

ปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้บริษัทที่แปรรูปจากรัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว
ในการดำเนินธุรกิจ: ศึกษากรณี บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
Legal Problems that Cause Inflexibility Procedures in Business Management
within Privatized State-Owned Enterprises:
TOT Public Company Limited Case Study

ธีรพล ลิมนานนท์ และ สุชาติ ธรรมาพิทักษ์กุล
Teerapol Limwatananon and Suchart Thammapitakgul
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย
Master of Laws Program, Eastern Asia University

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาที่มาและวัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (2) ศึกษาสถานะทางกฎหมายของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (3) ศึกษากฎหมายที่เป็นปัญหาในการดำเนินกิจการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (4) ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ทำให้การดำเนินกิจการขาดความคล่องตัว ผลการศึกษาพบว่า บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีสถานะความเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 แต่ยังไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทเอกชนที่มีกิจการประเภทเดียวกันได้ เพราะปัญหาเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางฉบับกำหนดให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีสถานะแตกต่างจากบริษัทเอกชนทั่วไป และการดำเนินกิจการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมากกว่าเอกชน นอกจากนี้ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบในรูปแบบต่างๆ จากหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแล และความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายทำให้การดำเนินกิจการขาดความคล่องตัวไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทเอกชนได้ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการแก้ไขอาจทำได้ด้วยการออกกฎหมายยกเว้นให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ครอบคลุมในความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายแม้ว่ากระทรวงการคลังจะถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมดก็ตาม หรือควรดำเนินการแปรรูปให้ครบกระบวนการโดยให้รัฐบาลถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมด เพื่อให้อำนาจการบริหารเป็นของเอกชนอย่างสมบูรณ์

คำสำคัญ: ปัญหา, แปรรูปรัฐวิสาหกิจ

Abstract

The main objectives of this study are (1) To study the origin and the objective of privatization of state owned enterprises. (2) To study the TOT, formerly the Telephone Organization of Thailand, public company's legal status (3) To study problems in legal issues that could worsen TOT business operations (4) To study, analyze, and solve problems of the legal issues that impair TOT management flexibility. The study indicates that due to some statutory requirements, TOT which is a legal entity under the Public Limited Company Act B.E. 2535 (1992), hardly competes with any

company in its same industry. These requirements subject TOT to more laws compared to other companies and separate it from an ordinary public company. Moreover, TOT is also subject to a variety of investigations from supervisory authorities. Additionally, its unclear legal status results in inflexibility in management, deterioration of competitiveness and inconsistency with privatization objective. These problems could be solved by legislation that segregates privatized company from being “a state-owned enterprise” whereby the Ministry of Treasury would hold more than 50% of shares in the company or as a fully privatized the entity, where the government shares would be diminished to below 50% of the company’s total shares. This would ensure that the management will be truly in the hands of private parties.

Keywords: problem, privatized



บทนำ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือ Privatization สำหรับประเทศไทยหลังจากประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 แล้ว มีภาระผูกพันที่ต้องเปิดเสรีทางการค้าโดยเฉพาะด้านกิจการสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้รัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและให้บริการโดย “องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย” และ “การสื่อสารแห่งประเทศไทย” ทำให้ประเทศไทยต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็งและลดบทบาทการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล หลังจากนั้นต้องสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้สามารถระดมทุนจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะกิจการโทรคมนาคมและการขนส่งยังเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงมีความจำเป็นต้องปรับนโยบายและโครงสร้างในการบริหารงานและการลงทุนให้ทันสมัยและมีศักยภาพในการแข่งขันด้วย (สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, 2542)

จากการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมาเป็น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ด้วยเหตุผลที่ประเทศไทยต้องเปิดเสรีทางการค้าตามเงื่อนไขความผูกพันที่มีต่อองค์การการค้าโลก (WTO) และกองทุนการ

