเงื่อนไขค่าตอบแทน หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตตาม (3) และ (4) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม
6. กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในกิจการโทรคมนาคม
7. กำหนดโครงสร้างและอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม หรือระหว่างผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม
8. กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม
9. กำหนดมาตรการให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมและกิจการที่เกี่ยวข้อง และการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

อำนาจหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการร่วมของกทช.

ให้ กสช. และ กทช. เป็นคณะกรรมการร่วม ทำหน้าที่บริหารคลื่นความถี่ และให้ เลขานุการ กทช. เป็นเลขานุการคณะกรรมการร่วม ให้กรรมการร่วมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
2. จัดทำตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ
3. กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และกิจการวิทยุโทรคมนาคม
4. วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะ และประเภทของกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม
5. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่ เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท
6. วินิจฉัยผลการตรวจสอบเฝ้าฟังการใช้คลื่นความถี่ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน
7. ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
8. ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีด้านการใช้คลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพ
9. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการร่วม เสนอต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย
10. ดำเนินการในฐานะหน่วยงานด้านอำนาจการของรัฐบาล ในกิจการสื่อสารระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลและหน่วยงานต่างประเทศ ด้านการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วม

การโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกทช.

นับแต่พ้นกำหนด 30 วันที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กทช. ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2543 และกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นอำนาจหน้าที่

ของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) หรือที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. หรือคณะกรรมการร่วมแล้วแต่กรณี³⁵

จากกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนทำการวิเคราะห์ในบทถัดไปในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)



³⁵ <http://www.ntc.or.th>

บทที่ 4

วิเคราะห์อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูป องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ในการแปรรูปองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท) ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดที่ขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระทรวงการคลังชอบที่จะได้รับ จากการแปรรูป เพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์ต่างๆ ของภาครัฐและอำนาจสิทธิประโยชน์ที่จะตกแก่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อคงไว้ในการประกอบกิจการเพื่อเป็นการถ่วงดุลในการค้าเสรีและป้องกันการผูกขาด สร้างความเสมอภาคให้แก่ผู้ประกอบการทุกราย อันจะเกิดประโยชน์โดยรวมให้กับประชาชนและ ประเทศชาติในการที่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการแปรรูปและตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูป โดยแบ่งหัวข้อการวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์อำนาจกำกับดูแล

เมื่อพิจารณา เจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 พบว่า มาตรา 40 วรรคหนึ่ง รับรอง สื่อสัญญาณ คลื่นสัญญาณที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรของรัฐ ถือว่าเป็นของประชาชน ทั้งประเทศ ไม่ใช่ของรัฐบาล ไม่ใช่ของหน่วยราชการ ไม่ใช่ของบริษัทเอกชนรายใด ในการดำเนินการ ที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคมจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ แต่เนื่องด้วย ธุรกิจโทรคมนาคมเป็นธุรกิจที่มีผลประโยชน์มหาศาล รัฐธรรมนูญปี 2540 จึงได้กำหนดขั้นตอน และองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการควบคุมเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการใช้ คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยให้องค์กรอิสระมีหน้าที่หลัก คือ จัดสรรคลื่นความถี่ และการควบคุมการใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดย เท่าเทียมกันในระหว่างผู้ประกอบการทุกราย ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 46 ให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อ “กทช.” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีหน้าที่
ตาม มาตรา 51 ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ๆ สำคัญดังนี้



แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีหน้าที่ตาม มาตรา 51 ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้ เพื่อกำหนดรายละเอียดเงื่อนไขและขั้นตอนในการประกอบธุรกิจโทรคมนาคม คือ การกำหนดหลักเกณฑ์ การกำหนดนโยบายแผนแม่บท กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาต การเชื่อมต่อ กำหนดการโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียม กำหนดบทบาทการให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมป้องกันการผูกขาด และกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ และการประกอบกิจการโทรคมนาคม ทั้งให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. มีอำนาจกระทำการดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง กทช. โดยให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและกำกับดูแล หรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม กทช.¹

ประเด็นปัญหาของการกำกับดูแลจากเดิมนั้น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจมีอำนาจผูกขาดในการประกอบกิจการโทรศัพท์พื้นฐานเพียงรายเดียว แต่ด้วยความจำเป็นในการขยายการบริการเพื่อให้เข้าถึงแก่ประชาชน มีข้อจำกัดด้วยเงินทุนที่จะนำมาลงทุนในการขยายบริการให้แก่ประชาชน จึงเปิดโอกาสให้เอกชนที่สนใจที่จะลงทุนในกิจการโทรศัพท์พื้นฐานเป็นการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ซึ่งในขณะนั้น ทศท. เป็นรัฐวิสาหกิจเป็นตัวแทนที่ให้อำนาจรัฐในการที่จะอนุญาตให้เอกชนรายใดได้ใช้สิทธิผูกขาดของทศท. ที่มีอยู่แต่ผู้เดียวโดยให้ร่วมลงทุนในโครงการโทรศัพท์พื้นฐานในรูปแบบของสัญญาสัมปทาน BTO (Build Transfer Operate) ซึ่งเป็นสัญญาปกครองชนิดหนึ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้นิยามความหมายของสัญญาปกครองไว้ว่า สัญญาที่หน่วยงานของรัฐได้กระทำภายในขอบเขตของกฎหมายปกครองเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้อำนาจดำเนินการสาธารณะ สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีการสาธารณูปโภค ส่วนความหมายของสัญญาสัมปทานนั้น ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายโดยให้คำจำกัดความว่า สัญญาสัมปทานสาธารณะว่า หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองมุ่งหมายให้เอกชนจัดทำสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในระยะเวลาที่กำหนดด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยฝ่ายปกครองไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจากรายได้ที่ประชาชนได้ใช้บริการของโครงการลงทุน รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ อธิบายไว้ว่า สัญญาปกครองเป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจเหนือคู่สัญญาที่เป็นฝ่ายเอกชน ดังนั้น เมื่อนำมาวิเคราะห์แล้ว

¹ พระราชบัญญัติคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543.

สัญญาสัมปทานที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ทำกับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) เป็นสัญญาปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ให้ความผูกขาดของตนเองในการประกอบกิจการโทรศัพท์โดยได้รับผลตอบแทนเป็นค่าสัมปทาน และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มีอำนาจเหนือบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ในการควบคุมกำกับดูแล ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ได้ถูกกำหนดไว้ในสัญญาระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) กับบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ข้อที่ 37 และถูกกำหนดไว้ในสัญญาระหว่าง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) กับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ข้อ 38 ซึ่งในสัญญาที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ทำกับบริษัททั้ง 2 ดังกล่าวมีข้อความตรงกันโดยมีใจความว่า ในกรณีที่สถานภาพขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เปลี่ยนแปลงไป อำนาจหน้าที่อันเป็นขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) รวมทั้งอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการบำรุงรักษา จะไม่โอนไปเป็นของเอกชนใดจนสามารถมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมบริษัทได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นของกระทรวงคมนาคม ดังนั้นวิเคราะห์แล้ว เห็นว่า สัญญาระหว่างบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นของกระทรวงคมนาคมเป็นสัญญาสัมปทานสาธารณะที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มีอำนาจเหนือคู่สัญญา คือ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) เพราะองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ในขณะนั้นถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจใช้อำนาจรัฐเป็นอำนาจมหาชน เมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้แปรรูปเป็นบริษัทมหาชน ประเด็นปัญหาว่า มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายและตามสัญญาของทศท. ว่าคงมีอยู่หรือไม่ เมื่อวิเคราะห์ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า สัญญาปกครองที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มีอำนาจเหนือกว่าเอกชนนั้น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นกิจการของรัฐ มีสิทธิใช้อำนาจมหาชนแต่เมื่อแปลงเป็นบริษัทแล้วอำนาจที่มีเหนือบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาก็ต้องหมดไป โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 30 ได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน ประกอบกับมาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเมื่อนำมาเทียบเคียงกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศอังกฤษ จะเห็นว่า รัฐบาลอังกฤษได้จัดตั้ง หน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulators) เพื่อรับผิดชอบกำกับดูแล และส่งเสริมการแข่งขันเสรีในสาขากิจการโทรคมนาคม เรียกว่า (The office of Telecommunications Regulation (OFTEL)) ซึ่งเทียบได้กับคณะกรรมการกิจการ

โทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกตราขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 จึงทำให้ กทช. มีอำนาจตาม มาตรา 9 (6) เปิดโอกาสให้ บริษัท ทูริ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ได้เข้าร่วมลงทุนในกิจการโทรศัพย์พื้นฐานตั้งแต่ พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2535 ตามลำดับก่อนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ถึง 6 ปี และก่อนพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ถึง 9 ปี จึงทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าว กทช.เป็นองค์กรตัวแทนภาครัฐในการกำกับดูแลและจัดสรรคลื่นความถี่ และเมื่อพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ถูกตราขึ้นเพื่อเป็นการรองรับอำนาจ กทช. ในเรื่องเกี่ยวกับการขออนุญาตโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 7 วางหลักไว้ว่าผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมตามลักษณะและกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งผู้ประกอบกิจการจะมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมในลักษณะหรือประเภทใด รวมทั้งมีขอบเขตการให้บริการเพียงใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับลักษณะการประกอบกิจการของใบอนุญาตแต่ละแบบที่กำหนดไว้ และต้องคำนึงถึงการพัฒนาการให้บริการกิจการโทรคมนาคมที่หลากหลาย รวมทั้งความเป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบการด้วยโดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับอนุญาตจากกทช. พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้กทช. ดำเนินการออกใบอนุญาต ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติให้แก่องค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 79 บัญญัติให้ กทช. ดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้แก่องค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตามลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการ ขอบเขตการให้บริการ รวมทั้งสิทธิต่างๆ ในการให้บริการโทรคมนาคมเท่าที่อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการขององค์กรโทรศัพย์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตามที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ใช้บังคับ และในระหว่างที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตให้องค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ประกอบกิจการโทรคมนาคมต่อไปได้ ในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ได้วางหลักไว้ว่า ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมขององค์กรโทรศัพย์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 79 ถ้าหน่วยงานดังกล่าวได้มีการให้ใบอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาใดเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคมใช้บังคับ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญา ผู้นั้นยังมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมตามที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นต่อไป จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง

