

บทที่ 2

ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งจากเดิมรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของภาครัฐตามกฎหมายมหาชนไปเป็นรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายเอกชน ซึ่งจะต้องดำเนินการในรูปแบบของบริษัทเอกชน จะต้องศึกษาถึงทฤษฎีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในรูปแบบของการแปรรูปที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูป และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น

2.1 ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

คำว่า “วิสาหกิจ” (Enterprise) หมายถึง การเป็นหน่วย (Entity) ในทางเศรษฐกิจ คือ การนำเอาทุน วัตถุดิบ บุคลากร มาประสานเข้ากันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อผลิตสินค้าและบริการ ออกจำหน่ายโดยหน่วยงานนั้นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้เป็นเจ้าของทุน (นั่นคือ มีการแยกผู้เป็นเจ้าของทุน และฝ่ายจัดการหรือฝ่ายบริการออกจากกัน) มีวัตถุประสงค์เป็นของตนเอง มีสิทธิและหน้าที่ตลอดจนความสามารถในอันที่จะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ รวมทั้งสามารถเป็นเจ้าของทุนหรือทรัพย์สินได้ด้วยตัวเอง

ส่วนคำว่า “รัฐ” หรือ “ปกครอง” นั้น หมายถึง การที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของ หรือสามารถครอบงำการอำนวยความสะดวกในกิจการของวิสาหกิจหนึ่ง ทำให้วิสาหกิจนั้นเป็นกิจการมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการครอบงำชี้ขาดของรัฐนี้อาจจะเกิดจากการที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทุนหรือหุ้นในวิสาหกิจนั้นทั้งหมด หรือส่วนข้างมาก

ฉะนั้น ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ จึงหมายถึง องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าและบริการมาจำหน่าย และอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำชี้ขาดของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง หน่วยงานธุรกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีรัฐหรือองค์กรของรัฐเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นข้างมาก โดยเป็นเครื่องมือของรัฐอย่างหนึ่งในการประกอบภารกิจทางเศรษฐกิจ เพื่อเกิดความคล่องตัว เพราะการดำเนินการแบบส่วนราชการดั้งเดิมต้องเป็นไปด้วยความรัดกุมภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมสำหรับความหมาย รัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทยนั้น หากเป็นความหมายทั่วไปยังไม่จะมีเพียงแต่ความหมายที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติในแต่ละชนิด เป็นต้นว่า ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 แต่ที่ใช้กันแพร่หลายของคำนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” คือ คำนิยามที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบภารกิจของรัฐวิสาหกิจมากที่สุด และมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ ซึ่งบัญญัติ (มาตรา 4) ว่า

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- (1) องค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของมักเรียกว่ารัฐพาณิชย์
- (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม ที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจโดยคำนึงถึงการลงทุนของส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐบาลในกิจการ กล่าวคือ หากมีทุนรวมอยู่ในกิจการเกินกว่าร้อยละ 50 กิจการนั้น ก็มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่จากความแตกต่างของคำนิยามรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแต่ละประเภท ทำให้มีผลกระทบทางการบริหารคือ การพิจารณาว่ากิจการใดจะจัดเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะได้นำกฎหมายนั้นมาถือเป็นแนวทางสำหรับการบริหาร ดังนั้น วิธีปฏิบัติที่ยึดถืออยู่ในปัจจุบัน คือ การพิจารณาฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่อาจไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้เช่นกัน ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีเป้าหมายต่างกัน ฉะนั้นเมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีข้อข้องใจใน

การดำเนินงานหรือฐานะขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็จะขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป¹

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า คำนิยามศัพท์ของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณพ.ศ. 2502 เป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายดังจะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ก็ได้บัญญัติคำนิยามของรัฐวิสาหกิจว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้ใช้ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้น เมื่อนำบทบัญญัติทั้งสองพระราชบัญญัติมาวิเคราะห์จะเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะให้ความสำคัญในสัดส่วนของการถือหุ้นว่า ถ้าจะเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นต้องมีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ส่วนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้โยงเอาความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่ได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า รัฐวิสาหกิจต้องไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้ว อาจกล่าวโดยสรุปว่า รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดได้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ต้องเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และเป็นประเภทของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

2.2 ความหมายและแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ความคิดในการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจบางประเภทอาจเกิดขึ้นพร้อมกับการเริ่มก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มเพื่อเป็นตัวอย่างให้กับเอกชน และเมื่อเอกชนมีความพร้อมรัฐก็จะทำการจำหน่ายจ่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) เหล่านั้นให้เอกชนดำเนินการต่อไป แต่ในสภาวะปัจจุบันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิได้มีความหมายเพียงการจำหน่ายจ่ายโอนเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างออกไป คือ การพิจารณาบทบาทและฐานะของรัฐโดยส่วนรวมด้วย การที่ความหมายของการ

¹ จันทร์จิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). *วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 72-78.

แปรรูปรัฐวิสาหกิจขยายกว้างออกไปกว่าการจำหน่ายจ่ายโอน นักวิชาการ นักปฏิบัติการ และสถาบันการเงิน ได้ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้โดยสังเขปดังนี้²

D.R. Pendse ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้กล่าวไว้ในรายงานการประชุมเรื่องนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจความคาดหวัง และวิธีการจัดโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ปี ค. ศ. 1985 ได้ให้ความหมายของคำว่า Privatization หมายถึง กระบวนการใด ๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐ หรือกิจการภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและในบางครั้ง Privatization อาจมีขอบเขตกว้างขวางถึงคำว่า Divestiture ว่าเป็นการปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือที่รัฐดำเนินการอยู่

หัวหน้าแผนกการเงินด้านเอกชน กองพัฒนาธนาคารโลกได้สนับสนุนแนวความคิดว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจโดยการจำหน่าย จ่ายโอนหุ้นให้แก่เอกชนไปโดยรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเดิมยังคงไว้ซึ่งหุ้นจำนวนหนึ่งอยู่ แต่การขายสภาพความเป็นเจ้าของตามความหมาย คือ การขายหุ้นของรัฐเป็นจำนวนมากพอที่จะทำให้หุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเป็นของเอกชนหรือบริษัทเอกชน อันจะทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย และสภาพแวดล้อมใหม่ต่อองค์การ กลไก และระบบการจูงใจก็จะเอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ Mary M. Shirley ยังมองถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า ไม่ได้เป็นเป้าหมาย แต่เป็นวิธีการหนึ่งที่จะแก้ไขความบกพร่องของรัฐวิสาหกิจ และจะช่วยให้รัฐบาลนั้น สามารถเพิ่มประสิทธิภาพทั้งของรัฐบาลและธุรกิจ กล่าวคือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะส่งเสริมประสิทธิภาพ และลดการขาดทุน เพิ่มคุณภาพของสินค้าและบริการที่เข้ามาสู่ตลาด ในขณะที่เดียวกันก็รับผิดชอบต่อความต้องการและอุปสรรคของผู้บริโภค ได้ดีกว่าการกระทำอื่น ๆ ที่ใช้อยู่แล้ว³

ทั้ง D.R. Pendse และ Mary M. Shirley มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การจำหน่ายจ่ายโอน Divestiture และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เป็นการลดบทบาทภาครัฐ หรือนโยบายภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ Mary M. Shirley มีความเห็นเพิ่มเติมว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น มีความหมายที่กว้างกว่า ซึ่งหมายถึง การแปรรูปทางการบริหารของกิจการ โดยการให้สัมปทาน หรือการทำสัญญาว่าจ้าง หรือการว่าจ้างให้เอกชนทำบริการบางอย่าง โดยมีสัญญาจ้าง

² พิพัฒน์ ไทอารี. (2531). *หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 70 - 71.

³ Mary M. Shirley. (1988). *The Experience with Privatization Finance & Development*. Birmingham : N.Y.p.34

Seizaburo Sato ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อศึกษานโยบายระหว่างประเทศแห่งกรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น มีความเห็นว่า เป้าหมายสุดท้ายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เนื่องมาจากมีความต้องการที่ทดแทนภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยใช้กลไกตลาด เป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ แต่มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของโดยรัฐ ซึ่งเรียกการแปรรูปเช่นนี้ว่า การแปรรูปเพื่อทดแทนหน้าที่ (Functional Substitute For Privatization) ซึ่งอาจทำได้โดยการทำสัญญาจ้างบุคคลอื่น หรือเอกชนให้จัดการบริหารดำเนินการ อันเป็นการแปรรูปเพื่อการผลิตหรือดำเนินการ ประเด็นของ Seizaburo Sato แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบการพิจารณาการแปรรูปมีอยู่ 3 ประเด็น คือ บทบาทของรัฐบาลที่ต้องการให้เอกชนทำหน้าที่แทนประเด็นเกี่ยวกับการผลิตหรือการดำเนินการของกิจการ และประเด็นเรื่องการเงินที่เปลี่ยนแปลงลักษณะการเป็นเจ้าของจากเดิมที่มีแหล่งการเงินจากภาครัฐมาเป็นแหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ต่อนโยบายสาธารณะ จึงควรพิจารณาแนวนโยบายของรัฐประกอบด้วย

L. Gray Cowan ที่ปรึกษาองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา เสนอความเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นวิถีทางใหม่ที่จะแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ โดยมีแนวทาง คือ การปลดปล่อยภาระหรือการล้มเลิกกิจการ การสร้างระบบการแข่งขันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และการว่าจ้างบริษัทเอกชนต่างชาติ หรือบริษัทของชาวพื้นเมืองเข้ามาบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาขาดทุนและการบริหารงาน โดยมุ่งจะช่วยให้รัฐวิสาหกิจนั้นมีกำไรหรืออยู่ในจุดคุ้มทุน⁴

David Heald แห่งมหาวิทยาลัย Glasgow ประเทศสก็อตแลนด์ ได้ให้ความหมายว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิดและสถานะทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของรัฐต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคมการแปรรูปกิจการภาครัฐสู่ภาคเอกชน ลดเลิกบทบาทการดำเนินงานของรัฐ จำหน่าย จำโอน ผลักภาระของรัฐให้เอกชนทำแทน (Ownership Transfer) การขายกิจการรัฐวิสาหกิจ การลดหรือเลิกบทบาทของรัฐในกิจการที่ไม่ได้คำนึงถึงตลาดมาก่อนหรือการเปิดโอกาสหรือการค้าเสรี (Liberatisation) และได้เสนอว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีข้อควรพิจารณาอยู่ 4 ประเด็น คือ

1) ในอดีตที่ผ่านมา กิจการภาครัฐหลายประเภทมิได้ดำเนินการ โดยคำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างคุณลักษณะของตลาดโดยพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อจัดจำแนกกิจกรรมและเพื่อแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่มาของเงินทุน

⁴ พิพัฒน์ ไทยอารี. อ่างแล้ว, หน้า 72-75.

ที่ชัดเจน จึงจะเป็นการสะดวกที่จะกำหนดแนวทางในการเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินทุน เช่น การเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินภาษีอากรเป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการเพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการดำเนินการเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงกลไกด้านราคานั้นเอง

2) การดำเนินการผลิตหรือการผลิตของรัฐบางประเภท อาจเปลี่ยนแปลงโดยให้เอกชนรับเหมาด้วยการทำสัญญาต่อรัฐบาลไปดำเนินการ อันมีลักษณะคล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชน วิธีการนี้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและวิเคราะห์ปัญหาความเหมาะสมไว้ให้รอบคอบ อย่างไรก็ตามการดำเนินการเช่นนี้จะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในประเด็นการเป็นเจ้าของโดยรัฐ (Public Ownership) แต่อย่างไรก็ตามรัฐอาจถอนสัมปทานคืนเมื่อใดก็ได้

3) การผลักรถหรือลดภาระของรัฐบาล หมายถึง การลด หรือเลิกบทบาทในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลด้วยการจำหน่าย จ่าย โอนกิจการรัฐวิสาหกิจ หรือการขายหุ้นส่วนของกิจการ ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่รัฐมีอยู่ (Ownership Transfer)

4) การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี (Liberalization) หมายถึง การนำระบบการตลาดมาถือปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโลก หรือเปิดโอกาสโดยการลดหย่อนยกเว้นข้อกำหนดกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มีผู้ประกอบการมากมายอันจะได้มีการแข่งขันในการดำเนินงาน⁵

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็นการลำดับหรือขั้นตอนในการที่รัฐจะลดบทบาทความเป็นเจ้าของหรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐลงโดยการลดบทบาทในการบริหารจัดการหรือการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจากรัฐบาลให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และในที่สุดอาจถึงขั้นที่ให้หน่วยงานนั้นหลุดพ้นจากควบคุมในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ⁶

รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้ให้ความหมายว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความหมายจำกัดอยู่เพียงการดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ หลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน

⁵ พิพัฒน์ ไทอารี. (2531). อ้างแล้ว หน้า 72 - 78.

