



บทที่ 1

บทนำ

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิด "การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ" หรือ "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" (Privatization) \* ดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายทั่วโลก แนวคิดเรื่องการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐไม่ใช่เพิ่งจะเกิดขึ้นในช่วงนี้ แนวคิดนี้เกิดขึ้นมาพร้อมกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่เข้ามาแทนที่ระบบพหุนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศตะวันตก เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างจริงจังระหว่างผู้ผลิต แต่การที่แนวคิดนี้เพิ่งเริ่มแพร่หลายในช่วงสองทศวรรษนี้ เกิดจากภาวะที่โลกประสบปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันในปี 2516 ซึ่งในช่วงดังกล่าวเศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะถดถอย อดตราเงินเพื่อเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ราชจ่ายของรัฐบาลแต่ละประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในขณะที่ราชรับกลับมี

---

\* "การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ" หรือ "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" (Privatization) มักถูกนำไปใช้ในที่ต่างๆ ในลักษณะที่มีความหมายค่อนข้างแตกต่างกัน ขึ้นกับวัตถุประสงค์และรูปแบบการดำเนินการตามทัศนะของผู้ที่ทำการศึกษาค้นคว้า เช่น บางท่านหมายถึง "การจำหน่ายจ่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจ" (Divestiture) บางท่านก็หมายถึง "การให้เอกชนมีเสรีภาพในการดำเนินการบ้าง" (Liberalization) เป็นต้น ดังนั้นในลำดับต่อไปจะใช้คำว่า "การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ" ซึ่งหมายถึงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐในรูปแบบใด หรือด้วยวัตถุประสงค์ใดก็ตาม

แนวโน้มมหัตตวิปลาส หนี้สินของรัฐวิสาหกิจมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก เป็นผลให้การขาดดุลงบประมาณและหนี้สินของรัฐก็เพิ่มขึ้น ประกอบกับในขณะนั้นเอกชนมีการขยายตัวเข้ามามีบทบาทในเศรษฐกิจมาก รัฐบาลในประเทศต่างๆ จึงเล็งเห็นว่าการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการในกิจกรรมของรัฐเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ภาระหนี้สินลดลงได้

ในประเทศไทยแนวคิดเรื่องการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐได้ขยายตัวเข้ามา เช่นกัน มีกิจกรรม/กิจการของรัฐหลายอย่างที่ได้ออกให้เอกชนเข้ามามีดำเนินการแทนรัฐ เนื่องจากรัฐเห็นว่าถ้าหากให้เอกชนเป็นผู้จัดการผลิตในกิจกรรมเหล่านั้นจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าที่รัฐจะทำการผลิตเอง นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบอีกด้วย

### 1. การนำแนวคิดเรื่องการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐไปใช้ในเชิงปฏิบัติ

การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ/การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีการกล่าวถึงรวมทั้งได้รับการปฏิบัติกันอย่างกว้างขวาง แต่ความเข้าใจในเรื่องนี้ยังมีอยู่หลายประเด็นยังขาดการศึกษาอย่างชัดเจน เช่น ในแง่ของการกำหนดรูปแบบและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นส่วนของรายละเอียดในเชิงปฏิบัติ โดยมากการศึกษาที่มีขึ้นจะเน้นไปในเรื่องแนวคิด/หลักการ แต่ในวิธีการปฏิบัติ/ดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิด/หลักการ มีการกล่าวถึงไม่มากนัก ความไม่ชัดเจนนี้เป็นผลให้ผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและผู้สนใจศึกษาไม่สามารถประติดประต่อเรื่องของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐได้อย่างชัดเจน จนกระทั่งเป็นผลเสียเมื่อแนวคิดนี้ถูกนำไปใช้ในเชิงปฏิบัติ ทำให้การให้เอกชนเข้าไปดำเนินการแทนรัฐในหลายส่วนงานที่ผ่านมา ต้องประสบปัญหาหลายประการ จนไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้คล่องไปได้ อาจกล่าวได้ว่าที่มาที่สำคัญประการหนึ่งของปัญหา คือ การที่ไม่ได้มีการกำหนดแนวทางการคัดเลือกเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วม (ข้อกำหนดการร่วมงาน) ไว้ให้ชัดเจนว่าควรเป็นไปในลักษณะใด

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ ในรูปแบบการให้เอกชนรับผิดชอบในการจัดหาและจัดผลิตสินค้า/บริการแทนรัฐ วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันจัดผลิตและจัดหา โดยมุ่งหวังว่าระบบการแข่งขันกันจัดผลิตนี้จะช่วยให้เกิดการผลิตรายการบริโภค และการแลกเปลี่ยนอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่สวัสดิการที่ดีขึ้นของส่วนรวม แต่ในสภาพของการดำเนินการที่เกิดขึ้นจริง พบว่า สภาพการแข่งขันกันจัดผลิตนั้นเกิดขึ้นได้ยาก

จนบางครั้งถึงขั้นของการมีการผูกขาดการผลิตโดยเอกชน(ที่เข้ามาปฏิบัติงาน)แทนรัฐ ซึ่งทำให้ไม่สามารถบรรลุไปสู่การสร้างสวัสดิการของสังคมให้ดีขึ้น หลังการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ โดยเฉพาะสวัสดิการของผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้สินค้า/บริการนั้นๆ

ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาพอันไม่พึงปรารถนาที่จะมีผลให้สวัสดิการของผู้บริโภคลดลงเมื่อเอกชนเป็นผู้จัดผลิต รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการสร้างข้อกำหนดต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการคัดเลือกเอกชน โดยข้อกำหนดที่ใช้เป็นแนวทางในการคัดเลือกเอกชนนี้ วัตถุประสงค์หลักเพื่อพยายามป้องกันการผูกขาดอันอาจเกิดมาจากการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดสวัสดิการที่มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ให้เกิดขึ้นกับผู้บริโภค

แนวทางการคัดเลือกเอกชนที่จะได้เข้าดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ จะเป็นกรอบ/เกณฑ์/ข้อกำหนดการร่วมงานที่ยึดถือเป็นหลักสำหรับที่จะใช้เป็นการปฏิบัติ(ทั้งภาครัฐและเอกชน) ซึ่งต้องกำหนดขึ้นให้ชัดเจน เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างภาครัฐและเอกชนผู้ได้รับมอบหมายให้จัดผลิตในกิจการนั้นๆนำไปปฏิบัติ

ประโยชน์ของการกำหนดข้อกำหนดการร่วมงาน ที่จะใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจคัดเลือกเอกชนมีอยู่ด้วยกันหลายทาง เช่น ทางหนึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานไม่ผิดทิศทางของวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ตั้งไว้ อีกทางหนึ่งคือช่วยในการตรวจสอบการดำเนินการได้นอกจากนี้แนวทางที่จัดทำขึ้นเป็นข้อกำหนดที่ชัดเจนยังช่วยในการตัดสินใจคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานได้ง่ายขึ้น กล่าวคือเอกชนรายใดที่มีแผนการดำเนินการเป็นไปตามแนวทางที่รัฐได้กำหนดไว้ ก็จะได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมจัดการผลิต ซึ่งเป็นสิ่งที่พอจะประกันได้ว่าหากเอกชนดำเนินการไปตามแผนที่เสนอมาก็จะช่วยในการพัฒนาการผลิตได้ จากความสำคัญและประโยชน์ของการกำหนดแนวทางการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐที่กล่าวข้างต้น การศึกษาวิจัยมุ่งที่จะช่วยเสริมรายละเอียดบางส่วนเพิ่มเติมโดยเฉพาะในเรื่องแนวทางการคัดเลือกเอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐ

## 2. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

การขยายตัวของการสื่อสารและความต้องการระบบโทรคมนาคมที่เพิ่มขึ้น ได้เป็นสิ่งที่รัฐให้ความสนใจ พบว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับหลังๆ นับตั้งแต่แผนฯ 5

เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดเป้าหมายและนโยบายเกี่ยวกับการสื่อสารและการขยายบริการด้านโทรคมนาคมไว้ชัดเจน โดยเฉพาะในด้านของการขยายบริการขึ้นพื้นฐานของระบบโทรคมนาคม แต่เนื่องจากรัฐมีขีดความสามารถจำกัดในการขยายบริการ อันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ ทั้งในด้านการเงิน การบริหาร และทางเทคนิค รัฐจึงเล็งเห็นว่าน่าจะถึงภาคเอกชนที่ได้มีการขยายตัวมากขึ้น จนกลายเป็นตัวจักรสำคัญในการช่วยพัฒนาประเทศ ทั้งยังมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการเศรษฐกิจ และการเมืองเข้ามาช่วยในการพัฒนากิจการต่างๆ ของรัฐ โดยอาศัยประสบการณ์ในการบริหารงาน และเงินทุนของภาคเอกชน รัฐจึงได้เล็งเห็นว่าควรที่จะให้เอกชนเข้ามาช่วยจัดการผลิตในกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งในกิจกรรมด้านโทรคมนาคม ที่กำลังมีความต้องการเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

จากการที่รัฐได้มีนโยบายขยายบริการด้านโทรคมนาคม โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดผลิต ทำให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ซึ่งกำลังประสบปัญหาไม่สามารถจัดให้มีคู่สาย (เลขหมาย) ได้เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้บริการจึงได้เสนอโครงการขยายบริการโทรศัพท์ ด้วยการเชิญชวนภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการขยายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย (เขตนครหลวง 2 ล้านเลขหมายและเขตภูมิภาค 1 ล้านเลขหมาย) มีมูลค่า 150,000 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินงานในช่องแผนฯ 7 (2535-2539) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในระยะสั้น สำหรับการที่ ทศท. ไม่สามารถเพิ่มบริการได้ด้วยตนเอง

ทศท. ได้ประมาณการว่าเลขหมายที่จะให้บริการเพิ่มขึ้นกำหนดให้มีการติดตั้งในเขตนครหลวง 2 ล้านเลขหมาย ในเขตภูมิภาค 1 ล้านเลขหมาย โดยเมื่อติดตั้งเสร็จ (2539) จะมีโทรศัพท์ทั้งสิ้นรวม 6 ล้านเลขหมาย (เป็นของ ทศท. ติดตั้งจนถึงปี 2539 รวม 3 ล้านเลขหมายและเป็นของเอกชนติดตั้ง 3 ล้านเลขหมาย)

