

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

ในกิจการโทรศัพย์แต่เดิมนั้น เป็นกิจการที่สังกัดอยู่ในกรมของรัฐบาลคือ กรมไปรษณีย์โทรเลขมีสิทธิในการดำเนินการแต่เพียงรายเดียว ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพย์ พ.ศ. 2477 ตามมาตรา 6 ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการจัดตั้งองค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทยขึ้น มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคม มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพย์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพย์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพย์ ซึ่งมีบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2497 มาตรา 6 โดยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ที่บรรดากฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพย์ ตามมาตรา 16 องค์การโทรศัพย์ จึงเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการโทรศัพย์แต่เพียงผู้เดียวตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา

ในการดำเนินการขององค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการมิได้ประสบปัญหาขาดทุน<sup>1</sup> สามารถดำเนินธุรกิจด้วยดีนับแต่ก่อตั้งองค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย แต่เนื่องด้วยสถานการณ์ปัจจุบัน มีการปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินธุรกิจในการโทรคมนาคมเพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีและการบริการเพื่อรองรับการแข่งขันเสรี ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจขององค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย ประกอบกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของการดำเนินการโทรคมนาคมได้วิวัฒนาการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้โลกถูกย่อส่วนให้เล็กลงด้วยเทคโนโลยีทางการสื่อสารที่ทันสมัยขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ( World Trade Organization) หรือ WTO โดยเป็นสมาชิกใน

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. ( 2548). *การบริหารและพัฒนาธุรกิจ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ* : กรุงเทพฯ วารสาร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ หน้า 1.

ลำดับที่ 59 ซึ่งองค์การการค้าโลกได้จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคและข้อกีดกันทางการค้า โดยมีกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศขึ้นเพื่อสนับสนุนให้มีการค้าเสรี โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เสมอภาคประกอบกับประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลสมัยนั้นได้ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF ทำให้รัฐบาลมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงิน จากพันธกรณีที่มีต่อองค์การการค้าโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ<sup>2</sup> ก่อปรกับประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6-8 พ.ศ. 2530-2544 ซึ่งได้กำหนดแนวนโยบายให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพของธุรกิจเพื่อจะสามารถเปิดการค้าเสรีได้ โดยสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพของธุรกิจบางแห่งให้เปลี่ยนมาเป็นอยู่ในสถานะของบริษัทจำกัด โดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนด้วยวิธีการกระจายหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนให้กับประชาชนที่สนใจลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ หรือตกลงขายหุ้นให้กับผู้ปฏิบัติงานขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดังนั้น องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะต้องแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัท (มหาชน) จำกัด ทำให้ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากเดิมให้เป็นการบริหารงานแบบเอกชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการและการดำเนินการ โดยลดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วในการแข่งขันกับภาคเอกชนรายอื่น อีกทั้งยังสามารถระดมเงินทุนได้อีกเป็นจำนวนมากเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนในกิจการของตนเองให้มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการแข่งขันเสรีตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงได้ดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัท (มหาชน) จำกัด ในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 โดยใช้ชื่อว่า บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น (มหาชน) จำกัด และในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาใช้ชื่อ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

จากเดิม องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้เพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินกิจการเพื่อให้ทันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและสามารถรองรับการใช้บริการที่เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จึงได้เปิดประมูลเพื่อให้ภาคเอกชนที่

<sup>2</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุณิพร ทวรรณกุล และวีรวิทย์ ไพบูลย์จิตต์อารี. (2547). *โครงการจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางในการเตรียมความพร้อมของภาคอุตสาหกรรมไทยอันเนื่องมาจากการเจรจา WTO รอบใหม่*. กรุงเทพฯ : (ม.ป.ท.). หน้า 1 - 6.