⁶ เสี่ยม บุญจันทร์. (2544). ปัญหาในทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานะของพนักงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดในภาคเอกชน ศึกษาตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 13.

ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจหลุดพ้นไปจากฐานะการเป็นเจ้าของ หรือพ้นไปจากฐานะของผู้ถือหุ้นข้างมากในรัฐวิสาหกิจ⁷

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) ได้สร้างกรอบแนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็นการปลดเปลื้องหรือโอนความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือหน่วยงานของภาครัฐ ไปให้องค์การที่เป็นลักษณะองค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการการปลดเปลื้องหนี้

ธนาคารโลกได้ให้ความเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจในอนาคต แต่ธนาคารโลกก็ถือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงวิธีการอันหนึ่งในหลาย ๆ วิธีที่ธนาคารโลกนำมาปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในทุกประเทศที่ธนาคารโลกยังคงสนับสนุนให้มีการปรับโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจที่ต้องคงอยู่ในมือของรัฐต่อไปในขณะเดียวกัน⁸

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดที่ประเทศพัฒนาแล้ว หรือแม้กระทั่งธนาคารโลก มองการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า จะต้องมุ่งที่ตลาดเสรี เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการก้าวเดินที่ถูกต้อง หากเดินในเวลาอันเหมาะสม ซึ่งจะทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งหลายที่กำลังพัฒนาจะหลุดพ้นจากอุปสรรคที่ทำให้เจริญเติบโตช้า หรือจากสภาพชะงักงันที่ได้ก่อความยุ่งยากให้กับประเทศเหล่านั้นมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งถ้ามองภาพรวมของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะหมายถึง การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ พร้อมพัฒนาให้กิจการที่ดำเนินอยู่ประสบความสำเร็จโดยไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากภาครัฐและสามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไป ตลอดจนสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นได้ โดยรัฐอาจจำเป็นต้องลดความเป็นเจ้าของลงบางส่วนหรือเพื่อให้รัฐหลุดพ้นจากภาระทั้งหมดรัฐจะโอนความเป็นเจ้าของให้กับภาคเอกชนทั้งหมดก็ได้

ฉะนั้น การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นเอกชนนั้น อาจมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไปตามแต่ละสถานการณ์ของแต่ละประเทศ และตามความประสงค์ของแต่ละประเทศที่ดำเนินการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจจากกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ซึ่งขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์แง่กฎหมาย แต่สิ่ง

⁷ สุรพล นิติไกรพจน์. (2533). *การบังคับใช้กฎหมาย และการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณีรัฐวิสาหกิจ*. วารสารกฎหมายปกครอง. หน้า 3.

⁸ John Nellis and Sunita Kikeri. (1989). "Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank," in *Privatization*, ed. Robert E. Christiansen, Oxford: Pergamon, p.665.

⁹ M. Peter Mc Pherson. (1987). "The Promise of Privatization" in *Privatization and Development*, ed. Steve H. Hanke California: ICS, p.18.

ที่จะต้องกลับไปสู่วัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการเสมอ ก็คือ กระบวนการเข้าไปสู่การแปรรูปกิจการเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ยังมีวัตถุประสงค์มากเท่าใดก็ยิ่งทำให้กระบวนการแปรรูปกิจการของรัฐ ไปเป็นของเอกชนนั้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น

นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ Pierre Guislain ได้กล่าวไว้ว่า วัตถุประสงค์ในการแปรรูปกิจการของรัฐ ไปเป็นของเอกชนแบ่งออกเป็น 4 หลัก ดังนี้¹⁰

1) ความมีประสิทธิภาพหรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

1.1 เพื่อสร้างตลาดเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการปฏิรูปเศรษฐกิจ

1.2 เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจแบบมหภาค หรือความมีประสิทธิภาพและให้มีการแข่งขัน

1.3 เพื่อการประกอบการของกิจการ รวมทั้งเป็นการสร้างวินัยทางการตลาดยกระดับ และพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการ

1.4 เพื่อสนับสนุนให้มีการแข่งขัน รวมทั้งยกเลิกการผูกขาด

1.5 เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการและภาคเอกชนทั่วไป

1.6 เพื่อพัฒนาความมีประสิทธิภาพผลของตลาดทุน

1.7 เพื่อเกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยีใหม่ ๆ และก่อให้เกิดการปรับปรุง

1.8 เพื่อปรับปรุงผลิตภัณฑ์ในประเทศ เพื่อให้สามารถไปสู่ตลาดการค้าระหว่างประเทศ

1.9 เพื่อดึงดูดทุนจากต่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติและ/หรือ การที่ประเทศผู้ได้รับการลงทุนจะได้รับผลประโยชน์จากการแข่งขัน

2). ทางด้านการเงิน

2.1 เพื่อเป็นการลดการขาดทุน หรือหนี้สินที่ยังไม่ได้ชำระ โดยการโอนกิจการไปเป็นของเอกชนนี้จะก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ

2.2 เพื่อเป็นการลดการสิ้นเปลืองทางการเงินของกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ

2.3 เพื่อจำกัดความเสี่ยงทางการค้าในการเป็นเจ้าของกิจการ รวมทั้งความจำเป็นที่ต้องจัดหาเงินทุนเพื่อขยายกิจการ หรือช่วยเหลือความยุ่งยากทางการเงินของกิจการ

3) ทางด้านการจำหน่าย

3.1 เป็นเจ้าของ เพื่อเป็นการสนับสนุน"ลัทธิทุนนิยมโดยประชาชน" ซึ่งเป็นการพัฒนาความสามารถในการลงทุนของคนชั้นกลาง

¹⁰ Pierre Guislain. (1987). *Divestiture of State Enterprises : An Overview of The Legal Framework*. World Bank : London, pp.3 - 4.

3.2 เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนเฉพาะกลุ่ม

3.3 เพื่อกระจายความเป็นเจ้าของไปสู่พนักงาน เพื่อความมีประสิทธิภาพของผลผลิต

4). ทางการเมือง

4.1 เพื่อเป็นการลดขนาดและขอบเขตขององค์กรของรัฐหรือการถือหุ้นของกิจการทางเศรษฐกิจ

4.2 เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารให้คล่องตัวมากขึ้น

4.3 เพื่อลดหรือยกเลิกองค์กรของรัฐ

4.4 เพื่อลดโอกาสในการคอร์รัปชัน และการถือเอาประโยชน์จากทรัพย์สินของกิจการโดยผู้บริหารหรือพนักงานของกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.5 เพื่อลดการเกาะกลุ่มกันขององค์กร

ศาสตราจารย์ประจำชั้นนิติศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์การตัดสินใจแห่งเอเชียแปซิฟิก มหาวิทยาลัยวิกตอเรีย แคนาดา ได้ให้ความเห็นถึงวัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน เกิดขึ้นแตกต่างกันตามสถานการณ์ ดังนี้¹¹

1). เพื่อลดขนาดกิจการของรัฐ ซึ่งหากเป็นกิจการของรัฐมักเป็นกิจการใหญ่ มีรูปแบบวิธีการมาก ไม่คล่องตัวที่จะแข่งขันกับกิจการของเอกชน ทำให้เอกชนทำได้ดีกว่ารัฐ เพราะมีความคล่องตัวมากกว่า เนื่องจากเป็นกิจการที่มีขนาดเล็ก

2). เพื่อลดภาระของรัฐ ในการที่เข้าไปค้ำจุนกิจการหรือค้ำประกันกิจการของรัฐ เพราะเมื่อแปรรูปเป็นภาคเอกชนแล้ว ภาระดังกล่าวจะหมดไปรวมทั้งรัฐไม่ต้องมาคอยสนับสนุนด้านการเงินให้เป็นภาระอีกต่อไป แต่รัฐยังได้รับผลประโยชน์จากกิจการนั้น ๆ ตามแต่จะได้ตกลงกำหนดกันไว้ และตามแต่ละวิธีของรูปแบบของการแปรรูปกิจการ

3). เพื่อลดขั้นตอน ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ หรือยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้ามาดำเนินกิจการแข่งขันกับรัฐได้ และเมื่อเปิดให้มีการแข่งขันกันได้ กิจการของรัฐก็ต้องปรับเปลี่ยนเพื่อพัฒนารูปแบบการดำเนินการของกิจการเพื่อให้มีศักยภาพที่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนอื่น ๆ ได้

4). เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพต่อสินค้าและบริการ อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของผลผลิตสู่ประชาชนให้ดีขึ้นมีคุณภาพ และบริการด้วยราคายุติธรรม ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดการแข่งขันอย่าง

¹¹ William A.W. Neilson. (1995). *Professor of Law Faculty and Director of Centre for Asia-Pacific Initiatives*, University of Victoria : Canada, Interview. p.9

เอกชน ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดการพัฒนาด้านการผลิต โดยการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ อันจะเป็นการพัฒนาผลผลิตให้ดียิ่งขึ้น

5). เพื่อขยายการลงทุน และถ่ายโอนเทคโนโลยีเป็นการเพิ่มเงินลงทุนจากภาคเอกชนโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับกิจการซึ่งอาจต้องลงทุนเป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดหาเงินมาลงทุนได้ จึงให้เอกชนเข้ามาร่วมในการลงทุนด้วยการแปรรูปจากกิจการของรัฐไปเป็นเอกชน

6). เพื่อเป็นการดำเนินกิจการโดยยึดถือหลักเกณฑ์โดยไม่ต้องคำนึงถึงความเป็นเจ้าของ แต่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นสิ่งยึดถือจะได้ร่วมกันพัฒนาสู่รูปการแข่งขันต่อไป

7). เพื่อก่อให้เกิดเป็นกิจการการค้าเสรี มีการแข่งขันทางการลงทุนทางเศรษฐกิจส่งผลให้ตลาดการค้ามีการแข่งขันสูงภายในประเทศ และพัฒนาสู่การแข่งขันระดับโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกลงทุนได้ตามต้องการ

กิตติพงษ์ อูรพัฒน์พงศ์ ได้ให้ความเห็นว่า การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนมีวัตถุประสงค์หลายประการ ดังนี้¹²

1). การส่งเสริมการค้าเสรี เพื่อให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในการให้บริการแก่ประชาชน เนื่องจากรัฐอาจให้บริการได้ไม่ดีพอ หรือบริการไม่พอเพียงเป็นการเปิดการแข่งขันเสรีให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการพัฒนา โดยเฉพาะกิจการโครงสร้างขั้นพื้นฐาน เช่น โทรศัพท ทางด่วน

2). การจำหน่ายโอนกิจการที่รัฐทำอยู่เดิม โดยเหตุผลทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ และกิจการนั้นมีความประสงค์ที่จะต้องระดมทุนเพื่อขยายกิจการหรือพัฒนากิจการ ซึ่งไม่สามารถพึ่งพารัฐบาลให้ช่วยเหลือทางการเงินได้ จึงอาจมีความจำเป็นในการจำหน่ายโอนกิจการให้แก่ภาคเอกชน

3). การแปรสภาพกิจการโดยมุ่งการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ ส่วนใหญ่มักอยู่ในรูปของบริษัท จำกัด ดำเนินการโดยการขายหุ้นของบริษัทที่แปรรูป

¹² กิตติพงษ์ อูรพัฒน์พงศ์. (2539). *รูปแบบกฎหมายกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*. วารสารทนายความ. กรุงเทพฯ : สภานายความ, หน้า 49-50.

2.2.1 ลักษณะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

อุดมการณ์ แนวนโยบายแห่งรัฐ กระบวนการและวิธีการเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพการดำเนินงานกิจการของภาครัฐให้มีลักษณะเช่นเดียวกับภาคเอกชน การปรับเปลี่ยนสภาพการดำเนินการนี้มีอยู่สองลักษณะ คือ

1). การลดหย่อนกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่แต่เดิมมากำหนดให้รัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินการเหล่านั้นแต่ฝ่ายเดียว ด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ด้วย ซึ่งเรียกกันว่า Liberalization / Deregulation

2). การไม่ประสงค์ให้กิจการนั้น ๆ เป็นของรัฐอีกต่อไป (Denationalization) ซึ่งหมายความว่า การมุ่งเน้นการแข่งขันในตลาดและหรือการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของและไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลอีกต่อไป

ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่เป็นการลดหย่อนกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่เคยมีการกำหนดให้รัฐบาลดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้นเป็นประเด็นในเชิงกฎหมายและนโยบายสาธารณะเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในการแปรรูปเช่นนี้อาจดำเนินการโดยใช้วิธีการให้เอกชนเข้าบริหารกิจการของรัฐบางอย่าง หรือดำเนินการโดยนักบริหารอาชีพ เป็นต้น แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโอนสภาพความเป็นเจ้าของกิจการนั้น มีแนวทางที่ซับซ้อนกว่าและอาจจัดทำได้ในรูปแบบใดแบบหนึ่งดังนี้

ลักษณะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการ โอนสภาพการเป็นเจ้าของกิจการมีลักษณะที่อาจกระทำได้ดังนี้

1) การจำหน่ายกิจการนั้นทั้งหมดเลยในฐานะเป็นหน่วยเดียว

2) การจำหน่ายกิจการนั้น โดยการแบ่งแยกกิจการนั้นออกเป็นหน่วย แล้วจำหน่ายกิจการแต่ละหน่วยไป

3) การจำหน่ายกิจการเฉพาะส่วนภายหลังจากได้แบ่งกิจการนั้นออกเป็นหน่วย ๆ แล้ว

4) การจำหน่ายกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการสมทบ หรือกิจการเสริมของกิจการหลัก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่ได้จำแนกไว้นี้ จำเป็นต้องทำการศึกษานโยบายและวิเคราะห์องค์กรณ์นั้น ๆ โดยละเอียด จึงจะสามารถกำหนดกลยุทธ์ดำเนินการให้เหมาะสม¹³

¹³ พิพัฒน์ ไทฮารี. (ม.ป.ป.) *การแปรรูปวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน*. กรุงเทพฯ : ศูนย์รัฐวิสาหกิจจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 81-82.