และในมาตรา 80 วรรค 2 บัญญัติว่า การประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาตามวรรคหนึ่ง ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้และตามเงื่อนไขที่กทช. กำหนดเขตพื้นที่ฐานของหลักการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม ในการนี้ให้ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย และเมื่อองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2545 เป็นต้นไป และได้จดทะเบียนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 จึงถือว่า องค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้เปลี่ยนสถานะภาพแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทยได้ถูกเปลี่ยนแปลงสถานะภาพแล้ว ซึ่งในขณะที่ยังคงอยู่ องค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย (ทศท.) แปรรูป คณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ กทช. ยังไม่ได้เกิดขึ้น ช่องว่างในการกำกับดูแล การประกอบกิจการโทรคมนาคม ในประเด็นปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นไว้ใน เรื่องเสรีจที่ 256/2546 สรุปได้ว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร อาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11² ออกระเบียบเพื่อกำกับดูแลบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้ แต่จะต้องไม่กระทบ สิทธิของผู้ประกอบการเอกชนตามสัญญาที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยทำไว้กับเอกชน เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 335 (2)³ และมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติ

² มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติ ราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่ง สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น

³ มาตรา 335 ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 29 วรรคสอง และสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ใน วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไป ตามมาตรา 29 ทั้งนี้ นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการเอกชน ยังคงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขต และสิทธิที่มีอยู่เดิมตามที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดลง

เมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) แปลงสภาพเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือในการแปรรูปโดยใช้ชื่อว่าบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งพระราชบัญญัติ มาตรา 24 ได้บัญญัติว่า ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ตามที่คณะกรรมการอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี ซึ่งคณะกรรมการได้มีมติโอนกิจการ สิทธิ หนี้ สินทรัพย์ ความรับผิดชอบทั้งหมดไปยังบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ทั้งหมด โดยแปลงทุนเป็นหุ้น จำนวน 60,000 หุ้นๆ ละ 10 บาท โดยหุ้นทั้งหมดกระทรวงการคลังได้ถือไว้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จนกว่าจะมีการโอนหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งแสดงว่าหุ้นในบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน ที่ยังมีได้มีการกระจายหุ้นกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐถือหุ้นไว้อยู่ 100 เปอร์เซ็นต์ เพื่อให้การดำเนินการและมีประสิทธิภาพในกรณีก่อนที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้เปลี่ยนแปลงสถานะจากเดิมไปแล้ว ผู้เขียนวิเคราะห์เห็นว่ากระทรวงการคลังได้ถือหุ้นไว้แทนชั่วคราวเท่านั้น เพื่อรอเวลาการกระจายหุ้น และเมื่อนับแต่วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ออกใช้บังคับ ซึ่งในพระราชบัญญัติได้กำหนดให้ กทช. เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลผู้ประกอบกิจการทุกราย รวมทั้งบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือภายใต้ชื่อใหม่ว่า บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกทช. โดยเสมอภาคกัน ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จะใช้อำนาจการกำกับดูแลตามสัญญา ข้อที่ 37 ต่อบริษัท ทีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และตามสัญญา ข้อที่ 38 ต่อบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หาได้ไม่ นับตั้งแต่พ้นกำหนด 30 วัน ที่กทช. ได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ เทียบเคียงได้กับคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 588/2548 ซึ่งได้วินิจฉัยไว้โดยสรุปดังนี้

(2) มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 40 มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด

ในการตีความสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุน ข้อ 37 เห็นว่า แต่เดิมก่อนมีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ใช้บังคับ องค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (ทศท.) มีอำนาจประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย ขณะผู้ฟ้องคดี บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ทำสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนกับองค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (ทศท.) คู่สัญญาเห็นว่าในช่วงเวลาข้างหน้า องค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (ทศท.) จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพ โดยจะเป็นเพียงผู้ประกอบการโทรคมนาคม แต่ไม่มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมอีกต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม สัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุน จึงมีข้อ 37 กำหนดในกรณีสถานภาพขององค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (ทศท.) เปลี่ยนแปลงไป ให้อำนาจหน้าที่อันเป็นขององค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (ทศท.) ที่มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดีโอนไปเป็นของกระทรวงคมนาคม ซึ่งในขณะทำสัญญาร่วมการทำงานร่วมการลงทุนดังกล่าว องค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม ยังไม่มีการตั้งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่จะมากำกับดูแลองค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (ทศท.) และยังไม่มีความหมายว่าด้วย องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ที่ให้มี กทช. และให้ กทช. เป็นผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น การตีความข้อ 37 ของสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุน จึงต้องพิจารณาทั้งตัวอักษรประกอบเจตนารมณ์ของคู่สัญญา ซึ่งคู่สัญญามีเจตนารมณ์ว่า ถ้าองค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (ทศท.) มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพ และไม่มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมอีกต่อไป ให้โอนอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวไปเป็นของหน่วยงานราชการอื่น ทั้งนี้เพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2543 มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติให้ กทช. มีอำนาจพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมขององค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (ทศท.) รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาจาก ทศท. ให้อยู่ในการกำกับดูแล การประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดไปโดยผลของกฎหมาย และมีบทเฉพาะกาล มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรกที่การคัดเลือกและแต่งตั้ง กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใด ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลหรือควบคุมการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลข และโทรศัพท และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจนถึงวันพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กทช. ในกรณีองค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย

(ทศท.) ถูกยกเลิกและมีการโอนกิจการสิทธิ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ไปเป็นขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมอีกต่อไป เพราะถือว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปแล้ว บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้รับโอนกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จึงต้องโอนอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมไปให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามข้อ 37 ของสัญญาร่วมการงานและร่วมการลงทุน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวได้มีการโอนไปเป็นของ กทช. โดยผลของกฎหมายแล้วตามมาตรา 51 ประกอบมาตรา 78 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กทช. แล้ว ก่อนศาลมีคำพิพากษาคดีนี้ บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้รับอนุญาตจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ให้เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ใช้บังคับ จึงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมของบริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กทช. ตามมาตรา 51 ประกอบมาตรา 78 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 จึงมีความจำเป็นต้องออกคำสั่งไปยังองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) โอนอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวไปเป็นของ กทช. อีก และเมื่ออำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้โอนมาเป็น กทช. โดยผลของกฎหมายแล้ว เป็นผลให้ข้อตกลงใดในสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนที่เป็นอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของ กทช. ข้อตกลงนั้นไม่มีผลผูกพันคู่สัญญาอีกต่อไป ส่วนข้อตกลงใดที่มีใช้เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของ กทช. ข้อตกลงนั้นยังคงมีผลผูกพันคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติตามต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติ บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) ควรจะได้หารือกับ กทช. เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติว่า ข้อตกลงใดในสัญญาร่วมการงานและร่วมการลงทุนเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นอำนาจของ กทช. พิพากษาให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ระงับการใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในส่วน ซึ่งเป็นอำนาจของ กทช.

เนื่องจากสัญญาร่วมการทำงานและร่วมการลงทุนของ บริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ก่อนการแปลงสภาพเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีข้อความเขียนไว้เหมือนกันในสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ทุกตัวอักษรและเป็นการทำสัญญาภายใต้เจตนารมณ์เดียวกัน ดังนั้น ในประเด็นเรื่องอำนาจกำกับดูแลแม้ว่าศาลปกครองได้ตัดสินคดีตามที่บริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลตลอดจนคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ที่ 588/2548 บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ก็ต้องหยุดทำหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นอำนาจของกทช. โดยผลของกฎหมายและสอดคล้องกับแนวความคิดของการแปรรูปของประเทศอังกฤษ ที่กำหนดให้มือจักรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมให้ปฏิบัติตามหลักการแข่งขันอย่างเสรี และเป็นธรรมเพื่อความเสมอภาค ซึ่งจะนำไปสู่ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและประโยชน์ของประเทศชาติ

กล่าวโดยสรุป ให้บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีทีเอนด์ที จำกัด (มหาชน) บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกทช. ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และเพื่อความเสมอภาคตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4.2 วิเคราะห์สิทธิ

ในขณะที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดำรงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ทศท. ได้รับอำนาจผูกขาดในการประกอบกิจการ โทรศัพท์พื้นฐานและธุรกิจต่อเนื่องใกล้เคียงแต่ผู้เดียวตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 16 ให้องค์การโทรศัพท์ได้สิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์ เพื่อให้การประกอบกิจการบริการสาธารณะเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพในระหว่างเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นตัวแทนรัฐในดำเนินการกิจการโทรศัพท์ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กฎหมายยอมให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มีอำนาจหรือสิทธิบางประการอยู่เหนือกว่าประชาชนและผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยทั่วไป ด้วยเหตุผลว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจประกอบกิจการสาธารณูปโภคเพื่อให้บริการแก่ประชาชน กฎหมายจึงยอมให้สิทธิบางประการเหนือประชาชน เช่น

4.2.1 สิทธิพิเศษ และ

4.2.2 สิทธิที่ยอมให้อำนาจผูกขาด ในการประกอบกิจการ โทรศัพท์พื้นฐานแก่ผู้ประกอบการรายอื่นภายใต้สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ

ในประเด็นเรื่องสิทธิ ผู้เขียนจะวิเคราะห์โดยแยกเป็น 2 ประเด็นดังกล่าวข้างต้นดังนี้

4.2.1 สิทธิพิเศษ

ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิพิเศษที่กฎหมายยอมให้มีมากกว่าประชาชนโดยทั่วไปก็เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการบริการประชาชนให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วมีประสิทธิภาพ สิทธิพิเศษขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และสิทธิพิเศษตามที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยผู้เขียนจะยกเป็นตัวอย่างบางประเด็น เช่น

1) สิทธิพิเศษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (3) ที่กำหนดให้อาคารขององค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ด้วยเหตุนี้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงรับสิทธิพิเศษ โดยขออนุญาตก่อสร้างเหมือนดังเช่นเอกชนทั่วไป

2) สิทธิที่จะเข้าไปตรวจสอบ เครื่องอุปกรณ์รวมทั้งสายโทรศัพท์ที่อยู่ในสถานที่ที่มีอุปกรณ์ตั้งอยู่ โดยไม่เป็นการบุกรุก

3) สิทธิในด้านภาษีอากรที่ได้รับยกเว้น เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีเงินได้นิติบุคคลตามที่พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 19 ได้ใช้สิทธิพิเศษไว้ในขณะเมื่อเป็นรัฐวิสาหกิจ

4) สิทธิในการที่ไม่ต้องถูกยึดทรัพย์บังคับคดีในทรัพย์สินที่ใช้ เพื่อดำเนินกิจการและประสิทธิภาพแห่งองค์การ โทรศัพท์และคมนาคมสาธารณะตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

5) สิทธิแต่ผู้เดียวในการที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ในการจัดทำจัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ มาตรา 22 ทวิ ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2530 ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติในมาตรา 22 ทวิ ให้องค์การโทรศัพท์ที่มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์โฆษณา จำหน่าย และเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ ผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การโทรศัพท์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี

หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งจัดทำหรือจัดพิมพ์รายชื่อ และหมายเลขโทรศัพท์เพื่อใช้ในราชการ และเอกชนซึ่งจัดทำหรือจัดพิมพ์รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การ โทรศัพท์เพื่อใช้ในกิจการของตน

