

บทที่ 2

การแปรรูปบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

1. แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1.1 ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทยและเหตุผลในการจัดตั้ง²

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง ทางทหารและทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐและเป็นผู้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกิจการขึ้นจำนวนหนึ่ง โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎรหรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร การใช้ทรัพยากรทางการเงินของรัฐมาสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นนี้ คณะราษฎรได้สร้างวิสาหกิจทางการเงินอันได้แก่ ธนาคารเอเซียธนาคารมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย วิสาหกิจทางอุตสาหกรรม อันได้แก่ บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย บริษัทเดินเรือทะเล ส่วนวิสาหกิจทางด้านพาณิชยกรรม ได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทยและบริษัทพืชกลีกรรรม เป็นต้น วิสาหกิจต่างๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นภาคการเงิน ประกันภัย การเดินเรือหรือพาณิชยกรรม ล้วนแต่มีส่วนช่วยเหลือและพึ่งพาซึ่งกันและกันซึ่งส่งผลทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทางธุรกิจเป็นอย่างมาก ประกอบกับบุคคลที่เข้ามาบริหารภายในกิจการเหล่านั้นเป็นผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองที่สามารถใช้กลไกของรัฐและอิทธิพลทางการเมืองเข้าช่วยในการดำเนินงาน จึงทำให้กิจการเหล่านั้นประสบผลสำเร็จทางการค้าแทบทั้งสิ้น³

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า เพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงประเทศ เพื่อดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์

² นันทวัฒน์ บรมานันท์ ศาสตราจารย์ ดร. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด น.11-21

³ สังคิต พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503) สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2526 น. 84-89

กรรมเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถในการตรากฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2436 ที่ได้จัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การเบตเตอร์ องค์การแก้ว องค์การกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

จากนั้นมาจึมีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมากจนกระทั่งปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวม “บริษัทลูก” ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) รวมทั้งสิ้น 59 แห่ง ซึ่งรวมทั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยด้วย

รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ในบางกรณีอาจเป็นเหตุผลทางสังคมและวัฒนธรรม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งขึ้นมาที่อาจเนื่องด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้หลายประการรวมกันก็ได้ เหตุผลในการมีรัฐวิสาหกิจ สามารถแยกเป็น 2 กรณีคือ เหตุผลทั่วไป และเหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

1. เหตุผลทั่วไปในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มีอยู่ด้วยกัน 7 ประการ คือ

1.1 เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการธุรกิจแทนรัฐ ในกรณีที่สังคมใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการหรือเอกชนดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร รัฐอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินการนั้นๆ โดยอาจเข้ามาดำเนินการเอง หรือเข้าควบคุมหรือถือหุ้นข้างมากหากเอกชนมาดำเนินการนั้นอยู่แล้วโดยมิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมของกิจการแต่อย่างใด อาทิเช่น กิจการรถไฟ กิจการไปรษณีย์ กิจการโทรศัพท์และวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

1.2 เพื่อเป็นตัวอย่างแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ ในการดำเนินการบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นบริการรากฐานที่ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจต้องเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อนด้วยเหตุผลที่ว่าเอกชนไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์เรื่องนั้นมาก่อน จึงเกิดความไม่มั่นใจในการ “คุ้มทุน” และ “ผลกำไร” ที่จะบังเกิดขึ้นจากธุรกิจนั้นหรือไม่สนใจในการดำเนินการเมื่อรัฐได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งจนประสบความสำเร็จและเป็นตัวอย่างที่ดี เอกชนก็อาจจะตัดสินใจเข้ามาดำเนินการบ้าง อาทิเช่น การจัดสร้างที่พักอาศัยให้แก่ประชาชนซึ่งต้องใช้พื้นที่กว้างขวาง เงินทุนจำนวนมากและอาจเป็นความเสี่ยงในมุมมองของเอกชน ภายหลังจากรัฐบาลหลายประเทศ อาทิ

เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ต่างก็ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ เอกชนในประเทศนั้นก็จะหันมาดำเนินการในลักษณะเดียวกันบ้าง เมื่อยังคงมีความต้องการและตลาดรองรับอย่างเพียงพอและกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นในอีกหลายกิจการในปัจจุบัน อาทิเช่น กิจการขนส่งมวลชน การสร้างเส้นทางคมนาคม ซึ่งเอกชนเริ่มให้ความสนใจในการเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐ

1.3 เพื่อความมั่นคงของประเทศ กิจการบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจเกิดการผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการและเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการตามอำเภอใจสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวม อาทิเช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท หรือในบางกรณีกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ ดังเช่นสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 ได้มีนโยบายหลักว่า “วัตถุหรือผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากไม่รับตั้งองค์การจัดทำขึ้นมาแล้วจะเกิดความขาดแคลนก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุนั้นขึ้นก่อน” และเพื่อให้เกิดความแน่นอนรัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด⁴ อาทิเช่น องค์การแบตเตอรี่ (พ.ศ. 2498) องค์การแก้ว (พ.ศ. 2496) องค์การฟอกหนัง (พ.ศ. 2498) องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2503) ซึ่งถือว่าเป็นยุทธปัจจัยของกองทัพในยามสงคราม

นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจก็อาจเป็นเครื่องมือในทางปกครองได้ดังเช่น การจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟไปในพื้นภาคต่างๆ ของประเทศ หรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขเพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอีกประการคือ เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในภูมิภาคให้เข้ามาสู่ส่วนกลาง

ในบางครั้งลัทธิ “ชาตินิยม” ก็เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งในการที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการบางอย่างด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซึ่งอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถมีอำนาจทางเศรษฐกิจแนวความคิดเช่นนี้ค่อนข้างรุนแรงในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

1.4 เพื่อส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม กิจกรรมบางประเภทมีประโยชน์อย่างมากต่อสาธารณะ เป็นการรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมของชาติตลอดจนส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของประชาชน แต่ไม่ค่อยเป็นที่สนใจของเอกชนมากนัก อาจเนื่องจากต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก

⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529), น.53-54

ผลตอบแทนไม่น่าสนใจในมุมมองของนักธุรกิจ รัฐจึงควรเข้ามาดำเนินการเพื่อคงไว้ซึ่ง วัตถุประสงค์ข้างต้น โดยเป็นกิจการที่มีได้มุ่งหวังกำไรเพียงอย่างเดียว แต่เน้นการส่งเสริม ศิลปวัฒนธรรม อาทิเช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

1.5 เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการ สาธารณะถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆที่ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมควรมีโอกาสแต่กิจการ เหล่านี้ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการสูง ผลตอบแทนในการดำเนินการต่ำ จุดคุ้มทุน (break-even point) และกำไร (normal profit) ต้องใช้ระยะเวลานาน ต้องใช้พนักงานจำนวนมากและเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างดี ทำให้เอกชนเพียงน้อยราย หรือไม่มีเลยที่จะ สามารถเข้ามาดำเนินการได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองเพื่อให้สาธารณชนได้รับความ สะดวก อาทิเช่น รถไฟ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ การขนส่ง ซึ่งรัฐของประเทศต่างๆในโลกส่วนใหญ่ก็มักจะดำเนินการเองทั้งสิ้น โดยจะเก็บอัตราค่าบริการต่ำเพื่อให้ประชาชนโดยรวม สามารถ ให้บริการได้ ดังเช่นในกรณีการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

1.6 เพื่อประโยชน์ในด้านการคลัง กิจการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดแต่ผู้เดียว ทำให้รัฐ สามารถเรียกค่าตอบแทนได้ในอัตราสูงและทำให้รัฐมีรายได้มากกว่า ที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนิน ธุรกิจนั้นและเรียกเก็บภาษีอากรจากเอกชน ดังนั้น ในบางกรณีรัฐจึงประกาศให้กิจการที่รัฐ ต้องการหารายได้เป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ เช่น กิจการเกี่ยวกับการกีฬาทุกประเภทที่รัฐสามารถ มีรายได้ จึงมีการจัดตั้งการกีฬาแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถหารายได้จากกีฬาต่างๆ เป็นต้น

1.7 เพื่อควบคุมสินค้าอันตราย ในการที่รัฐต้องการจำกัดและควบคุมการผลิตและ การบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายแก่สังคม รัฐก็จะเป็นผู้ดำเนินการธุรกิจ การผลิต แลการจำหน่าย สินค้าเหล่านั้นโดยตรง โดยประกาศให้กิจการนั้นเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียว ส่วน ใหญ่จะเป็นสินค้าที่เป็นสิ่งเสพติดและอบายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่งและไฟ เป็นต้น

2. เหตุผลเฉพาะในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเทศไทยมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผล เฉพาะตามความจำเป็นของประเทศ 3 ประการคือ

2.1 เหตุผลทางด้านการแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชน หลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบภาวะขาดแคลนเครื่องอุปโภค บริโภคบางอย่างเช่น ข้าวสาร น้ำตาล เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงจัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด และบริษัท น้ำตาล จำกัด ขึ้น เพื่อจำหน่ายข้าวสารและน้ำตาลให้กับประชาชนในราคาถูก และนอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยความมุ่งหมายว่า

เมื่อรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ควรจะมีหน่วยงานหรือองค์การในภาครัฐบาลเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ก็ให้กระทำโดยตราพระราชกฤษฎีกา

กฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจให้มีหลักเกณฑ์วัตถุประสงค์และแผนงาน โดยมีกฎหมายรองรับสถานภาพของหน่วยงานเหล่านี้ การจัดตั้งก็จะดำเนินการได้โดยสะดวกสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพราะฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี สามารถดำเนินการได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การเหล่านี้ขึ้นตามความเหมาะสม

ต่อมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ. 2498 หลายฉบับ เช่น องค์การแก้ว จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแก้ว พ.ศ. 2498 องค์การทอผ้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ. 2498 องค์การเบตเตอร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเบตเตอร์ พ.ศ. 2498 องค์การฟอกหนัง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2498 และองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ. 2498 เป็นต้น

2.2 ผลโดยอ้อมจากการยึดทรัพย์ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้ ของประเทศไทยมีอยู่เพียงแห่งเดียว เป็นกรณีที่รัฐบาลมิได้มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การนั้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อรัฐทำการยึดทรัพย์ของผู้ถือหุ้นและมิผลทำให้รัฐบาลไปถือหุ้นในองค์การเกินกว่าร้อยละ 50 องค์การนั้นจึงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ โดย “ไม่ตั้งใจ”

รัฐวิสาหกิจแห่งนั้น คือ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ในชื่อบริษัท ประกันภัยเอเชียติก จำกัด ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2496 โดยมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้หญิงวิจิตร ธนะรัชต์ หลังจากมีการยึดทรัพย์บุคคลทั้งสอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 กระทรวงการคลังจึงรับโอนหุ้นในส่วนนี้ คิดเป็นร้อยละ 49.95 ของหุ้นทั้งหมดในขณะนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ทำการยึดทรัพย์ของจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งทำให้กระทรวงการคลังรับโอนหุ้นของจอมพลประภาสฯ ในบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เพิ่มอีกคิดเป็นร้อยละ 5.65 ของหุ้นทั้งหมด เมื่อนำไปรวมกับหุ้นที่กระทรวงการคลังถืออยู่เดิมในบริษัทฯ ทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นรวมทั้งสิ้นร้อยละ 55.60 บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

2.3 เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เหตุผลในการแปรสภาพองค์การเป็นรัฐวิสาหกิจ กรณีนี้ถือว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทย และเป็นการเกิดขึ้นด้วยความ “ไม่ตั้งใจ” เพราะเหตุผลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ กล่าวคือ นับแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีคำสั่งให้สถาบันการเงิน 16 แห่ง ระวังกิจการชั่วคราว หลังจากนั้น ประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกระบบตะกร้าเงิน (basket currency) ในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน และหันมาใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวภายใต้การจัดการ (managed float) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ทำให้เงินบาทลดค่าลงและขยายตัวเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งใหญ่ จนในที่สุดต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) ในช่วงเวลานี้สถาบันการเงินหลายแห่งประสบปัญหาหนี้เสียจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPL (Non-Performing Loan) จนรัฐบาลต้องตั้งกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินเข้ามาพยุง โดยปล่อยให้สถาบันการเงินกู้จำนวน 430,000 ล้านบาท แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ต่อมาในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติมาตรการปฏิรูปสถาบันการเงินมีผลให้สถาบันการเงิน 42 แห่ง หยุดการดำเนินงานเป็นการชั่วคราว ซึ่งต่อมาทำให้มีสถาบันการเงินหยุดดำเนินการทั้งหมด 58 แห่ง และในจำนวนนี้ถูกปิดถาวร 56 แห่งในเวลาต่อมา

วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติรับรองแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเงิน รวม 4 ฉบับ โดยฉบับที่ 1 ให้จัดตั้งองค์การปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ฉบับที่ 2 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่ม ฉบับที่ 3 จัดการภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และฉบับที่ 4 จัดตั้งบรรษัทบริหารสถาบันการเงิน (บบส.)

การดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่ารัฐบาลเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งผลทำให้สถาบันการเงินบางแห่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เช่น ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ที่กลายสภาพเป็นธนาคารรัฐวิสาหกิจเนื่องจาก กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2. สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ⁵

แม้รัฐวิสาหกิจจะยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมบางประการ จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งหมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเพราะความจำเป็นในตอนตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหมดไปแล้ว เช่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น หรือในบางกรณีมีเอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ผลดีอยู่แล้ว รัฐจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปประกอบกิจการเหล่านั้นซ้ำซ้อนกับเอกชนซึ่งจะเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐเกินความจำเป็น ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะลดขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจลง

สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่สองกรณีด้วยกัน คือ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากภายนอกของรัฐวิสาหกิจ

1. ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ข้อมูลที่มาจากการศึกษากระทรวงการคลัง แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้ คือ

1.1 ปัญหาทางด้านการบริหารการจัดการ มี 2 กรณี คือ

ก. ผู้บริหารและคณะกรรมการมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารการดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้

ข. ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการ ขาดความคล่องตัว ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับ ดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานต่างๆ

1.2 ปัญหาทางด้านบุคลากร มี 3 กรณี คือ

ก. จำนวนบุคลากรในระบบรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมาก และมีปัญหาการล้นงานในบางแห่ง มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายทางด้านเงินเดือน ค่าจ้างและสวัสดิการต่างๆ เป็นภาระที่หนักมากของแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุนมาก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

ข. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบุคลากรส่วนใหญ่ยังต่ำกว่าภาคเอกชน เนื่องจาก ขาดการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ และขาดบุคคลที่มีประสิทธิภาพ เข้ามาทำงานโดยบุคคลเหล่านั้นส่วนใหญ่ไปทำงานกับภาคเอกชนเพื่อรับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ศาสตราจารย์ ดร. อ้างถึงเชิงอรรถที่ 1 , น.21 - 25

ค. จำนวนเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับที่สูงกว่าตลาดแรงงาน ทั้งราชการและเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนที่ทำงานระดับนโยบาย และบริหารต่ำกว่าภาคเอกชน จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับที่มีคุณภาพและมี ศักยภาพในการพัฒนาองค์กร

1.3 ปัญหาทางด้านระบบบัญชีการเงินและระบบข้อมูลในการบริหาร ได้แก่ การที่ระบบบัญชีการเงินในหลายรัฐวิสาหกิจยังไม่ทันสมัยและไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการประเมินผลงานและทำให้การประมวลข้อมูลแต่ละปีเป็นไปอย่างล่าช้า

1.4 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน การดำเนินงานซ้ำซ้อนของหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากการดำเนินการภาคเอกชน จึงมีผลทำให้ขบวนการดำเนินการเป็นไป อย่างล่าช้า เพราะต้องผ่านหลายกระบวนการและมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในหน่วยงาน

1.5 ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน การขาดแคลนเงินทุนทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการได้เพียงพอและทันกับความต้องการ นอกจากนี้ ยังเป็นภาระให้กับ รัฐวิสาหกิจที่จะต้องหาเงินมาชำระหนี้ให้ทันกับเวลา

1.6 ปัญหาจากโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ และโครงสร้างการจัดตั้งไม่เป็นผลที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน ก่อให้เกิดขั้นตอน มากมาย มีความล่าช้าในการตัดสินใจและเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันกับภาคเอกชน

1.7 ปัญหาทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐ ทำให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่างๆ ที่มี มากมาย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว นอกจากนี้ ในบางอุตสาหกรรมกฎหมายก็ได้ให้อำนาจผูกขาด ไว้กับรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม ทำให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาททั้งในด้านการให้บริการ และการกำกับดูแลซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายและพัฒนาการให้บริการ เพื่อรองรับกับ ความต้องการของลูกค้าและธุรกิจ

1.8 ปัญหาด้านแรงงาน การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจ ทั้ง การนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ และการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนใน รัฐวิสาหกิจจะประสบปัญหาการต่อต้านจากพนักงานที่เป็นแรงงานมาโดยตลอด จนในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกครั้ง ทำให้การ กำหนดนโยบายเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจจากภาครัฐจะเป็นไปด้วยความลำบากและมีอุปสรรคมาก ยิ่งขึ้นอันจะมีสาเหตุจากการรวมตัวของสหภาพแรงงานในการประท้วงเพื่อคัดค้านรัฐบาล

2. ปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจ โดยมีได้มีที่มาจากตัวรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ปัญหาดังกล่าวมี 2 กรณี คือ

2.1 องค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization)

นับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ที่องค์การการค้าโลกได้ถูกจัดตั้งขึ้นมา โดยประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาในการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ WTO กำหนดไว้ พันธกรณีประการหนึ่งภายใต้ WTO ก็คือการเปิดเสรีการค้าบริการ ดังนั้น กิจกรรมบริการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการโดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ เช่น บริษัท ทิพย์ประกันภัย จำกัด (แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2538) การทำเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนบุคลากรและเทคโนโลยี

2.2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund)

จากการที่ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับอนุมัติโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement ระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือน ในการเบิกถอนเงินกู้แต่ละครั้งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent) จาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขประการสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงค์ฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในความเป็นจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวะการณ์ภายในประเทศไทย

สำหรับเหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่⁶ มีเหตุผลที่คล้ายคลึงกันคือ การยกเลิกการผูกขาด โดยเฉพาะการผูกขาดโดยรัฐเนื่องจากในบางกิจการของรัฐได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองรัฐวิสาหกิจจากการแข่งขันโดยให้อำนาจผูกขาด (monopoly power) แก่รัฐวิสาหกิจ แต่ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจยังเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐเป็นผลให้ต้องปฏิบัติตาม

⁶ ภูมิวิวัฒน์ แก้วสุริยะธาดา “อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ศึกษากรณีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 2550 , น. 34

ขั้นตอนของกฎหมายต่างๆ รวมทั้งมีหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานต้องผ่านหลายกระบวนการหลายหน่วยงาน จนทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ⁷

จากเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ปัญหาของรัฐวิสาหกิจหากไม่ได้รับการแก้ไขก็จะก่อให้เกิดผลกระทบไปยังประชาชนผู้ใช้บริการและส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะมีการ “แปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ขึ้นในปัจจุบัน

3. ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3.1 ความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

คำว่า “การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน” (Privatization) เป็นคำที่ใช้กันเมื่อประมาณ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา คำนิยามจึงยังไม่แน่ชัด แต่หากได้พิจารณาเนื้อหาสาระบางประการแล้วกล่าวได้ว่า เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางประเภท โดยเฉพาะกิจการประเภทที่เริ่มดำเนินการเพื่อเป็นตัวอย่างแก่เอกชน และเมื่อเอกชนมีความพร้อมแล้ว รัฐก็จะดำเนินการจำหน่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เอกชนดำเนินการต่อไป การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (การแปรรูปกิจการฯ)

นักวิชาการ และผู้รู้ต่างๆ ได้พยายามที่จะสร้างกรอบความคิด ความหมาย ตามความต้องการขององค์กรหรือสถาบันต่างๆ จึงมิได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่โดยหลักของความหมายก็มีความใกล้เคียงกัน ดังนำเสนอต่อไปนี้

D.R. Pense⁹ ได้ให้ความหมายไว้ว่า privatization หมายถึง กระบวนการใดๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและในบางครั้ง privatization อาจมีขอบเขตกว้างขวางถึงคำว่า divestiture ซึ่งหมายถึง การปลดปล่อยภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินการอยู่

Mary M. Shirley ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า หมายถึง การขายสภาพการเป็นเจ้าของกิจการหรือเลิกกิจการและขายทรัพย์สินไป การขายสภาพการเป็นเจ้าของนี้ กล่าวโดยทั่วไปก็คือการขายหุ้นให้แก่เอกชนไปโดยรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเดิมยังคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนจำนวนหนึ่งอยู่

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ (ม.ป.ป.) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รายงานสรุปผลการศึกษาลับสมบรูณ์ (น. 12-17)

⁸ พิพัฒน์ ไทยอารี หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย น.70

⁹ พิพัฒน์ ไทยอารี “แนวความคิดเรื่อง Privatization” การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530) น.11

แต่การขายสภาพการเป็นเจ้าของตามความหมายของ divestiture นี้ คือ การขายหุ้นของรัฐเป็นจำนวนมากพอที่จะทำให้หุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเป็นของเอกชนหรือบริษัทเอกชน อันจะทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย และสภาพของสถานประกอบการ และเกิดมีสภาพแวดล้อมใหม่ต่อองค์การ กลไกและระบบการจูงใจก็จะเอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

Seizaburo Sato¹⁰ ได้ให้ความหมายของการแปรรูปกิจการ (privatization) ไว้ว่า หมายถึง การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์การภาครัฐหรือกิจการรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการแปรสภาพการเป็นเจ้าของ โดยมีความเห็นว่า หากเป้าหมายขั้นสุดท้ายในการแปรรูปนั้นมีเหตุผลเนื่องมาจากความต้องการที่จะทดแทนภาระหน้าที่ของรัฐโดยใช้กลไกทางการตลาดกระตุ้นให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ แต่มิได้มีวัตถุประสงค์เปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของโดยรัฐแล้วจะเรียกการแปรรูปเช่นนี้ว่า การแปรรูปเพื่อทดแทนหน้าที่ (functional substitute for privatization) ซึ่งอาจทำได้โดยทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนจัดบริการดำเนินการประเด็นของ Sato สะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบการพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ 3 ประเด็น คือ 1. บทบาทของรัฐที่ต้องการให้เอกชนเข้าทำหน้าที่แทน 2. ประเด็นที่เกี่ยวกับการผลิตหรือการดำเนินกิจการ และ 3. เรื่องการเงินที่มีการเปลี่ยนแปลงแหล่งการเงินจากภาครัฐบาลมาเป็นแหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ต่อนโยบายสาธารณะ