2.2.2 วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจแบ่งได้เป็น 5 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้¹⁴

- 1). สัญญาการบริการจัดการ เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนเอง แต่จ้างทีมงานเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ โดยเอกชนต้องรับผิดชอบในการซ่อมบำรุงทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่จะตกลงกันไว้ในสัญญา
- 2). สัญญาเช่า เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนด้านทรัพย์สินเอง และให้เอกชนเช่ากิจการไป โดยเอกชนต้องออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และการบริหารจัดการเอง
- 3). การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ คือ วิธีการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลงให้ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง โดยขายหุ้นส่วนที่เกินในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้รัฐวิสาหกิจแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนซึ่งจะมีการดำเนินงานแบบเอกชนในที่สุด
- 4). การขุบเล็กและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ คือ การยกเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจโดยมีการชำระบัญชีเพื่อจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินงานตามที่เห็นสมควร
- 5). สัมปทาน เป็นรูปแบบที่ภาครัฐให้สิทธิแก่เอกชน ซึ่งต้องรับผิดชอบเองทั้งในการลงทุนด้านทรัพย์สินและการบริหารจัดการ โดยเมื่อสิ้นสุดสัมปทานแล้ว อาจโอนหรือไม่โอนทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดให้แก่รัฐบาลก็ได้ แล้วแต่จะตกลงกัน

รูปแบบการให้สัมปทานมีหลายวิธี¹⁵ เช่น

(1) BOT (Build-Operate-Transfer) เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุนออกแบบก่อสร้าง และบริหารจัดการ เมื่อสิ้นสุดสัญญาเอกชนผู้รับสัมปทานจะโอนกิจการทั้งหมดให้กับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เช่น โครงการปทุมธานี – รังสิต ของการประปาส่วนภูมิภาค

(2) BOO (Build-Own-Operate) เป็นการให้เอกชนลงทุนดำเนินการและเป็นเจ้าของกิจการ แต่รัฐรับซื้อผลผลิตโดยเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลการแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้เอกชนดำเนินการ

¹⁴ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2542). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ประชาชนได้เสียอย่างไร*. กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วารสารนิติศาสตร์ หน้า 28.

¹⁵ กระทรวงการคลัง. (2543). *สารบัญญัตินำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*. วารสาร หน้า 19-20.

ก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในรูปของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ และขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้การไฟฟ้าผลิตฯ ต่อไป

(3) BTO (Build-Transfer-Operate) เอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุน ออกแบบ และดำเนินการก่อสร้าง และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จผู้รับสิทธิจะต้องโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ให้แก่รัฐแต่เอกชนก็ยังเป็นผู้บริหารกิจการตลอดอายุสัมปทาน เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ 2

2.2.3 รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาข้อมูล โดยธนาคาร โลกพบว่า วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ใน 83 ประเทศทั่วโลก วิธีการพื้นฐานที่ใช้กันมากที่สุดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีด้วยกัน 7 วิธี คือ

2.2.3.1 การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน

1). รูปแบบลักษณะรัฐจะขายหุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดที่รัฐถืออยู่ให้กับประชาชนทั่วไปโดยวิธีการนี้จะทำให้การขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นมหาชนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการกระจายหุ้นให้กับประชาชน โดยตรงและรัฐวิสาหกิจจะมีลักษณะของการบริหารงานร่วมระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งรัฐยังเป็นผู้กำหนดแนวทางการบริหารในรัฐวิสาหกิจได้ และเป็นก้าวแรกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบเต็มส่วน (Full Privatization) ทั้งนี้ เพราะการที่เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้น จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นได้มากขึ้น

2). ขั้นตอนการดำเนินการ กลยุทธ์การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนโดยการทำเค้าโครงหนังสือเสนอเทศการขายหุ้น (Prospectus) โดยมีธนาคารเพื่อการลงทุนเป็นที่ปรึกษา และประกันการจำหน่ายการเสนอหุ้นว่า สามารถกระทำได้ทั้งการกำหนดราคาตายตัว (Fix Price) หรือวิธีการยืดหยุ่นกว่า ซึ่งการขายหุ้นนั้นสามารถทำได้ทั้งในตลาดภายในหรือตลาดต่างประเทศก็ได้

ในกรณีหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นมีการซื้อขายกันในตลาดอยู่แล้ว รัฐบาลก็จะขายหุ้นนั้นในตลาดหลักทรัพย์ แต่อาจจะมีการจำกัดจำนวนการถือหุ้นสำหรับกรณีเอกชนหรือชาวต่างชาติ

องค์ประกอบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการขายหุ้นให้กับสาธารณชนควรประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

(1) ขนาดของรัฐวิสาหกิจ ควรจะมีความสัมพันธ์กับระดับของความสำเร็จ

(2) รายละเอียดเกี่ยวกับการเงิน การบริหาร การจัดการ และข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องจัดเตรียมให้พร้อมสำหรับเปิดเผยให้ผู้ลงทุนได้ทราบ

(3) รัฐวิสาหกิจจะต้องมีสภาพคล่องทางการเงินพอสมควร ในตลาดท้องถิ่น

(4) ตลาดหุ้น (Equity Market) จะต้องได้รับการพิจารณา หรือจะต้องมีกลไกที่มีความสามารถในการควบคุมป้องกัน และดึงดูดความสนใจของผู้ลงทุนภายนอก

ปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะและสถานการณ์ ทางการเมือง และทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งอาจสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

(1) เงื่อนไขของรัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีประวัติการดำเนินการเป็นที่แพร่หลายอันเป็นการยอมรับกัน โดยทั่วไป การเสนอขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจจึงขึ้นอยู่กับ การปรับปรุง โครงสร้าง และการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ

(2) หากรัฐมีวัตถุประสงค์ในการขายหุ้น เพื่อต้องการให้มีผู้เข้ามาซื้อหุ้น มีจำนวนมากหรือต้องการกลุ่มนักลงทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ซื้อหุ้น โดยเฉพาะแล้วการขายหุ้นจะต้องใช้วิธีการพิเศษในการจูงใจ ซึ่งรัฐบาลอาจจะยอมผ่อนผันเงื่อนไขแม้กระทั่งการยอมให้ กลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้าควบคุมการบริหาร ซึ่งในหลายกรรณการขายหุ้นชนิดนี้จะต้องมีการกระตุ้นให้พนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เข้ามาถือหุ้นและจะต้องมีการจำกัดการถือหุ้นของชาวต่างชาติ

(3) การกำหนดค่าและราคา การขายรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่า ผลที่จะได้รับนั้นคุ้มค่าต่อการนำกิจการไปขายหรือไม่ ซึ่งส่วนมากแล้วการกำหนดค่าและราคามักจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่เสมอ

(4) การขาดการพัฒนาตลาดหุ้น จะทำให้การเสนอขายหุ้นไม่ได้รับการตอบสนองจากนักลงทุนมากนัก เนื่องจากไม่มีการนำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ประกอบการขายในตลาดแรกอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

(5) การควบคุมของตลาดหุ้น จะต้องมีการระบุข้อความเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงของผู้ถือหุ้นให้ต่ำที่สุด

(6) การตลาด การตื่นตัว และการให้ความรู้แก่สาธารณชนเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การเสนอขายหุ้นประสบความสำเร็จ

(7) การเปิดกว้างของตลาดทุนและผลกระทบจากภาคมหาชน การเสนอขายหุ้นแก่สาธารณชนจำนวนมาก จะต้องระมัดระวังในด้านของทรัพยากรและเงินออมที่จะนำมาลงทุน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดอื่น ๆ ด้วย เช่น ในกรณีที่ตลาดหุ้นอยู่ในภาวะที่ตกต่ำ ซึ่งอาจจะต้องมีการนำมาตรการออกมาใช้และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนอาจต้องเลื่อนการดำเนินการออกไป

2.2.3.2 การเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน (Private Sale of Shares)

1). รูปแบบลักษณะ รัฐจะเสนอขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดที่รัฐเป็นเจ้าของให้กับผู้ซื้อเพียงคนเดียวหรือเป็นกลุ่ม ซึ่งได้มีการกำหนดตัวไว้แล้วโดยมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นห้างหุ้นส่วน การขายหุ้นด้วยวิธีนี้มีหลายรูปแบบด้วยกัน อาทิ การถือครองหุ้นส่วนโดยตรงของบริษัทเดี่ยวหรือกลุ่มเอกชนที่เฉพาะเจาะจง เช่น สถาบันการเงิน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะของความเป็นเจ้าของร่วมกัน

2). ขั้นตอนดำเนินการ การขายหุ้นของรัฐบาลในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่ต้องการแปรรูปนั้นมีหลายวิธี แต่มีเพียง 2 วิธีเท่านั้นที่นิยมใช้ ได้แก่

(1) การแข่งขันเต็มรูปแบบด้วยคุณสมบัติขั้นตอนของผู้ประมูลเอง

(2) การเจรจาต่อรองโดยตรงด้วยการระบุตัวผู้ซื้อ ที่คาดว่าจะเข้ามาซื้อหุ้น เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะโอนหุ้นให้กับเอกชนแล้ว สิ่งแรกที่รัฐบาลจะต้องพิจารณา ได้แก่ ความมีชื่อเสียงของธุรกิจที่เป็นฝ่ายซื้อหุ้น ฐานะทางการเงินและบันทึกการดำเนินการของธุรกิจ การเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน มักจะใช้เป็นขั้นตอนแรก หรือจะเชื่อมต่อสำหรับการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน นอกจากนี้ วิธีการดังกล่าวยังเป็นขั้นตอนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงกลุ่มของผู้ถือหุ้นหลักที่สำคัญภายในกิจการนั้น ๆ

วิธีการนี้เหมาะสมสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการเจ้าของที่มีความเข้มแข็ง มีความสามารถและมีประสบการณ์ด้านการประกอบการทางอุตสาหกรรม การติดต่อค้าขายและมีฐานะทางการเงินสูงเพื่อความสำเร็จของธุรกิจ นอกจากวิธีการนี้ยังเหมาะสำหรับตลาดทุน (Equity Market) ที่ขาดการพัฒนาและขาดเทคนิคในการดึงดูดใจนักลงทุนได้ด้วยตนเอง หรือเหมาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดไม่เหมาะสมสำหรับการเสนอขายหุ้นให้แก่สาธารณชน

ปัญหาในการปฏิบัติ คือ รัฐวิสาหกิจนั้นอาจมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทางการเงิน เช่น การชะลอการชำระหนี้ เนื่องจากโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ในการนำรัฐวิสาหกิจออกขาย ส่วนใหญ่มักจะไม่มีมีการปรับปรุงฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้นก่อนที่จะนำออกขาย และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับการว่าจ้างของพนักงานในรัฐวิสาหกิจและผลประโยชน์ที่เป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น จึงควรมีมาตรการรองรับปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นการประกันว่าวัตถุประสงค์ของรัฐบาล และผลประโยชน์ของส่วนรวมจะไม่เบี่ยงเบนไปจึงควรมีขั้นตอนในส่วนต่าง ๆ กล่าวคือการประเมินค่าการคัดเลือกผู้ซื้อ โดยเฉพาะ ในกรณีที่มีการซื้อขายรัฐวิสาหกิจบางส่วนในเอกชน รัฐบาลจะต้องไม่พยายามเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงในการดำเนินงานของนักลงทุนเอกชน

2.2.3.3 การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ (Sale of Government or State – Owned Enterprise Assets)

1). รูปแบบลักษณะ วิธีการนี้จะเน้นที่การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจมากกว่าการขายหุ้น โดยรัฐอาจจะขายทรัพย์สินโดยตรง กล่าวคือ รัฐจะขายทรัพย์สินส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจออกไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการขายทรัพย์สินนั้น อาจจะทำเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละส่วนและการขายทรัพย์สินอาจใช้วิธีการแยกขายหรือขายทั้งหมดเหมือนการจัดตั้งบริษัทใหม่ ซึ่งการขายทรัพย์สินนั้นจะทำได้เป็นส่วนตัวนั้น บางกรณีก็ไม่ได้มีการขายทรัพย์สินกันจริง หากเป็นการโอนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชนและหุ้นที่รัฐได้รับจากการยกให้ในครั้งนั้น ซึ่งสามารถที่จะนำไปขายให้กับสาธารณชนหรือเอกชนก็ได้