การที่รัฐตัดสินใจให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการขยายบริการโทรศัพท์ของทศท. เป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างมาก ทั้งในเรื่องมูลเหตุที่ทำให้ต้องแปรรูป การดำเนินการรวมทั้งผลที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของ การกำหนดแนวทางการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ (หลักเกณฑ์สำหรับยึดถือเพื่อปฏิบัติ) ที่จะส่งผลให้การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐประสบผลสำเร็จ ดังนั้นในการศึกษาจึงสนใจศึกษาถึงการตัดสินใจนี้ โดยมีประเด็นที่ตั้งไว้ด้วยกัน 3 ประเด็น คือ

1. เพราะเหตุใดรัฐจึงได้ตัดสินใจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ
2. ในระดับของการดำเนินการ/ปฏิบัติเพื่อทำให้เอกชนดำเนินการกิจกรรมแทนรัฐ บริการโทรศัพท์ รัฐควรกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการคัดเลือกเอกชน เข้าร่วมให้บริการ เพื่อให้มีการบริการได้เพียงพอ และมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น
3. แนวทางที่รัฐได้กำหนดออกมาใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกเอกชน มีอะไรบ้าง ควรจะคงอยู่หรือควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษานโยบายและความจำเป็นของรัฐ ในการให้เอกชนเข้ามา มีบทบาท ในการขยายบริการขั้นพื้นฐาน ในโครงการขยายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย
2. พัฒนารอบ/เกณฑ์/ข้อกำหนดความร่วมมืองาน (TOR) ที่เป็นแนวทางในการตัดสินใจ ของรัฐในการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมโครงการ ว่าควรมีหลักการเพื่อกำหนดอย่างไรบ้าง
3. วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางที่รัฐได้กำหนดขึ้นแล้ว กับกรอบที่การศึกษาได้ พัฒนาขึ้น เพื่อเป็นแนวทางเสนอแนะสำหรับการกำหนดข้อกำหนดความร่วมมืองาน (TOR) ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อไปในอนาคต

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะการขยายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย ตามที่ได้บรรจุไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2534-2539) โดยศึกษาการตัดสินใจของรัฐ ในการเลือกผู้รับสัมปทาน 2 ราย คือ

1. Telecommunications Asia Company (TA) ได้รับให้ติดตั้งโทรศัพท์ จำนวน 2 ล้านเลขหมาย ในเขตนครหลวง
2. Thai Telephone and Telecommunications Company (TT&T) ได้รับ ให้ติดตั้งโทรศัพท์จำนวน 1 ล้านเลขหมาย ในเขตภูมิภาค

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐที่ผ่านมา สามารถแยกการศึกษาออกเป็น 2 แนวทาง คือ

1. งานวิจัยประเภทการพัฒนาแนวความคิดในการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ
2. งานวิจัยประเภทประยุกต์แนวความคิดเพื่อวิเคราะห์การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐแต่ละแห่ง

### 1. งานวิจัยประเภทการพัฒนาแนวความคิดในการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ

งานวิจัยเพื่อพัฒนาแนวความคิดมีผู้ศึกษากันอยู่พอสมควร (ดูตาราง 1.1 ประกอบ) แนวความคิดที่นำเสนอมุ่งให้ภาพของการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ(ในภาพรวม) ในเชิงของทฤษฎี โดยมีการกล่าวถึงประเด็นต่างๆในลักษณะคล้ายกัน แต่เครื่องมือที่นำเสนอเพื่อการวิเคราะห์มีความแตกต่างกันออกไป แล้วแต่ผู้ทำการศึกษาแต่ละท่านจะมีความชำนาญในด้านใด เช่น ในด้านของการจัดองค์การ อันเป็นลักษณะของผู้ศึกษาด้านรัฐศาสตร์ ด้านการจัดการ สำหรับผู้ศึกษาด้านบริหารธุรกิจ และในด้านการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจของนักเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

มีข้อสังเกตที่พอสรุปได้เกี่ยวกับประเด็นที่กล่าวถึงในการศึกษาพบว่า ประเด็นการศึกษาในงานวิจัยเพื่อพัฒนาแนวความคิดมักประกอบด้วยการศึกษาในประเด็น ดังนี้

- 1.1 ที่มาของแนวความคิดการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ ซึ่งเกิดจากปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ นโยบายทางการเมืองและการได้รับอิทธิพลทางแนวความคิด
- 1.2 วัตถุประสงค์ของการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ
- 1.3 ความหมายของการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ
- 1.4 การนำเสนอรูปแบบการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ
- 1.5 เกณฑ์การตัดสินใจเพื่อการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ ซึ่งมีการวิเคราะห์ทั้งในด้านของเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และอื่นๆ