ดังนั้น การจัดทำ จัดพิมพ์โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การ โทรศัพท์เป็นสิ่งจำเป็นในการให้บริการ และการใช้บริการโทรศัพท์ในปัจจุบัน รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ดังกล่าวย่อมต้องมีการจัดทำ จัดพิมพ์ เปลี่ยนแปลง และเพิ่มเติมอยู่เสมอ สมควรกำหนดให้กิจการดังกล่าวเป็นอำนาจและเป็นสิทธิขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยแต่ผู้เดียว

นอกจากนี้ องค์การ โทรศัพท์ที่มีสิทธิพิเศษเหนือกว่าประชาชนทั่วไปดังกล่าวมาแล้ว ในสิทธิพิเศษเกี่ยวกับการเป็นพนักงานขององค์การ โทรศัพท์ที่มีสิทธิพิเศษเช่นเดียวกัน เช่น

1) พนักงานขององค์การ โทรศัพท์ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ สามารถใช้ตำแหน่งในการทำสัญญาประกันตัวผู้อื่นหรือตัวเอง ทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน ในชั้นพนักงานอัยการ และในชั้นศาล

2) สิทธิในการมีโอกาสที่จะได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือก และเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. 2536

3) สิทธิที่ได้เข้าเป็นสมาชิกทุนสำรองเลี้ยงชีพ ผู้ปฏิบัติงานองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามข้อบังคับได้ อันเป็นการส่งเสริมการออมทรัพย์ของพนักงานและเป็นการให้สวัสดิการแก่ผู้ปฏิบัติงานตลอดจนเป็นหลักประกันให้แก่สมาชิกและครอบครัว โดยหน่วยงานจะสมทบทุนส่วนหนึ่งเข้ากองทุนให้แก่สมาชิกและสิทธิประโยชน์ ตลอดจนสภาพการจ้างจากพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

ในการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) นั้น คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการเตรียมการจัดตั้งบริษัทและเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เสนอต่อรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบที่ให้ องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท คือ ให้โอนบรรดาอำนาจสิทธิประโยชน์ทรัพย์สิน และความรับผิดชอบต่างๆ ที่องค์การ โทรศัพท์ที่มีทั้งหมดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 19 ประกอบมาตรา 24 โดยไม่ได้กำหนดให้ส่วนใดตกแก่กระทรวงการคลัง ซึ่งก็หมายความว่าสิทธิพิเศษต่างๆ ที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเคยได้ตกทอดไปยังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ทำให้

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีอำนาจพิเศษเหนือประชาชนและผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่น และเมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้แปรรูปเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ได้แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน ถึงแม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีให้แปลงทุนทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นหุ้นแล้วโอนให้กับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ทั้งหมดโดยไม่มีส่วนใดตกแก่กระทรวงการคลัง และตามมาตรา 26 ได้วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ถูกหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท หรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่จะกำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไป โดยถูกต้องและการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัท หรือของคู่สัญญาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด

ให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าว มีค่าชอเก้ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มี สิทธิดังกล่าวได้ทำระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลง เมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพ การเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 คือ ภาครัฐถือหุ้นในอัตราส่วน ต่ำกว่า 50 เปอร์เซ็นต์

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินงานของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จะได้ ดำเนินงานต่อไปอย่างต่อเนื่อง สิทธิประโยชน์บางประการที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เคยได้รับในขณะดำรงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งหากโอนไปอยู่กับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) อาจเกิดความไม่ชอบธรรมและขัดกับหลักความเสมอภาคได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนด ให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจำกัดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบมาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีการแปรรูปของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและ การสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และโอนกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ทั้งหมด และเพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และ รักษาประโยชน์ของรัฐ ประกอบด้วยการดำเนินงานของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ในระยะแรก บริษัทยังคงมีความจำเป็นที่ต้องได้รับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย และตามกฎหมายอื่น ในบางกรณี เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เช่นเดียวกันในกรณีขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ก็มีอำนาจสิทธิประโยชน์บางประการที่กล่าวไว้ข้างต้นเช่นเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่า องค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพเป็นบริษัท ซึ่งยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง แต่ก็เป็น รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้มีอำนาจเหมือนเช่นรัฐวิสาหกิจ ที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งสามารถใช้อำนาจรัฐที่มอบหมายมาให้ได้ ดังนั้นกฎหมายต่างๆ ที่ให้สิทธิพิเศษแก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จึงยอมใช้บังคับในขณะที่องค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึง รัฐวิสาหกิจในรูปบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่เป็นองค์การเอกชนที่ไม่มีอำนาจรัฐและไม่อาจได้รับ

สิทธิพิเศษเหนือบุคคลอื่นหรือเหนือองค์กรอื่นดังนั้น ควรมีการตราพระราชกฤษฎีกาจำกัด อำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) แต่อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 คือ กระทรวงการคลังถือหุ้นน้อยกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าหุ้นทั้งหมด

4.2.2 สิทธิในส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาร่วมการงานและการลงทุนกับบริษัท ทีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ระหว่างกระทรวงการคลังกับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

เดิมที่ยังเป็นองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท) นั้น ได้อาศัยบทบัญญัติ พระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 9 (6)⁴ ให้อำนาจ ทศท. ดำเนินการ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน โดยเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการดำเนินกิจการโทรศัพท์พื้นฐาน ในเขตภูมิภาคและส่วนกลางเพื่อแก้ไขสภาพความขาดแคลนบริการโทรคมนาคม โดยสนับสนุน ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนออกแบบ BTO (Build Transfer Operate) กล่าวคือ เอกชน ผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุนออกแบบและดำเนินการก่อสร้าง และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จผู้รับสิทธิ จะต้องโอนทรัพย์สินต่างๆ ให้รัฐ แต่เอกชนยังเป็นผู้บริหารกิจการตลอดอายุของสัญญาร่วมการงาน และการลงทุนอันเป็นสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ เพราะฉะนั้นสัญญาร่วมการงานและการลงทุน กับบริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งแม้จะต่าง ระยะเวลาของการให้สัมปทาน แต่ลักษณะของสัญญาหรือข้อความในสัญญามีความคล้ายคลึงกัน เพราะทั้ง บริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตกลง เข้าร่วมการงานและร่วมการลงทุนตามมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 โดยบริษัททีทีเอ็นดีทีร่วมการงานและร่วมลงทุนกับองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ในการขยายบริการโทรศัพท์พื้นฐานในพื้นที่เขตโทรศัพท์ภูมิภาคจำนวน 1,000,000 เลขหมาย โดยองค์กรโทรศัพท์ที่ได้แบ่งส่วนแบ่งรายได้ให้แก่บริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) 55.9 เปอร์เซ็นต์ ในกรณีนี้องค์กรโทรศัพท์ได้รับค่าสัมปทานเป็นส่วนแบ่งรายได้ 44.1 เปอร์เซ็นต์ และโครงข่าย 500,000 เลขหมาย องค์กรโทรศัพท์แบ่งส่วนแบ่งรายได้ให้กับบริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) 55.5 เปอร์เซ็นต์ และสัญญาร่วมการงานและการลงทุนในเขตโทรศัพท์พื้นฐานในส่วนกลางซึ่ง บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ได้รับสัมปทานจำนวน 2,000,000 เลขหมาย ในสัญญานี้

⁴ มาตรา 9 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้องค์กรโทรศัพท์ที่มีอำนาจ รวมถึง

(6) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์กรโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้า เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ

องค์การโทรศัพท์ที่จะแบ่งส่วนแบ่งรายได้ให้แก่บริษัททู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จำนวน 84 เปอร์เซ็นต์ และ 79 เปอร์เซ็นต์ สำหรับโครงข่าย 600,000 เลขหมาย

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมานั้น ส่วนแบ่งตามสัญญารวมการงานของทั้งสองบริษัทไม่เท่ากัน ก็เนื่องจากความยากง่ายของการดำเนินการก่อสร้างและติดตั้งอุปกรณ์ของโทรศัพท์ ซึ่งบริษัททีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัททู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จะลงทุนจัดหาติดตั้งควบคุม ตลอดจนดำเนินการให้บริการสนองความต้องการของประชาชนได้โดยลำดับตามกำหนดเวลาภายใต้สัญญาร่วมการงานและการลงทุน และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตกกลงให้บริษัททีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัททู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีสิทธิใช้ ครอบครอง เว้นแต่กรณีต้องห้ามตามกฎหมาย และได้ผลประโยชน์จากอุปกรณ์ในระบบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขภายใต้สัญญาร่วมการงานร่วมการลงทุน ซึ่งบริษัททีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัททู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ล้วนแต่ทำสัญญาสัมปทานแบบ BTO โดยมีระยะเวลาสัมปทาน 25 ปีเท่ากัน ซึ่งในสัญญาร่วมการงานและการลงทุนนี้ คู่สัญญาทั้งสอง คือ บริษัททีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัททู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เพราะฉะนั้น บริษัทคู่สัญญาต้องส่งมอบอุปกรณ์ในระบบที่ติดตั้งแล้วเสร็จในแต่ละส่วนให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ทันที รวมถึงที่ดินและอาคารที่ซื้อ หรือสร้างขึ้นสำหรับการติดตั้งอุปกรณ์ในระบบตามสัญญา แต่บริษัททีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัททู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสิทธิใช้ หรือได้รับประโยชน์จากการที่องค์การโทรศัพท์ยอมให้บุคคลอื่นมาใช้ประโยชน์ร่วมเป็นคราวๆ ไป ทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รวมถึงที่ดินและอาคารที่ซื้อ หรือสร้างขึ้นสำหรับการติดตั้งอุปกรณ์ในระบบตามสัญญา บริษัททีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัททู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสิทธิครอบครองหรือบริหารกิจการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากอุปกรณ์ต่างๆ ดังกล่าว จนครบสัญญา (ทศท.) และในสัญญาองค์การแห่งประเทศไทย มีสิทธิที่จะได้รับส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาตามสัดส่วนรายได้ดังกล่าวไว้และมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้กับคู่สัญญา บริษัททีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัททู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้จะต้องนำมาเป็นรายได้แบ่งกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตามจำนวนการลงทุนของแต่ละบริษัท ตลอดจนความยากง่ายกว่ากัน เพราะฉะนั้น ประเด็นที่เป็นปัญหาก็คือ รายได้ต่างๆ ดังกล่าวที่ทั้ง 2 บริษัท เก็บแล้วนำส่งให้กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้จัดแบ่งรายได้ตามเงื่อนไขในสัญญาให้กับบริษัททู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัททีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) แล้วแต่กรณี โดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้หักค่าสัมปทานไว้ตามส่วนที่ตกลงไว้ เพื่อเป็นรายได้ขององค์การโทรศัพท์