เงินระหว่างประเทศ (IMF) (ภูมิวิมลส์ แก้วศรีสุริยธาดา, 2550) ในขณะเดียวกันก็มุ่งหวังจะให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการโทรคมนาคมอย่างการสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีขีดความสามารถที่แข่งขันกับบริษัทเอกชนที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเปิดเสรีในกิจการโทรคมนาคม แต่จนถึงปัจจุบันแม้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่มีสถานะความเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แต่ยังไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทเอกชนที่มีกิจการประเภทเดียวกันได้ เนื่องจากปัญหาที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และการดำเนินกิจการยังอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายมากกว่าเอกชน นอกจากนี้ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบในรูปแบบต่างๆ จากหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแล อีกทั้งความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายที่กำหนดให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีสิทธิและหน้าที่แตกต่างไปจากบริษัทเอกชนทั่วไป ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้การดำเนินกิจการขาดความคล่องตัวไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาที่มาและวัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

2. เพื่อศึกษาสถานะทางกฎหมายของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เป็นปัญหาในการดำเนินกิจการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้การดำเนินกิจการขาดความคล่องตัว

สมมติฐานการวิจัย

การดำเนินกิจการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายอื่นในภาคเอกชนได้ เป็นเพราะขาดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ ส่งผลให้ประเทศได้รับความเสียหายการแปรรูปของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ซึ่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ควรต้องได้รับการแก้ไข

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีดำเนินการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาวัตถุประสงค์และแนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ ปัญหาและอุปสรรค รวมถึงผลที่เกิดขึ้นภายหลังการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมาย กฎ ประกาศ รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

การที่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและถูกตรวจสอบการดำเนินกิจการโดยหน่วยงานภาครัฐ และมีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมากกว่าบริษัทเอกชน ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินกิจการ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการประเภทเดียวกันในภาคเอกชนได้ ซึ่งผิดไปจากเจตนารมณ์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การอภิปรายผล

หลังการเปิดเสรีทางการค้าในกิจการโทรคมนาคมประเทศไทยมีการแข่งขันในธุรกิจโทรคมนาคมสูงมาก แม้เดิมองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์แบบผูกขาดเพียงรายเดียวมาก่อน แต่เพราะความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีเป็นไปแบบก้าวกระโดด การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ขาดศักยภาพต่อการแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในภาคเอกชน โดยที่สภาพการดำเนินกิจการด้านต่างๆ ไม่เอื้อต่อการแข่งขัน กล่าวคือ

1. ด้านบุคลากร พนักงานของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ถูกโอนมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นพนักงานองค์การของรัฐ ลักษณะการทำงานเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และคำสั่ง ที่เป็นแบบเดียวกับระบบราชการ มีความคุ้นเคยกับการประกอบกิจการในระบบผูกขาด (monopoly) จึงเกิดปัญหาการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงาน

2. ด้านประสบการณ์ จากการที่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ประกอบกิจการในระบบผูกขาดมาแต่เดิม และคุ้นเคยกับการทำงานในลักษณะขององค์กรกำกับดูแล (regulator) ทำให้พนักงานมีประสบการณ์เฉพาะในด้านเทคนิคเกี่ยวกับระบบอุปกรณ์โทรคมนาคม แต่ยังขาดประสบการณ์ในการดำเนินธุรกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าและหากำไร

3. ด้านเงินทุน หลังการแปรรูปเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) แล้ว การดำเนินธุรกิจมีรายได้ลดลงแม้กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดแต่รัฐบาลมีมุมมองที่ต้องการให้มีการแข่งขันกับเอกชนอย่างเสรีและเป็นธรรม จึงไม่ได้ยื่นมือเข้าสนับสนุนในการจัดหาหรือค้าประกันการจัดหาเงินทุน ส่งผลให้ขาดเงินทุนในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน

จากสภาพดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาเกิดขึ้นจากผลของการตรากฎหมายที่เอื้อให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ กล่าวคือ

1. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

1.1 กระทรวงการคลัง เนื่องจากมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดว่าเมื่อมีเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้วให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดจดทะเบียนบริษัทนั้น โดยให้กระทรวงการคลังถือหุ้นไว้ทั้งหมด และมาตรา 23 กำหนดว่าในระหว่างที่ยังมิได้โอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่นให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น เมื่อปัจจุบันยังไม่มี การนำหุ้นของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เข้าจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์ กระทรวงการคลังจึงยังอยู่ในฐานะผู้ถือหุ้นนอกจากนี้มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งในส่วนของการบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลังมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เป็นส่วนราชการในสังกัดที่มีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย การเงิน การบัญชี ค่าตอบแทน และสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ กำหนดนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน พัฒนาประสิทธิภาพของ รัฐวิสาหกิจ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลการดำเนินงานกิจการโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงาน

1.2 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (เดิมคือ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร) เนื่องจากตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินการกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การดำเนินการของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นการดำเนินการกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2559 มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559 โดยเนื้อหา ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยุบเลิกกระทรวงเทคโนโลยี

สารสนเทศและการสื่อสาร และจัดตั้งกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมโดยกำหนดให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน รวมถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และมติ คณะรัฐมนตรีของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปเป็นของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การดำเนินกิจการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จึงอยู่ภายใต้ นโยบายและเป็นไปตามแผนงานของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

2. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐได้แก่

2.1 กระทรวงการคลังในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เป็นส่วนราชการในสังกัด ที่มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย การเงิน การบัญชี ค่าตอบแทน และสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ พัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบการดำเนินกิจการโดยกระทรวงการคลัง

2.2 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในฐานะกระทรวงที่กำกับดูแลตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินการกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีดิจิทัลและการสื่อสาร การดำเนินกิจการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบการดำเนินกิจการของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

2.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเนื่องจากตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน นโยบาย กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณ และการคลัง รวมทั้งการกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และตามมาตรา 4 (4) กำหนดให้ “หน่วยรับตรวจ” หมายความว่ารัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ

งบประมาณ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด จึงอยู่ในความหมายคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ทำให้ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) อยู่ในบังคับการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

2.4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เนื่องจากมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความร้ายแรงผิดปกติ การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรา 4 หมายความว่ารวมถึงพนักงานบุคคลผู้ปฏิบัติงานกรรมการอนุกรรมการลูกจ้างบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นในรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่กรรมการ ผู้บริหาร พนักงานลูกจ้าง ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จึงอยู่ในขอบอำนาจของ ป.ป.ช. ที่จะทำการไต่สวนและวินิจฉัยการร้ายแรงผิดปกติและการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

2.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) เนื่องจากตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ป.ป.ท. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนั้น การปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่กรรมการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จึงอยู่ในขอบอำนาจของ ป.ป.ท. ที่จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐ

3. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) อยู่ภายใต้บังคับ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายมากกว่าบริษัทเอกชนจากที่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังเป็นองค์กรของรัฐ ทำให้การดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายมากกว่าการดำเนินกิจการของภาคเอกชนทั่วไป โดยมีขั้นตอนและกระบวนการทำงานเพิ่มขึ้นจึงมีผลโดยตรงต่อระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ปรากฏผลให้เห็น ได้แก่

3.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณที่มีขั้นตอนการปฏิบัติ เช่น การจัดทำงบประมาณประจำปี นอกจากนี้ยังอยู่ในกรอบการควบคุมงบประมาณการดำเนินการที่ใช้งบประมาณสูงต้องจัดทำโครงการและได้รับความเห็นชอบการใช้งบประมาณ

3.2 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เนื่องจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 กำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 23 ในกรณีที่มิใช่โครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนที่มีมูลค่าของการลงทุนตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดหลายขั้นตอน

3.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับบทบัญญัติในหมวด 2 เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 153 และมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมาตรา 3 กำหนดให้พนักงานของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ต้องอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงานเพื่อระมัดระวัง

การกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา

3.4 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เนื่องจากบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ทำให้เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องมีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ ด้วยการดำเนินธุรกิจที่มีการแข่งขันสูง และต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญด้านเทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ และการตลาดเป็นพิเศษ ผู้ที่มีความรู้ความสามารถมักได้รับข้อเสนอที่ดีกว่าจากผู้ประกอบกิจการเอกชน ทำให้การสรรหาผู้บริหารที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและการใช้กระบวนการสรรหาที่เข้มงวดซับซ้อนเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ

สาเหตุที่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐอีกทั้งต้องปฏิบัติงานภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายฉบับซึ่งแตกต่างไปจากผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนเนื่องจากพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เสร็จสิ้นกระบวนการไปจนครบถ้วน เช่น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์เพื่อกระจายหุ้นให้แก่เอกชน และให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานให้เป็นเอกชนเต็มรูปแบบ อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการแปรรูปที่ต้องการผ่องถ่ายบทบาทอำนาจหน้าที่การดำเนินวิสาหกิจของรัฐไปให้เอกชน และกำหนดจำนวนหุ้นที่กระทรวงการคลังควรถือหุ้นไว้แทนรัฐได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมด เพื่อให้หลุดพ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบวิธีปฏิบัติของทางราชการต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการเมื่อการแปรรูปไปถึงจุดหมายจึงทำให้การปฏิบัติของพนักงานและลูกจ้างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังคงมีวัฒนธรรมการทำงานเช่นเดียวกับระบบราชการ ซึ่งผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการแปรรูปเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ (สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, 2542)

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาทั้งสามประการ การแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมาเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังดำเนินไปไม่เสร็จสิ้นกระบวนการ เห็นได้จากสถานะภาพยังคงมีความเป็นรัฐวิสาหกิจตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดขั้นตอนการเตรียมการแปรรูปให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังถือหุ้นในบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ต่อไปจนกว่าจะเข้าสู่กระบวนการกระจายหุ้นให้แก่เอกชนในตลาดหลักทรัพย์ แต่อาจเป็นเพราะรัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องใช้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ดำเนินไปไม่ถึงเป้าหมาย แต่ไม่ว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือเพราะรัฐบาลต้องการใช้เป็นเครื่องมือในการสนองนโยบาย ต่างก็เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลทั้งสิ้น แต่หากรัฐบาลยังปล่อยให้สภาพปัญหายังคงมีอยู่เช่นนี้ต่อไปอาจไม่เป็นผลดีต่อบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เนื่องจากการขาดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการมีผลทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนลดลงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงควรมีไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหานี้ให้เป็นรูปธรรม โดยสภาพปัญหาเกิดจากสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการตรวจสอบการดำเนินกิจการโดยหน่วยงานของรัฐ และมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติเพิ่มขึ้น การแก้ไขปัญหานี้จึงอาจกระทำได้ใน 2 แนวทาง คือ

1. การตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เป็นการเฉพาะ กำหนดให้บริษัทที่จัดตั้งเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและรัฐยังคงเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมดได้รับการยกเว้นโดยไม่ให้ถือเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมาย เพื่อให้หลุดพ้นจากระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินกิจการ แต่แนวทางนี้อาจก่อให้เกิดผลเสียเนื่องจากขัดกับหลักการตรวจสอบและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ จึงอาจต้องหามาตรการอื่นมาควบคุมรักษาผลประโยชน์ของรัฐแทนการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินกิจการ

2. ทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดกรอบเวลาและขั้นตอน

การนำหุ้นของบริษัทที่ถูกเปลี่ยนจากทุนของรัฐวิสาหกิจ
เข้าตลาดหลักทรัพย์ ให้มีความโปร่งใสในการดำเนินการ
มีการกำหนดกระบวนการขายหุ้น และกำหนดองค์กรที่
ทำหน้าที่ในการแปรรูปให้ชัดเจนเพื่อให้กระทรวงการคลัง

มีส่วนความเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมด
จะทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) หลุดพ้นจากปัญหาใน
ทางกฎหมายและจะทำให้เอกชนเข้ามาบริหารและสามารถ
ดำเนินกิจการแข่งขันกับเอกชนรายอื่นต่อไปได้



References

- Kaosisuriyathada, P. (2007). *Authorization, right, and inherited benefits from the transformation of a state enterprise to a public company limited: The transformation of the Telephone Organization of Thailand*. Master of Laws Thesis, Dhurakij Pundit University. (in Thai)
- State Enterprise Policy Office, Ministry of Finance. (1999). *Handbook of State Enterprise Act B.E. 2542*. Bangkok: Author. (in Thai)