David Heald¹¹ การแปรรูปเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิดและสภาวะทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของรัฐต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคม การแปรรูปรวมถึงการนำระบบตลาดมาใช้ในการแปรรูปกิจกรรมภาครัฐสู่ภาคเอกชน ลดเลิกบทบาทการดำเนินงานของรัฐจำหน่ายจ่ายโอน (divestiture) ผลักภาระของรัฐให้เอกชนทำแทน (ownership transfer) การขาย กิจการ รัฐวิสาหกิจ การลดหรือเลิกบทบาทของรัฐในกิจการที่ไม่ได้คำนึงถึงตลาดมาก่อนหรือการเปิดโอกาส หรือ การค้าเสรี

Heald ได้เสนอว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาอยู่ 4 ประการ คือ

1) Heald เห็นว่า ในอดีตที่ผ่านมากิจการภาครัฐบาลหลายประเภทมิได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างคุณลักษณะด้านการตลาดขึ้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของกิจการ โครงสร้างองค์การ และความสัมพันธ์ต่างๆ ขององค์การเหล่านี้ด้วย เพื่อจัดจำแนกกิจกรรม และแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่ชัดเจน จึงจะ

¹⁰ พัทธน์ ไทยอารี เพิ่งอ้างถึง , น. 73

¹¹ DAVID HELD Privatization : Policies and Procedures (Asian Development Bank 1985) น. 77

เป็นการสะดวกที่จะกำหนดแนวทางเปลี่ยนแปลงเงินทุนได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินจากภาษีอากร เป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการดำเนินการ การนำแนวทางนี้มาใช้ก็จะสะท้อนออกในรูปของกลไกด้านราคาร้านเอง

2) การดำเนินการหรือการผลิต Heald เห็นว่า การดำเนินการหรือการผลิตของรัฐบางประเภทอาจเปลี่ยนแปลงโดยให้เอกชนรับเหมาด้วยการทำสัญญาต่อรัฐบาลไปดำเนินการอันมีลักษณะคล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนในอดีต วิธีการนี้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและวิเคราะห์ปัญหาความเหมาะสมไว้ให้รอบคอบ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเช่นนี้ จะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในประเด็นการเป็นเจ้าของโดยรัฐ (public ownership) เพราะรัฐบาลอาจโอนสัมปทานคืนเมื่อใดก็ได้

3) การลดภาระของรัฐ การผลักระยะ หรือลดภาระของรัฐบาลนี้ หมายถึง การลดหรือเลิกบทบาทในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล ด้วยการจำหน่าย จ่าย โอนกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น การขายทรัพย์สินของกิจการ (divestiture) หรือการขายหุ้นส่วนของกิจการ ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่รัฐมีอยู่ (ownership transfer) เป็นต้น

4) การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี (liberalization) การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรีนี้ หมายถึง การนำระบบการตลาดมาถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโลก หรือการเปิดโอกาสโดยการลดหย่อน ได้มีการแข่งขันในการดำเนินงานขึ้น

รองศาสตราจารย์พิพัฒน์ ไทยอารี ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ คือ¹²

1. การแปรรูปโดยการแปรสภาพการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนหรือมหาชน โดยไม่ประสงค์ให้กิจการนั้นเป็นของรัฐอีกต่อไป (demotionalisation) การแปรรูปในลักษณะนี้มีขอบเขตและวิวัฒนาการหลายอย่างนับตั้งแต่การแปรสภาพการเป็นเจ้าของอย่างถาวร ซึ่งหมายถึง การจำหน่ายกิจการการเลิกกิจการหรือการโอนกิจการไปให้เอกชน หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านสถานะการเป็นเจ้าของด้วยการอนุญาตให้บุคคลอื่นดำเนินการนั้นเป็นการชั่วคราว เช่น การให้สัมปทานการร่วมทุน การขายหุ้นบางส่วนและการทำสัญญาว่าจ้างปฏิบัติงาน

2. การแปรรูปโดยการลดหย่อนผ่อนปรนกฎเกณฑ์ซึ่งมีลักษณะการผูกขาด (liberalization) แต่เดิมมามีกิจการบางประเภทที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นฝ่ายจัดทำแต่ฝ่ายเดียวลักษณะการแปรรูปเช่นนี้เป็นเรื่องของการแข่งขันเสรี

¹² พิพัฒน์ ไทยอารี อ้างถึงเชิงอรรถที่ 7 , น.81

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร¹³ ให้ความหมายว่า หมายถึง ลำดับหรือขั้นตอนในการที่รัฐลดบทบาทความเป็นเจ้าของหรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเอง โดยการลดบทบาทในการบริหารหรือการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจากรัฐบาลให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และในที่สุดอาจถึงขั้นที่ให้หน่วยงานนั้นหลุดพ้นจากการควบคุมในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล

โดยสรุปแล้ว ความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือ “วิธีการที่จะลดบทบาทของรัฐ หรือภาระรัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเพิ่มบทบาทให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยการผ่อนคลายนโยบายและให้โอกาสแก่เอกชนตามลำดับขั้นตอนจนอาจถึงขั้นโอนกิจการไปเป็นของเอกชน”

3.2 ความหมายในทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การให้นิยามความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทางนิติศาสตร์ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก สำหรับในประเทศไทยแล้วการศึกษาเรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังอยู่ในวงจำกัด การกำหนดนิยามความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงยังไม่เป็นที่กล่าวถึงกันอย่างชัดเจน โดยแนวความคิดในการให้นิยามความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทางนิติศาสตร์เท่าที่ตรวจพบสามารถแบ่งแนวคิดในการให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจออกเป็นสองแนวคิด

แนวคิดที่ 1 แนวความคิดนี้มีได้กล่าวถึงความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจนมากนัก แต่ได้แยกพิจารณาออกเป็น

1. การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจซึ่งรูปแบบการดำเนินการครอบคลุมทุกรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในความหมายทั่วไป
2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นการพิจารณาความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายของการขายกิจการ¹⁴

แนวคิดที่ 2 แนวความคิดนี้ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความหมายจำกัดอยู่เพียงการดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ หลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน กล่าวคือพ้นไปจากนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามนัยของมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

¹³ พณัส สิมะเสถียร, “ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน”. วารสารกฎหมาย 10 (ธันวาคม, 2520) : 15.

¹⁴ แนวความคิดที่ 1 พิจารณาจากแนวความคิดของรองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรณานันท์ ในหนังสือเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองเล่มคือ 1. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ, วิญญูชน, 2543, น.190-244 และ 2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, สถาบันนโยบายการศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 19-53.

พ.ศ. 2502 ซึ่งหมายความว่า “พ้นจากการเป็นองค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่เป็นส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบเท่านั้น”¹⁵

โดยนัยทางกฎหมาย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนจึงไม่ได้ เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง การที่รัฐหลุดพ้นไปจากฐานะการเป็นเจ้าของหรือพ้นไปจากฐานะของผู้ถือหุ้นข้างมากในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เท่านั้น ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด การจำหน่ายหุ้นให้แก่บุคคลทั่วไปโดยที่รัฐยังคงมีส่วนการถือหุ้นในบริษัทรัฐวิสาหกิจนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในความหมายทางกฎหมาย เพราะรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ยังคงอยู่ในภาคเศรษฐกิจมหาชนต่อไปโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะใดๆ

ดังนั้น การให้เอกชนมารับช่วงดำเนินการในงานต่อเนื่องบางประการ การขายหุ้นจำนวนหนึ่งแก่เอกชนในสัดส่วนที่รัฐยังคงมีทุนข้างมากอยู่ การร่วมทุนกับเอกชนในกิจการบางประเภทที่รัฐวิสาหกิจเคยดำเนินการมาโดยลำพัง ฯลฯ จึงไม่อยู่ในความหมายทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) ในที่นี้คือ มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่ชัดเจน แต่ให้ผลในเรื่องรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ค่อนข้างจำกัดเฉพาะการโอนกิจการของภาครัฐเป็นของเอกชนจนทำให้สภาพความเป็นเจ้าของกิจการนั้นของรัฐหมดไปเท่านั้น นอกจากนี้ การให้มีความหมายดังกล่าวเป็นการผูกติดความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ขึ้นอยู่กับนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยหากฝ่ายบริหารมีนโยบายเห็นควรคงความเป็นเจ้าขององค์กรตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไว้มากกว่าร้อยละห้าสิบ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยังไม่เกิดขึ้น แต่หากฝ่ายบริหารมีนโยบายที่ต้องการคงความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจไว้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ เมื่อมีการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวการแปรรูปรัฐวิสาหกิจย่อมอุบัติขึ้นทันที

อย่างไรก็ดี หากรัฐยังถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบก็ยังมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 อันมีลักษณะเป็นการแปลงสภาพให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน

¹⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ “การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณีรัฐวิสาหกิจ”
วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 9 ตอน 1 (เมษายน 2533) น.139

จำกัด (Corporatization)¹⁶ แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้เตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต และจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

โดยสรุปแล้ว ความหมายในทางนิติศาสตร์ของทั้งสองแนวความคิดมีลักษณะร่วมกันในการให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าเป็น “การดำเนินการใดๆ ในลักษณะที่ทำให้กิจการใดกิจการหนึ่งหลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน”

4. รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เมื่อได้พิจารณาความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประกอบด้วยความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และความหมายทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะพบว่า ขอบเขตของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากทั้งสองความหมายมีความแคบกว้างแตกต่างกันซึ่งนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกันไปตามแต่ละพิจารณาในความหมายต่างๆ ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผู้ศึกษาขอแบ่งรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ดังต่อไปนี้

4.1 รูปแบบตามความหมายทั่วไป¹⁷

ความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็คือ “วิธีการที่จะลดบทบาทของรัฐหรือภาระรัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเพิ่มบทบาทให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยการผ่อนคลายกฎระเบียบและให้โอกาสแก่เอกชนตามลำดับและขั้นตอนจน

¹⁶ กองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง, ธันวาคม 2537 “ประมวลผลการสัมมนาเรื่องการแปรรูปและการระดมทุน สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการพื้นฐาน : ความคืบหน้าและดูทางในอนาคต วันที่ 21 – 23 ตุลาคม 2537 ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท พัทยา , น. 41 , 49- 50

¹⁷ ศาสตรา ไทอ่อน “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2546 , น. 104 - 107

อาจถึงขั้นโอนกิจการไปเป็นของเอกชน” ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายนี้ รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นได้ ก็คือ¹⁸

1.4.1 การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ

รูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ คือ การที่รัฐไม่สนใจจัดผลิต (Public provision) สินค้าและบริการชนิดหนึ่งๆอีกต่อไป ทั้งนี้อาจจะต้องด้วยเหตุผลเพราะสินค้าและบริการที่ว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือได้มีการเรียกร้องผ่านกลไกทางการเมืองไม่ให้จัดผลิตอีกต่อไป หรือรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดผลิตต่อไปอีก หรือไม่มีอุปสงค์สำหรับสินค้าและบริการนั้นๆ หรือเอกชนเองก็ได้มีการจัดผลิตสินค้าและบริการนั้นสนองผู้บริโภคอยู่แล้ว ถ้าสินค้าและบริการที่รัฐเลิกจัดผลิตนี้ยังคงเป็นสินค้าและบริการ ที่มีคุณค่าและผู้บริโภคยังมีความต้องการอยู่ จะมีกลไกบางอย่างเกิดขึ้นตามครรลองระบบตลาดที่ทำให้เอกชนร่วมมือกันจัดผลิตสินค้าและบริการนั้นๆ ซึ่งในกรณีนี้ผู้บริโภคก็ต้องเสียค่าบริการแก่ผู้ผลิตเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการนั้นๆ

1.4.2 การขายกิจการ

การขายกิจการ (divestiture) คือ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชน จัดเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่เอกชน โดยปกติแล้วทรัพย์สินของรัฐนี้จะหมายถึงรัฐวิสาหกิจ การขายกิจการจึงเป็นการขายรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐวิสาหกิจที่นี้อาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยึดมาจากเอกชน (ทำให้การขายคืนเป็นกระบวนการแบบ denationalization) หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาโดยการริเริ่มของรัฐ การขายกิจการนี้อาจครอบคลุมบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการขายกิจการทั้งหมดก็ได้สุดแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการขายกิจการทั้งหมดรัฐปลดเปลื้องภาระที่จะดำเนินการเองโดยสมบูรณ์ รัฐมีรายได้จำนวนหนึ่งจากการขายกิจการ ถ้าหากเป็นกิจการที่มีกำไรและบริหารงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในบางกรณีของการขายกิจการที่ขาดทุน รัฐก็ได้ประโยชน์ในรูปของการออมเงินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กิจการที่ขาดทุน

1.4.3 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน

แทนที่รัฐจะเข้ามาดำเนินการกิจการโดยลำพัง โดยการเข้าไปแทรกแซงในระบบตลาดในรูปของกระทรวง ทบวง กรม และในรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐก็เข้าดำเนินการโดยร่วมลงทุนกับเอกชน ในสัดส่วนต่างๆ เพื่อประสานความเชี่ยวชาญและทุนรอนของเอกชนและของรัฐ ในกิจการที่รัฐได้ สรุปแล้วว่าเป็นกิจการที่รัฐควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น จัดเป็นการร่วมเสี่ยง

¹⁸ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ, รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2533, น. 164-169.