แห่งประเทศไทย (ทศท.) และนำส่งรายได้^๑นี้ตามระบบบัญชีขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ต่อกระทรวงการคลัง

เมื่อวิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 จะเห็นว่า สิทธิในการผูกขาดของทศท. นั้น เป็นอำนาจผูกขาดในกิจการโทรศัพท์แต่เพียงผู้เดียว ในกิจการสาธารณูปโภคซึ่งเป็นอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่บริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มาลงทุนร่วมดำเนินงาน จึงเป็นสัมปทาน ซึ่งเรียกว่า สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง ในการลงทุนให้กับบริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยกำหนดเงื่อนไขในสัญญาไว้ให้บริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เก็บเงินนำส่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) แล้ว องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จะแบ่งกลับคืนให้กับบริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตามเงื่อนไข ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ให้สัมปทานแก่บริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงเป็นการใช้อำนาจแทนอำนาจรัฐซึ่งเป็นอำนาจผูกขาดอยู่เดิมในการให้สัมปทาน ดังนั้น เมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้แปรรูปเป็นบริษัทมหาชน (จำกัด) เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 สิทธิที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ที่จะได้รับส่วนแบ่งตามสัญญาร่วมดำเนินงานและการลงทุนก็ต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เช่นเดียวกัน เพราะบริษัทที่แปรรูปคือ บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) นั้น ก็มีเป้าหมายหลักในการแสวงหากำไรดังเช่นบริษัททั่วไปที่ประกอบธุรกิจในการโทรคมนาคมและเมื่อนำทุนโดยรวมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แปลงเป็นหุ้นขายให้กับนักลงทุนและประชาชนทั่วไป ดังนั้นในส่วนแบ่งรายได้ที่เกิดองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้รับก่อนการแปรรูป ซึ่งในขณะที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่นำรายได้ส่งให้กระทรวงการคลัง ก็ตกทอดเป็นขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทสามารถนำทุนส่วนนี้แปลงเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (1) และ (3) ประกอบมาตรา 24 แต่เมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) แปรรูปเป็นบริษัททีไอที จำกัด (มหาชน) ส่วนแบ่งรายได้ในสัญญาร่วมดำเนินงานและการลงทุนของบริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) และบริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ควรตกเป็นของกระทรวงการคลังเพื่อความเสมอภาคในการประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อเป็นการถ่วงดุลและแข่งขันซึ่งเมื่อเปิดเสรีทางธุรกิจในการโทรคมนาคม บริษัททีไอที จำกัด (มหาชน) จะเป็นคู่แข่งในการค้ากันในกิจการโทรศัพท์ขั้นพื้นฐานในเขตนครหลวงกับบริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และเป็นคู่แข่งกับบริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) ในโทรศัพท์พื้นฐาน

ในส่วนภูมิภาค และทุนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จะต้องถูกแปลงเป็นหุ้นเพื่อขายให้แก่นักลงทุน และประชาชนจึงไม่สมควรที่จะได้นำทุนที่มาจากเงินส่วนแบ่งรายได้ภายหลังที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงสถานะจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ด้วยเหตุนี้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงหมดความชอบธรรมที่จะได้รับส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาร่วมकरणและลงทุนนับแต่วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545

4.3 วิเคราะห์สินทรัพย์

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 โดยมีทุนเริ่มต้นตามมาตรา 10 ประกอบด้วย

- 1) ทุนประเดิมตามมาตรา 12⁵
- 2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่รับโอนตามมาตรา 13⁶ และมาตรา 14⁷
- 3) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายให้ ภายหลังเพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ
- 4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่รับโอนจากทางราชการ องค์การของรัฐบาลหรือที่ได้รับจากต่างประเทศตามข้อ 4 ถ้ามีหนี้สินอยู่ให้หักออกแล้ว จึงให้โอนเข้าเป็นทุนได้ ทั้งยังกำหนดให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ ความรับผิดชอบ และธุรกิจของกองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลขให้แก่องค์การโทรศัพท์ดำเนินกิจการต่อไปตามมาตรา 11 จะเห็นได้ว่า ทุนเริ่มต้นขององค์การโทรศัพท์

⁵ มาตรา 12 ให้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายสามัญและรายจ่ายวิสามัญลงทุน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2497 ของกองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลขและงบประมาณอื่นใด ตามสิทธิที่กองโทรศัพท์กรมไปรษณีย์โทรเลขได้รับจากรัฐบาลอยู่แล้วเป็นทุนประเดิมให้แก่องค์การโทรศัพท์ นอกจากเงินที่รัฐจ่ายแล้วให้นำสินทรัพย์ที่รับโอนมาจากกรมไปรษณีย์โทรเลขเมื่อได้หักหนี้สินออกแล้วเข้าอยู่ในทุนประเดิมด้วย

⁶ มาตรา 13 เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในจังหวัดใดให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ ความรับผิดชอบและธุรกิจเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดนั้นจากกองโทรเลขกรมไปรษณีย์โทรเลขให้แก่องค์การโทรศัพท์ดำเนินกิจการต่อไปในกรณีดังกล่าวในวรรคก่อนให้จ่ายเงินตามงบประมาณประจำปีงบประมาณในปีที่ประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นของกองโทรเลขกรมไปรษณีย์โทรเลข บรรดาที่เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดนั้นให้แก่องค์การโทรศัพท์

⁷ มาตรา 14 บรรดาทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ ความรับผิดชอบ และธุรกิจเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ทางไกล จากเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีซึ่งติดต่อกับเขตจังหวัดหนึ่งจังหวัดใด จะโอนจากกองโทรเลข กรมไปรษณีย์โทรเลขให้แก่องค์การโทรศัพท์เมื่อใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ในกรณีเช่นนี้ ให้นำความในมาตรา 13 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

แห่งประเทศไทยเป็นการโอนกิจการระหว่างหน่วยงานของรัฐจึงไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการแปลงหนี้ใหม่เพราะเป็นการโอนโดยผลของกฎหมาย

นับแต่เริ่มก่อตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กิจการก็ได้เจริญก้าวหน้ามาตลอดทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์เพิ่มพูนมากขึ้นตามลำดับ แต่เมื่อรัฐบาลมีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจและองค์การโทรศัพท์ต้องดำเนินการแปรรูปจากที่เคยเป็นรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ภายใต้กฎหมายตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้โอนสินทรัพย์ทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ไปยังบริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) โดยไม่ได้มีส่วนใดตกแก่กระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 19 (1) ประกอบกับมาตรา 24 ประเด็นปัญหามีอยู่ว่า เดิมองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิผูกขาดแต่ผู้เดียว และเพื่อความเติบโตของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และให้ดำเนินธุรกิจโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ตามมาตรา 6 ว่ากำหนดให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) มีอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 9 (1) ให้ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ มีทรัพย์สินต่างๆ ที่ได้มาจากการสร้าง ซื่อเช่า ให้เช่า ซื่อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย ทำการแลกเปลี่ยน โอน และรับโอนด้วยประการใดๆ ซึ่งที่ดินทรัพย์สินอื่น หรือสิทธิรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และใน (3) ให้อำนาจกำหนดอัตราค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่างๆ และค่าบริการอื่นๆ ของกิจการโทรศัพท์ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าต่างๆ ในกิจการโทรศัพท์

จากการที่ได้วิเคราะห์สัญญาร่วมการงานและการลงทุนพบว่าสัญญาที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยทำกับบริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และทำกับบริษัททีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) เป็นสัญญาสัมปทานแบบ BTO (Build Transfer Operate) คือ การสร้าง แล้วโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การโทรศัพท์ โดยผู้รับสัมปทานมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินดังกล่าวนั้น เพื่อประกอบกิจการโทรศัพท์ที่ได้รับสัมปทานภายใต้กรอบของสัญญาร่วมการงานและการลงทุน ในการที่บริษัทที่รับสัมปทานได้โอนทรัพย์สินให้กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ทรัพย์สินนี้ เป็นสินทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดินและอาคารสิ่งก่อสร้าง และสิทธิในสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ จากการศึกษาพบว่า ทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มาจากทุนเดิมที่เริ่มก่อตั้งและได้มาจากการดำเนินการกิจการของการให้บริการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียง และเนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติโดยส่วนใหญ่จะมีอำนาจมหาชนเพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพในการดำเนินการเช่นเดียวกัน อำนาจมหาชนนี้ก็มีอยู่ใน

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในขณะที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นผู้เขียนจะแบ่งทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

4.3.1 ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการประกอบกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

4.3.2 ทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

4.3.1 ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการประกอบกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจากทุนเริ่มต้นนั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐบาลให้มาเพื่อประกอบกิจการโทรศัพท์อันเป็นกิจการบริการสาธารณะในสาขาสาธารณูปโภค ทรัพย์สินที่ได้มาโดยนิติกรรมสัญญาเช่นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน การสร้าง ค่าเช่า รายได้ กำไร จากการประกอบกิจการ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการได้มาโดยการประกอบธุรกิจการค้า ส่วนที่ดินที่มีผู้อุทิศให้ในการประกอบกิจการโทรศัพท์ ในประเด็นเกี่ยวกับที่ดินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อกิจการโทรศัพท์ มีคำพิพากษาของศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องการยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ไว้ว่า การอุทิศที่ดินให้ใช้เป็นสาธารณะ เป็นการสละที่ดินให้เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามป.พ.พ. มาตรา 1304 ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนการให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 525 ก็มีผลสมบูรณ์ (ฎีกา 9/2538) ประเด็นนี้จึงมีอยู่ว่า ที่ดินที่มีผู้อุทิศให้กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ตกเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304 หรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการโทรศัพท์เพื่อให้บริการต่อประชาชน เป็นการดำเนินการเพื่อการบริการและแสวงหากำไรส่วนหนึ่งเพื่อนำรายได้ส่งให้กับรัฐเมื่อมาวิเคราะห์วัตถุประสงค์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่าภารกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รับผิดชอบที่ดินที่มีผู้อุทิศให้ นั่น ก็อุทิศให้ก็เพื่อกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยก็ใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ผู้อุทิศให้ตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศ และในพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 9 (1) ก็ให้สิทธิที่องค์การโทรศัพท์จะรับผิดชอบที่ดินที่มีผู้อุทิศได้ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าที่ดินที่ผู้อุทิศให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันที่ตกเป็นของแผ่นดินนั้นแตกต่างกับกรณีที่ผู้อุทิศยกให้เป็นการเฉพาะในกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยด้วยเจตนาและวัตถุประสงค์ของการอุทิศให้ ดังนั้นที่ดินที่มีผู้อุทิศให้จึงเป็นการได้มาโดยวิธีการประกอบธุรกิจและเมื่อนำพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาวิเคราะห์ร่วม จะเห็นว่าในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุได้วางหลักไว้ว่า ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นนิติบุคคล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