2). ขั้นตอนการดำเนินการ การขายทรัพย์สินนั้นอาจทำได้โดยทั้งวิธีการเปิดให้มีการประมูลหรือโอนการขายทอดตลาดแล้วแต่กรณีซึ่งการจะเลือกใช้วิธีการใดนั้น จะตัดสินใจหลังจากที่มีการเจรจาต่อรองโดยตรงกับลูกค้าที่ได้มีการกำหนดตัวไว้ล่วงหน้าแล้ว การขายทรัพย์สินนั้นสามารถจะกระทำได้หลายรูปแบบด้วยกันดังนี้

(1) ถ้าต้องการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน รัฐวิสาหกิจจะต้องขายทรัพย์สินส่วนอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ยกเว้นทรัพย์สินหลัก วิธีการนี้จะมีผลในการลดขนาดของรัฐวิสาหกิจ ลงได้

(2) ถ้าต้องการที่จะขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมด แต่ไม่สามารถจะใช้วิธีการขายหุ้นได้ก็อาจจะใช้วิธี การยกเลิกและมีการชำระบัญชีเพื่อที่จะนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจออกขายให้กับเอกชนที่ต้องการจะเข้ามาดำเนินการนั้น ๆ แทนรัฐ

(3) ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นสามารถจะขายได้ แต่ยังมีอุปสรรคด้านฐานะการเงินหรือด้านกฎหมายวิธีการขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะเฉพาะสำหรับความเป็นไปได้ นั้น การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจทั้งในรูปแบบเดี่ยว (Individual Assets) จะเป็นโอกาสของความเป็นไปได้มากกว่าการขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมด (The Whole State – Owned Enterprise) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผลผลิตและทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นสอดคล้องกับความต้องการของผู้ซื้อในภาคเอกชนหรือไม่ สำหรับในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจยุบเลิกกิจการรัฐบาลก็จะทำการชำระบัญชีและยุบเลิกกิจการ โดยการขายทรัพย์สินและประกาศยกเลิกหนี้สินกิจการนั้นก็จะเป็นบริษัทเอกชนไป

ปัญหาในการปฏิบัติ คือ การจัดการกับหนี้สินที่มีอยู่ของรัฐวิสาหกิจควรจะจัดการอย่างไรซึ่งจะแตกต่างจากกรณีของการขายหุ้น การขายทรัพย์สิน โดยปราศจากการรับผิดชอบในหนี้สินที่ยังคงมีอยู่ จะทำให้การขายทรัพย์สินเป็นไปได้ยาก เพราะเอกชนจะต้องเข้ารับภาระหนี้สินแทนรัฐวิสาหกิจเดิมและอาจทำให้เอกชนต้องเลิกกิจการไป รวมทั้งในที่สุดอาจจะต้องให้พนักงานออกจากงานด้วยเหตุผลดังกล่าวจะมีผลต่อการตัดสินใจของเอกชนว่า ควรจะซื้อทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นมาดำเนินการต่อไปหรือไม่ด้วย

2.2.3.4 การจัดองค์กรใหม่โดยแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วน (Reorganization into component parts)

1). รูปแบบลักษณะ วิธีการนี้จะเกี่ยวข้องกับการกระจายหรือการจัดองค์กรใหม่ (Reorganization) ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหน่วยต่าง ๆ หลายหน่วยหรือในรูปของบริษัทแม่และบริษัทลูกความเป็นไปได้ของวิธีการนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

(1) การกระจายองค์กรออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

(2) แปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทแม่ (Holding Company) ซึ่งได้รวมหนี้ของบริษัทลูกที่ได้เข้าไปดำเนินการในกิจการของรัฐวิสาหกิจ วิธีการนี้ผู้ซื้อสามารถซื้อบริษัทลูกต่าง ๆ ได้ แต่จะต้องมีการหาตลาดที่ใหญ่พอสำหรับการโยกย้ายความเป็นเจ้าของกิจการ

(3) แยกกิจการบางอย่างออกไป ในขณะที่รัฐบาลยังคงบางส่วนอยู่ เช่น กิจการที่ไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์

(4) แยกอุปกรณ์เครื่องอำนวยความสะดวกในรูปแบบเดี่ยว หรือแบบกลุ่มมากกว่าขายทั้งหมด วิธีการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันภายในหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

2). ขั้นตอนการดำเนินการ ในวิธีการนี้เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะมีความเป็นไปได้สูงในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีกิจการมากเกินไป การขายพร้อมกันจะไม่ดึงดูดความสนใจของนักลงทุนเท่าที่ควร การแยกขายจะเป็นการที่ดีที่สุด ในบางครั้งรัฐบาลจะขายเพียงบางหน่วยของรัฐวิสาหกิจ และยังคงหน่วยอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไว้เนื่องจากเกรงว่าการขายทั้งหมดอาจจะก่อให้เกิดการผูกขาดได้ ในขณะที่การแยกขายจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน

ปัญหาในการปฏิบัติ คือ การกระจายรัฐวิสาหกิจออกเป็นหน่วยต่าง ๆ อาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังภายใต้การจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ อันได้แก่ สิทธิต่าง ๆ ความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่และการทำงาน เป็นต้น

2.2.3.5 การลงทุนของเอกชนในรัฐวิสาหกิจ (New Private Investment in State – Owned Enterprises)

1). รูปแบบลักษณะ รัฐบาลจะเพิ่มทุนให้รัฐวิสาหกิจมากขึ้น (โดยส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อเพิ่มพูนฐานะหรือขยายงาน) ด้วยการเพิ่มทุนและนำหุ้นเพิ่มทุนนั้นออกขายให้แก่ภาคเอกชน โดยที่รัฐยังคงดำรงหุ้นเดิมของตนไว้ ดังนั้น จะมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างเอกชนและรัฐบาล (Joint Venture) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่ได้เป็นของรัฐทั้งหมดหรือเป็นเพียงบางส่วน การเพิ่มทุนในครั้งนี้จะทำให้ผลประโยชน์ของรัฐลดลงหรือทำให้เอกชนเข้ามามีส่วนมากขึ้น นอกจากนี้ในหลายกรณีรัฐอาจนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเข้ามาเป็นทุนสำหรับบริษัทใหม่ ในขณะที่เอกชนที่มาร่วมลงทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสมทบร่วมกับทุนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วในขณะนั้นหรืออาจจะนำไปใช้ในการดำเนินการ

ความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจชนิดนี้อยู่ที่การดำเนินการนำหุ้นใหม่ออกขาย ซึ่งอาจจะทำได้โดยการรวมกิจการเข้าด้วยกันได้ โดยในหลายกรณีรัฐวิสาหกิจถูกเปลี่ยนรูปไปเป็นบริษัทผสมระหว่างเอกชนและรัฐ หุ้นใหม่ของรัฐวิสาหกิจถือโดยสาธารณชนหรือเอกชนก็ได้

ลักษณะเฉพาะของวิธีการนี้ มักจะนำมาใช้ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีปัญหาด้านการเงิน เนื่องจากมีเงินทุนในการดำเนินการต่ำ ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องการเงินเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพหรือเพื่อเพิ่มพูนฐานะของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ในการร่วมทุนกับเอกชนนั้นส่วนใหญ่รัฐบาลจะร่วมทุนกับต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทางการบริหาร และประสิทธิภาพทางด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเงินลงทุน ในบางกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ จะกระทำเพื่อความเข้มแข็งของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลต้องการที่จะรักษาความเป็นระบบราชการเอาไว้

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนนี้ จะทำให้รัฐและเอกชนมาร่วมกันบริหารและร่วมรับผิดชอบทางการเงินในระดับหนึ่ง ไม่เฉพาะแต่ทางด้านผลประโยชน์เท่านั้นแต่ยังรวมถึงการร่วมกันรับผลการดำเนินการที่ขาดทุนอีกด้วย

2). ปัญหาในการปฏิบัติ คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ มักจะใช้กับโครงการใหม่ที่มีขนาดใหญ่ที่จำเป็นจะต้องใช้เงินลงทุนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้ลงทุนเอกชนอาจมีปัญหาด้านการให้ความร่วมมือกับรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลอาจมีการตัดสินใจในนโยบายแต่เพียงผู้เดียว

โดยไม่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจอีกด้วย และเอกชนอาจจะมีการเสนอเงื่อนไขบางประการที่รัฐบาลอาจรับไม่ได้ เช่น การขอให้รัฐบาลประกันราคาผลผลิตที่รัฐวิสาหกิจร่วมทุนนั้นผลิตขึ้น

2.2.3.6 การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงาน (Management Employee Buy – Out)

1). ลักษณะโดยทั่วไป คำว่า “การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหาร” หมายถึง การขายสิทธิการถือสิทธิควบคุมการถือหุ้นในบริษัทใดบริษัทหนึ่ง โดยกลุ่มจัดการขนาดเล็ก และยังหมายถึงการแปรรูปใด ๆ ที่ฝ่ายบริหารและพนักงานเข้าถือสิทธิในการควบคุมการดำเนินงาน โดยในส่วนนี้จะเน้นที่การเข้าถือหุ้นในจำนวนที่มากพอที่จะควบคุมการบริหารกิจการ โดยฝ่ายบริหารและพนักงานโดยเฉพาะ

ตามปกติแล้วซึ่งการดำเนินการเข้าถือหุ้นเพื่อยึดอำนาจการบริหารนี้ผู้บริหารและพนักงานจะตั้งบริษัทแม่ขึ้นก่อน เพื่อที่จะใช้บริษัทแม่ที่เข้ามามีชื่อรัฐวิสาหกิจอีกที สำหรับในกรณีของการขายหุ้นให้กับพนักงาน จะต้องมีการให้ความรู้และการศึกษาแก่พนักงานในการบริหารงาน เพื่อให้มีผลกำไร

2). ลักษณะเฉพาะ การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงาน จะเป็นการแก้ปัญหาสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขายไม่ได้ รวมทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารและพนักงานได้แสดงความสามารถทางการบริหาร ตลอดจนทักษะต่าง ๆ ทางการบริหารที่มีอยู่ ซึ่งทำให้พวกเขามีกำลังใจในการทำงานหนัก เพราะพวกเขาจะมีความรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งยังเป็นการประกันถึงความมั่นคงในการทำงานอีกด้วย

ปัญหาในการปฏิบัติ ได้แก่ การมีเงินใหม่เข้ามาไม่เพียงพอ และความไม่แน่นอนในมูลค่าของทรัพย์สิน ทำให้ผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจมีความเสี่ยงในการลงทุน เช่น ในกรณีที่พนักงานเป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ถ้าหากรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องล้มเลิกกิจการไป พนักงานจะต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียทั้งงาน และผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รวมทั้งจะต้องเสียเงินออมที่มีอยู่ไปด้วย

2.2.3.7 การให้เช่ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหาร (Leases and Management Contracts)

1). ลักษณะโดยทั่วไป ลักษณะการให้เช่ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหารจะจัดทำภายใต้สัญญาที่ว่าเอกชนจะเข้ามาดำเนินการ รวมทั้งระบบเทคโนโลยีและทักษะที่นำมาใช้จะต้องดำเนินการภายใต้สัญญาที่มีการกำหนดระยะเวลาและผลตอบแทน เนื่องจากยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของหรือการเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สินของรัฐ วิธีการดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการแปรรูปการจัดการและการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพย์สินของรัฐ

2). ลักษณะเฉพาะ ลักษณะเฉพาะของวิธีการนี้ รัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถที่จะขายทรัพย์สินหรือเปลี่ยนรูปแบบความเป็นเจ้าของได้ การให้เช่าและการทำสัญญาในการบริหารจะเป็นทางเลือกที่ดีสำหรับความต้องการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในระดับกลางเหมาะสม สำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐต้องการล้มเลิกกิจการ แต่รัฐไม่สามารถจะกระทำได้ และการทำสัญญาในการบริหารจะถูกนำมาใช้ สำหรับรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นที่ต้องการทักษะอื่น ในการที่จะเพิ่มความสามารถในการทำกำไรของรัฐวิสาหกิจ¹⁶

2.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

การศึกษาและพัฒนาในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในด้านกิจการ โตรคมนาคมของภาครัฐที่ปรากฏตามสื่อมวลชนภาคต่าง ๆ ในประเทศไทยนั้น ไม่ใช่เกิดขึ้นที่ประเทศไทยเป็นครั้งแรกแต่ได้ผ่านประสบการณ์อันยาวนานจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งอันมีเนื้อหาสาระของความเข้มของกฎหมายที่เป็นแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันออกไปในรายละเอียดบ้าง แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันในการลดภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐ เพิ่มบริการให้กับประชาชนและส่งเสริมการค้าเสรี

¹⁶ กัญชลิ งานคงวงศ์. (2533). *ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดทัศนคติต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีสหภาพแรงงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย*. สารนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 19-20.