สนใจที่จะร่วมลงทุนพัฒนากิจการโทรศัพท์พื้นฐาน ทั้งในส่วนกลางในส่วนภูมิภาคในรูปแบบของสัญญาสัมปทานแบบ BTO (Build Transfer Operate) คือ การที่เอกชนเป็นผู้สร้างและโอนให้เป็นขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยเอกชนรายนั้นมีสิทธิใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่สร้างขึ้นนั้นตามเงื่อนไขในสัญญา โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การแสวงหาประโยชน์ร่วมกันด้วยการแบ่งรายได้ภายใต้เงื่อนไขในสัญญาร่วมการทำงานและการลงทุน

นโยบายและมาตรการของการร่วมงาน BOT ดังกล่าว นับว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยเป็นอย่างมาก แต่การริบเร่งในการให้สัญญาร่วมการทำงานที่ตามมาทั้งสิ้น รวมกันไม่ต่ำกว่า 30 รายภายในเวลาไม่กี่ปี ก็ได้สร้างปัญหาใหม่ไม่น้อยกว่าความสำเร็จ ปัญหาที่นับว่ามีความสำคัญที่สุดอันหนึ่งได้แก่<sup>3</sup> สัญญาร่วมการทำงานดังกล่าว ได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การเปิดเสรีในกิจการ โทรคมนาคมของไทยมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากเงื่อนไขของสัญญา สิทธิประโยชน์ หรือข้อจำกัด จากสัญญาที่มีอยู่ขัดกับหลักการของการแข่งขันเสรี ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ที่พึงได้เช่นที่ได้กันในประเทศที่ได้เปิดเสรีแล้ว เพราะวัตถุประสงค์ของการเปิดเสรีโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยก็เพื่อต้องการให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเสริมสร้างศักยภาพเชิงแข่งขันให้กับประเทศ โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาพัฒนาและนำมาซึ่งผลประโยชน์นานัปการแก่ประชาชน

แต่เนื่องจากการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อองค์การการค้าโลกไม่ใช้การเปิดเสรีอย่างเต็มที่ (Full Liberalization) เพราะยังมีเงื่อนไขสำคัญในการควบคุมกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดโดยการจำกัดให้บริษัทโทรคมนาคมมีหุ้นส่วนต่างชาติได้ไม่เกินร้อยละ 20 หรือทั้งนี้ตามแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่กำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ. ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ. ศ. 2544 หรือ เรียกโดยย่อว่า กทช. และมีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ขึ้นมาเป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้มีการแยกแยะอำนาจหน้าที่ ด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล และด้านการให้บริการ ตามหลักของการมีธรรมาภิบาลที่ดี

ทั้งนี้ สัญญาสัมปทานโทรคมนาคม หรือเรียกอย่างเป็นทางการว่า สัญญาร่วมการทำงานในการให้บริการโทรคมนาคมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) กับผู้ประกอบการเอกชนนั้น ส่วนใหญ่กำหนดให้มีการแบ่งส่วนแบ่งรายได้ที่เอกชนได้รับจากการประกอบการให้แก่

<sup>3</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2547). *ความเป็นมาของสัญญาร่วมการทำงาน*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 2.

หน่วยงานรัฐในสัดส่วนที่เป็นร้อยละของรายได้ตลอดอายุสัญญา เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิพิเศษต่างๆ ที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับจากรัฐ เช่น สิทธิในการประกอบการก่อน สิทธิผูกขาดในการประกอบการในช่วงเวลาหนึ่ง สิทธิในการได้รับคลื่นความถี่และเลขหมายโทรคมนาคมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางธุรกิจโทรคมนาคมในเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานบางประการยังก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันในตลาดบริการ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ไม่มีมีความสอดคล้องกับสัญญาสัมปทาน จึงต้องทำการแปรรูปองค์การโทรศัพท์เป็นภาคเอกชนโดยมีพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ. ศ. 2542 มาเป็นเครื่องมือในการแปรรูปเป็นบริษัท จำกัด โดยกำหนดให้องค์กรอิสระมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม กำหนดให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาขออนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคม กำหนดให้มีการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคม แต่สถานะของสัญญาสัมปทานยังคงมีอยู่ไม่เปลี่ยนแปลงไปเพราะแม้ว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แปลงสภาพไปเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แล้วก็ตาม แม้ว่าบริษัทฐานะเป็น ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จะมีผู้ประกอบการรายหนึ่ง และจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันกับผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น ๆ ก็ตาม แต่สัญญาสัมปทานที่มีอยู่เดิมก็ยังคงมีผลผูกพันจนกว่าจะสิ้นอายุสัญญา