เมื่อมีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ดินดังกล่าวไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุและทรัพย์สินที่อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเอกชนตาม สัญญาร่วมการทำงานและการลงทุนโอนกรรมสิทธิ์ให้ตามสัญญา ก็ไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุเช่นเดียวกัน ดังนั้นผลกำไรหรือรายได้จากการดำเนินกิจการ โทรศัพท์ตลอดจนทรัพย์สินทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทยที่ได้มาโดยวิธีการประกอบธุรกิจทั้งหมดตกทอดไปยังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อเป็นทุนนำมาแปลงเป็นหุ้นเมื่อแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (1) ประกอบมาตรา 24 ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 845/2547 ว่า ที่ดินซึ่งเดิมเป็นของบริษัทไฟฟ้าไทย คอร์ปอเรชั่น จำกัด จำนวน 15 โฉนดนั้น เห็นว่าตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารและคำชี้แจงเพิ่มเติมของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องชัดเจนว่า รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยมีความมุ่งหมายที่จะให้การไฟฟ้ากรุงเทพ เข้าดำเนินกิจการของบริษัทไฟฟ้าไทย คอร์ปอเรชั่น จำกัด ซึ่งหมดอายุสัมปทานลงมาตั้งแต่แรก โดยให้กรมโยธาเทศบาลเป็นผู้ควบคุมดำเนินกิจการจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยกู้เงินจากธนาคารไทยพาณิชย์มาเป็นค่าซื้อกิจการทั้งหมดโดยให้ กระทรวงการคลังค้ำประกัน แม้อันต่อมากระทรวงการคลังจะมีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยว่าไม่จำเป็นต้องกู้เงินเพราะจะต้องเสียดอกเบี้ย และได้สั่งการให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้จ่ายเงินให้แก่บริษัทไฟฟ้าฯ แทน ก็มีได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงความมุ่งหมายเดิมแต่อย่างใด ส่วนการที่กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ แจ้งให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับมอบที่ดินแทนการไฟฟ้ากรุงเทพ เนื่องจากเหตุจำเป็นที่ขณะนั้น การไฟฟ้ากรุงเทพยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เมื่อการจัดซื้อกิจการและทรัพย์สินของบริษัทไฟฟ้าฯ ซึ่งรวมถึงที่ดินดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้เป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินการของการไฟฟ้ากรุงเทพ ที่ดินตามปัญหาที่หารือจึงเป็นที่ดินของการไฟฟ้ากรุงเทพมาตั้งแต่แรก การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยกระทรวงการคลัง จึงมีลักษณะเป็นการเข้าถือครองแทนการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ใช้บังคับ ที่ดินดังกล่าวย่อมต้องโอนมาเป็นของการไฟฟ้านครหลวงโดยผลของมาตรา 10 และเข้าอยู่ในทุนประเดิม ของการไฟฟ้านครหลวงตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

สำหรับที่ดินซึ่งเดิมเป็นของกองไฟฟ้าหลวงสามเสน จำนวน 5 แปลงนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารของการไฟฟ้านครหลวงว่าเป็นที่ดินของกองไฟฟ้าหลวงสามเสนเดิมที่ใช้ในการสร้างโรงไฟฟ้าตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้มีการจัดการอย่างค้าขายเพื่อผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนทั่วไป ในแถบตอนเหนือขึ้นไป จากคลองบางกอกน้อยและบางลำพู และสำรองไว้เพื่อประโยชน์ในการขยายกิจการ ซึ่งในระยะแรกได้ใช้ชื่อว่า การไฟฟ้าหลวงสามเสน จึงเห็นว่าการดำเนินการของการไฟฟ้าหลวงสามเสนนั้น มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการไฟฟ้ากรุงเทพ ซึ่งดำเนินการอย่างรัฐพาณิชย์ที่ไม่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น ทรัพย์สินที่จัดซื้อมาเพื่อประโยชน์แก่กิจการไฟฟ้าซึ่งรวมถึงที่ดินด้วยนั้น จึงเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าหลวงสามเสน และกองไฟฟ้ามาตั้งแต่แรก ภายหลังเมื่อการไฟฟ้าหลวงสามเสนเปลี่ยนไปเป็นกองไฟฟ้าหลวงสามเสน และกองไฟฟ้าหลวงในกรมโยธาเทศบาลตามลำดับ ที่ดินนั้นย่อมตกเป็นของกองไฟฟ้าหลวงในกรมโยธาเทศบาล และเมื่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ใช้บังคับ ที่ดินดังกล่าวย่อมโอนมาเป็นของการไฟฟ้านครหลวงโดยผลของมาตรา 10 และเข้าอยู่ในทุนประเดิมของการไฟฟ้านครหลวงตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ดินในส่วนนี้จึงไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกันกับกรณีที่ดินซึ่งเดิมเป็นของบริษัทไฟฟ้าไทย คอร์ปอเรชั่น จำกัด จำนวน 15 โฉนดข้างต้น

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคสอง ก็ได้ยกเว้นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ไม่รวมอยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุ เพราะฉะนั้นที่ดินตามปัญหาที่หารือจึงเป็นที่ดินของการไฟฟ้านครหลวงมาตั้งแต่เมื่อใช้บังคับพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501

เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของการไฟฟ้านครหลวงมิใช่ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กระทรวงการคลังจึงสามารถโอนที่ดิน (เปลี่ยนชื่อในทะเบียน) ให้การไฟฟ้านครหลวงได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

เมื่อนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพบว่าทรัพย์สินที่ได้มาโดยวิธีการค้าขายหรือได้มาโดยการประกอบธุรกิจเป็นทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยสามารถนำมาเป็นทุนเพื่อแปลงเป็นหุ้นได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

4.3.2 ททรัพย์ที่ดินที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ในส่วนของการประเมินอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549 ได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยวิธีอื่น เช่น การค้าขาย ไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ โดยมีเนื้อหาของการวินิจฉัยว่าที่ดินการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ประกอบด้วยกฎหมายเวน คือ อสังหาริมทรัพย์ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมทั้งสายส่งไฟฟ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ และมาตรา 4 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ว่า ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และวรรคสอง กำหนดว่า อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ สำหรับที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าให้การว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ที่ดินมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จำนวนหนึ่งแปลง ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อประโยชน์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เนื้อที่ประมาณ 176 ไร่ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2521 อันเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์การของรัฐกรรมสิทธิ์ มาโดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคด้านพลังงานไฟฟ้า จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะและถือเป็นที่ราชพัสดุ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้น ย่อมหมายความว่าถึง เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐวิสาหกิจได้มาโดยวิธีการอื่นซึ่งมิใช่การใช้อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ได้มาโดยวิธีการซื้อ จัดหา หรือแลกเปลี่ยน ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 สำหรับสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมทั้งสายส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นสิทธิที่ก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ และยังมีอยู่ตราบเท่าที่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นอยู่ ดังนั้น สิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้า จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ด้วยเช่นกัน

เมื่อนำพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 มาตรา 36 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อใช้ตามมาตรา 9 (4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 นั้น จะเห็นว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นอสังหาริมทรัพย์ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีอยู่เป็นการได้มาโดยนิติกรรมสัญญา เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้การเช่า มีผู้อุทิศให้ หรือผลกำไรจากการประกอบกิจการเป็นการได้มาโดยวิธีอื่นเป็นทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในขณะที่ดำรงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในกรณีปัญหานี้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคสอง วางหลักไว้ว่า ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้นสินทรัพย์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดังกล่าว รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยการประกอบกิจการอย่างค้ำขาย เมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) แปรรูปเป็นบริษัทที่โอที จำกัด (มหาชน) จึงตกทอดไปยังบริษัทที่โอที จำกัด (มหาชน)

4.4 วิเคราะห์การประกอบกิจการ

การประกอบกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ก่อนที่จะแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกับหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ตามมาตรา 6 และดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ในการดำเนินการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เพื่อจะไปประกอบกิจการโทรคมนาคมเช่นเดียวกันดังปรากฏตามวัตถุประสงค์ของบริษัทที่โอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่แปลงสภาพมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การประกอบกิจการและให้บริการสื่อสาร

โทรคมนาคมทุกชนิดทุกประเภท โครงข่ายโทรคมนาคม รวมถึงกิจการซึ่งให้บริการส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข และการให้บริการส่งหรือแพร่ภาพและเสียง ทางวิทยุโทรทัศน์ กระจายเสียง รวมถึงกิจการซึ่งให้บริการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยัง เครื่องรับที่สามารถรับฟังรับชมให้บริการนั้นๆ ได้ ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่นระบบใดระบบหนึ่ง รวมทั้งการจัดทำ จัดหาแถบ บันทึกภาพ เครื่องรับส่งวิทยุ เครื่องรับส่งโทรทัศน์ เครื่องรับส่งวิดีโอ ตลอดจนวัสดุและอุปกรณ์ และการดำเนินธุรกิจ กิจการกระจายเสียง กิจการการโทรทัศน์ และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องกับกิจการ ดังกล่าวทั้งในประเทศ ระหว่างประเทศ และนอกประเทศ ประกอบกิจการการค้าเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบกิจการการให้บริการเกี่ยวกับสำรวจ ออกแบบ สร้าง ติดตั้ง โครงข่ายโทรคมนาคม และ อุปกรณ์ทุกประเภท ประกอบกิจการให้บริการเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้บริการกับเครือข่าย อินเทอร์เน็ต (INTERNET) เซิงพาณิชย์ เป็นต้น และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีอำนาจ ในการร่วมการทำงานหรือร่วมสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ของกิจการ เช่น ในกิจการของบริษัท เอเชียที โมบายล์ จำกัด ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ร่วมลงทุนกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งกิจการที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยหรือร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่น ดังนั้น จึงให้โอนกิจการทั้งหมดที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยไปยังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

กล่าวได้ว่าการประกอบกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นโทรศัพท์ ในระบบโทรคมนาคม ซึ่งใช้อุปกรณ์ทางไฟฟ้าเป็นเครื่องมือสื่อสารให้ติดต่อพูดคุยกันได้ ในระยะไกล โดยใช้สายตัวนำโยงติดต่อกัน และอาศัยอำนาจแม่เหล็กไฟฟ้าเป็นหลักสำคัญ ซึ่งในการดำเนินการ ธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการ โทรศัพท์ จัดหา ติดตั้ง ควบคุม บำรุงรักษา สร้างข่ายสาย ตลอดจนดำเนินการ ให้บริการสนองความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้นการประกอบกิจการเดิมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ยังคงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งรัฐมอบหมายให้ดำเนินการ แต่เนื่องจากองค์การ โทรศัพท์เป็นรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจในการผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว เอกชนไม่สามารถประกอบกิจการได้ เมื่อองค์การ โทรศัพท์ มีข้อจำกัดในเรื่องความสามารถไม่พอที่จะไปให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง เหตุเพราะขาดปัจจัยเรื่องเงินทุน องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จึงต้องอาศัยเอกชน เพื่อระดมทุน และเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2534 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้ประกาศ เชิญชวนให้เอกชนยื่นข้อเสนอโครงการร่วมการทำงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ในเขตภูมิภาค ทั้งนี้วัตถุประสงค์ขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เพื่อจะให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน ดังนั้นสัญญาที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ทำกับคู่สัญญาจึงมีลักษณะเป็นสัญญา สัมปทานซึ่งเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแล เมื่อเอกชนเข้าร่วมทุนขยายบริการโทรศัพท์ในเขตภูมิภาค

ในสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุน และเพื่อเป็นการตอบแทนการลงทุนดังกล่าว องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตกลงให้ผู้ร่วมการทำงานหรือผู้สมทบมีสิทธิใช้ ครอบครอง (เว้นแต่กรณีต้องห้ามตามกฎหมาย) และได้ผลประโยชน์จากอุปกรณ์ในระบบตามหลักเกณฑ์

สัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนจึงเป็นสัญญาที่เอกชนและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ร่วมกันลงนาม ทำให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้มอบหมายให้เอกชน เป็นลักษณะสัญญาสัมปทาน จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ต่อมาเมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้แปลงสภาพเป็นบริษัทตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 โดยใช้ชื่อว่า บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ดังนั้น สิทธิ สิ้นทรัพย์ และความรับผิดชอบทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ก็โอนมาด้วย การแปลงสภาพนี้มีผลดังนี้

1) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการประกอบกิจการ โทรศัพท์ เพื่อการบริการสาธารณะ

2) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบกิจการโทรศัพท์ เช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแต่เนื่องด้วยเจตนารมณ์ของการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยต้องการแปรรูปจากที่เคยเป็นกิจการของรัฐให้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารอย่างเอกชนเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมของโลกและเมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนตามกฎหมายเอกชนก็เพื่อต้องการประกอบกิจการโทรศัพท์ต่อเนื่องไปตามวัตถุประสงค์เดิมและวัตถุประสงค์ใหม่ของการเป็นบริษัทมหาชน คือ การแสวงหาผลกำไรมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ถือหุ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1012 และมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน เช่นวัตถุประสงค์เดิมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.)

3) ด้านการบริหารองค์กรและการประกอบกิจการ การบริหารงานต้องเป็นไปตามรูปแบบของเอกชนทั่วไป เพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน เพิ่มความสะดวก รวดเร็ว ลดขั้นตอน ตามแนวทางการบริหารอย่างเอกชน มีระเบียบข้อบังคับที่ใช้การปฏิบัติงานเป็นของตนเอง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพัสดุ งบประมาณ การเงิน การบัญชี และการบริหารงานบุคคล โดยไม่ต้องนำหลักเกณฑ์ คำสั่ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจมาใช้

เมื่อพิจารณาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การประกอบกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เมื่อแปลงสภาพเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) นั้น การประกอบกิจการซึ่งเป็นการงานที่ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับโทรศัพท์ จัดหา ติดตั้ง ควบคุม บำรุงรักษา สร้างข่ายสายในระบบโทรคมนาคม ซึ่งใช้อุปกรณ์ทางไฟฟ้าเป็นเครื่องมือสื่อสารให้ติดต่อพูดคุยกันได้ในระยะไกล โดยใช้สายตัวนำโยงติดต่อถึงกัน และอาศัยอำนาจแม่เหล็กไฟฟ้าเป็นหลักสำคัญ จึงล้วนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการดำเนินธุรกิจอย่างยิ่งในการประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อถ่วงดุลและสร้างความเสมอภาคป้องกันการผูกขาดโดยเอกชนรายใหม่

ดังนั้น การแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) แล้วนั้นในส่วนของการประกอบกิจการจึงโอนมายังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (1)⁸ ประกอบกับมาตรา 24 วรรคแรก⁹

⁸ มาตรา 19 ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะ รายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ตามมาตรา 13 (1) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

⁹ มาตรา 24 ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ตามที่คณะรัฐมนตรีโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยนั้น เป็นการวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จากการเป็นรัฐวิสาหกิจไปสู่การเป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่มีรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ แต่ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจเดิมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 จึงทำให้ไม่มีสิทธิพิเศษต่างๆ ด้วย ตรงกันข้ามกลับมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบใหม่ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพ.ร.บ. บริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2544 ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พบประเด็นปัญหาจากกรณีแปรรูปไปเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการให้มีความสะดวกรวดเร็ว ลดขั้นตอน และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อรองรับการแข่งขันการค้าเสรีในธุรกิจโทรคมนาคม จากประเด็นปัญหาต่างๆ จึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับกฎหมายหลายฉบับซึ่งพอจะสรุปประเด็นสำคัญๆ ได้รายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

ในการศึกษาครั้งนี้ เพราะมีเหตุจูงใจจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม อันเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติที่รัฐและประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์กันอย่างทั่วถึงเป็นธรรม โดยเฉพาะธุรกิจโทรคมนาคมที่เกี่ยวกับโทรศัพท์ประจำที่หรือโทรศัพท์สาธารณะ หรือโทรศัพท์พื้นฐาน ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องออกกฎหมายต่างๆ มาใช้บังคับเพื่อให้ธุรกิจโทรคมนาคมสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพในยุคโลกาภิวัตน์ แต่ด้วยเหตุที่ภาครัฐได้ทำหน้าที่ให้บริการในนามองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมาตั้งแต่เริ่มแรกและยาวนาน ยังขาดประสิทธิภาพในการให้บริการขาดเงินทุนสนับสนุนและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้ก้าวไม่ทันกับกระแสของการเปลี่ยนแปลงในโลก

รัฐบาลจึงมีแนวคิดในการแปรรูปหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจให้เป็น
บริษัทมหาชนเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านกิจการโทรคมนาคมได้ดียิ่งขึ้น



รัฐบาลจึงมีแนวคิดในการแปรรูปหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทมหาชนเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านกิจการโทรคมนาคมได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันได้ออกเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เป็นต้นว่า พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 พ.ร.บ.ประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.บริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2544

การแปรรูปองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จากรูปแบบของการเป็นรัฐวิสาหกิจอีกรูปแบบหนึ่งไปเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) โดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้นรายใหญ่ซึ่งเป็นรูปแบบรัฐวิสาหกิจอีกรูปแบบหนึ่งเรียกว่า บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) แต่ประเด็นที่เป็นปัญหา ก็คือ ระหว่างการเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น พ.ร.บ. องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ได้ให้อำนาจกับองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในการผูกขาดการเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานแต่เพียงผู้เดียว และยังให้อำนาจพิเศษบางประการอยู่เหนือประชาชน โดยทั่วไป เพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เมื่อองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยต้องการขยายการบริการให้กับประชาชน โดยทั่วถึง เพื่อให้ทันต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสามารถรองรับการใช้บริการที่เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จึงเปิดประมูลเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาใช้สิทธิผูกขาดร่วมลงทุนในลักษณะของสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนในลักษณะสัญญาสัมปทานแบบ BTO (Build Transfer Operate) หรือเป็นการที่เอกชนเป็นผู้สร้างและโอนให้เป็นของ ทศท. โดยเอกชนรายนั้นมีสิทธิใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่สร้างขึ้นนั้นตามเงื่อนไขในสัญญา และในที่สุดให้บริษัทเอกชนร่วมรับสัมปทาน 2 บริษัท คือ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ทีที แอนด์ ที จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2534 และ 2535 ตามลำดับ เพราะฉะนั้น องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) จึงเป็นองค์กรตัวแทนภาครัฐในการให้สัมปทานกับภาคเอกชน จนต่อมามีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 บังคับใช้ พร้อมกับ การให้มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้โทรศัพท์ คลื่นความถี่ วิทยุ โทรทัศน์ หรือโทรคมนาคมต่างๆ ขึ้น และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2544 พร้อมกับได้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม กทช. เพื่อเป็นตัวแทนภาครัฐในการให้สัมปทานบริหารคลื่นความถี่ วิทยุ โทรคมนาคมต่างๆ ทั้งหมด ขณะเดียวกัน ทศท. ได้มีการเปลี่ยนจากการเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่กลายเป็นรัฐวิสาหกิจแบบใหม่ ในนาม บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีการบริหารจัดการแบบเอกชนแต่กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เพราะฉะนั้นสถานะภาพขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เดิม กลายเป็น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจอีกแบบหนึ่ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล จาก กทช. ด้วยโดยผลของกฎหมาย แต่เนื่องจากองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เดิม ได้

เป็นผู้ให้สัมปทานกับบริษัทเอกชน 2 บริษัท จึงกลายเป็นปัญหาต่างๆ มากมาย เพราะในปี พ.ศ. 2542 ได้มี พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้น รัฐบาลมีนโยบายในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นบริษัทมหาชนจำกัดโดยแปลงทุนทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นหุ้นเพื่อนำไปสู่การเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ดังนั้น ทุนต่างๆ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่เคยได้รับและสินทรัพย์ในรูปของที่ดิน อาคาร วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่มีอยู่เดิม จึงต้องแปลงเป็นทุนทั้งหมดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 24 ประกอบกับมาตรา 19 (1) ขณะเดียวกันสิทธิพิเศษที่องค์การโทรศัพท์เคยมีในขณะดำรงสถานะ เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและตามกฎหมายอื่นก็ไม่มี พระราชกฤษฎีกาจำกัดอำนาจ สิทธิประโยชน์ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นการโอนทรัพย์สินและอำนาจ และสิทธิทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งอำนาจและสิทธิบางประการเป็นอำนาจและสิทธิที่กำหนดให้ใช้หรือให้มีได้เฉพาะองค์การของรัฐเท่านั้น เมื่อการแปรรูปขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 จึงมีปัญหาขัดกับหลักกฎหมายและหลักความเสมอภาคสรุปได้ดังนี้

1. อำนาจกำกับดูแลจากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวนี้ในบทที่ 4 ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจกำกับดูแลที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเคยใช้อำนาจกำกับดูแลบริษัทเอกชนร่วมการงาน และการลงทุนเมื่อแปลงสภาพเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) แล้ว ต้องตกทอดไปเป็นของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. นับแต่พ้นกำหนด 30 วัน ที่ กทช. ได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้ง รวมทั้งบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัทร่วมการงานและการลงทุน คือ บริษัท ทูร์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมโดยเสมอภาคกัน (เทียบเคียงได้กับคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 588/2548)