2.4 หลักการทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวคิดในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มของประเทศยุโรปตะวันตก ใน 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

ระหว่างปี ค.ศ. 1995 – 1998 การแปรรูปในประเทศยุโรปตะวันตกได้ทำรายได้ให้กับรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ เป็นจำนวนมากถึง 150 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยประเทศที่ถือเป็นต้นแบบสำคัญ คือ ประเทศอังกฤษในสมัยรัฐบาลของนางมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ ช่วงปี ค.ศ. 1984 – 1993 ได้ขายรัฐวิสาหกิจให้กับภาคเอกชนไปเป็นจำนวนมากกว่า 50 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นกิจการสาธารณูปโภคและคมนาคม เช่น โทรคมนาคม ประปา สายการบิน การไฟฟ้า วัตถุประสงค์ของการขายมีรายได้จากการขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมดประมาณ 31 พันล้านปอนด์

จากการประเมินผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วโลกส่วนใหญ่ชี้ได้ว่า ช่วยลดภาระทางการเงินของภาครัฐ เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในองค์กร เพิ่มโอกาสในการแข่งขันทำให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่ ได้รับบริการที่พอใจมากกว่าเดิม และทำให้ราคาค่าใช้บริการถูกลง

สำหรับเหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ นั้น มีเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน คือ การยกเลิกการผูกขาด โดยเฉพาะการผูกขาดโดยรัฐ เนื่องจากในบางกิจการของรัฐได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองรัฐวิสาหกิจจากการแข่งขันโดยให้อำนาจผูกขาด (Monopoly Power) แก่รัฐวิสาหกิจ แต่ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจยังเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐเป็นผลให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานต้องผ่านหลายกระบวนการหลายหน่วยงานจนทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ¹⁷

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานนท์. (2548). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 12-17.

2.5 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจขององค์การ โทรศัพทในประเทศอังกฤษ นับว่าองค์การโทรศัพทเป็น องค์กรสื่อสารของภาครัฐบาลที่ให้บริการประชาชนใหญ่ที่สุดของประเทศสหราชอาณาจักรและเป็นองค์หนึ่งที่ยิ่งใหญ่ของโลก องค์การโทรศัพทเป็นส่วนหนึ่งของกรมไปรษณีย์โทรคมนาคมผู้มี เอกสิทธิในการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์โทรศัพท แต่เดิมชื่อ Post Office Telephone Service จัดตั้งปี ค.ศ.1881¹⁸

ในประเทศอังกฤษเริ่มต้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตั้งแต่รัฐบาลของนางมาร์กาเรต แททเชอร์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1979 ซึ่งขณะนั้นอุตสาหกรรมภาครัฐมีมูลค่าคิดเป็น 1 ใน 10 ของ ผลผลิตรวมของประเทศ และมากกว่า 1 ใน 7 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมด โดยมีการจ้างงาน มากกว่า 1,500,000 ราย แต่อยู่ภายใต้การควบคุมและรับผิดชอบจากภาครัฐกลายเป็นภาระหนักแก่ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อการดำเนินการประสบการขาดทุนรวมกันเป็นจำนวนมาก ประมาณ 3 ล้านปอนด์ต่อปี ประกอบกับเป็นการดำเนินงานและการให้บริการโดยรวมไม่เป็นที่น่า พอใจ จึงนำไปสู่การขยายฐานความเป็นเจ้าของของกิจการภาครัฐ โดยเสนอขายหุ้นให้แก่ ประชาชนทั่วไป รวมทั้งลูกจ้างภาครัฐของกิจการที่ถูกแปรรูปเพื่อจัดช่องว่างระหว่างเจ้าของกับ ลูกจ้างออกไป เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีผลประโยชน์รวมและมีแรงจูงใจที่จะมีส่วนร่วมใน การสนับสนุน และผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเติบโตและมีความเข้มแข็ง

ฉะนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจถูกผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 เป็นต้นไป โดยดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนตามกรอบและแนวความคิด

การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของพรรคอนุรักษนิยม โดย Mr. Nicholas Ridley เป็น ผู้ ร่าง โดยวางกลยุทธ์และวิธีการแก้ไขปัญหาไว้ดังนี้

1. วางแผนนโยบายและสนับสนุนผู้บริหารทุกวิถีทาง เพื่อจะได้บรรลุเป้าหมาย แม้จะต้องมี การปลดคนงาน ปิด โรงงาน ขายกิจการทั้งหมด ชำระสะสางบัญชีและเลิกกิจการไป อย่างไรก็ตาม หากผู้บริหารไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายได้ ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร

2. กิจการที่ไม่เกิดผลทางเศรษฐกิจ ควรจะต้องพิจารณาต้นทุน ดำเนินการเพื่อจัดประเภทการ ให้การอุดหนุน โดยมีรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมว่ากิจการนั้น ๆ ควรจะ ดำเนินการต่อไปหรือไม่

¹⁸ เสี่ยม บุญจันทร์. (2544). *ปัญหาในทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานะของพนักงานองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย เมื่อมีการแปรรูปเป็น บริษัท จำกัดในภาคเอกชน : ศึกษาตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 26.

3. ในเรื่องการควบคุมการลงทุนนั้น ควรควบคุมโดยอาศัยการวางแผนวิสาหกิจ 5 ปี และกำหนดเงื่อนไขว่า รัฐบาลควรจะต้องมีส่วนร่วมในการลงทุนไปตามลำดับ เช่น ปีแรกลงทุนร้อยละ 100 ปีที่ 2 รัฐบาลมีส่วนร่วมเหลือร้อยละ 90 ปีที่ 3 เป็นร้อยละ 75 ปีที่ 4 เป็นร้อยละ 50 เป็นต้น ในกรณีรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินจากกระทรวงการคลังนั้น ดอกเบี้ยเป็นไปตามอัตราตลาดลักษณะการลงทุนต้องควบคุมให้การลงทุนนั้นเป็นไปตามกิจการหลัก (Main Live) เท่านั้น

4. การยกเลิกการควบคุมราคาหรือค่าจ้าง แต่เปลี่ยนไปทำการควบคุมในประเด็นผลตอบแทนจากการลงทุน ทั้งนี้ อาจต้องมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เช่น การขึ้นราคา การขายที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือหยุดดำเนินการ เป็นต้น

5. ต้องมีการกำหนดแนวการจัดการประเภทรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย โดยคำนึงถึงระดับความมั่นคงต่อประเทศ

กลุ่มที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงสูงสุด ได้แก่ กิจการระบายน้ำ น้ำประปา ไฟฟ้า แก๊ส และบริการสาธารณสุข

กลุ่มที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงระดับรองลงมา ได้แก่ กิจการรถไฟ ถ่านหิน และกำจัดขยะมูลฝอย

กลุ่มที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงน้อยที่สุด ได้แก่ การขนส่งสาธารณะ การศึกษา ท่าเรือ โทรศัพท การขนส่งทางอากาศ และกิจการบริการโลหะ เป็นต้น

6. การดำเนินการทางนิติบัญญัติ มีเป้าหมายเพื่อการยกเลิกการผูกขาดกิจการภาครัฐ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดให้โอนอำนาจการให้สัมปทานบัตร กิจการถ่านหินเป็นอำนาจของการถ่านหินแห่งชาติ (National Coal Board) ไปเป็นอำนาจของรัฐมนตรี

(2) ให้เอกชนจัดทำไฟฟ้า ด้วยการขายกระแสไฟและเดินสายไฟฟ้า

(3) ดำเนินการให้มีการแยกกิจการไปรษณีย์ กับกิจการโทรคมนาคมออกจากกันและระงับการผูกขาดด้านโทรศัพทโดยรัฐ

ในปี ค.ศ. 1981 ได้แยกออกเป็น 2 องค์กร คือ องค์กรไปรษณีย์ และองค์กรโทรศัพท สาเหตุที่ต้องแยกออกเป็นสององค์กร คือ พระราชบัญญัติ Telephone Service Act. 1981 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติให้ลดเอกสิทธิ์ขององค์กรโทรศัพท และเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนแข่งขันผลิตภัณฑ์และบริการโทรศัพทซึ่งเป็นวิธีการของการค้าเสรี (Liberalisation) และเป็นก้าวแรกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า Telecommunications Councils ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากบริษัท IBM, John Gorst of Greenwich และ National Association for Freedom of the Press ร้องเรียนว่า พระราชบัญญัตินี้มีความจำกัด เอกชนแข่งขันพอสมควร บริษัทเอกชนทุกบริษัทมีความคิดเห็นพอใจกับพระราชบัญญัตินี้ แต่ขณะเดียวกันต่างก็มีความกังวลเรื่องการแข่งขันกับบริษัทจากต่างประเทศด้วย

ศาสตราจารย์ บีสเลย์ (Beesley) อาจารย์มหาวิทยาลัย London Business School ศึกษาเกี่ยวกับการค้าเสรี (Liberalisation) ยืนยันเห็นด้วยกับรัฐบาลที่จะออกพระราชบัญญัติการค้าเสรี ซึ่งข้อยืนยันของนักวิชาการดังกล่าว มีผลให้รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติ British Telecommunication Act 1981. ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1981.

การค้าเสรี (Liberalisation) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐบาล องค์กรโทรศัพท์ซึ่งเป็นองค์กรที่มีค่าใช้จ่ายสูงเกี่ยวกับแรงงาน และมีหน้าที่บริการประชาชนในประเทศสหราชอาณาจักร ก้าวแรกของกลยุทธ์ของการแข่งขันการค้าเสรีองค์กรโทรศัพท์จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการแบ่งส่วนงานขององค์กรโทรศัพท์ โดยมีหลักสูตรกลยุทธ์ 3 ประการ ในปี ค.ศ. 1982 คือ

ประการแรก หลัก “มีอะไรก็ขายหมด” (Sell Anything to Anybody) เป็นหลักการเพิ่มความสำคัญเกี่ยวกับการตลาดและการขาย โดยเพิ่มอัตรากำลังนักขายแนวหน้าถึงจำนวน 1,000 คน จัดแยกงานขายออกจากงานตลาด จัดตั้งฝ่าย British Telecom Enterprises (BTE) นี่คือการจุดยอดของธุรกิจ คือให้ความสำคัญในด้านการขายและการตลาดลดราคากับลูกค้าที่เป็นธุรกิจเอกชน

ประการที่สอง คือ การลงทุน เป็นการลงทุนกิจการต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดความพอใจลูกค้าในบริษัทเอกชน เป็นการแข่งขันกับสถานะแวดล้อม คือลงทุนเพื่อหวังกำไร

ประการที่สาม คือ การลดค่าใช้จ่าย โดยใช้หลักการลดต้นทุนขององค์กรลง และเพิ่มนโยบายผลผลิตในการทำงานเพื่อแข่งขันกับบริษัทเอกชน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีสภาพเป็นองค์กรทางธุรกิจในรูปแบบบริษัท (Private Company) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม Company Act 1985 และดำเนินธุรกิจซึ่งมีสภาพแข่งขันกับองค์กรทางธุรกิจของเอกชนอยู่แล้ว ขณะนั้นหลายองค์กร โดยมี Cable and Wireless หรือกิจการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นหนึ่งในกิจการในจำนวนนั้นด้วย แต่กิจการที่เกิดขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวมักเป็นกิจการขนาดเล็ก และไม่มีกระบวนการที่ซับซ้อนโดยเป็นการขายหรือจำหน่ายหุ้น หรือสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่เอกชน ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนและเงื่อนไขของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัท ว่าด้วยทรัพย์สิน และการซื้อขาย ฉะนั้น ในปี ค.ศ. 1984 เป็นการขายหุ้นครั้งแรกของ British Telecommunication (BT) ให้แก่ประชาชนทั่วไป ปรากฏว่า มีประชาชนแสดงความจำนงขอซื้อสูงที่สุดในโลก คือ 9 เท่า ของจำนวนหุ้นที่เสนอขายได้ และสามารถระดมทุนได้ถึง 4,000 ล้านปอนด์

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐสภาผ่านทางคณะกรรมการธิการ (The Committee of Public Accounts) ในการตรวจสอบการตัดสินใจและการทำงานของรัฐมนตรีแต่ละคน เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา โดยอาศัยกฎหมายหลักคือ Telecommunications Act แต่ในการขายหุ้นรัฐบาลจะเพิ่มมูลค่าหุ้นที่จะขายเพื่อจูงใจผู้ลงทุนพร้อมกับออกใบอนุญาตให้บริษัทดำเนินกิจการเดียวกัน แข่งขันกัน มีการออกกฎหมายเพื่อให้มีการโอน