ระหว่างรัฐกับเอกชนในกิจการ เช่นเดียวกับกรณีที่รัฐขายกิจการของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นบางส่วน การร่วมลงทุนในลักษณะนี้อาจเป็นการจัดตั้งกิจการใหม่โดยตรงระหว่างรัฐและเอกชนก็ได้ หรือการที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกิจการใหม่ในเครือ โดยมีเอกชนเข้าร่วมลงทุนในสัดส่วนต่างๆ อีกด้วยก็ได้ สัดส่วนของการร่วมลงทุนแบ่งได้หลายลักษณะซึ่งเป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

1.4.4 การจ้างเหมา

การให้บริการโดยรัฐนั้น โดยปกติแล้วจะให้ผ่านส่วนราชการโดยตรง หรือผ่านรัฐวิสาหกิจ แต่ในหลักการและแนวปฏิบัติที่เพิ่มความนิยามมากขึ้นในทุกวันนี้ การให้บริการโดยรัฐนั้นอาจมาในรูปที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้ผลิตบริการแจกจ่ายให้แก่ประชาชน โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทน นั่นคือ รัฐจ้างเหมาเอกชนให้เป็นผู้ผลิต (Contracting out)

1.4.5 การให้สัมปทาน

การให้สัมปทาน (franchising) แก่เอกชนเพื่อมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวด้วยการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และรับเป็นภาระในด้านการเงินรัฐ โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเอกสิทธิ์ดังกล่าว จะให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทน โดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่าง พร้อมๆ กับให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวง หรือค่าที่เรียกขานในชื่ออื่นๆ เอกสิทธิ์ที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับนี้อาจเป็นสิทธิ์สมบูรณ์ที่ครอบครองแต่ผู้เดียว (กลายเป็นผู้ผูกขาด) หรือเป็นสิทธิ์ที่ต้องร่วมใช้กับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ก็ได้

1.4.6 การให้เช่า

การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐ เช่น ที่ดิน โรงงาน สำนักงาน กิจการ ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่โดยการดำเนินการของรัฐ หรือถูกปลดปล่อยให้อยู่ว่างเปล่าเพราะไม่มีแนวคิดหรือไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว การให้เอกชนเช่าจึงเป็นทางเลือกหนึ่ง การให้เช่าเน้นความชั่วคราวของการโอนภาระการจัดการทรัพย์สินจากองค์กรในภาครัฐไปอยู่ในมือขององค์กรในภาคเอกชน ทำให้รัฐสามารถลดระดับทรัพยากรที่จะต้องทุ่มเทกับการจัดการทรัพย์สินชิ้นนั้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถประกันรายได้จำนวนหนึ่งที่แน่นอนจากการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้น และสามารถเรียกคืนทรัพย์สินเพื่อมาจัดการเองหรือเพื่อทำประโยชน์อื่น

ใดได้เมื่อสถานการณ์เหมาะสม เงื่อนไขการให้เช่าและค่าเช่าทรัพย์สินก็เป็นสิ่งที่รัฐสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่มีต่อการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้นๆ

1.4.7 การให้ตัวรับบริการ และเงินอุดหนุน

การให้ตัวรับบริการแก่ผู้บริโภค (voucher) เพื่อให้สินค้าและบริการที่กำหนดไว้ในตัวรับบริการก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ตัวรับบริการเป็นคูปองที่มีมูลค่าเจาะจงที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคที่มีสิทธิ์ได้รับสินค้าและบริการชนิดที่กำหนดในตัวรับบริการ ผู้บริโภคก็สามารถใช้ตัวรับบริการดังกล่าวไปใช้ซื้อสินค้าและบริการกับผู้ผลิตเอกชนในตลาดเฉพาะที่ยินยอมรับตัวรับบริการดังกล่าว (นั่นคือ ยอมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการลักษณะนี้) ในกรณีนี้ ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อจากผู้ประกอบการเอกชนที่ให้บริการได้ดีที่สุด ผู้ผลิตเอกชนก็ย่อมต้องแข่งขันกันเช่นกรณีอื่นๆ เพื่อให้ได้ลูกค้ามากที่สุด ตัวรับบริการที่ได้มาจากการขายสินค้าและบริการก็นำมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินสดจากรัฐ วิธีการนี้รัฐยังคงเป็นผู้จัดผลิตหรือจัดหาสินค้าและบริการนั้น เพียงแต่ไม่ยอมเป็นผู้ผลิตเองโดยตรง ผู้บริโภคก็ยังคงมีเสรีภาพในการเลือกใช้บริการจากระบบตลาด อันเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสนับสนุนการขยายตัวของบทบาทผู้ผลิตเอกชนในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยรัฐยังคงเป็นผู้เจือจุนทางการเงิน แต่ไม่ต้องมีภาระในการผลิตเอง

1.4.8 การเก็บค่าบริการ

การเก็บค่าบริการ (user Charge) เป็นวิธีการที่ใช้ในภาคเอกชนในการจัดผลิตเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค ค่าบริการที่เก็บได้ก็จะเป็นเงินที่นำไปเจือจุนค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวของผู้บริโภค ในภาครัฐการให้บริการของรัฐเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค โดยปกติจะมาในรูปแบบของการจัดผลิตและแจกจ่ายให้ประชาชนโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการแต่อย่างใด เงินที่ใช้เจือจุนค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงาน ก็จะมาจากการเก็บภาษี ประชาชนจำนวนหนึ่งที่รับบริการที่รัฐจัดผลิตอาจเสียเงินเพียงเล็กน้อย (เช่น ค่าธรรมเนียม) หรือไม่เสียเลยก็ได้

1.4.9 การเพิ่มเสรีในการดำเนินการ

การเพิ่มเสรีในการดำเนินงาน (liberalization) เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ การเพิ่มเสรีในการดำเนินการใช้ในความหมายที่สื่อถึงการยกเลิกผ่อนคลายระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการทำงานของระบบ ทำให้การแข่งขันในระบบตลาดไม่บังเกิดขึ้นหรือมีอยู่น้อย หรือทำให้การบริหารงานขององค์กรขาดความคล่องตัวเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค

4.2 รูปแบบตามความหมายทางกฎหมาย¹⁹

ความหมายในทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็คือ “การดำเนินการใดๆ ในลักษณะที่ทำให้กิจการใดกิจการหนึ่งหลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน” ซึ่งการทำให้กิจการใดหลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชนก็แต่โดยการจำหน่ายหุ้นให้แก่เอกชนจนรัฐมีสิทธิถือครองหุ้นขององค์กรนั้นๆ ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ ดังนั้น รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายในทางกฎหมายจึงมีเพียงรูปแบบเดียว คือ การขายกิจการ (divestiture) จนรัฐถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบนั่นเอง

5. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

5.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศแรกที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจถูกผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยในระยะแรกมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นบริษัทจำกัด (Private company) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม Company Act 1985 และดำเนินธุรกิจซึ่งมีสภาพแข่งขันกับองค์กรทางธุรกิจของเอกชนอยู่แล้ว เช่น British Aerospace, British Rail Hotel, Jaguar, Britoil และ Enterprise Oil เป็นต้น โดยการแปรรูปฯ กิจการข้างต้นเป็นการแปรรูปฯ กิจการที่มีขนาดเล็กทำให้ไม่มีกระบวนการที่ซับซ้อน โดยเป็นการขายหรือจำหน่ายหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่เอกชน และขั้นตอนทางกฎหมายก็เป็นไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จนถึงปี ค.ศ. 1984 จึงเริ่มมีการแปรรูปฯ ที่มีลักษณะเป็นกิจการที่ดำเนิน “บริการสาธารณะ” เนื่องจากมีลักษณะเป็นการผูกขาด และมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศโดยวาระเริ่มแรกมีการแปรรูปฯ กิจการ โดยการขายหุ้นของ British Telecommunications (BT) ให้แก่ประชาชนทั่วไป และต่อมา มีการขายหุ้น British Gas ในปี ค.ศ. 1986 กิจการประปาในปี ค.ศ. 1989 กิจการไฟฟ้าในปี ค.ศ. 1990

ในส่วนหลักเกณฑ์และกระบวนการแปรรูปฯ ในประเทศอังกฤษ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบบริษัทจำกัดมีกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่ซับซ้อน ไม่ต้องมีการดำเนินการในทางนิติบัญญัติแต่อย่างใดก็สามารถทำการแปรรูปได้ แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปบรรษัทซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในด้านสาธารณูปโภค โดยถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งพิเศษนั้น

¹⁹ ศาสตรา โดอ่อน อ้างถึงเชิงอรรถที่ 16 , น. 107

มีลักษณะพิเศษ คือ บริษัทเหล่านี้ตั้งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยบริษัทไม่มีผู้จดทะเบียนและผู้ถือหุ้น แต่จะดำเนินกิจการโดยใช้เงินกู้หรือเงินกำไรจากการประกอบการ กฎหมายจัดตั้งบริษัทจะกำหนดให้บริษัทสามารถทำการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินกิจการ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีอำนาจควบคุมการดำเนินงานโดยการลดถอนกรรมกรเช่นเดียวกับการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด ด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้แผนการแปรรูปฯ บริษัทที่ดำเนินกิจการในด้านสาธารณูปโภคมีความซับซ้อนกว่าการแปรรูปฯ โดยการโอนขายหุ้นในบริษัทจำกัด

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัด²⁰

เป็นการแปรรูปที่กระทำได้ง่ายและมีกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่ซับซ้อน เช่น การขายหุ้นใน British Aerospace หรือ Cable and Wireless ให้แก่เอกชน ซึ่งทั้งสองบริษัทมีความพร้อมในเชิงพาณิชย์และอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันทางการค้ากับภาคเอกชนได้อยู่แล้ว การแปรรูปจึงไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยถือเป็นธุรกรรมซื้อขายในเชิงธุรกิจพาณิชย์ เช่น กรณีของ (Cable and Wireless) เป็นการขายหุ้นตามที่กำหนดไว้ใน Telecommunications Act ขณะเดียวกันรัฐบาลออกใบอนุญาตให้บริษัทดำเนินกิจการโทรศัพท์แข่งขันกับ British telecom บริษัทโทรคมนาคม ซึ่งทำการแปรรูปเช่นกันด้วย