ตารางที่ 1.1

ตารางแสดงงานวิจัยประเภทพัฒนาแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ผู้ทำการศึกษา	งานวิจัย
เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม(2536)	นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
โกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์(2528)	เศรษฐศาสตร์รัฐวิสาหกิจ
โกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์(2531)	ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ
โกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์(2531)	การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ
โกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์(2533)	รัฐวิสาหกิจในระบบเศรษฐกิจไทย สภาพปัจจุบันและแนวคิดสำหรับอนาคต
พิพัฒน์ ไทอารี(2529)	แนวความคิดเกี่ยวกับ Privatization
พิพัฒน์ ไทอารี(2531)	หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย
สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์และ พิพัฒน์ พิทยาอัจฉริยกุล(2531)	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจปัจจัยแห่งความสำเร็จ
วิชัย โสสุวรรณจินดา(2531)	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แนวทางที่เป็นไปได้

1.6 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ รวมทั้งการกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.7 การเสนอวิธีประเมินผลการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐในรูปแบบต่างๆ ในการศึกษาของงานวิจัยที่ผู้เขียนจะได้จัดทำขึ้น จะได้นำแนวความคิดการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐที่ได้รับการศึกษาโดยท่านต่างๆ มาเป็นกรอบ/แนวคิดสำหรับการวิเคราะห์การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยเน้นไปที่การวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม หากการศึกษาจำกัดเฉพาะในด้านใดด้านหนึ่งโดยไม่กล่าวพาดพิงถึงด้านอื่นๆ แล้ว จะทำให้มีความเข้าใจในเรื่องการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐรัฐวิสาหกิจที่แคบเกินไป ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำองค์ความรู้อื่นมาประกอบการศึกษาด้วย

## 2. งานวิจัยประเภทประยุกต์แนวความคิดเพื่อวิเคราะห์การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

การศึกษาเฉพาะในระดับของหลักการหรือแนวความคิดแต่เพียงอย่างเดียว อาจไม่ตรงกับสภาพที่เกิดขึ้นจริง ทำให้ไม่สามารถประยุกต์ใช้ความรู้ในด้านวิชาการให้เป็นประโยชน์ในระดับปฏิบัติได้ ดังนั้นจึงต้องมีการประยุกต์หลักการ/แนวความคิดเพื่อใช้ในการวิเคราะห์รัฐวิสาหกิจในสภาพที่เป็นจริง

งานวิจัยเกี่ยวกับการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐกิจการในรัฐวิสาหกิจของไทย ในเชิงการประยุกต์เพื่อวิเคราะห์กระบวนการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งแล้วแต่ความสนใจของผู้ศึกษา เช่นการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยผู้ศึกษาได้แยกศึกษารายละเอียดกิจการที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งดำเนินงาน สรุปได้ดังนี้

จุฑาธิป ดิเรกศรี (2532) ได้ทำการศึกษาถึงการตัดสินใจแปรรูปของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) โดยศึกษาถึงเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการตัดสินใจว่าจะให้มีการแปรรูป/ไม่แปรรูปในกิจกรรมใดของ กสท. บ้าง รวมทั้งรูปแบบการแปรรูปที่เหมาะสม โดยเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจแปรรูป/ไม่แปรรูป อาศัยกรอบความคิดเกี่ยวกับการแยก



หน้าที่ในระบบเศรษฐกิจเป็นการจัดหาและการจัดผลิตสินค้า ภายใต้การวิเคราะห์ผลได้-ผลเสียที่มีต่อผู้บริโภค ต่อรัฐ(ผ่าน กสท.) ต่อพนักงานการสื่อสารฯ และเงื่อนไขข้อจำกัดของสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการศึกษา เกณฑ์การตัดสินใจดังกล่าวที่ใช้ศึกษาสามารถสรุปว่าต้องประกอบด้วย ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐศาสตร์ แสดงได้เป็นแผนภาพที่ 1.1