สินทรัพย์ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาต่าง ๆ ของบริษัทที่จะทำการแปรรูปให้แก่บริษัทแปรรูปมีการยกเลิกหรือปรับปรุงภาระหนี้สินระหว่างรัฐบาลกับบริษัทที่เกิดขึ้น และมีอยู่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคนั้น มีการออกหุ้นในบริษัทแปรรูปให้รัฐบาลถือไว้ในเบื้องต้นก่อนที่จะโอนขายให้แก่เอกชนตามแผนการแปรรูป เป็นต้น

2.6 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัด

เป็นการแปรรูปที่กระทำได้ง่ายและมีกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่สลับซับซ้อน เช่น การขายหุ้นใน British Aerospace หรือ Cable and Wireless ให้แก่เอกชน ซึ่งทั้งสองบริษัทมีความพร้อมในเชิงพาณิชย์และอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันทางการค้ากับภาคเอกชนได้อยู่แล้ว การแปรรูปจึงไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยถือเป็นธุรกรรมซื้อขายในเชิงธุรกิจพาณิชย์ เช่น กรณีของ (Cable and Wireless) เป็นการขายหุ้นตามที่กำหนดไว้ใน Telecommunications Act ขณะเดียวกัน รัฐบาลออกใบอนุญาตให้บริษัทดำเนินกิจการโทรศัพท์แข่งขันกับ British Telecom บริษัทโทรคมนาคมซึ่งทำการแปรรูปเช่นกันด้วย

2.7 การแปรรูปบริษัทในกิจการสาธารณูปโภค

บริษัท (Public Corporation) ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษ (Act of Parliament Statute) เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค (Public Utilities) รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการของบริษัท ขั้นตอนการแปรรูปซับซ้อนยิ่งกว่าการโอนขายหุ้นในบริษัทจำกัดต้องมีขั้นตอนการเตรียมการและกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายพิเศษ ดังนี้

1. คัดเลือกบริษัทที่จะทำการแปรรูป
2. ตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางในการแปรรูป
3. รัฐบาลพิจารณา และอนุมัติการแปรรูปบริษัทตามผลการศึกษา รวมทั้งมีการออกกฎหมายพิเศษมารับ ทั้งนี้ เพื่อยกเลิกการผูกขาดและกระตุ้นให้มีการแข่งขันในตลาด
4. การปรับเปลี่ยนทัศนคติการทำงานภายในองค์กร เพื่อเตรียมความพร้อมในการแปรรูป
5. กระบวนการตรากฎหมายเพื่อปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่จะทำการแปรรูป รวมทั้งการโอนสินทรัพย์ของบริษัทให้แก่บริษัทที่แปรรูป (Successor Company)

2.8 กฎหมายเพื่อรองรับการแปรรูป

การแปรรูปบริษัทในกิจการสาธารณูปโภค จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อรับรองการดำเนินการตามแผนการแปรรูปดังนี้

1. เพื่อจัดตั้งบริษัทแปรรูป (Successor Company) บริษัทเดียวหรือหลายบริษัทเพื่อการออกหุ้นในบริษัทแปรรูป
2. เพื่อออกหุ้นในบริษัทที่แปรรูป
3. เพื่อการโอนทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาของบริษัทที่จะทำการแปรรูปให้แก่บริษัทแปรรูป
4. เพื่อการโอนย้ายลูกจ้างหรือพนักงานของบริษัท ไปยังบริษัทแปรรูปโดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์เดิม
5. เพื่อการยกเลิกหรือปรับปรุงภาระหนี้สิน ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทที่เกิดขึ้นและมีอยู่ เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคนั้น

2.9 วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วิธีการซึ่งรัฐบาลอังกฤษนำมาใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบ่งออกได้ดังนี้

1. การกระจายหุ้น (Floatation หรือ Public offering) เป็นการกระจายหุ้นให้แก่ประชาชน ใช้กับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ เช่น British Telecom กิจการประปา Water Companies และกิจการไฟฟ้า Electricity Industry
2. การขายทรัพย์สิน (Trade Sale) วิธีการมีหลักการเป็นอย่างเดียวกันกับธุรกรรมซื้อขายทรัพย์สินระหว่างเอกชนกับเอกชน
3. การทำคำเสนอซื้อโดยผู้บริหารเดิม (Management Buy Out) วิธีการนี้อนุญาตให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจัดตั้งบริษัทแปรรูปขึ้นเพื่อซื้อกิจการที่จะทำการแปรรูปไปดำเนินการต่อไป
4. การเสนอขายหุ้นให้แก่ผู้ลงทุนโดยเฉพาะเจาะจง (Private Placement)

นอกจากวิธีการหลักข้างต้นแล้ว ยังมีการดำเนินการแปรรูปโดยอาศัยวิธีการอื่น เช่น การขายบ้านของการเคหะให้แก่ผู้เช่าหรือผู้อยู่อาศัย การประมูลสิทธิในการเก็บขยะ หรือการให้สิทธิดำเนินการในรูปแฟรนไชส์หรือสัมปทาน เช่น การให้สัมปทานขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟ

2.10 ผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและบทบาทของรัฐ

1. บริษัทแปรรูปไม่ต้องอยู่ในบังคับของข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ
2. บริษัทแปรรูปไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลภายในโดยตรงจากรัฐบาลอีกต่อไป
3. บริษัทแปรรูปสามารถทำการกู้ยืมจากตลาดทุน โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังอีกต่อไป
4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกับบริษัทแปรรูปจะเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือกฎหมายควบคุมดูแลธุรกิจที่แปรรูป และเปิดให้แข่งขันได้อย่างเสรี
5. เกิดหน่วยงานกำกับดูแลที่มีสถานภาพเป็นอิสระจากรัฐบาลสามารถให้ความมั่นใจ และส่งเสริมการแข่งขันในตลาดได้ง่ายยิ่งขึ้น
6. รัฐอาจยกเลิกความรับผิดชอบใด ๆ ที่บริษัทแปรรูปที่มีอยู่ต่อรัฐในรูปแบบเงินกู้ยืม โดยการแปลงหนี้เป็นทุนในรูปหุ้นกู้ หรือหุ้นกู้แปลงสภาพ
7. รัฐจะโอนทรัพย์สินซึ่งรวมถึงสิทธิและความรับผิดชอบทั้งหลายให้แก่บริษัทแปรรูปตามที่กฎหมายแปรรูปให้อำนาจไว้
8. สำหรับบทบาทของรัฐนั้นควรจัดตั้ง หน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulators) เพื่อกำกับดูแลปริมาณการผลิต และให้บริการเพียงพอแก่ความต้องการของตลาด ส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี กำกับดูแลและควบคุมการกำหนดราคาที่เหมาะสม และกำกับดูแลการให้บริการที่ดีและเหมาะสมแก่ประชาชนผู้บริโภค

2.11 บทบาทของรัฐภายหลังการแปรรูป

ภายหลังจากที่ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรัฐไปแล้ว รัฐยังคงต้องมีบทบาทสำคัญต่อกิจการที่ได้แปรรูปไปในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

2.12 การกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขัน

เนื่องจากกิจการสาธารณูปโภคที่ทำการแปรรูปเป็นกิจการบริการสาธารณะและมีความสำคัญต่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยรวมรัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลการดำเนินการ

สาธารณูปโภค โดยจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulators) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. กำกับดูแลปริมาณการผลิตและให้บริการให้เพียงพอแก่ความต้องการของตลาด เพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคและส่งผลกระทบต่อราคา
2. ส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี
3. กำกับดูแลและควบคุมการกำหนดราคาที่เหมาะสม (Tariff Structure Monitoring)
4. กำกับดูแลการให้บริการที่ดีและเหมาะสมแก่ประชาชนผู้บริโภค

การกำกับดูแลดังกล่าวครอบคลุมถึงการออกใบอนุญาต (License) โดยกำหนดให้บริษัทแปรรูปที่ได้รับอนุญาตดำเนินกิจการภายใต้กรอบของกฎหมาย และตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต แต่จะไม่ใช่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือก่อให้เกิดการผูกขาดโดยปริยาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง จะไม่มีการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ขณะเดียวกันก็จะเปิดโอกาสอย่างเสรีแก่นักลงทุนที่มีความสนใจที่จะลงทุน (Easy Access)

หน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีในสาขากิจการโทรคมนาคมได้แก่ The Office of Telecommunications Regulation (OFTEL) การกำกับดูแลให้มีการจัดการให้บริการในสหราชอาณาจักร ซึ่งการสื่อสารโทรคมนาคมตามสมควรแก่ความต้องการของตลาด และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการฉุกเฉิน (Emergency Services) บริการโทรศัพท์สาธารณะ (Public Call Box Services) บริการรายนามผู้ใช้ (Directory Information Services) บริการสื่อสารภาคพื้นน้ำ (Maritime Services) และการให้บริการในท้องถิ่นห่างไกล (Services in Rural Areas) การกำกับดูแลเช่นนี้ผู้ให้บริการต้องมีความพร้อมทางด้านการเงินจึงจะให้บริการเช่นว่านี้ได้¹⁹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของอังกฤษได้มีการเตรียมการอย่างดีมีความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด เอาเปรียบประชาชนและทำลายความมั่นคงของประเทศ จึงต้องมีกฎหมายและกฎเกณฑ์กติกาคควบคุมมิให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชน และมีให้มีการยึดครองกิจการโดยเอกชนรายใดรายหนึ่ง โดยรัฐบาลอังกฤษยังคงถือหุ้นรายใหญ่ในกิจการสื่อสาร รัฐบาลถือหุ้น 49 เปอร์เซ็นต์ พนักงานและผู้บริโภครายย่อยถือครองหุ้นรวมกันมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์²⁰

¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานนท์. (2548) อ้างแล้ว หน้า 161 – 193.

²⁰ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2543). *เมฆาณการยึดครองกิจการ เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน)*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์ หน้า 97-99.

2.13 แนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้เริ่มตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา ก็มีส่วนผลักดันนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง²¹ โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเอง เช่น ปัญหาด้านการบริหารการจัดการ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านระบบบัญชีการเงินและระบบข้อมูลในการบริหาร ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับรัฐวิสาหกิจ ปัญหาด้านแรงงาน ปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ เช่น ปัญหาต้องปฏิบัติตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก ปัญหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของหนังสือขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)²² โดยได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ดังนี้

1. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้วางแนวทางและนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า การจ้างเหมา และให้สัมปทาน การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ โดยให้เอกชนร่วมเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (กรช.) เป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบาย

2. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการตั้งแต่เดิมรัฐผูกขาดแต่ผู้เดียว เช่น การร่วมลงทุนกับเอกชน การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินการบางอย่างของรัฐวิสาหกิจ หรือการทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนทั้งเปิดโอกาสให้เอกชนมาลงทุน และบริหารงานใน โครงการของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ทำการโอนสิทธิให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา ในรูปแบบของสัญญา BTO (Build – Operate – Transfer) และการกระจายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดออกขายให้กับสาธารณชนในตลาดหลักทรัพย์หรือตกลงขายหุ้นให้กับพนักงานหรือขายให้กับเอกชน โดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์

3. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 สนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อระดมทุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขารัฐวิสาหกิจที่มีการเพิ่มบทบาทเอกชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคา

²¹ สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). *ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย*. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2. หน้า 166.

²² นันทวัฒน์ บรมานนท์. (2548). อ้างแล้ว หน้า 21 – 22 .

ความตื่นตัวในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้เริ่มอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2539-2540 ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ข้อยุติในการทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าผูกพันที่จะดำเนินการเปิดเสรีการให้บริการสื่อสาร โทรคมนาคมภายในปี พ.ศ. 2549 การเข้าร่วมผูกพันในความตกลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องมาสู่การเตรียมตัวเพื่อรองรับการแข่งขันเสรีของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการสื่อสาร โทรคมนาคม ได้แก่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย , การสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในกิจการบางส่วนหรือบริการบางด้านให้กับผู้ประกอบการธุรกิจประเภทนี้จากต่างประเทศในลักษณะของพันธมิตรทางธุรกิจซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ยังคงต้องยึดที่รักษาความมั่นคงของรัฐและความผาสุกของประเทศชาติและประชาชน โดยมีหลักการที่ดูแลสมบัติของชาติและประชาชนดังต่อไปนี้²³

2.13.1 หลักการดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน²⁴

1). รักษาสาธารณสมบัติและทรัพย์สินของชาติไม่ให้ตกอยู่ในการครอบครองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐให้เป็นของกระทรวงการคลังหรือเป็นบริษัทก็ได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

2). สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเยมืออยู่ให้บริษัทยังคงใช้ต่อไปได้ตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

3). จัดสรรหุ้นให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยก่อน และจะไม่มีการจัดสรรในลักษณะที่ให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด

4). ผู้ลงทุนแต่ละรายถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของทุนจดทะเบียนและนักลงทุนต่างประเทศจะถือหุ้นรวมกันได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของทุนจดทะเบียน

²³ กระทรวงการคลัง. (2547). *การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*. ชุดคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี คณะกรรมการจัดทำคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี. หน้า 13.

²⁴ กระทรวงการคลัง. (2551). *การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*. ชุดคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี คณะกรรมการจัดทำคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. หน้า 7-15.