การแปรรูปบริษัทในกิจการสาธารณูปโภค

บริษัท (Public Corporation) ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษ (Act of Parliament Statute) เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค (Public utilities) รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการของบริษัท ขั้นตอนการแปรรูปซับซ้อนยิ่งกว่าการโอนขายหุ้นในบริษัทจำกัด มีขั้นตอนการเตรียมการและกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายพิเศษ ดังต่อไปนี้

1. คัดเลือกบริษัทที่จะทำการแปรรูป
2. ตั้งคณะทำงานศึกษาและแนวทางในการแปรรูป
3. รัฐบาลพิจารณา และอนุมัติการแปรรูปบริษัทตามผลการศึกษา รวมทั้งมีการออกกฎหมายพิเศษมารองรับ ทั้งนี้ เพื่อยกเลิกการผูกขาดและกระตุ้นให้มีการแข่งขันในตลาด
4. การปรับเปลี่ยนทัศนคติการทำงานภายในองค์กร เพื่อเตรียมความพร้อมในการแปรรูป
5. กระบวนการตรากฎหมาย เพื่อปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่จะทำการแปรรูป รวมทั้งการโอนสินทรัพย์ของบริษัทให้แก่บริษัทที่แปรรูป (Successor Company)

²⁰ ภูมิวิศส์ แก้วศรีสุริยธาดา , อ้างถึงเชิงอรรถที่ 5 , น. 37 - 42

กฎหมายเพื่อรับรองการแปรรูป

การแปรรูปบริษัทในกิจการสาธารณูปโภค จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายพิเศษ เพื่อรับรองการดำเนินการตามแผนการแปรรูป ดังนี้

1. เพื่อจัดตั้งบริษัทแปรรูป (Successor Company) บริษัทเดียวหรือหลายบริษัทเพื่อการออกหุ้นในบริษัทแปรรูป
2. เพื่อออกหุ้นในบริษัทที่แปรรูป
3. เพื่อการโอนทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาของบริษัทที่จะทำการแปรรูปให้แก่บริษัทที่แปรรูป
4. เพื่อการโอนย้ายลูกจ้างหรือพนักงานของบริษัท ไปยังบริษัทแปรรูปโดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์เดิม
5. เพื่อการยกเลิกหรือปรับปรุงภาระหนี้สิน ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทที่เกิดขึ้น และมีอยู่ เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการสาธารณูปโภคนั้น

การกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขัน

เนื่องจากกิจการสาธารณูปโภคที่ทำการแปรรูปเป็นกิจการบริการสาธารณะ และมีความสำคัญต่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับการดำเนินการสาธารณูปโภค โดยจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulators) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) กำกับดูแลปริมาณการผลิตและให้บริการให้เพียงพอต่อความต้องการของตลาด เพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคและส่งผลกระทบต่อราคา
- 2) ส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี
- 3) กำกับดูแลและควบคุมการกำหนดราคาที่เหมาะสม (tariff structure monitoring)
- 4) กำกับดูแลการให้บริการที่ดีและเหมาะสมแก่ประชาชนผู้บริโภค

การกำกับดูแลดังกล่าวครอบคลุมถึงการออกใบอนุญาต (License) โดยกำหนดให้บริษัทแปรรูปที่ได้รับอนุญาตดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย และตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต แต่จะไม่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือก่อให้เกิดการผูกขาดโดยปริยาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง จะไม่มีการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ขณะเดียวกันก็จะเปิดโอกาสอย่างเสรีแก่นักลงทุนที่มีความสนใจที่จะลงทุน (easy access) ตัวอย่างที่น่าสนใจในกรณีนี้ ได้แก่ การตั้งบริษัทแปรรูปในกิจการไฟฟ้าเทอร์โมล เป็น 2 กรณี คือ National Power และ Power Gen เพื่อให้ดำเนินการแข่งขันกันเองและจะต้องแข่งขันกับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายอื่นๆ ซึ่งจะได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการในกิจการเดียวกันนี้ด้วย

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

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของอังกฤษได้มีการเตรียมการอย่างดีมีความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด เอาเปรียบประชาชนและทำลายความมั่นคงของประเทศ จึงต้องมีกฎหมายและกฎเกณฑ์กติกา ควบคุมมิให้มีการผูกขาดโดยเอกชนและมีให้มีการยึดครองกิจการโดยเอกชนรายใดรายหนึ่งโดยรัฐบาลอังกฤษยังคงถือหุ้นรายใหญ่ในกิจการสื่อสาร รัฐบาลถือหุ้น 49 เปอร์เซ็นต์ พนักงานและผู้บริโภครายย่อยถือครองหุ้นรวมกันมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์

5.2 ประเทศฝรั่งเศส²¹

วิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส ถูกจัดขึ้นตั้งแต่ประมาณช่วงต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ตามความจำเป็นและตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยมีวัตถุประสงค์

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

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (des personnes morales) โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการและมีทรัพย์สินในครอบครองเพื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์
- 2) ประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม (l'activite industrielle ou commercial)

- 3) เป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคมหาชน (secteur public)

สำหรับการเกิดรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสนั้น เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ประมาณ ค.ศ. 1919 รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ๆ เช่น ท่าเรืออิสระ และบริษัทรวมทุนระหว่างภาคมหาชนกับภาคเอกชนในรูปบริษัทน้ำมันแห่งประเทศฝรั่งเศส บริษัท Air France ต่อมาได้โอนวิสาหกิจเอกชนในกิจการต่างๆ มาเป็นของรัฐ คือ กิจการรถไฟ และกิจการผลิตอาวุธสงคราม ต่อมาภายหลังที่ประเทศฝรั่งเศสได้รับอิสระจากการยึดครองของทหาร

²¹ ภูมิวิศส์ แก้วศรีสุริยธาดา เฟื่องอ้าง น.43- 47

เยอรมันในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการโอนวิสาหกิจเอกชนจำนวนมากมาเป็นของรัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส กิจการประกันภัย กิจการไฟฟ้าและก๊าซ กิจการถ่านหิน เป็นต้น และครั้งสุดท้ายได้โอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยเน้นกิจการอุตสาหกรรมใหญ่ในปี ค.ศ. 1981 เช่น กิจการธนาคาร 39 แห่ง บริษัทการเงิน 2 แห่ง อุตสาหกรรมเคมี การโทรคมนาคม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นได้ 3 วิธีการ คือ วิธีที่หนึ่ง การจัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งอาจเป็นรูปองค์การมหาชนหรือบริษัท โดยเน้นเสรีภาพในการแข่งขันและอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ วิธีที่สอง เป็นการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยอาจเปลี่ยนในเชิงรูปแบบ การแยกกิจการหรือรวมกับกิจการอื่น อันเนื่องมาจากคำเนิการโดยรัฐโดยตรงในรูปของ “regie” และวิธีที่สาม คือ การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ (เชิงอรรถ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ น.210-217)

ส่วนการแปรรูปกิจการต่างๆ ของรัฐในประเทศฝรั่งเศสนั้น พบว่า มีรากฐานมาจากนโยบายการโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ ทำให้เกิดการขยายตัวของกิจการภาครัฐจนเกินขอบเขตโดยเฉพาะในกิจการด้านอุตสาหกรรม และเมื่อกิจการดังกล่าวประสบกับการขาดทุนอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมหาศาล ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่กิจการออมจากประชาชน อันถือเป็นก้าวแรกของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการต่างๆ ของรัฐ แต่ด้วยความจำกัดของงบประมาณ รัฐจึงต้องหาแหล่งเงินทุนใหม่โดยการระดมเงินขณะเดียวกัน แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบบเสรีของประเทศต่างๆ ได้แสดงให้เห็นถึงการประกอบกิจการของภาคเอกชน มักจะดีกว่าเมื่อเทียบกับผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ และนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษมีส่วนผลักดันให้ประเทศฝรั่งเศส จำต้องปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจ

ในกรอบแนวคิดทางรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้น คำว่า การแปรรูป (privatization) เป็นคำทั่วไป หมายถึง การโอนกรรมสิทธิ์ในวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของให้เป็นของเอกชน เช่น มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 กำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวจะกระทำได้โดยต้องตราเป็นรัฐบัญญัติเท่านั้น²²

แต่บทบัญญัติแห่งมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 มิได้บังคับว่า การดำเนินการที่เป็นการโอนกิจการภาครัฐให้แก่ภาคเอกชนในทุกกรณีจะต้องตัดสินใจโดยรัฐสภา รัฐสภาจำกัดเพียงกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งการบังคับใช้อาจดำเนินการโดย องค์การหรือหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้โดยชัด

²² พิรุณา ดิงสภักย์ (ผู้แปล) (2542 มิถุนายน) “กรอบทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในฝรั่งเศส” วารสารนิติศาสตร์ หน้า 204

แจ้งในมาตรา 7-11 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 ด้วยเหตุนี้ การแปรรูปของฝรั่งเศส นั้นมี 2 กรณี

กรณีแรก จะต้องรับอนุญาตโดยรัฐบัญญัติของรัฐสภา ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่รัฐ ถือหุ้นอยู่โดยตรงเป็นจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งแห่งทุน (มากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์) ซึ่งรัฐวิสาหกิจ ประเภทนี้ เรียกว่า รัฐวิสาหกิจในลำดับแรก (entreprise de premier rang)

กรณีที่สอง กระทำได้โดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกา การแปรรูปนี้เป็นอำนาจของฝ่าย ปกครอง เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดเป็นกิจการของรัฐ โดยผลแห่งบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 7-11 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 หรือโดยทั่วไปว่า รัฐวิสาหกิจในลำดับที่สอง (Enterprise de second rang)

แต่ทั้ง 2 กรณี ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งของรัฐเป็น การเฉพาะหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมาย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การแปรรูปวิสาหกิจของฝรั่งเศสได้คำนึงถึงประโยชน์ ของประเทศเป็นหลัก โดยมีมาตรการต่างๆ ได้กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน เช่น

- 1) การกำหนดมูลค่าของรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูป
- 2) การโอนหุ้นหรือกิจการแก่กลุ่มบุคคลที่ได้รับการเลือก
- 3) การกำจัดขอบเขตการมีส่วนร่วมของนักลงทุนต่างชาติ หรือการกำจัด การถือครองหุ้นของต่างชาติ
- 4) การให้สิทธิพิเศษแก่พนักงานลูกจ้างของกิจการที่ทำการแปรรูป²³

ซึ่งมาตราต่างๆ เหล่านี้ เป็นเครื่องมือของรัฐในการที่จะแปรรูป โดยไม่ขัดแย้งกับ หลักกรรมสิทธิ์ หลักเสมอภาคและหลักเอกราช และความมั่นคงของประเทศชาติ

5.3 ประเทศญี่ปุ่น²⁴

จากการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น พบว่าเกิดขึ้นในช่วง ทศวรรษ 1990 ซึ่งมีหลายรัฐวิสาหกิจ แต่ที่สำคัญคือ กิจการโทรเลขและโทรศัพท์แห่งชาติและ กิจการรถไฟแห่งชาติ โดยมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอก คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศ อังกฤษ และแนวความคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ซึ่งเน้นกลไกตลาดและการ ลดบทบาทของรัฐบาลลงให้เหลือน้อยที่สุด (small government) กับปัจจัยภายใน คือ การขาดทุน