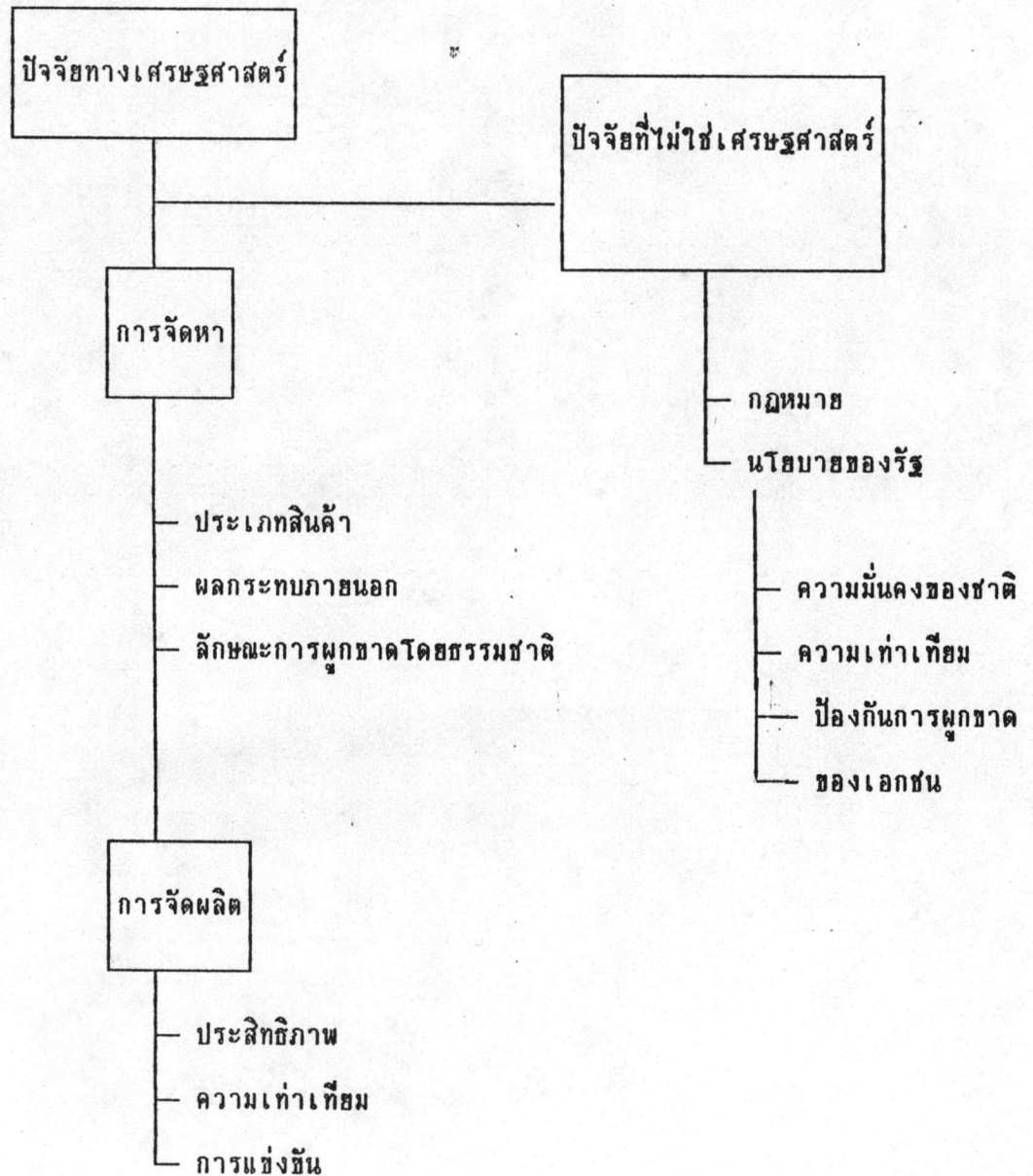
การศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกแห่งคือการรถไฟแห่งประเทศไทย(รฟท.) โดย ฉัตรชัย อนันตกุล(2533) ซึ่งทำการศึกษากการแปรรูปรฟท. ที่ได้ดำเนินการบางส่วนแล้ว เพื่อให้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินการแปรรูปในขั้นตอนต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพการศึกษานี้ได้แยกแยะรายละเอียดลงไปในแต่ละกิจกรรมที่ รฟท. ดำเนินการแปรรูป เนื่องจากแต่ละกิจกรรมก็มีลักษณะธรรมชาติที่แตกต่างกันออกไป บางกิจกรรมอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ บางกิจกรรมรัฐอาจต้องการที่จะให้ความเป็นธรรมแก่คนบางกลุ่ม เป็นต้น งานวิจัยของฉัตรชัยจึงได้แยกการพิจารณาในระดับกิจกรรม โดยมุ่งเน้นศึกษาการแปรรูปของการรถไฟฯ เพียงบางส่วน สำหรับแนวการวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้ได้ใช้การวิเคราะห์แบบพิจารณาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของกิจกรรมที่แปรรูปไปแล้ว เพื่อวิเคราะห์ผลดี-ผลเสียที่เกิดขึ้น เพื่อให้เป็นแนวทางในการปรับปรุงสำหรับการแปรรูปกิจกรรมอื่นๆ ของการรถไฟฯ

สำหรับงานวิจัยการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ(เชิงประยุกต์)ในต่างประเทศ ได้แก่ การศึกษาของ World Bank โดย Yoshiro Takano(1992) ที่ทำวิจัยเกี่ยวกับการแปรรูปของ Nippon Telegraph and Telephone (NTT.) NTT. ในญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานที่ดูแลด้านโทรคมนาคมทั้งการสื่อสารและโทรศัพท์ (ซึ่งต่างจากของไทยคืองานทั้งสองส่วนนี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบแยกออกจากกัน)งานของYoshiro ได้กล่าวถึงขบวนการแปรรูปของ NTT. ที่เกิดขึ้นว่า ในเรื่องเหตุผลของการตัดสินใจแปรรูป รูปแบบการแปรรูป(ใช้วิธีการขายหุ้นให้แก่ประชาชน) และวิเคราะห์ถึงผลดี-ผลเสียของการแปรรูปที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับก่อนที่จะมีการแปรรูป NTT.

