

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจ เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจที่สำคัญมากนอกเหนือจากภาครัฐ และภาคเอกชนรัฐวิสาหกิจ มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการดำเนินการเรื่องโครงสร้างพื้นฐานมีความสำคัญมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกภูมิภาครัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญทำให้เกิดบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เป็นธรรม ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่ น้ำประปา โทรศัพท์ ถนน สนามบิน รถเมล์ และรถไฟ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจมีส่วนทำให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้าไปได้อย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ

นอกจากรัฐวิสาหกิจจะมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจในแง่ของการที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชนแล้ว ผลการดำเนินงาน และฐานะความมั่นคงทางการเงินของรัฐวิสาหกิจยังมีความสำคัญยิ่งต่อฐานะและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศอีกด้วย โดยหากรัฐวิสาหกิจใดมีผลการดำเนินการที่ดี รัฐวิสาหกิจนั้นก็จะสามารถนำส่งเงินรายได้แผ่นดินให้กับรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นในทางตรงกันข้ามหากรัฐวิสาหกิจใดมีผลประกอบการที่ไม่ดี หรือมีความจำเป็นต้องเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการเชิงสังคม รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นก็อาจจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นภาระทางการคลังในที่สุด การดำเนินงานและฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบต่อสถานะหนี้สาธารณะ โดยหนี้ของรัฐวิสาหกิจจะถือเป็นภาระของรัฐบาลก็ต่อเมื่อรัฐวิสาหกิจไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ด้วยตนเอง ดังนั้นหากรัฐวิสาหกิจมีฐานะการเงินที่มั่นคง ผลประกอบการมีกำไร สามารถชำระคืนหนี้เงินกู้ และสามารถลงทุนเพื่อขยายงานในอนาคตได้ด้วยตนเอง ก็จะไม่เป็นภาระกับรัฐบาล

ในบริบทของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งหวังให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการให้บริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชนและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลจากแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมา ทั้งในมิติของการบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้บริการสังคม ประสิทธิภาพการดำเนินการและสถานะทางการเงิน พบว่ามีความแตกต่างในผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสาขาต่างๆ อย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจบางสาขามีผลประกอบการที่ดี ทั้งในด้านของ

คุณภาพการบริการและราคาที่เป็นธรรม ตลอดจนความต่อเนื่องของจำนวนเงินนำส่งรัฐ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจบางสาขายังคงมีข้อควรปรับปรุงในการให้บริการและยังต้องพึ่งพาการสนับสนุนด้านการเงินจำนวนมากจากรัฐ ซึ่งข้อเท็จจริงที่ปรากฏเช่นนี้ นับเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องเร่งพิจารณาหาแนวทางแก้ไข นอกจากนี้ รัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการใช้ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องชี้นำในการบริหารประเทศ และมุ่งหวังให้รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจ และสร้างรายได้ให้กับประเทศ ดังนั้น กระบวนทัศน์ในการพัฒนารัฐวิสาหกิจจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป การพัฒนารัฐวิสาหกิจในลักษณะเป็นเอกเทศแยกจากภาคส่วนการบริหารประเทศโดยรวม ตลอดจนการพัฒนาในลักษณะแยกส่วนรายสาขา จึงไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสมอีกต่อไป สาระสำคัญของกระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนารัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละสาขาแล้ว ยังต้องเป็นกรอบการพัฒนาที่เสริมสร้างให้รัฐวิสาหกิจโดยรวมมีขีดความสามารถในการเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2497 โดยแยกจากกองช่างโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลขให้บริการโทรศัพท์ ในเขตนครหลวง ประกอบด้วยชุมสายบางรัก ชุมสายเพลินจิต และชุมสายสามเสน เริ่มแรกมีพนักงานทั้งสิ้น 732 คน ทรัพย์สิน 50 ล้านบาท ในปี 2533 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีการให้สัมปทานให้ดำเนินกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular 900) กับ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ในปี 2535 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีการขยายบริการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย เป็นเลขหมายสำหรับเขตนครหลวง 2 ล้านเลขหมาย และภูมิภาค 1 ล้านเลขหมาย และต่อมาเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุนในการขยายโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมให้ทันกับความต้องการตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลได้เริ่มอนุญาตให้เอกชนเข้ามาร่วมประกอบธุรกิจโทรศัพท์พื้นฐาน โดยการให้สัมปทานกับ บริษัท เทเลคอมเอเชีย จำกัด (มหาชน) ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทู คอรัปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในส่วนกลางจำนวน 2.6 ล้านเลขหมาย และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ในส่วนภูมิภาคจำนวน 1.5 ล้านเลขหมาย ต่อมาในปี 2545 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ดำเนินการแปลงสภาพตามแนวทางแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมและพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางธุรกิจโทรคมนาคมทั้งการแข่งขันเสรี การพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศอันส่งผลกระทบต่อ การดำเนินธุรกิจ ดังนั้น จึงได้มีแผนในการแปลงสภาพและปรับเปลี่ยนองค์กรขึ้น โดยมีการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยภายใต้