²³ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธี (2542, มิถุนายน) "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการคุ้มครองประโยชน์ ส่วนรวม กรณีศึกษาของฝรั่งเศส" วารสารนิติศาสตร์ 29,2 หน้า 219-222

²⁴ ภูมิวิสต์ เก้าศรีสุริยะธาดา อ้างถึงเชิงอรรถที่ 20 , น 48 -51

ของรัฐวิสาหกิจจนกลายเป็นภาระหลักของรัฐบาลที่ต้องเข้ามาแบกรับภาระทางการเงินเพื่อช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น

สำหรับความหมายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่น ได้ค้นพบว่าคือ การลดความเป็นเจ้าของกิจการ (ownership) ของรัฐ และอำนาจควบคุมกำกับทั้งทางตรงและทางอ้อม (direct or indirect control) ในบรรดาบริษัทสาธารณะ (public corporation) ซึ่งหลายให้เหลือน้อยลงไปเรื่อยๆ จนกระทั่งหมดไปจนเกิดบริษัทจำกัด (private company) ขึ้นมาแทนบริษัทสาธารณะนั้น โดยบริษัทจำกัดที่เกิดแทนที่บริษัทสาธารณะนั้นจะมีภาคเอกชนเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมด และมีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัท โดยปราศจากการควบคุมโดยรัฐ โดยบริษัทจำกัดดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์

กล่าวโดยสรุป ขอบเขตของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น คือ การขายหุ้นที่รัฐบาลถืออยู่ในบริษัทสาธารณะและลดการควบคุมลงจนกระทั่งบริษัทสาธารณะได้กลายเป็นบริษัทจำกัด ขอบเขตของกระบวนการแปรรูปจึงจะสมบูรณ์

ส่วนการแปรรูปกิจการด้านโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น หลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

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

ในประเทศญี่ปุ่นการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นอำนาจของสภาไดเอท (รัฐสภา) โดยมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมหรือกระทรวงไพรอเนี่ยและโทรเลข เป็นองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการแปรรูปในกิจการที่เกี่ยวกับกระทรวงของตน²⁵

กฎหมายธุรกิจโทรคมนาคม (Telecommunication Business Law)

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

- 1) Type-I carriers หมายถึง บรรดาบริษัทต่างๆ ที่ให้บริการโทรคมนาคม โดยการติดตั้ง และมีระบบวงจรโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ผู้ประกอบการต้องของอนุญาตจากรัฐมนตรีว่ากระทรวงไพรอเนี่ยและโทรคมนาคม

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ อ้างถึงเชิงอรรถที่ 6 , น.376-394

2) Type-II carriers หมายถึง บรรดาบริษัทต่างๆที่ไม่มีระบบวงจรโทรคมนาคมเป็นของตนเอง แต่ให้บริการที่แตกต่าง และมีการเพิ่มมูลค่าการให้บริการผู้ประกอบการไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม แต่ต้องยื่นใบรายงานให้ทางกระทรวงทราบ

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

การกำกับควบคุมชุมสาย แม้ว่าทางรัฐบาลประสงค์จะให้มีการแข่งขันอย่างเสรี แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องการในระบบเครือข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการสามารถเชื่อมโยงติดต่อกันได้ ดังนั้น ในการวางระบบเครือข่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องมาตรฐานทางเทคนิคจากกระทรวง MPT ด้วย

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

การควบคุมทุนต่างชาติ กฎหมายธุรกิจโทรคมนาคมจึงระบุว่าบุคคลหรือบริษัทต่อไปนี้จะประกอบธุรกิจโทรคมนาคมในญี่ปุ่นไม่ได้ คือ

- 1) บุคคลที่ไม่มีสัญชาติญี่ปุ่น
- 2) รัฐบาลต่างประเทศหรือผู้แทนรัฐบาลต่างประเทศ
- 3) บริษัทต่างชาติหรือกลุ่มบริษัทต่างชาติ
- 4) บริษัทที่มีทุนต่างชาติเกินกว่า 1/3 เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของญี่ปุ่นยอมให้ผู้ถือหุ้น จำนวน 1/3 ออกเสียงคัดค้านมติสำคัญของบริษัท เช่น การเปลี่ยนแปลงหนังสือบริคณห์สนธิ การถอดถอนกรรมการหรือผู้ตรวจสอบบัญชี ซึ่งจะทำให้กลุ่มทุนต่างชาติมีอิทธิพลเหนือการดำเนินงานของบริษัทได้

การกำกับดูแลการแข่งขัน

หน่วยงานในการกำกับดูแล Regulators คือ กระทรวงคมนาคมและกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมซึ่งรับผิดชอบดูแลกิจการขนส่งทางรถไฟและกิจการโทรคมนาคมตามลำดับ ในประเทศญี่ปุ่นไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ เช่น ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ แต่ใช้วิธีการกำกับควบคุมชุมสาย การอนุมัติค่าบริการ การอนุมัติค่าธรรมเนียมโดยต้องได้รับการ

เห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง MPT แล้วแต่กรณี (เชิงอรรถ – นันทวัฒน์ น. 402,420)

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่นได้กระทำโดยมีเหตุจูงใจ จะเห็นว่านานาประเทศที่ได้แปรรูปไปก่อนหน้านี้แล้วประสบความสำเร็จในด้านการลดภาระค่าใช้จ่ายของงบประมาณของประเทศ และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการเพิ่มบริการให้กับประชาชน และทำให้ค่าบริการถูกลงประชาชนแต่ละประเทศชาติของตนได้รับประโยชน์ จึงดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยความพร้อมที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ดีขึ้น

5.4 ประเทศสิงคโปร์

กรณีของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งรัฐวิสาหกิจแบ่งเป็น statutory boards และบริษัทในเครือ นอกจากนี้ยังมีบริษัทแม่ ซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงสำคัญๆ 3 กระทรวง ได้แก่ Ministry of National Development (MND Holdings Pte Ltd.), Ministry of Defence (Sheng-Li Holding Co.Pte Ltd.), และ Ministry of Finance (Temasek Holding Co.Pte Ltd) Statutory Board ควบคุมทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ social security, housing และ redevelopment boardcasting สาธารณูปโภค การขนส่ง อุตสาหกรรม และการค้า

วัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสิงคโปร์ คือ ต้องการจะแปรรูปกิจการที่รัฐบาลทำแล้วได้ผลดีและมีประสิทธิภาพมากที่สุด แล้วให้เอกชนดำเนินการต่อไปรัฐบาลจะได้นำเงินไปลงทุนริเริ่มในกิจการใหม่ๆ

โครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่น่าสนใจอื่นๆ คือการแปรรูปบริการทางการแพทย์และทางการศึกษาเช่น National Hospital (NUH) ซึ่งรัฐบาลมีหุ้นอยู่ 100 เปอร์เซ็นต์ ทางด้านการศึกษาโรงเรียนดีเด่นจำนวนหนึ่งต้องการที่จะเป็นอิสระจากรัฐบาลในการที่จะยกระดับมาตรฐานการศึกษา แต่รัฐบาลยังต้องการควบคุมกิจการด้านการศึกษาอยู่ เพราะถือว่าการศึกษาเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ

โดยสรุปแล้ว ประเทศสิงคโปร์มีทางเลือก และโอกาสมากที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะว่า รัฐวิสาหกิจของประเทศสิงคโปร์มีกำไรสูงอยู่แล้ว สิงคโปร์มีเงินออมอยู่ในระดับสูง ประชาชนมีเงินเหลือที่จะซื้อหลักทรัพย์ ประชาชนมีการศึกษาดี ไม่มีปัญหาในเรื่องการโยกย้ายทรัพยากรบุคคลจากภาครัฐบาลไปยังภาคเอกชน

สำหรับการแปรรูปกิจการการไฟฟ้าของประเทศสิงคโปร์นั้น ปรากฏว่าก่อนการแปรรูปผู้ปฏิบัติงานของสิงคโปร์ทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐและเอกชนจะมีมาตรฐานสิทธิประโยชน์จากรัฐสวัสดิการเดียวกันและอยู่ในขั้นดีเยี่ยมเมื่อเทียบกับหลายๆ ประเทศ ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสิงคโปร์จึงไม่ใช่ว่าจะแปรรูปกันหรือไม่ เพราะไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างของรัฐและเอกชนก็

เหมือนกันทั้งสิ้น รวมทั้งจำนวนของพนักงานในการไฟฟ้าสิงคโปร์ก่อนการแปรรูปก็มีจำนวนอยู่ในอัตราส่วนใกล้เคียง 1 คนต่อ 1 เมกกะวัตต์ ผู้ปฏิบัติงานจึงไม่มีการคัดค้านใดๆ เมื่อมีการแปรรูปการไฟฟ้าสิงคโปร์ นอกจากนั้นยังได้รับการสนับสนุนเห็นด้วยที่จะสามารถดำเนินการได้โดยอิสระไม่ต้องอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของสิงคโปร์จึงทำไปเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรโดยที่พนักงานไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน

5.5 ประเทศมาเลเซีย

รัฐบาลมาเลเซียได้จัดทำ Privatization Action Plan (PAP) ซึ่งเป็นแผน 2 ปี หลังจากที่ได้พิจารณารัฐวิสาหกิจจำนวน 246 แห่ง ที่คาดว่าจะแปรรูปได้ รัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะไม่แปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายๆ แห่ง ที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในมาเลเซียมีทางเลือกและโอกาสมากกว่าประเทศไทย เพราะผู้ที่ซื้อกิจการของรัฐวิสาหกิจจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ Bumiputera ร้อยละ 30 Non-Bumiputera ร้อยละ 40 และต่างชาติร้อยละ 30 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในมาเลเซีย มีทางเลือกดังต่อไปนี้ คือ ขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจให้กับเอกชน ให้เอกชนเช่าและดำเนินกิจการแทนรัฐบาล และได้รับผลตอบแทนโดยกำหนดระยะเวลาไว้ การเซ็นสัญญาเพื่อร่วมกันบริหารระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาล วิธีสุดท้ายคือ “Build-Operate Transfer” (BOT) หรือ “Boild-Operate” (BO) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในมาเลเซียมุ่งให้ลูกจ้างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของด้วยเพื่อเพิ่มสัดส่วนการเป็นเจ้าของ เพื่อให้กิจการที่ถูกแปรรูปมีทักษะทางการค้าเพิ่มมากขึ้น โดยให้ลูกจ้างมีส่วนในการเป็นเจ้าของกิจการด้วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

อีกวิธีหนึ่งซึ่งจะช่วยให้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจคือ วิธี Management Buy-Outs (MBOs) จากแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 5 ของมาเลเซีย แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของรัฐบาลที่ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน โดยตั้งเป้าไว้ว่าการลงทุนรวมของภาคเอกชนจะต้องเพิ่มขึ้นร้อยละ 61.7 ภายในปี 2533 รัฐบาลส่งเสริมการขายตัวของภาคเอกชนด้วยการขายกิจการผูกขาดโดยรัฐบาล

การประกาศนโยบาย New Economic Policy (NEP) ตั้งแต่ปี 2513 เพื่อขจัดความยากจนและเพื่อสร้างสังคมใหม่ เพื่อให้ประชาชนเชื้อชาติมาเลเซียที่แท้จริงได้มีส่วนร่วมในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจถูกแทรกแซงจากระบบราชการมากขึ้น ขาวนารายย่อยจำนวนมากได้รับการสนับสนุนให้ประกอบกิจการที่ทันสมัย ช่วยให้รายได้ของขาวนาในชนบทสูงขึ้น ถึงแม้ความยากจนในชนบทลดลงแต่ความไม่เท่าเทียมในรายได้ระหว่างชนต่างเผ่าพันธุ์มากขึ้น ขาวจีนและขาวอินเดียเป็นเจ้าของกิจการต่างๆ ในขณะที่ขาวมาเลเซียเองมีชีวิตความเป็นอยู่ไม่ดี ตั้งแต่ปี 2524

ผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่ธุรกิจทั้งในภาคเอกชนและรัฐบาล พรรคการเมือง มีผลประโยชน์อยู่ในภาคเอกชน จึงเป็นการยากที่จะสรุปว่าการลดขั้นตอนของระบบราชการสิ้นสุดลงที่ไหน และการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำธุรกิจเริ่มต้นขึ้นที่ใด เพราะว่าข้าราชการเข้าไปแทรกแซงอยู่ทั่วไปในระบบเศรษฐกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะไม่เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานใดๆ เลยนอกจากเข้าไปจัดการผสมผสานเข้าระหว่างอำนาจทางการเมือง ระบบราชการ และธุรกิจเสียใหม่เท่านั้นเอง

สำหรับการแปรรูปกิจการการไฟฟ้าของประเศมาเลเซียปรากฏว่า ก่อนการแปรรูปพนักงานของการไฟฟ้ามาเลเซีย (LLN) มีสถานะเป็นข้าราชการมีสิทธิและสวัสดิการเหมือนข้าราชการมาเลเซียทั่วไป เช่น มีบำนาญหลังเกษียณอายุ การขึ้นเงินเดือนเป็นขั้นเหมือนราชการ ไม่มีโบนัส เงินเดือนที่ได้รับต่ำกว่าภาคเอกชนมาก สหภาพแรงงานทั้ง 4 สหภาพและฝ่ายบริหารได้ร่วมกันต่อรองกับรัฐบาลถึงวิธีการจัดการกับพนักงานทั้งหมด โดยให้ทุกคนมีสิทธิเลือกได้ตามความสมัครใจ ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ยอมไปทำงานกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยยังคงสถานะเป็นข้าราชการรับเงินเดือน สิทธิ สวัสดิการเช่นเดิม ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เมื่อปลดเกษียณก็จะได้บำนาญเหมือนเดิม อนึ่งผู้ที่สมัครใจเลือกทางเลือกที่ 1 จะมีอายุเวลา 2 ปี ที่จะเปลี่ยนใจใหม่ มาเลือกทางเลือกที่ 2

ทางเลือกที่ 2 ยอมไปทำงานกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยเปลี่ยนสถานะจากข้าราชการเป็นลูกจ้างบริษัท รับเงินเดือน สิทธิ สวัสดิการ ตามที่สหภาพแรงงานได้มีการเจรจาต่อรอง โดยมีสัญญาสภาพการจ้างกันทุก 5 ปี และมีการประกันว่าจะไม่มีการปลดพนักงานใน 5 ปีแรก เว้นแต่ทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ทางเลือกที่ 3 เกษียณอายุก่อนกำหนด โดยยังคงถือว่าเกษียณอายุในฐานะข้าราชการได้รับบำนาญเงินเดือนสุดท้ายคูณ 2 คูณอายุงาน และยังได้รับบำนาญตลอดชีพจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินเดือนสุดท้าย มีสิทธิเข้ารักษาพยาบาลรวมคู่สมรสเช่นเดียวกับข้าราชการปลดเกษียณอายุตามปกติ

ระยะเวลาที่ใช้ตั้งแต่เริ่มทราบนโยบายจนได้ข้อตกลงทางเลือก 3 ทาง ใช้เวลาตั้งแต่ปี 2528-2533 รวมประมาณ 5 ปี หลังจากได้ข้อยุติรายละเอียดของทางเลือกทั้ง 3 แล้ว จึงได้จัดส่งแบบสอบถามโดยแจ้งรายละเอียดทั้งหมดว่าเลือกทางไหนจะได้อะไร ผลสรุปจากแบบสอบถามที่ได้มาจากพนักงานทั้งหมดกว่าร้อยละ 99 เลือกทางเลือกที่ 2 เปลี่ยนสถานะไปเป็นพนักงานบริษัท โดยมีผู้เลือกทางเลือกที่ 1 ยังคงเป็นข้าราชการ 7 คน (ปัจจุบันเหลือ 5 คน) และเลือกทางเลือกที่ 3 ขอเกษียณก่อนกำหนดจำนวน 10 กว่าคน กิจการไฟฟ้ามาเลเซียเดิม (LLN)

จึงได้ไปจดทะเบียนเป็นบริษัท Tenaka Nasional Berhad เมื่อปลายปี 2533 โดยรัฐบาลมาเลเซียถือหุ้นอยู่ในปัจจุบันร้อยละ 79

6. การจัดตั้งและการแปรรูปบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

6.1 ความเป็นมาและการจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติการกิจบางอย่างในนามของรัฐบาล กิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการส่วนใหญ่แล้วจะเป็นภารกิจที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ (public service) ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนซึ่งก็คือประโยชน์สาธารณะ เมื่อรัฐมอบบริการสาธารณะไปให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำ รัฐก็ต้องเข้าไปกำกับดูแลในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานในด้านต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้น รวมไปถึงการกำกับดูแลด้านมาตรฐานของบริการและค่าใช้จ่ายบริการที่รัฐวิสาหกิจจะเก็บจากประชาชน การกำกับดูแลดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดและเป็นไปเช่นเดียวกับการที่รัฐเป็นผู้ให้บริการเอง

ในทางปฏิบัติรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายการเมืองได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในหลายๆ ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือ กรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างๆ ซึ่งมิได้เป็นนโยบายที่สนองประโยชน์ สาธารณะโดยตรง แต่เป็นนโยบายที่มุ่งไปในทางก่อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องดังเช่นที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับการที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีปัญหา ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าว ก็ได้ทำอย่างตรงจุดหรือจริงจัง รัฐวิสาหกิจบางแห่งจึงมีปัญหาสะสมัที่รัฐมองว่ายากแก่การแก้ไข ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ขึ้น

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นกระบวนการโอนทรัพย์สิน สิทธิพิเศษ และกิจการที่เคยเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐไปเป็นทรัพย์สิน สิทธิและกิจการของเอกชนซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่ประเทศ ต่างๆ หลายประเทศนำมาเป็นกระบวนการที่ใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจ โดยมองว่า หากรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับการบริหารโดยเอกชนก็จะทำให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินการที่ดีขึ้นเทียบเท่ากับกิจการของเอกชนและนอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยังช่วยแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจการเงินให้ กับรัฐอีกด้วย โดยรัฐจะหมดปัญหากับการที่จะต้องจ่ายเงินสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไป และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเองก็ยังสร้าง

รายได้จำนวนมากให้กับรัฐอันเนื่องมาจากการจำหน่ายรัฐวิสาหกิจหรือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนั้น ในประเทศที่ประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหรือประเทศที่ประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ จึงเลือกใช้วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาเป็นเครื่องมือในการที่จะหลุดพ้นจากปัญหาที่ตนกำลังเผชิญอยู่ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกลับกลายเป็นสิ่งที่สร้างประโยชน์อย่างมหาศาลให้กับบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มเพราะกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่มีความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนผู้มีอำนาจจึงมักเลือกที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตัวเองหรือพวกพ้องมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การอ้างถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจะเป็นการมองเพียงด้านเดียว เพราะการแก้ปัญหาคือความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจอาจแก้ด้วยวิธีการอื่นที่ไม่ใช่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นกิจการของเอกชนก็ได้ แต่หากรัฐตัดสินใจที่จะแก้ปัญหที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็สมควรที่จะต้องหามาตรการที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าสนองประโยชน์ส่วนตน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีการดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ในอดีตและมีความชัดเจนยิ่งขึ้นโดยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504 – 2509) แต่จะอาจเห็นไม่ชัดเหมือนปัจจุบันนี้ คำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” หรือ privatization นั้น มีความหมายว่า หมายถึงการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ (ownership) รัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน โดยอดีตที่ผ่านมาประเทศไทย “ไม่เคยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ตามความหมายดังกล่าว จะมีก็แต่เพียง “การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” ในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำสัญญาจ้างเอกชนบริหารงาน การให้สัมปทานแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนกับเอกชน เป็นต้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเนื่องจากการส่งออกชะลอตัว ปัญหาหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนซึ่งมีความอ่อนไหวต่อสถานการณ์ต่างๆ ปัญหาสถาบันการเงิน ที่มีการปล่อยสินเชื่อในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีปริมาณมากเกินความพอดี รวมทั้งปัญหาสำคัญอีกประการ คือ การเก็งกำไรค่าเงินบาทซึ่งเริ่มขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ทำให้ทางการสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในการปกป้องค่าเงินบาทไปเป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 มีการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจากระบบตะกร้าเงิน (basket currency) มาเป็นระบบลอยตัวภายใต้การจัดการ (managed float) จึงเป็นผลที่ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อค่าเงินบาทในภูมิภาค จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจขอความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่าง

ประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ในการขอเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามโดยประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจ นับได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายตามข้อตกลง ซึ่งได้มีเงื่อนไขในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of intent) โดยรัฐบาลไทยได้ให้การรับรองต่อ IMF ว่าจะเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้น (นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) จึงได้ออกกฎหมายขึ้นเพื่อเป็น “กฎหมายกลาง” คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 สำหรับการแปลงทุนรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นและเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ถูกนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นในเวลาต่อมา

6.2 การแปรรูปบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

สำหรับความเป็นมาของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ผู้ศึกษาขอลำดับความเป็นมาโดยสังเขปดังนี้ เดิมการให้บริการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลข²⁶ ต่อมาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2497 ได้จัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เพื่อดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์²⁷ โดยแยกกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี และกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดอื่นกับกิจการโทรศัพท์ทางไกล ซึ่งกองโทรเลข กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการอยู่มารวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย²⁸ ส่วนกิจการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมอื่นๆ เช่น กิจการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ โทรเลข วิทยุคมนาคม ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการให้บริการต่อไป ต่อมาได้มีการแยกงานในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมมาจัดตั้งเป็น การสื่อสารแห่งประเทศไทย

²⁶ พระราชบัญญัติ ไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

“รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ และ ตั้งที่ทำการไปรษณีย์ภายในราชอาณาจักรอำนาจนี้มอบหมายให้ไว้แก่กรมซึ่งมีสิทธิและหน้าที่จัดการไปรษณีย์...” พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

“ รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการโทรเลขและ โทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยามอำนาจนี้ท่านมอบหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข”

²⁷ พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 6 “ให้จัดตั้งองค์การขึ้นองค์การหนึ่ง เรียกว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกับ หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์”

²⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2519 และมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ²⁹ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ให้ดำเนินกิจการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ³⁰ ดังนั้น นับตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2519 กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงคงเหลืองานเฉพาะระดับอำนาจการดำเนินไปรษณีย์และโทรคมนาคมที่ต้องรับผิดชอบเพียง 4 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองแผนงาน กองสื่อสารระหว่างประเทศ และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ³¹ ซึ่งในปัจจุบันงานของกรมไปรษณีย์ทั้ง 4 กอง ได้โอนไปยัง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) แล้ว

นับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2518 ที่องค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมา ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ WTO กำหนดไว้ พันธกรณีประการหนึ่งภายใต้ WTO คือ การเปิดเสรีการค้าบริการ ดังนั้น กิจการบริการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการโดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ เช่น บริษัทวิทยุประพันธ์ จำกัด (แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2538) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุน บุคลากร และเทคโนโลยี ประกอบกับในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) โดยได้รับอนุมัติโครงการกู้เงินแบบ Stand-by arrangement ระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือนในการเบิกถอนเงินกู้แต่ละครั้ง และประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent) จาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงค์ฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ซึ่งในความจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวะการณ์ภายในประเทศไทย

การเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมเป็นผลจากการดำเนินการในทางกฎหมายของรัฐบาลไทยที่ยอมรับพันธะกับองค์การการค้าโลก (WTO) และตามข้อผูกพันที่ได้ตกลงไว้กับกองทุนการเงิน

²⁹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519.