5). มีกลไกกำกับดูแลการใช้อำนาจผูกขาดอย่างเป็นระบบเพื่อไม่ให้รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพใช้อำนาจผูกขาดโดยไม่เป็นธรรม

6). สร้างวินัยทางการเงินให้รัฐวิสาหกิจ และสร้างความเสมอภาค โดยรัฐจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ

2.13.2 หลักการดูแลผลประโยชน์ของผู้บริโภค

1). ไม่ให้รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพใช้อำนาจผูกขาดโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค โดยภาครัฐยังคงสถานะความเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และสร้างความมั่นใจว่า รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป โดยมีกลไกกำกับดูแลการใช้อำนาจผูกขาดอย่างเป็นระบบ

2). รัฐจะถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน

3). รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการด้านไฟฟ้า และน้ำประปา รัฐจะยังคงถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของทุนจดทะเบียน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการ เนื่องจากมีภาคเอกชนดำเนินการได้คืออยู่แล้ว

2.13.3 หลักการดูแลผลประโยชน์ของพนักงาน

1). สร้างความมั่นคงและรักษาสิทธิประโยชน์ของพนักงาน โดยพนักงานจะได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าเดิม

2). นับอายุงานต่อเนื่อง

3). ไม่ปลดพนักงาน

4). จัดสรรหุ้นให้พนักงานมีส่วนเป็นเจ้าของ โดยได้รับการจัดสรรหุ้นในราคาพิเศษเพื่อตอบแทนความร่วมมือที่พนักงานได้ร่วมสร้างองค์กร

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2547 ที่กำหนดกรอบเรื่องการกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจให้ประชาชนทั่วไป รวมถึงการจัดสรรหุ้นให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมไปถึงหลักการดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติ ประชาชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการต่อไป

2.14 การแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้เริ่มดำเนินการแปรรูปมาตั้งแต่ปี 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และรองรับการเปิดแข่งขันเสรีธุรกิจโทรคมนาคม ในปี 2549 ตามภารกิจและข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ในฐานะประเทศภาคีสมาชิก²⁵ ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะเปิดเสรีเพียง 4 บริการคือ โทรศัพท์พื้นฐาน (Voice Telephony) โทรเลข (Telegraph) โทรสาร (Telex) โดยไม่ได้รวมบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอื่น เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular) นอกจากนี้การเปิดเสรีตามข้อผูกพันดังกล่าวยังไม่ใช่การเปิดเสรีอย่างเต็มที่ตามที่เข้าใจกัน แต่เป็นการเปิดเสรีในระดับที่ต่ำมาก โดยต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศต่าง ๆ ในโลก ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียมีระดับการเปิดเสรีที่สูงกว่าระดับเฉลี่ยของโลก

M. Marko ได้ให้คำระดับของการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมตามข้อผูกพันในองค์การการค้าโลกของแต่ละประเทศ ในกรณีโทรเลขและโทรสารนั้นระดับการเปิดเสรีเป็น 0 ที่ประเทศไทยมีต่อองค์การการค้าโลกนั้น ประเทศไทยได้เปิดเสรีบริการโทรเลขและโทรสารในระดับเดียวกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรพิมพ์ ดังนั้น ระดับการเปิดเสรีของบริการทั้งสองจึงควรเท่ากับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรพิมพ์²⁶

อีกทั้ง เมื่อมาพิจารณาในการดำเนินงานแปรรูปตามแนวทางแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางและมาตรการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนแม่บทฯ ที่สำคัญ เช่น การดำเนินการเพื่อเตรียมการแปรรูปขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม การแปรสัญญาความร่วมมือและการจัดตั้งองค์กรกลางกำกับดูแล

การดำเนินการเพื่อเตรียมการแปรรูป ทศท. และ กสท. ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมนั้น ได้กำหนดให้กระทรวงคมนาคม และกระทรวงการคลังร่วมกันจัดตั้งบริษัทร่วม

²⁵ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธราธร รัตนนฤมิตศร. (2545). *สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 25.

²⁶ M. Marko. (1998). *An Evaluation of the Basic Telecommunications Services Agreement*. Policy

ทุน (Holding Company) ซึ่งรัฐถือหุ้นทั้งหมด โดยมีบริษัท ทศท.จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด เป็นบริษัทดำเนินธุรกิจ (Operation Company) ซึ่งทั้งสามบริษัทจะมีสถานะเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจจำกัด (รัฐบาลยังคงถือหุ้นทั้งหมด) จากนั้นให้บริษัท ทศท. จำกัด และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด ดำเนินการแปรสภาพเป็นบริษัทเอกชน จำกัด เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยไม่ยึดติดกับระเบียบของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้แข่งขันกับภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁷

2.15 แนวคิดกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หากจะกล่าวถึงความชัดเจนและความเข้าใจในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับนั้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในหมวด 3 ที่มีเนื้อหารายละเอียดที่กล่าวถึงสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทยในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในอดีต โดยเฉพาะคำว่า²⁸ เสรีภาพ (Liberty) มีความหมายว่า ความมีเสรี หรือการมีสิทธิที่จะทำหรือพูดได้โดยไม่จำกัด เว้นแต่จะมีบทบัญญัติห้ามไว้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ เสรีภาพถูกจัดให้อยู่ในหมวดเดียวกับสิทธิ จึงมีชื่อกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า “สิทธิเสรีภาพ”

ในธุรกิจด้านโทรคมนาคม ซึ่งถือเป็นการให้บริการสาธารณะอันเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานของประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์อันสูงสุดของประชาชนนั้น ในมาตรา 50 หมวด 3 นี้ ยังได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ถึงเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม นั้นหมายความว่า การประกอบกิจการสัมมาอาชีพใดก็ตามที่เป็นประเภทธุรกิจเดียวกัน แม้จะต้องแข่งขันกันในระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนั้น กฎหมายได้บัญญัติว่า ต้องเป็นธรรม คือ ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบเพื่อให้ได้มาโดยแสวงหาผลประโยชน์อันเกินควร

เนื้อหาของกฎหมายในวรรคสองของมาตรา 50 นั้นยังได้บัญญัติครอบคลุมการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภคที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน ธุรกิจโทรคมนาคมถือเป็นพันธกิจของรัฐมี

²⁷ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย สู่ บริษัทจำกัด (เอกชน) และบริษัทมหาชนจำกัด. (2541). *หนังสือฝ่ายจัดการแปรสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย. หน้า 27-29.

²⁸ เดโช สวามานนท์. (2541). *คำอธิบายศัพท์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิทีซี คอมมิวนิเคชั่น จำกัด. หน้า 80.

การจัดระเบียบในการประกอบกิจการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อให้เกิดการแข่งขัน โดยเป็น
 ธรรมชาติของ การจัดระเบียบของมาตรา 50 นั้น มุ่งที่จะคุ้มครองประชาชนเป็นสำคัญในภาคของ
 การบริการ ซึ่งในประเทศไทยด้านธุรกิจโทรคมนาคมแต่ก่อนมานั้นมีเพียงรัฐเป็น
 ผู้ดำเนินการประกอบกิจการ แต่เมื่อยุคของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กอปรกับเทคโนโลยีที่เฟื่องฟู
 ทันสมัยทำให้ธุรกิจด้านโทรคมนาคมเติบโตขยายตัวก้าวล้ำตามวิวัฒนาการ ซึ่งรัฐจะต้องหา
 ผู้ประกอบการที่เป็นภาคเอกชนประกอบกิจการธุรกิจด้านโทรคมนาคมมารองรับต่อการขยายตัว
 ดังกล่าว หากพิจารณาจากเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วจะเห็นว่าบนพื้นฐานหลักการที่สำคัญ
 นั้น มุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันของผู้ประกอบธุรกิจด้าน
 สาธารณูปโภค เพื่อมิให้เอาเปรียบผู้บริโภคในการกำหนดอัตราค่าบริการที่สูงเกินควร หาก
 พิจารณาในเรื่องของการป้องกันการผูกขาดในมาตรา 50 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องมองถึงมุมแห่งพฤติกรรมผูกขาดในธุรกิจบริการ
 โทรคมนาคม ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ในการจำกัดเสรีภาพ หากมีพฤติกรรมผูกขาดที่จะ
 ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการ

ทั้งเนื้อหาสาระบัญญัติของมาตรา 87 ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2540 นั้น ได้บัญญัติถึงการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครอง
 ผู้บริโภคป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยรัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจ
 แบบเสรี รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับ
 ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อ
 ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการ
 สาธารณูปโภค²⁹

ข้อสำคัญของมาตรานี้ก็คือ การกำกับดูแลทั้งเรื่องการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครอง
 ผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้กฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่กำหนดขึ้นมา
 กับการจำกัดการแข่งขันในตลาด เช่น การกำหนดอัตราค่าบริการที่ส่งผลให้ผู้ประกอบการปฏิบัติ
 ต่อผู้ใช้บริการ ดังนั้น ในมาตรา 87 นี้ การกำกับดูแลการแข่งขันในด้านธุรกิจกิจการโทรคมนาคม
 ต้องสอดคล้องกับหลักการของการแข่งขันที่เป็นธรรมด้วย การที่กฎหมายได้บัญญัติถึงการคุ้มครอง
 ผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมไทย ก็เพื่อต้องการให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองจากปัญหาของ

²⁹ พิชัย นิลทองคำ. (ม.ป.ป.). *กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ :
 สำนักพิมพ์ ATHATAYA MILLENNIUM CO., LTD. หน้า 37.

ผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมทั้งสินค้าและบริการ เมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการใช้บริการโทรคมนาคม ซึ่งการคุ้มครองนั้นผู้บริโภคสามารถร้องทุกข์ได้โดยได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังตีความรวมถึงเรื่องการไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ว่า รัฐหรือประเทศสูญเสียประโยชน์และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐแล้ว ก็สามารถดำเนินการจัดการตามความจำเป็นได้ จากเรื่องของกลไกตลาดของเสรีภาพในด้านการแข่งขันธุรกิจโทรคมนาคมที่ต้องขจัดความไม่เป็นธรรมทางด้านการค้าและป้องกันการผูกขาดของกฎหมายในสองมาตราที่กล่าวมาแล้วนั้น เพื่อความสอดคล้องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น การนำมาตรา 335 (2) มากล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วย เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงการใช้อย่างบังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติ ดังนี้ มาตรา 335 (2) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 40 มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้ เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาตสัมปทาน หรือ สัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือ สัญญานั้นจะสิ้นสุด

จะเห็นได้ว่า สาระบัญญัติของมาตรา 335 (2) ดังกล่าวนั้น ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ มาตรา 40 ที่สอดคล้องต้องกันในเรื่องที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรมในธุรกิจการให้บริการด้านโทรคมนาคม ข้อสำคัญ คือ จะต้องไม่กระทบกระเทือน การอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาที่ยังมีผลสมบูรณ์อยู่ นั้นหมายความว่า การตรากฎหมายใด ๆ ขึ้น ตามสาระบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 ในบทบัญญัติ ของมาตราดังกล่าวนั้นจะต้องสิ้นสุดสัญญาสัมปทานการอนุญาตนั้นจบสิ้นลงก่อน

ดังนั้น แนวความคิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเสรีภาพในการประกอบกิจการที่จะต้องมีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม คุ้มครองผู้บริโภค ในด้านธุรกิจโทรคมนาคมในปี พุทธศักราช 2540 นั้น อาจจะเหมาะสมและเข้ากับสถานการณ์ในยุคดังกล่าว เพราะ ณ ช่วงเวลานั้น การดำเนินธุรกิจด้านโทรคมนาคมอาจจะยังไม่ซับซ้อนมาก อีกทั้ง ผู้ประกอบกิจการด้านการ ให้บริการโทรคมนาคมในภาคส่วนของเอกชนยังมีตลาดให้บริการที่ยังไม่สูง กอปรกับกิจการ โทรคมนาคมดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และในปีพุทธศักราช 2540 ประเทศไทยก็ เพิ่งจะเริ่มเปิดเสรีตลาดบริการ โทรคมนาคมพื้นฐานในองค์การการค้าโลกจึงทำให้ตลาด โทรคมนาคมของประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีการแข่งขันกันเท่าที่ควร

2.16 แนวคิดกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แนวคิดในการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดให้มาใช้บังคับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น เป็นเพราะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายจนนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากิจการโทรคมนาคม ในมาตรา 47³⁰ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คลื่นความถี่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ มาตรา 47 วรรคหนึ่ง ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์หนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งและกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนในวรรคสองของมาตรา 47 ได้บัญญัติถึงการดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และที่สำคัญในวรรคที่สี่ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดให้มีองค์กรที่เป็นอิสระเพียงองค์กรเดียว เพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เพื่อให้สามารถดูแลในภาพรวมของการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่และจัดสรรให้ภาคประชาชน เพราะถ้าหากมีสององค์กรเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 อาจก่อให้เกิดปัญหาการคาบเกี่ยวในอำนาจหน้าที่ได้

นอกจากนั้นแล้ว ในหมวด 5 ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ³¹ (Fundamental State Policy) คือหลักการแห่งนโยบายหลักซึ่งกำหนดและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีประโยชน์ที่เป็นพื้นฐานของการบริหารประเทศที่จะตอบสนองต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 84 (5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยตรง หรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สะท้อนให้เห็นถึงองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจโทรคมนาคม ที่เป็นธุรกิจการให้บริการสาธารณูปโภคกับประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและความมั่นคงของรัฐสำคัญ

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

³¹ มานิตย์ จุมปา. (พ.ศ. 2550). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 171.