นอกจากงานวิจัยที่จัดทำขึ้นวิเคราะห์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเฉพาะเรื่อง/เฉพาะกิจการแล้ว ยังมีการศึกษาถึงการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นกรณีศึกษาประกอบแนวคิด/ทฤษฎีต่างๆ เช่น งานเรื่องหลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย ของพิพัฒน์ ไทยอารี (2531) ซึ่งกล่าวถึงความรู้เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มตั้งแต่ปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ มาถึงการแก้ไขด้วยการนำนโยบายการแปรรูปมาใช้ แนวคิดการแปรรูปที่กล่าวถึงในงานศึกษาชี้ให้เห็นถึงความหมาย หลักเกณฑ์เพื่อการวิเคราะห์

แผนภาพที่ 1.1

ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกรัฐโดยผ่านทางรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนดำเนินการในระบบเศรษฐกิจ  
จากการศึกษาของ จุฑาธิป ติเรกศรี



การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รูปแบบรวมทั้งได้ยกกรณีศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศทั้งประเทศ  
พัฒนาและกำลังพัฒนามาเสนอประกอบเพื่อเป็นพื้นฐานประกอบในการวิเคราะห์รัฐวิสาหกิจไทย  
รวมทั้งเพื่อกำหนดทิศทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ซึ่งรัฐวิสาหกิจไทยที่ได้ยกขึ้นมาเป็น  
กรณีศึกษา ได้แก่ บริษัทการบินไทย

จะพบว่าการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาข้างต้นทั้งงานศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจ  
ของไทยและรัฐวิสาหกิจต่างประเทศ เป็นการศึกษาในเรื่องของการกำหนดนโยบายการแปรรูป  
(ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะนโยบายหนึ่ง) โดยต่างก็มีส่วนในการชี้ให้เห็นขั้นตอนของการกำหนด  
นโยบาย ว่าควรมีเกณฑ์ในการตัดสินใจอย่างไร โดยได้ยกกรณีศึกษาที่สนใจขึ้นเป็นกรณีศึกษา  
พบว่างานทั้งหมดมีตั้งแต่การเริ่มต้นของนโยบาย/การก่อตัวของนโยบาย คือ การตัดสินใจว่าจะ  
แปรรูป/ไม่แปรรูป ตามมาด้วยเรื่องของการกำหนดนโยบาย คือ การเลือกรูปแบบการแปรรูปที่  
เหมาะสม รวมทั้งการวิเคราะห์การนำไปปฏิบัติและประเมินผล คือ ผลที่เกิดขึ้นกับการแปรรูป  
เพื่อมาแนวทางในการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐต่อไป แต่อย่างไรก็ตามยังไม่ได้มีการ  
กล่าวถึงประเด็นว่าเมื่อกำหนดนโยบายการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐออกมาใช้แล้วรัฐบาล  
จะทำอย่างไรให้เอกชนการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐที่กำหนดขึ้นก่อให้เกิดสวัสดิการ  
ของสังคมมากที่สุด ภายใต้การผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ในประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นการศึกษา  
ที่เป็นรายละเอียดลงไปมากกว่าการกำหนดนโยบายและการประเมินผลของนโยบาย เป็นเรื่อง  
ในรายละเอียดของขั้นตอนการปฏิบัติหลังจากการตัดสินใจให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ  
งานวิจัยที่กล่าวถึงในประเด็นคุณภาพในการตัดสินใจว่าเกณฑ์ที่ควรได้ตระหนักถึง เมื่อ  
ต้องการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐนั้น ว่าควรจะได้กำหนดขึ้นจากพื้นฐานอะไร  
และข้อกำหนด/เกณฑ์ที่ได้นั้นเป็นเช่นไร ได้แก่งานของ ไกรยุทธ ชีรตยาคินทร์(2534) ซึ่งยกกรณี  
การให้สัมปทานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย(ทศท.) แก่บริษัท CP.แต่ผู้เดียว 3 ล้าน  
เลขหมาย (ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนเป็นได้รับสัมปทานเพียง 2 ล้านเลขหมาย) มาวิเคราะห์ให้  
เห็นถึงคุณภาพในการตัดสินใจ โดยเน้นไปที่ประเด็นเกี่ยวกับการแข่งขันและการผูกขาด ซึ่งมีผลต่อ  
ผลประโยชน์ของประชาชน งานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นหลักการในเชิงเศรษฐศาสตร์ว่าประเด็นการ  
แข่งขัน การผูกขาด หมายถึงอะไร แล้วนำไปวิเคราะห์กับกรณีของบริษัท ซีพี. เมื่อครั้งเป็นผู้ได้  
รับสัมปทาน 3 ล้านแต่เพียงผู้เดียว รวมทั้งวิเคราะห์แนวทางแก้ไขของรัฐบาลในการแบ่งโซน/  
พื้นที่กันประกอบการเพื่อให้มีผู้ผลิตมากกว่า 1 รายนั้น ไม่ใช่แนวทางแก้ไขที่ทำให้ปราศจากการ

ผูกขาด แต่การจะก่อให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริงคือต้องพยายามกำหนดแนวทางที่ลดอุปสรรค การเข้ามาประกอบการของผู้ผลิตรายใหม่ในตลาดให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในการผลิต

งานวิจัยเรื่องการให้สัมปทาน 3 ล้านเลขหมายแก่ ซีพี. ที่ได้ทำขึ้น ถือได้ว่าเป็นงาน วิจัยที่ได้ช่วยจุดประเด็นความคิดถึงเรื่องคุณภาพของการตัดสินใจของรัฐบาล นอกเหนือจากการ พิจารณาเพียงเรื่องของการกำหนดนโยบายในการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ แต่อย่างไร ก็ตามงานวิจัยนี้มีการกล่าวถึงเฉพาะในเรื่องของการแข่งขัน การผูกขาด โดยชี้ให้เห็นว่าการ แข่งขันเป็นเครื่องมือช่วยให้การผลิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเครื่องมือหนึ่ง และการผลิตมี ประสิทธิภาพเป็นเครื่องช่วยที่สวัสดิการสังคม แต่ในทางกลับกันการแข่งขันใช้ว่าเป็นปัจจัยเพียง อย่างเดียวที่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นภาวะสมบูรณ์ของการเกิดสวัสดิการสังคมที่สูงที่สุด หรืออย่างน้อย ที่สุดก็มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังต้องมีองค์ประกอบอื่นด้วยคือสภาวะอื่นๆ ด้วย ซึ่งในการ ศึกษาที่จะกล่าวต่อไป จะได้พยายามชี้ให้เห็นในด้านอื่นๆ เพิ่มเติม

### กรอบและวิธีการศึกษา

ประเด็นสำคัญในงานวิจัยนี้ต้องการศึกษาถึงการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ ใน กิจกรรมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (โดยการให้สัมปทานแก่เอกชน 2 ราย) ว่าการให้ เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ ควรจะได้กำหนดแนวทางเพื่อให้เอกชนได้ปฏิบัติ (ข้อกำหนด) อย่างไร เพื่อก่อให้เกิดสวัสดิการที่ดีขึ้นแก่ผู้บริโภค แนวทางดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อกำหนด ในการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงาน ถ้าเอกชนรายใดเสนอแผนการร่วมงานอยู่ในเกณฑ์การคัดเลือก ที่รัฐกำหนดก็จะได้รับการพิจารณาเข้าร่วมทุน กรอบคิดสำหรับการศึกษา นี้ แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้คือ

ส่วนแรก จะได้มีการกล่าวถึงความเป็นมาของการกำหนดให้เอกชนเข้ามารับสัมปทาน ในกิจการโทรศัพท์โดยการศึกษาจะอยู่ในกรอบคิดการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐและกรอบคิด การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นการสร้างภาพให้ผู้สนใจศึกษาได้รับทราบถึงการดำเนิน การที่ผ่านมา ก่อนที่จะได้วิเคราะห์หาแนวทางการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐในลำดับต่อไป

ซึ่งในส่วนนี้จะประกอบด้วยประเด็นที่กล่าวถึงสาเหตุของการให้สัมปทาน ประเด็นเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ของการให้สัมปทาน เป็นต้น

**ส่วนที่สอง** เมื่อทราบถึงขอบเขตและความจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการให้สัมปทาน ในลำดับต่อมาจะได้กล่าวถึงว่าทำอย่างไรการให้สัมปทานแก่เอกชนจึงทำให้ผู้บริโภคร/ประชาชน ที่จะได้รับผลจากการให้สัมปทาน(ผู้ที่ใช้บริการโทรศัพท์)นั้นมีความพอใจมากขึ้น เมื่อความพอใจ ของหลายคนเพิ่มขึ้น ในขณะที่ความพอใจของคนอื่นๆ ไม่ลดลง ย่อมหมายถึงสวัสดิการโดยส่วนรวม สูงขึ้นด้วยการที่จะทำให้ความสวัสดิการของส่วนรวม/สังคมดีขึ้น เป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่ของรัฐในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆขึ้นเพื่อทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ ประชาชนผู้ใช้บริการ

สาเหตุที่ทำให้รัฐต้องเข้ามามีกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เพื่อควบคุมการดำเนินการของ เอกชนให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม นั้นอาจแยกออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ ส่วนแรกเป็น ความจำกัดของแนวคิดเกี่ยวกับระบบตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ในการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ นั้นเป้าหมายหลักคือ การให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน หรือแข่งขันกัน ระหว่างรัฐกับเอกชนผู้รับสัมปทาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการผลิต แต่ในสถานการณ์จริงแล้ว ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากมีข้อสมมติหลายประการที่กำหนดไว้ใน การศึกษาเรื่องตลาดแข่งขันสมบูรณ์ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง ทำให้เมื่อนำมาแนวคิดนี้มาใช้ จึง ไม่สามารถก่อให้เกิดสภาพตามอุดมคติของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ในการที่จะใช้ระบบราคาเป็น กลไก ในการจัดสรรประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดสวัสดิการของสังคมตามเงื่อนไขของ พาเรโต

นอกจากนี้สาเหตุอีกประการ มาจากปัญหาในระดับของขั้นตอนดำเนินการในการนำ แนวคิดเรื่องของการให้เอกชนมาใช้ในระดับของการปฏิบัติ ถ้าหากไม่ได้มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจน ว่าเอกชนต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง มักมีปัญหาตามมาภายหลังในการดำเนินงาน เนื่องจากการ หลีกเลียงงาน หรือสร้างข้อต่อรองกับรัฐ เช่นในหลายกิจการที่รัฐได้มอบให้เอกชนทำไปแล้ว ซึ่ง ผลกระทบที่ตามมามักตกเป็นผลเสียกับผู้ให้บริการต่างๆ เหล่านั้น