³⁰ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519. มาตรา 7.

³¹ ประวัติกรมไปรษณีย์โทรเลข ระยะที่มีการแยกงานระดับอำนาจการและปฏิบัติการ (พ.ศ.2520-2525) www.ptd.go.th, (24 เมษายน 2549).

ระหว่างประเทศ (IMF) ในหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 3 ข้อ 26 ได้กล่าวถึงการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ ในด้านการสื่อสารที่จะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ภายในปี พ.ศ. 2541 อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความรวดเร็วและไม่ต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้น สำหรับใช้เป็น เครื่องมือในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบเดิมให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบของ บริษัท โดยการเปลี่ยน “ทุน” จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของบริษัท³² ที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้อำนาจหน้าที่เช่นเดิม³³

การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนการแปลงสภาพสื่อสารแห่งประเทศไทย

การแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีขั้นตอนดำเนินการสรุปได้ดังนี้

1. ในวันที่ 20 มกราคม 2543 กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดใน ขณะนั้นได้เสนอหลักการและแนวทางในการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542) พิจารณา

2. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ในการประชุมครั้งที่ 1/2543 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2543 พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การแปลงสภาพของ ทศท. และ กสท. สามารถ ดำเนินการได้ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการเพิ่ม ศักยภาพของกิจการดังกล่าวให้สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ เมื่อมีการเปิดการแข่งขันเสรี และไม่ มีผลกระทบต่อพนักงานของ กสท. ด้านไปรษณีย์ ซึ่งปัจจุบันมีผลการดำเนินงานที่ประสพผลการ ขาดทุน ประกอบกับพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 วรรคสอง กำหนดให้รวม กิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียว หรือหลายบริษัทก็ได้ ดังนั้น จึงให้นำกิจการทั้งหมดของ ทศท. และ กสท. มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัท รวมทุน (Holding company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท.

³² กรมบัญชีกลาง, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, “คู่มือและแนวทางปฏิบัติในการ ปฏิบัติพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ,” เมษายน 2542.

³³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542.

ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

3. ในวันที่ 23 สิงหาคม 2543 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ได้เสนอเรื่องการแปลงสภาพ ทศท. และ กสท. เป็นบริษัทจำกัดต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการให้นำกิจการทั้งหมดของ ทศท. และ กสท. มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

4. คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 ลงมติอนุมัติในหลักการให้นำกิจการทั้งหมดของ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าวตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ประธานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอ สำหรับขั้นตอนต่อไป ซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนั้น ให้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเพียงชุดเดียวเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้

5. คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 เห็นชอบการแปลงสภาพ ทศท. เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เพื่อให้การแปลงสภาพ ทศท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยอนุมัติให้ ทศท. และ กสท. แยกกันจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน จำกัด และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ไม่มีการจัดตั้งบริษัทรวมทุน (Holding Company) และให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด(มหาชน) ประกอบกิจการตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการอยู่เดิมทุกประการ ตามนโยบายของรัฐบาลที่มีให้มีการลงทุนซ้ำซ้อนในกิจการต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงาน และภาระของรัฐบาล ในส่วนของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่ให้รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนให้ทั้งหมด ระหว่างปี 2546 – 2549 จำนวน 3,470 ล้านบาท นั้น หากบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้ปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหารงานและปรับอัตราค่าบริการให้อยู่ในระดับที่ประชาชนผู้ใช้บริการยอมรับได้ และรายได้เพิ่มขึ้นจำนวนเงินที่จะต้องอุดหนุนคงลดลงได้ เมื่อกระทรวงการคมนาคมและกระทรวงการคลังได้ร่วมกันวิเคราะห์ และทราบถึงตัวเลขที่ถูกต้องที่จะต้องให้การอุดหนุนแล้ว ก็ให้อุดหนุนโดยใช้จ่ายจากเงินมูลค่าหุ้น/เงินปันผล

ในส่วนของการตรวจการคลังในบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

6. ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตามเรื่องเสนอของรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ประธานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและลงมติอนุมัติและเห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรี เสนอทั้ง 4 ข้อ ดังนี้

6.1 อนุมัติการแปลงสภาพทุนเป็นทุนเรือนหุ้นของ กสท. โดยจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรี ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับ เพื่อให้สามารถบริหารงานในรูปแบบเอกชนทั่วไป สำหรับ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ยังคงให้ปฏิบัติ ตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ

6.2 เห็นชอบให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำนวน 10,000 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยหุ้นสามัญจำนวน 1,000 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก สำหรับการจัดตั้งบริษัทจำนวน 750 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยหุ้นสามัญจำนวน 75 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น และเมื่อได้ข้อยุติเกี่ยวกับการลงบันทึกบัญชีในส่วนของทุนจากผู้ตรวจสอบบัญชี และได้ข้อสรุปจากกลุ่มบริษัทผู้จัดการจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายในการประเมินมูลค่าที่แท้จริงของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และจำนวนทุนจดทะเบียนที่เหมาะสมก่อนการเสนอขายหุ้นต่อพนักงาน และประชาชนทั่วไปแล้วให้บริษัทฯ นำกำไรสะสมบางส่วนหรือทั้งหมดมาจัดสรรเป็นทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้วเพิ่มเติม (Recapitalization) ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามดุลยพินิจของการตรวจการคลัง และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยให้บริษัทฯ จ่ายเงินปันผลในรูปของหุ้นสามัญ (Stock Dividend) ให้กับกระทรวงการคลังทั้งหมด

6.3 เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่จะจัดตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 13(3) ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

6.4 สำหรับการจัดสรรหุ้นให้แก่พนักงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2555 เห็นสมควรจัดสรรหุ้นให้พนักงาน กสท. โดยซื้อราคาพาร์จำนวน 6 เท่าของเงินเดือนและหุ้นให้เปล่าจำนวน 2 เท่าของเงินเดือน ทั้งนี้ การจัดสรรหุ้นให้พนักงานดังกล่าวต้อง

ไม่เกินร้อยละ 6.5 ของทุนจดทะเบียน โดยเป็นการให้ครั้งเดียวเมื่อกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

7. วันที่ 8 สิงหาคม 2546 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเล็ก กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม 2546 เป็นต้นไป (มาตรา 3 ให้พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นอันยกเลิกตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม 2546 เป็นต้นไป) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 77 ก วันที่ 13 สิงหาคม 2546 สำหรับเหตุผลที่ต้องมีการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเล็กกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 มีเหตุผลคือเนื่องจากการได้มีการจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด(มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามกฎหมาย ว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และให้อิโณกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยไปให้แก่ทั้งสองบริษัทดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีดังกล่าวให้ตรา พระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขกเล็กรัฐวิสาหกิจ และเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีขกเล็กรัฐวิสาหกิจใดแล้ว ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่การนั้น ดังนั้น จึงสมควรกำหนดเงื่อนไขเวลาไว้เพื่อให้ทราบว่าการกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นอันยกเลิกเมื่อใด จึงจำเป็นต้องตรา พระราชกฤษฎีกานี้

8. วันที่ 14 สิงหาคม 2546 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้มีการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เป็นนิติบุคคล ประเภท บริษัทมหาชน จำกัด ดังนั้น วันที่ 14 สิงหาคมของทุกปี จึงถือว่าเป็นวันจัดตั้ง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

สำหรับ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล ประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ดังนั้น การดำเนินการของบริษัจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี สืบเนื่องจากบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่เกิดจากการแปลงสภาพ กสท. ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และปัจจุบันยังอยู่ระหว่างที่กระทรวงการคลังถือหุ้นของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)ไว้ทั้งหมด โดยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ “ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้โณหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวน

หุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จึงยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 และเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตามมาตรา 77 แห่ง พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้ โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการดำเนินการเกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ทั้งนี้ก่อนมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสื่อสารแห่งประเทศไทย (สรร.กสท.) ได้มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยและได้มีการทำบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2546 โดยมีข้อเรียกร้องสภาพการจ้างจำนวน 23 ข้อ แต่ต่อมา สรร. กสท. ขอถอนข้อเรียกร้องออกจำนวน 18 ข้อ และสามารถตกลงข้อเรียกร้องสภาพการจ้างได้ จำนวน 5 ข้อโดยมีการนำไปจดทะเบียนต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแล้วได้แก่

1. ให้โอนเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) โดยให้มีการแก้ไขข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งจดทะเบียนแล้ว และให้มีผลใช้บังคับก่อนการแปรสภาพ คือให้สมาชิกที่เป็นพนักงาน/ลูกจ้าง กสท. ที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฯ มีสิทธิได้รับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในส่วนที่เป็นเงินสมทบของ กสท. รวมทั้งผลประโยชน์ของเงินสมทบนี้ในกรณีที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังบริษัทใหม่และถูกกลทโยทไล่ออก/ปลดออก เพราะเหตุที่ว่าเงินสมทบและผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นเงินตอบแทนความชอบในการทำงานช่วงเวลาปฏิบัติงานใน กสท.

2. ให้แก้ไขข้อบังคับว่าด้วยกองทุนบำเหน็จพนักงาน/ลูกจ้างของ กสท. ให้มีผลใช้บังคับก่อนที่จะโอนกองทุนบำเหน็จดังกล่าวไปยังบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยกำหนดให้พนักงาน/ลูกจ้างของ กสท.เดิมที่โอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ยังคงได้รับเงินบำเหน็จโดยคำนวณในช่วงระยะเวลาที่ปฏิบัติงานใน กสท. ในกรณีที่มีความผิดทางวินัยถูกกลทโยทไล่ออก/ปลดออกในขณะที่ไปปฏิบัติงานในบริษัทใหม่

3. ให้ กสท. ปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินชดเชยให้แก่พนักงาน/ลูกจ้าง ของ กสท. ที่เป็นสมาชิกของ สรร.กสท. โดยกำหนดอัตราเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์เดิมคือ ทำงานครบ 6 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี ให้จ่ายค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างครั้งสุดท้าย 240 วัน (8 เดือน)

4. ให้ กสท. ปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินชดเชยให้แก่พนักงาน/ลูกจ้าง ของ กสท. ที่เป็นสมาชิกของ สรร.กสท. โดยกำหนดอัตราเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์เดิมคือ ทำงานครบ 10 ปีขึ้นไป ให้จ่ายเงินชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างครั้งสุดท้าย 300 วัน (10 เดือน)

5. ให้ กสท. ปรับปรุงค่าเครื่องแบบให้แก่ พนักงาน/ลูกจ้าง ของ กสท. ที่เป็น สมาชิกของสรร. กสท. เพิ่มขึ้นเป็นคนละ 1,800 บาท/ปีเท่ากันทุกคน แต่ได้มีการตกลงกัน เห็นชอบให้มีการปรับปรุงเงินค่าช่วยเหลือค่าเครื่องแบบดังนี้

5.1 ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเดือนละ 11,340 บาท ลงมาเบิกได้ในอัตรา 1,800 บาท

5.2 ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างตั้งแต่เดือนละ 11,340 บาท ขึ้นไป เบิกได้ในอัตรา 1,300 บาท