เหนือสิ่งอื่นใด แม้กระนั้นก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะเป็นเสาหลักที่ตัวบทนั้นมีเนื้อหาซึ่งเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนร่วมของประชาชนและของรัฐก็ตาม การประกอบกิจการด้านโทรคมนาคมในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ได้จากการเปิดเสรีโทรคมนาคมที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเสริมสร้างศักยภาพเชิงแข่งขันให้กับประเทศ และนำมาซึ่งผลประโยชน์นานัปการแก่ประชาชน ซึ่งชี้ให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่า หากมีการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรมจะทำให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์จากการแข่งขันของผู้ประกอบการมากมายด้วยกันหลายด้าน เช่น ค่าบริการด้านโทรคมนาคม อาจมีอัตราลดลง หรือทำให้เกิดบริการที่หลากหลายให้เลือกมากขึ้น เป็นต้น

ถึงกระนั้นก็ตาม องค์กรรวมทั้งหมดของความหมายนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านเศรษฐกิจของกิจการโทรคมนาคมไทย บัญญัติถึงเรื่องการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ นั้นหมายความว่า

1. ตลาดของบริการแต่ละประเภทจะต้องไม่มีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจทางตลาดสูง ซึ่งอาจใช้อำนาจทางตลาดเอารัดเอาเปรียบ
2. การแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการทุกรายในแต่ละตลาดจะต้องอยู่บนกฎเกณฑ์ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์ในการลงทุน กฎเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจเพื่อที่จะให้การแข่งขันเป็นธรรม โดยไม่มีผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดเสียเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น ยกเว้น แต่เป็นที่ผลจากความสามารถในการประกอบกิจการของผู้ประกอบการนั้น
3. ผู้ประกอบการในแต่ละตลาดจะต้องไม่มีผลประโยชน์ร่วมกันในรูปแบบของส่วนแบ่งรายได้ มิฉะนั้นแล้ว ผู้ประกอบการอาจร่วมมือกันกีดกันการแข่งขันทำให้ตลาดโทรคมนาคมของไทยไม่มีการแข่งขันอย่างจริงจัง และผู้บริโภคไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง รวมทั้งยังป้องกันการผูกขาดทางตลาดโทรคมนาคมได้อีกด้วย

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยองค์กรรวมแล้ว คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะของประชาชนและประเทศ และจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น สอดคล้องกันในเรื่องของการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันในตลาดเสรีของธุรกิจโทรคมนาคม เพราะผู้ประกอบการรายเดิมจะไม่มีอำนาจผูกขาดหรือเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคและกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่เข้ามาแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ องค์กรของรัฐที่กำกับดูแลธุรกิจโทรคมนาคมต้องเข้มแข็งและชำนาญการด้านการกำกับดูแลเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาด้านการแข่งขันการบริการการโทรคมนาคมด้วย

2.17 แนวคิดพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ. ศ. 2497

³²การบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ. ศ. 2497 ในกิจการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เพื่อมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการบริหารจัดการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ทั้งยังดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้ชิดเดียวกันหรือซึ่งประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ รวมถึงให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเองมีอำนาจและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ในทรัพย์สินและดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการโทรศัพท์ รวมถึงทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์ซึ่งใช้เพื่อดำเนินกิจการและเพื่อประสิทธิภาพแห่งการโทรศัพท์และการคมนาคมสาธารณะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

และเมื่อวิเคราะห์ถึงเนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ของความสัมพันธ์กับรัฐบาลแล้วนั้น ในมาตรา 39 บัญญัติไว้ว่า ในการดำเนินกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและของประชาชน นอกจากนี้ มาตรา 42 ยังบัญญัติว่า รายได้ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินกิจการให้ตกเป็นขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

ทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนโดยเนื้อหาของกฎหมายที่ตราไว้เพื่อผลประโยชน์ของชาติโดยสำคัญ ในการให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อให้การบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาในบทเฉพาะกาล มาตรา 51 เงินรายได้อันเกิดจากกิจการโทรศัพท์เฉพาะส่วนที่ได้โอนไปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจัดดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้ตั้งรับไว้ในงบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณ พ. ศ. 2497 ให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยนำส่งเป็นรายได้ของรัฐทั้งหมดโดยไม่หักค่าใช้จ่ายใด ๆ แต่ถ้าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีรายได้เกินสิบหกล้านบาท ให้ส่วนที่เกินสิบหกล้านบาทนั้นตกเป็นขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ซึ่งเนื้อหาสาระของมาตรานี้ได้บัญญัติถึง รายได้อันเกิดจากกิจการ โทรศัพท์ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยพึงได้รับตามกฎหมายที่กำหนดไว้

³² พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ. ศ. 2497.

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อความสะดวกในการติดต่อสื่อสารของประชาชนที่ใช้บริการ โทรศัพท์ทุกประเภทให้มีโครงข่ายกว้างขึ้นและทันสมัยมากขึ้น เพื่อให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำเนินกิจการ โทรศัพท์ให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนตลอดไป

2.18 แนวคิดประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 พ. ศ. 2515

โดยเนื้อหาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 แสดงให้เห็นถึงหัวใจและความสำคัญของการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนใน พ. ศ. 2515³³ ซึ่งเนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ก็ไปสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471, พุทธศักราช 2485, พุทธศักราช 2499, พุทธศักราช 2471 – พุทธศักราช 2476 ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติอันได้แก่ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกไปก่อนหน้านั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นั้นเปรียบเสมือนกับกฎหมายกลางตราขึ้นเพื่อกำหนดกิจการที่จะควบคุมเพิ่มเติม เนื่องจากธรรมเนียมการปกครอง พ. ศ. 2515 ไม่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของรัฐในการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ

และเมื่อพิจารณาในข้อ 4 ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี ซึ่งเนื้อหาที่บัญญัติควบคุมการประกอบกิจการในข้อ 7 บัญญัติว่า ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 4 รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้

เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

จากเนื้อหาของบทบัญญัติที่ควบคุมกิจการค้าขายในยุคนั้นจะเห็นว่า ยึดถือความผาสุกแห่งสาธารณชนเป็นหลัก หากกิจการค้าขายประเภทใดที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อประเทศนั้น จะมีบทบัญญัติดังกล่าวเข้ามาควบคุมกิจการค้าขายนั้นทันที ซึ่งได้รวมถึงการระวางโทษของผู้ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 กำหนดไว้

³³ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58.

เมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์ในข้อ 19 ที่มีบทบัญญัติว่า บรรดาเงื่อนไขที่รัฐบาลได้กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ คงใช้บังคับได้ต่อไป

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หัวใจสำคัญของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ได้คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติอย่างสูงสุด ในกิจการค้าขายเกี่ยวกับการได้รับสัมปทานที่จะเข้าลักษณะโดยสภาพของกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัย หรือผาสุกของประชาชน ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีความชัดเจนอย่างยิ่ง

2.19 แนวคิดพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ. ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติถึงความหมายของคำว่า รัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชนจำกัด รัฐบาลสามารถนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทได้ โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ โดยเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้วให้นายทุนทะเบียนหุ้นส่วนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดจดทะเบียนบริษัทและให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด

อีกทั้ง ในมาตรา 26 ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคลทรัพย์สินหรือสิทธิของบุคคล หรือบทบัญญัติให้ดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับ ยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจให้ถือว่า บทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว

ซึ่งมาตรา 26 นั้น ได้บัญญัติเนื้อหารายละเอียดถึงสถานะของรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิพิเศษในการคุ้มครองต่าง ๆ ทั้งเนื้อหาที่สำคัญในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ. ศ. 2542 ยังคงให้ความสำคัญ คือ บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงพอเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย ที่สำคัญบทบัญญัตินี้ยังระบุถึงความชัดเจนของการทำสัญญาที่มีข้อกำหนดกับบุคคล

ผู้เป็นคู่สัญญาที่มีสิทธิในการดำเนินการใดให้ถือว่า คู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าจะสัญญาจะสิ้นสุด แม้กฎหมายจะมีการกำหนดให้กิจการนั้นต้องแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งโดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม

2.20 แนวคิดพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ. ศ. 2544

โดยความหมายของกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งการประกอบกิจการโทรคมนาคม หมายความว่า การประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นผู้ให้บริการด้านกิจการโทรคมนาคมแก่บุคคลอื่นทั่วไป ซึ่งให้ความสะดวกในการสื่อสารแก่ประชาชนด้วยเลขหมายโทรคมนาคมในโครงข่ายโทรคมนาคมหรือผ่านเครื่องชุมสายโดยการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้ผู้ใช้บริการติดต่อสื่อสารในการบริการโทรคมนาคมได้

ซึ่งการประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้ จะต้องดำเนินการทำการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมจากคณะกรรมการตามแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม และตามมาตรา 19 ยังบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดมาตรการใด เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้รับใบอนุญาตใหม่มีโอกาสให้บริการโทรคมนาคมในท้องที่ใดแข่งขันกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค และเป็นธรรมได้ และเมื่อวิเคราะห์ในมาตรา 21 ว่าด้วยเรื่องการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว คณะกรรมการยังได้กำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอันเป็นการผูกขาดหรือลดหรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคม ในเรื่องการอุดหนุนการบริการ, การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน, การใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม, พฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน และการคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย

และเมื่อมาพิจารณาในหมวด 2 การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งมีเนื้อหาบัญญัติถึงการเรียกค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล และ

เป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ขอใช้หรือเชื่อมโยงต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ชัดเจนในเรื่องของการให้ชำระค่าเชื่อมโยงหากผู้ประกอบการภาคเอกชนมาขอเชื่อมโยงของโครงข่าย

นอกจากนี้ มาตรา 80 ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้มีการให้อุณหภูมิสัมปทาน หรือสัญญาแก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใดอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ผู้ได้รับใบอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นต่อไปจนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง ทั้งการประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน ต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานของหลักการการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม

ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ. ศ. 2544 คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

2.21 แนวคิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ. ศ. 2542

ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ. ศ. 2542 ปรากฏกฎหมายขึ้นมาเพื่อมีมาตรการในการป้องกันพฤติกรรมผูกขาดในเรื่องของการใช้อำนาจเหนือตลาด, การควบรวมธุรกิจ, การกระทำการตกลงร่วมกัน และพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม

ซึ่งการวิเคราะห์ถึงเรื่องการใช้อำนาจเหนือตลาด มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการรายใหญ่ไม่ให้มีอำนาจในการกีดกันการแข่งขัน ซึ่งในธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศไทยมีผู้ประกอบการรายใหญ่ไม่กี่รายในตลาดโทรคมนาคม

โดยเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดลักษณะและพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ประกอบการธุรกิจทั้งในเรื่องการกำหนดระดับราคาซื้อขายสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม การแทรกแซงธุรกิจที่มีเงื่อนไขในลักษณะบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งหากผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดธุรกิจโทรคมนาคม มีอำนาจเหนือตลาดแล้ว อาจทำให้เกิดการควบรวมธุรกิจจนกลายเป็นตลาดผูกขาด ฉะนั้น กฎหมายที่ตราออกมาในลักษณะของการ

ป้องกันและป้องปรามก็เพื่อไม่ต้องการที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคที่ใช้บริการด้านโทรคมนาคม เพราะหากผู้ประกอบการในแต่ละรายมีการตกลงร่วมกัน โดยเฉพาะกำหนดราคาาร่วมกัน และมีการรวมหัวกันในการประมูลเพื่อผูกขาดตลาด อาจทำให้การให้บริการของสินค้าประเภทโทรคมนาคมมีราคาสูงขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมในทางการค้า

ฉะนั้น ในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติเนื้อหาในแต่ละมาตราของหมวด 3 ชัดเจนในรายละเอียดของลักษณะการห้ามมิให้ผู้ประกอบการกระทำการที่เข้าข่ายผูกขาดตลาดหรือการค้าที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า จนทำให้เกิดผลต่อการทำลายเสียหาย กีดกันการประกอบธุรกิจกับผู้ประกอบการรายอื่น อีกทั้งเหตุผลที่ประกาศใช้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เพื่อป้องกันการผูกขาดและตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าขึ้นไว้โดยเฉพาะเพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือ จำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นธรรม อันจะเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรีและป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้