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว โดยรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และ พนักงานทั้งหมดไป เป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 โดยมีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 6,000 ล้านบาท ชำระแล้ว 6,000 ล้านบาท เป็นหุ้นสามัญทั้งสิ้น 600 ล้านหุ้น โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT Public Company Limited) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2548 ในปี 2549 บมจ. ทีโอที มีสินทรัพย์รวมจำนวน 241,574 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 138,388 ล้านบาท และส่วนของผู้ถือหุ้นจำนวน 103,186 ล้านบาท มีรายได้รวมจำนวน 75,765 ล้านบาท และมีกำไรสุทธิจำนวน 6,981 ล้านบาท โดยภาครัฐได้เงินนำส่งรัฐจาก บมจ. ทีโอที ในรูปของ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษี สรรพสามิต และเงินปันผลให้กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นทั้งหมด รวมทั้งสิ้นประมาณ 15,000 ล้านบาทต่อปี ดังนั้นผลการดำเนินงานของ บมจ. ทีโอที จึงมีความสำคัญกับภาครัฐอย่างมาก

เดิมที่ตลาดโทรคมนาคมของไทยมีบริการหลักคือ โทรศัพท์พื้นฐาน (Fixed Line) หรือ โทรศัพท์บ้าน ที่ให้บริการโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว เป็นตลาดผูกขาด (Monopoly) แต่เนื่องจากรัฐกำหนดเพดานราคาทำให้ปริมาณสินค้าขาดแคลน ประกอบกับการลงทุนต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากทำให้บริการโทรศัพท์ในช่วงนั้นเกิดความขาดแคลนอย่างมาก ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงในรูปของการเปิดให้เอกชนเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐเพื่อให้บริการ ทั้งโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์เคลื่อนที่ นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดจากตลาดผูกขาด เป็นตลาด ผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) ทำให้บริการโทรศัพท์เพื่อสนองตอบความต้องการมีมากขึ้นจนในปัจจุบันจะมีความขาดแคลนเฉพาะในเขตที่ไม่คุ้มค่าการลงทุนเท่านั้น นอกจากนี้การปฏิรูปกิจการโทรคมนาคมของไทยเริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อมีการเริ่มจัดทำแผนแม่บท การพัฒนากิจการโทรคมนาคมขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2538 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรร คลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม จากนั้นมีการออกพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น คือ คณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งมีหน้าที่หลักๆ ได้แก่ ส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็น ธรรม การบริหารทรัพยากรโทรคมนาคม คือ คลื่นความถี่ และเลขหมายโทรคมนาคม การ คัดกรองผู้บริโภค ซึ่งรวมถึงการจัดการให้มีบริการโดยทั่วถึงด้วย และการส่งเสริมอุตสาหกรรม โทรคมนาคม เป็นต้น การตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเป็นแนวคิดสากลที่ทั่วโลกใช้ คือ การแยกอำนาจกำกับดูแล อำนาจการกำหนดนโยบาย และการประกอบกิจการออกจากกัน อย่างไรก็ตาม ผลจากการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทำให้โครงสร้างตลาดเปลี่ยนแปลงไป การออก

หลักเกณฑ์ต่างๆ ของ กทช. ที่มีผลกระทบต่อสัญญาสัมปทานที่มีอยู่เดิม อีกทั้ง นโยบายภาครัฐ เช่น การเก็บภาษีธุรกิจโทรคมนาคม และโครงการสาธารณะเชิงสังคม เป็นต้น มีผลกระทบต่อการทำงานของ บมจ. ทีโอที เป็นอย่างมาก จึงควรมีการศึกษาถึงผลกระทบดังกล่าว เพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป

เดิมทีเครื่องมือทางการเงินเพื่อใช้ในการวัดผลการดำเนินงานของธุรกิจ เช่น รายได้ ค่าใช้จ่าย กำไรสุทธิ อัตราส่วนทางการเงินต่างๆ เป็นต้น เพื่อใช้ในการแสดงว่าธุรกิจที่เราทำอยู่มีผลประกอบการเป็นที่พอใจของเจ้าของ (ผู้ถือหุ้น) หรือไม่ แสดงถึงสถานะของธุรกิจ เป็นข้อมูลประกอบการบริหารงานในการเพิ่มประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันเครื่องมือที่นิยมใช้มากในการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจก็คือ “EVA- Economic Value Added” Stern Stewart ผู้พัฒนา EVA เพื่อใช้วัดผลกำไรเชิงเศรษฐศาสตร์ Economic Profit กล่าวไว้ว่า “ EVA วัดกำไรเชิงเศรษฐศาสตร์ - กำไรที่แท้จริงของผู้ถือหุ้น ซึ่งมันแตกต่างจากกำไรทางบัญชีเพราะมันหักรายได้ด้วยต้นทุนของเงินลงทุนทั้งหมดรวมถึงต้นทุนของเงินของผู้ถือหุ้นแล้ว” EVA จึงมีความสำคัญในการพัฒนาธุรกิจให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างความมั่งคั่งให้กับผู้ถือหุ้น (Create wealth to Shareholder) การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับรัฐวิสาหกิจจะก่อให้เกิดความมั่งคั่งกับประเทศ และประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจที่แท้จริง ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จะมุ่งวัดผลกระทบจากภาวะการแข่งขันหลักเกณฑ์ของ กทช. และนโยบายของภาครัฐ ที่มีต่อมูลค่าเชิงเศรษฐศาสตร์ของ บมจ. ทีโอที

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อนำแนวคิด Economic Value Added (EVA) มาใช้ประเมินผลการดำเนินงาน และผลกระทบจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจโทรคมนาคม เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดโทรคมนาคม นโยบายของภาครัฐ และการออกหลักเกณฑ์ขององค์กรกำกับดูแลธุรกิจโทรคมนาคม ที่มีต่อบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 การศึกษาฉบับนี้ กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะกรณีของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โดยใช้ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณ EVA นำมาจากการเงินของบริษัทฯ ระหว่างปี พ.ศ. 2547 – 2549 (ข้อมูลย้อนหลัง 3 ปี) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้ผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการบริษัทและผ่านการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะผ่าน

รายงานประจำปีของบริษัทฯ

1.3.2 นโยบายภาครัฐ และหลักเกณฑ์ที่ กทช. ออกมา จะศึกษาเฉพาะนโยบายที่วัดผลในเชิงปริมาณได้เท่านั้น และต้องมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อผลการดำเนินงานของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

1.4 กรอบการวิเคราะห์ และวิธีการศึกษา

ประเมินผลกระทบโดยการคำนวณหามูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

1.4.1 การศึกษาเชิงพรรณนา (Descriptive Approach) เป็นการศึกษานโยบายภาครัฐ หลักเกณฑ์ ของ กทช. และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดจากแผนการดำเนินงานของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) การดำเนินงานของ กทช. และนโยบายที่ออกโดยรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา

1.4.2 การศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Approach) เป็นการนำแนวคิด Economic Value Added : EVA มาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบที่มีต่อองค์กร

1.5 ข้อมูลและแหล่งข้อมูล

1.5.1 แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ซึ่งใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

1.5.2 แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้มาจากข้อมูลของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโทรคมนาคมแห่งชาติ รายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางวิชาการ บทความ และวิทยานิพนธ์ที่ได้จัดทำไว้แล้ว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลการดำเนินงานและผลกระทบจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และองค์กรธุรกิจอื่นๆ

1.6.2 เพื่อเป็นประโยชน์ทางวิชาการในด้านการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร และผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อองค์กร

1.6.3 เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษามาใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายและแผนกลยุทธ์ขององค์กร