แต่ทางการเมืองโดยผู้มีอำนาจในสมัยนั้นมีความผูกพันกับบริษัทฯ เอกชน จึงมีการดำเนินการให้เกิดการแปลงสัญญาสัมปทานที่ยังไม่สิ้นอายุสัญญาไปเป็นภาษีสรรพสามิต เพื่อผลประโยชน์ของบริษัทฯ เอกชนที่มีความผูกพันกันอยู่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นอย่างมาก เพราะยังอยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ซึ่ง ผลกระทบที่สำคัญประการหนึ่งของการแปลงค่าสัมปทานมาเป็นภาษีสรรพสามิตของกิจการโทรคมนาคม นอกจากจะมีผลกระทบด้านนโยบาย และการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมอย่างลึกซึ้งในการเปลี่ยนส่วนแบ่งรายได้ที่อาจมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐ หลังจากการแปรรูปขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่า อย่งไรก็ตาม ในปัจจุบันองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือ รู้จักกันอย่างเป็นทางการก็คือบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) นั้น กำลังเผชิญกับวิกฤติอันเนื่องมาจากปัญหาที่สะสมทับถม และซ้ำเติมมาเป็นเวลาช้านานตั้งแต่ปัญหาความไม่เท่าเทียม ความไม่เสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการ การไม่สามารถนำเลขหมายมาจัดสรรใหม่ จนถึงข้อพิพาทต่างๆระหว่างหน่วยงานของรัฐ และผู้ร่วมการงาน

ดังนั้น จึงควรหาวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรือหาทางออกบนหลักการและสมมติฐานพื้นฐานตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540ในเรื่องผลประโยชน์ของ

ชาติ หมายถึงผลประโยชน์สาธารณะก่อนอื่นใด โดยการนำทรัพยากรใด ๆ ของชาติมาใช้ สมควรจะใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม เพื่อให้การแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) มีเอกภาพในการกำกับดูแล และบริหารงานเชิงพาณิชย์ในลักษณะการทำสัญญาร่วมการทำงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการแข่งขันไม่เป็นธรรมในธุรกิจโทรคมนาคม กรณี บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) อันเกิดจากการแปลงสัญญาสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต
2. เพื่อศึกษาความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่ใช้ในการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาและเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน
5. เพื่อศึกษาค้นหาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ความเป็นธรรมที่ใช้กับการแปลงสัญญาสัมปทาน

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสัญญาสัมปทานมาเป็นภาษีสรรพสามิต โดยเฉพาะสาเหตุที่ต้องแปลงสัญญาสัมปทาน เนื้อหาเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน ที่ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคม และหากมีการยกเลิกภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมจะทำให้ไม่เกิดปัญหาในเรื่องของส่วนแบ่งรายได้ ทั้งยังขจัดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในธุรกิจโทรคมนาคมอีกด้วย

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงสาเหตุและเหตุผลของการแปลงสัญญาสัมปทาน โดยพิจารณาจากโครงสร้างกิจการโทรคมนาคมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคแห่งการแข่งขันเสรี ตลอดจน

วิเคราะห์ปัญหาข้อโต้แย้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่สัญญาสัมปทาน รวมถึงผลกระทบต่อรายได้ที่เป็นค่าตอบแทนของรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาสัญญาสัมปทานกิจการโทรศัพท์พื้นฐาน รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎหมายที่ใช้ในการแปลงสัญญาสัมปทาน

## 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ใช้วิธีศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ หนังสือตำราวิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย คำพิพากษา

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการแข่งขันไม่เป็นธรรมในธุรกิจโทรคมนาคม กรณีบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) อันเกิดจากการแปลงสัญญาสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต
2. ทำให้ทราบความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
3. ทำให้ทราบกฎหมายที่ใช้ในการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย
4. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์เนื้อหาและเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน
5. ทำให้ทราบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ความเป็นธรรม และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขที่ใช้กับการแปลงสัญญาสัมปทาน