2. สิทธิพิเศษที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเคยได้รับจากพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และตามกฎหมายอื่นนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการตราพระราชกฤษฎีกาจำกัดอำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อความเสมอภาค เท่าเทียมกัน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3. สิทธิในส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาร่วมการงานและการลงทุนของบริษัท ทูร์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) เดิม นั้น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจมีอำนาจผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวในกิจการโทรศัพท์พื้นฐานและเมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยนำเอาความผูกขาดของตนเองไปให้เอกชนดำเนินกิจการโทรศัพท์ในรูปแบบของสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะและมีสิทธิในการได้รับค่าตอบแทนในส่วนแบ่งรายได้และรายได้

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยก็นำส่งเข้ากระทรวงการคลังตามเงื่อนไขของการดำเนินการทางบัญชีระหว่างกระทรวงการคลังกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เงินส่วนแบ่งรายได้ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้รับก่อนการแปลงสภาพนั้นเป็นการชอบธรรมตามเงื่อนไขในสัญญา แต่เมื่อนับแต่วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เมื่อองค์การโทรศัพท์แปลงสภาพเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทตามกฎหมายเอกชนไม่ได้อยู่ในสถานะภาพตามกฎหมายมหาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรดังเช่นบริษัทเอกชนโดยทั่วไป ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแปรรูปเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด ซึ่งจะต้องแข่งขันการให้บริการโทรศัพท์แก่ประชาชนเช่นเดียวกับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ในเขตโทรศัพท์นครหลวง และบริษัท ทีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ซึ่งจะต้องประกอบธุรกิจโดยความเสมอภาคกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังนั้น สิทธิที่จะได้รับส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาร่วมการทำงานและการลงทุนก็ต้องยุติลงนับแต่วันที่ได้แปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด คือ นับแต่วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป ด้วยเหตุผลว่าสิทธิผูกขาดเป็นสิทธิที่มีได้เฉพาะความเป็นรัฐเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า รัฐเท่านั้นที่จะให้สิทธิในสัมปทานให้กับเอกชนได้ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า เงินส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาร่วมการทำงานและการลงทุนจากบริษัทเอกชนทั้งสองเป็นส่วนแบ่งที่เกิดขึ้นเพราะมีอำนาจรัฐควรตกทอดไปให้กับรัฐในที่นี้กระทรวงการคลังเป็นผู้รวบรวมเงินรายได้ต่างๆ ของรัฐ เพื่อจัดทำและจัดสรรเป็นงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เงินส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาร่วมการทำงานและการลงทุนต้องตกทอดไปยังกระทรวงการคลังนับแต่วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป

4. ทรัพย์สิน มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 845/2547 ทรัพย์สินที่ซื้อมาเพื่อประโยชน์แก่กิจการไฟฟ้าไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุและต่อมามีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.5/2549 ได้วางแนวทางว่าการได้มาของทรัพย์สินโดยวิธีอย่างค้าขายทรัพย์สินนั้นไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ และทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐ เช่น การเวนคืนทรัพย์สินนั้นตกเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เมื่อได้ศึกษาพบว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยถึงแม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติได้ก็ไม่ได้มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้นสินทรัพย์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในขณะดำรงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีการได้มาโดยใช้อำนาจรัฐด้วยเหตุผลนี้ อาคาร สิ่งก่อสร้างที่เป็นส่วนควบของที่ดินก็ไม่ได้เป็นส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐ สรุปได้ว่า สินทรัพย์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นการได้มาโดยวิธีอย่างการค้าขายจึงไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทชอบแล้วที่นำทุนส่วนดังกล่าวนี้ไปแปลงเป็นหุ้นตกทอดให้กับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

5. การประกอบกิจการ ในการก่อตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยนั้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้บริการโทรศัพท์แก่ประชาชนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐควรจัดให้มีโดยเป็นสิทธิและอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะ แต่เมื่อรัฐบาลมีนโยบายในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ก็เพื่อโอนการประกอบกิจการในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีระเบียบและขั้นตอนซึ่งยากแก่การพัฒนา ระบบโทรศัพท์ที่มีความทันสมัย ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน ด้วยเจตนารมณ์ของการแปรรูปแล้ว วัตถุประสงค์หลักของบริษัทที่แปลงสภาพมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย คือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการด้านโทรศัพท์เช่นเดียวกัน ดังนั้นผู้เขียน เห็นว่า กิจการโทรศัพท์หรือที่ต่อเนื่องเกี่ยวข้องกัน หรือกิจการที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้ไปร่วมลงทุนกับนิติบุคคลอื่นๆ ในกิจการโทรศัพท์ เช่น บริษัท เอซีที โมบายล์ จำกัด ซึ่งเป็นกิจการที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ร่วมลงทุนกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ตกทอดไปยังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อเป็นการประกอบกิจการถ่วงดุลในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานกับผู้ประกอบการภาคเอกชนรายอื่น โดยเสมอภาคกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาอำนาจ สิทธิประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) นั้น มีความจำเป็นต้องต้องแก้ไขข้อบกพร่องเป็นการด่วนเพื่อป้องกันมิให้ปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจ สิทธิประโยชน์ตกทอด เกิดขึ้นหลังจากที่กระทรวงการคลัง ได้กระจายหุ้นให้กับนักลงทุนและประชาชนทั่วไป โดยผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับหุ้นที่แปลงเป็นหุ้นว่าหุ้นชนิดใดเมื่อแปลงเป็นหุ้นแล้วให้เป็นประโยชน์ที่ตกทอดเป็นขององค์กรใดหรือหน่วยงานใดระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับกระทรวงการคลัง เพราะก่อนการจำหน่ายหุ้นออกสู่สาธารณชนนั้น ประชาชนจะได้รับรู้ว่าสถานะของการเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) มีลักษณะของโครงสร้างการถือหุ้นอย่างไร

5.2.2 ให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ทู คอรัปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีที แอนด์ ที จำกัด (มหาชน) อยู่ในการกำกับดูแลของกทช.

5.2.3 ต้องออกกฎหมายให้ชัดเจนว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจใดที่แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) แล้ว ยังมีบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาร่วมการงานและร่วมทุน ต้องหมดอำนาจในการกำกับต่อบริษัท เอกชนดังกล่าวทันที โดยไม่ต้องรอให้บริษัทเอกชนยื่นฟ้องศาลหรือหน่วยงานทางการปกครอง วินิจฉัยตีความ

5.2.4 ต้องตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจำกัดอำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

5.2.5 ต้องทบทวนเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และรายได้แต่ละชนิด ที่เกิดจากการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) โดยให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท รับผิดชอบพิจารณาตามมาตรา 19 (1) ว่าสิทธิประโยชน์และรายได้ชนิดใดควรตกทอดให้กระทรวงการคลัง และสิทธิประโยชน์และรายได้ชนิดใดควรตกทอดกับบริษัทจำกัด (มหาชน) ที่ได้แปรรูปไป หรือต้องตกทอดกับหน่วยงานใด

บ
ร
ร
ณ
น
ุ
ก
ร
ม

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรวิทย์ เจริญเลิศ. (2543). **IMFและWB กับการแปรรูปสังคมไทยเศรษฐกิจการเมือง.**

กรุงเทพฯ: เอดิชั่นเพรสโปรดักส์.

กระทรวงคมนาคม. **องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บริษัท (เอกชน) และบริษัทมหาชน.**

กรุงเทพฯ: องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.

กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2546). **กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5).** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน. (2545). **รายงานการรับฟังความคิดเห็น**

ของประชาชนในการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่นจำกัด (มหาชน). กรุงเทพฯ: องค์การโทรศัพท์

แห่งประเทศไทย.

คณะอนุกรรมการศึกษาและรับฟังปัญหาการแปรรูป กฟผ. ในคณะกรรมการการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจ. (2549). **สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ ปัญหาการแปรรูป กฟผ.** กรุงเทพฯ:

สำนักกรรมการ 2 สำนักเลขานุการวุฒิสภาวุฒิสภา.

คณะอนุกรรมการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการแปรรูป กฟผ. ในคณะกรรมการการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจ. (2549). **ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการแปรรูป**

รัฐวิสาหกิจวุฒิสภา: กรณีการแปรรูป กฟผ. กรุงเทพฯ. สำนักกรรมการ 2

สำนักงานเลขานุการวุฒิสภา.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (ม.ป.ป.). **เศรษฐกิจการเมือง.** กรุงเทพฯ: เอดิชั่นเพรสโปรดักส์.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). **การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4).** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุสสดี สัตยมานะ. (2529). **รัฐวิสาหกิจไทยองค์การและการจัดการ.** กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

พรายพล คุ้มทรัพย์ และสมัย โกรธินธาคม. (ม.ป.ป.). **สัมปทานในกิจการสาธารณูปโภค.** กรุงเทพฯ.

พิพัฒน์ ไทยอารี. (ม.ป.ป.). **หลักการพื้นฐานการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย.** กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2531). **หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พริณา ดิงศภัทย์. (2542). **กรอบทางรัฐธรรมนุญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์.

แด คิลกวิทย์รัตน์. (2543). **วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ. ไอ เอ็ม เอฟ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**. ม.ป.ท.

สรวิศ ลิมปรั้งยี. (2543). **กฎหมายแข่งขันทางการค้า**. กรุงเทพฯ: นิติกรรม.

บทความ

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2543). “การยึดครองกิจการ.” **เศรษฐศาสตร์การเมือง**.

สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2542). “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมกรณีศึกษาของฝรั่งเศส.” **วารสารนิติศาสตร์**.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย.” **วารสารนิติศาสตร์**.

เอกสารอื่นๆ

กระทรวงการคลัง. (2543). **สาระนำรู้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**. กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์.

_____. (2545). **คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจหนังสือด่วนที่สุดเลขที่ 0209/ 12032 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2545**.

กระทรวงคมนาคม **แผนแม่บท การพัฒนากิจการ โทรคมนาคม**. (2540). กรุงเทพฯ:

กองพิมพ์องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุณีพร ทวรรณกุล และวีรวทย์ ไพบุลย์จิตต์อารี. (2547). **โครงการจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางในการเตรียมความพร้อมของภาคอุตสาหกรรมไทย อันเนื่องมาจากการเจรจา WTO รอบใหม่ที่กรุงโดฮา**. เสนอ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมกระทรวง อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (ม.ป.ป.). **รายงานสรุปผลการศึกษาระดับสมบูรณธ์เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**. กรุงเทพฯ.

บริษัท บิษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด.(มหาชน). (2545). **รายงานประจำปี**. กรุงเทพฯ.

_____. (2546). สารสนเทศ; ครอบรอบ 1 ปี บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน).
กรุงเทพฯ: เซเว่น พรินติ้ง กรุ๊ป.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ม.ป.ป.). ฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: อุดมศึกษา.
มูลนิธิสภากิจการเพื่อการพัฒนาประเทศ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการ

เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศไทย (ครป.).

(2540, 31 มีนาคม). รายงานและวิจัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ:

รายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน). กรุงเทพฯ.

วุฒิสภา คณะอนุกรรมการการศึกษาและรับฟังปัญหาการแปรรูป กฟผ. สรุปผลการทำประชาพิจารณ์.
สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กรุงเทพฯ.

สัญญาแก้ไขเพิ่มเติม สัญญาร่วมการทำงานและร่วมการลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ 2 ด้านเลขหมาย
ในเขตนครหลวง. (2538). กรุงเทพฯ.

สัญญาร่วมการทำงานและร่วมการลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ 1 ด้านเลขหมาย ในเขตภูมิภาค
ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น
จำกัด.

สัญญาร่วมการทำงานและร่วมการลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
กับบริษัท ซี.พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด. (2543). กรุงเทพฯ:
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.

สภาผู้แทนราษฎร. (2541). บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ.

วิทยานิพนธ์

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย
ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และวิเคราะห์ข้อคิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปรัชญา มหาวิมลจรรย์มนตรี. (2549). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ:
ศึกษาเฉพาะกรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

เสีจี่ยม บุญจันท์. (2544). ปัญหาในทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานะของพนักงาน
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัท จำกัดในภาคเอกชน
ศึกษาตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544.

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์

และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2543.

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497.

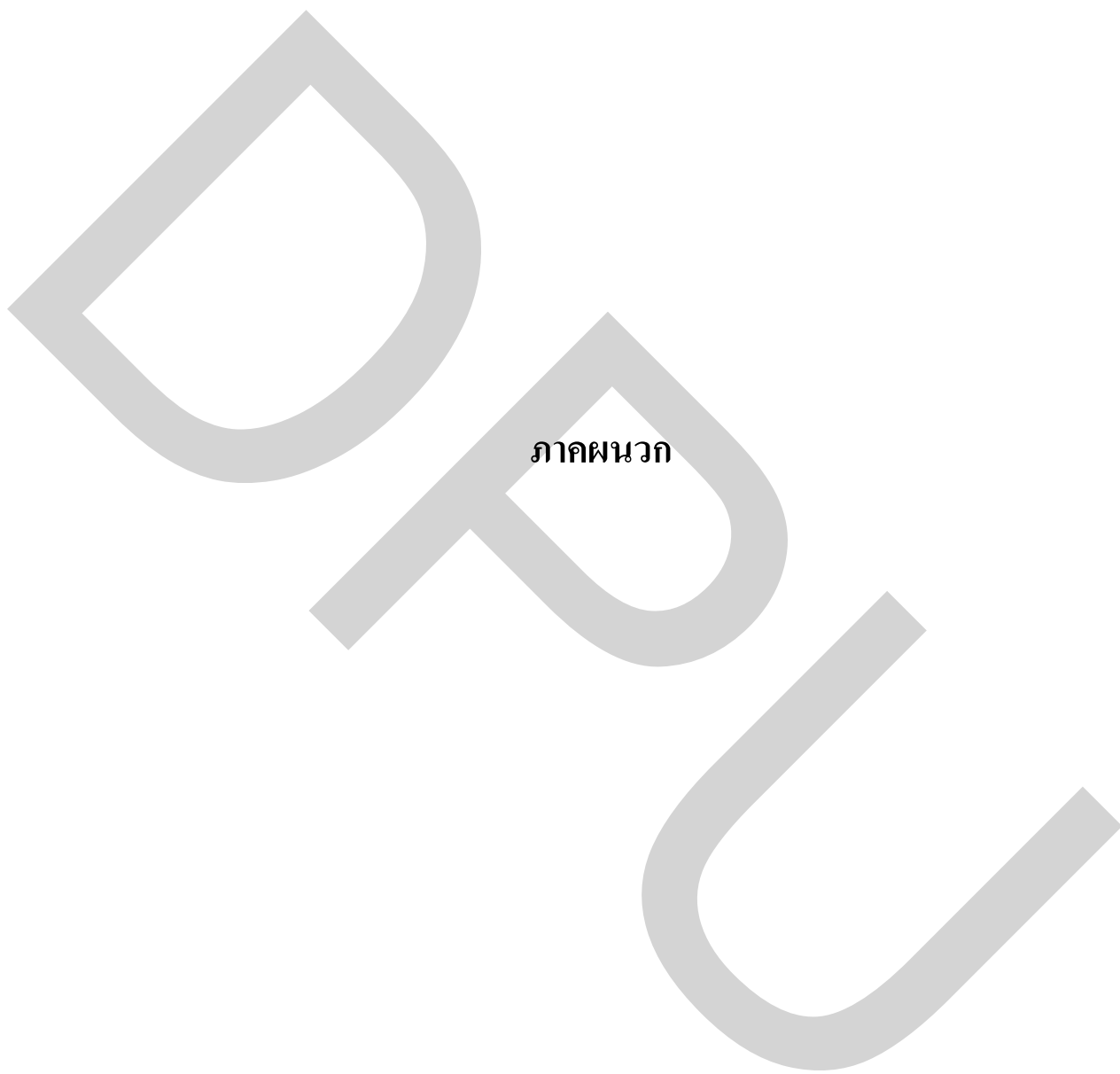
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ภาษาต่างประเทศ

ELETRONICSOURCES

<http://www.ntc.or.th>

www.krisdika.go.th



ภาคผนวก



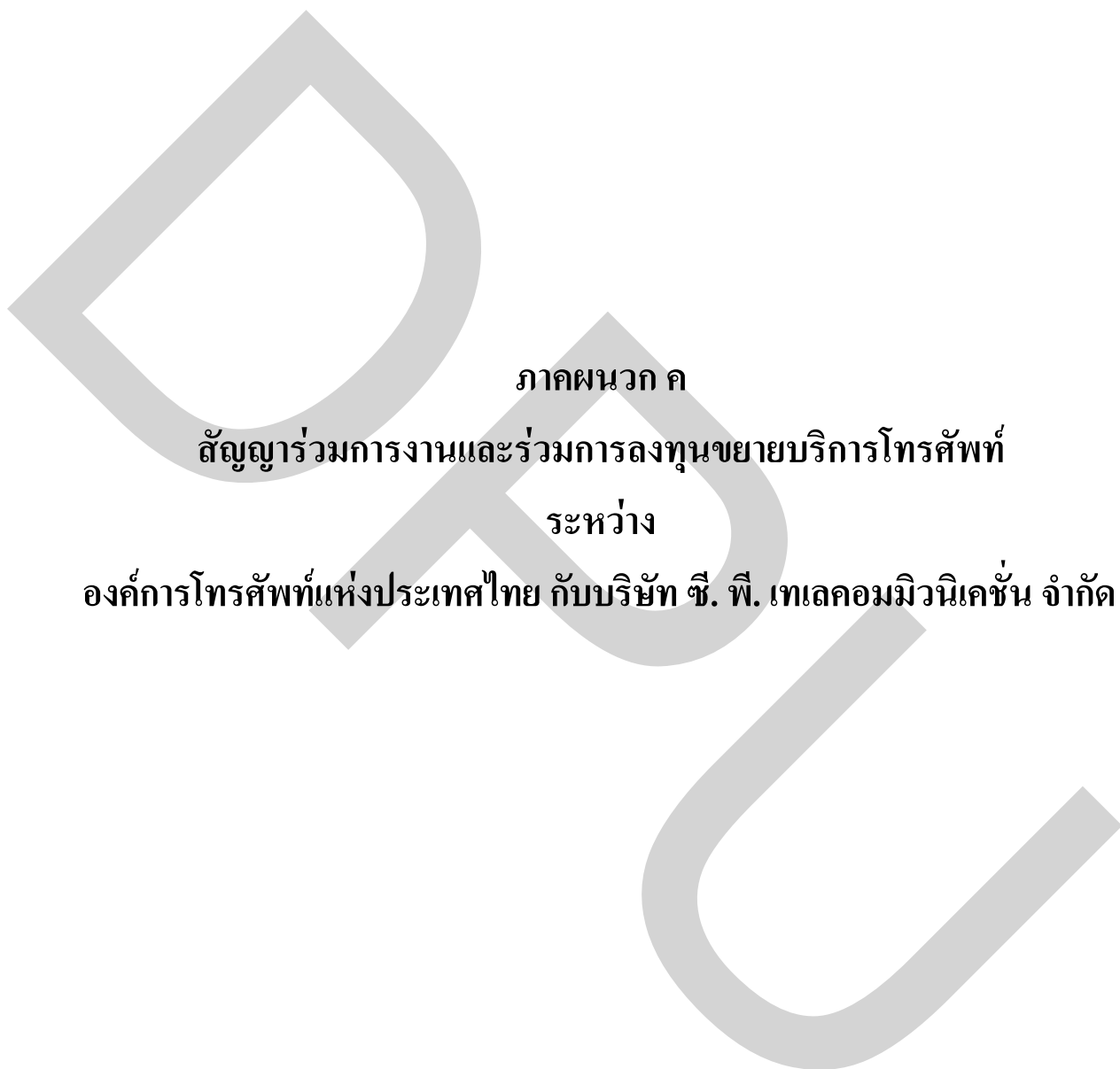
ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542



ภาคผนวก ข

หนังสือบริคณห์สนธิบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)



ภาคผนวก ค

สัญญาร่วมการงานและร่วมการลงทุนขยายบริการโทรศัพท์

ระหว่าง

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับบริษัท ซี. พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด

ภาคผนวก ง

**สัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาร่วมการทำงานและร่วมการลงทุนขยายบริการ
โทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์นครหลวง
ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับ
บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)**

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล	นายภูมिवัฒน์ เก้าศรีสุริยะธาดา
วันเดือนปีเกิด	18 กันยายน 2508
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - ประถมศึกษาปีที่ 1-4 โรงเรียนบ้านปลักแรด ต. ปลักแรด อ. บางระกำ จ. พิษณุโลก - ประถมศึกษาปีที่ 5-6 โรงเรียนอนุบาลโรจนวิทย์ จ. พิษณุโลก - มัธยมศึกษาปีที่ 1-6 โรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม จ. พิษณุโลก - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาวิทาลัยรามคำแหง รุ่นที่ 15 - ประกาศนียบัตรการอบรมกฎหมายปกครองรุ่นที่ 1 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา - เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 55 ปีการศึกษา 2545 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ประสบการณ์ด้านกิจกรรม	<ul style="list-style-type: none"> - ประธานกลุ่มนักศึกษาราม-พิษณุโลก มหาวิทยาลัยรามคำแหง - กรรมการศูนย์นักศึกษา 17 จังหวัดภาคเหนือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง - รองประธานพรรคกระแสนธรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ประธานผู้เข้าอบรมวิชาว่าความรุ่นที่ 5 แห่งสภาทนายความ
ประวัติการทำงาน	<ul style="list-style-type: none"> - ทนายความ - รองกรรมการผู้จัดการ บริษัทราชาอิควิปเมนท์ จำกัด