ดังนั้นการศึกษาในส่วนที่สองนี้ จะได้มีการศึกษาถึงกระบวนการตัดสินใจเพื่อคัดเลือก เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐนั้น สามารถแบ่งปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาออกได้เป็น

3 ด้าน คือ จากการพิจารณาจากสินค้า/บริการที่เอกชนจัดผลิตขึ้น ส่วนที่สองคือด้านของคุณสมบัติของเอกชนแต่ละรายเองที่จะเข้ามาดำเนินการจัดผลิต และส่วนสุดท้ายคือราคาค่าบริการที่จัดเก็บรวมทั้งผลตอบแทนจากการที่รัฐจะได้รับจากการให้เอกชนดำเนินการ กล่าวคือ

1. ในด้านการพิจารณาจากสินค้า/บริการที่เอกชนจัดผลิตให้กับผู้ใช้บริการหมายถึง ต้องพิจารณาความมีประสิทธิภาพในเชิงปริมาณและคุณภาพ ว่าเป็นไปตามความต้องการของผู้ใช้บริการหรือไม่ โดยสามารถแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1.1 ในเชิงปริมาณสินค้า/บริการที่จัดผลิต คือ การจัดสร้างและติดตั้งคู่สาย ต้องตอบสนองความต้องการของผู้ที่รับบริการ ในแง่ของปริมาณและการกระจายการติดตั้งตามความต้องการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

1.2 ในเชิงคุณสมบัติที่ประกอบขึ้นเป็นบริการนั้นๆ ต้องมีคุณภาพที่จะทำให้ผู้บริโภคเกิดความพอใจ แยกออกได้เป็นคุณภาพของอุปกรณ์ และคุณภาพของบริการ ได้แก่

- ระดับเทคนิคของบริการและอุปกรณ์
- การพัฒนาผลิตภัณฑ์
- การซ่อมแซม
- การให้บริการ
- ระยะเวลาของการให้บริการ และการติดตั้ง
- บุคลากร

2. ในด้านคุณสมบัติของเอกชน/บริษัทแต่ละราย ต้องมีการพิจารณาถึงคุณสมบัติในด้านต่างๆ ที่ประกอบกันแล้วทำให้เอกชน/บริษัทรายนั้นๆ สามารถที่จัดการผลิตไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินโครงการได้ตลอดอายุช่วงเวลาที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ในเรื่องนี้ ได้แก่

- 2.1 ด้านการเงินของบริษัท ทั้งในด้านแผนการบริหารการเงิน และแหล่งเงินทุน
- 2.2 ประสบการณ์ของบริษัท และผู้จัดหาอุปกรณ์ในระบบ
- 2.3 การบริหารงานของบริษัท

3. ในด้านราคาและผลตอบแทนที่รัฐได้รับจากการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ในประเด็นนี้ รัฐต้องกำหนดให้ชัดเจนว่ารัฐจะเลือกเป็นผู้กำหนดราคาเอง หรือให้เอกชนผู้รับสัมปทานเป็นผู้กำหนดราคา และระดับราคาควรอยู่ที่ใด

นอกจากนี้ประเด็นเรื่องของการแบ่งผลตอบแทนจากเอกชน จะได้ทำการศึกษาระหว่างการแบ่งผลตอบแทนและการไม่ต้องแบ่งผลตอบแทนจะมีผลอย่างไรต่อผู้ใช้บริการ

ประเด็นสุดท้ายในเรื่องของราคาและผลตอบแทนที่รัฐได้รับ จะได้วิเคราะห์ถึงการดำเนินการในปัจจุบันของรัฐ ซึ่งใช้วิธีที่รัฐเป็นผู้กำหนดราคา และให้สัมปทานแก่ผู้ที่ให้ผลตอบแทน/ ส่วนแบ่งแก่รัฐมากที่สุดเป็นผู้ได้รับสัมปทาน

ส่วนที่สาม ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของการศึกษา จะได้พยายามเปรียบเทียบเทียบระหว่างข้อกำหนดในการคัดเลือกเอกชนที่ได้จากการศึกษาในสองส่วนว่าประกอบด้วยประเด็นอะไรบ้าง กับข้อกำหนดที่รัฐได้จัดทำขึ้นในการให้สัมปทานแก่เอกชนในโครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายที่ผ่านมา โดยศึกษาจาก TOR ที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกผู้รับสัมปทาน 2 ราย คือ

- Telecommunications Asia Company (TA) ได้รับให้ติดตั้งโทรศัพท์จำนวน 2 ล้านเลขหมาย ในเขตนครหลวง

- Thai Telephone and Telecommunications Company (TT&T) ได้รับให้ติดตั้งโทรศัพท์จำนวน 1 ล้านเลขหมาย ในเขตภูมิภาค

การศึกษาเปรียบเทียบจะเปรียบเทียบในการศึกษาส่วนที่สาม จะแยกประเด็นเช่นเดียวกับการศึกษาส่วนที่สอง คือ

1. ในด้านการพิจารณาจากตัวสินค้า/บริการ ทั้งในเชิงปริมาณ และคุณสมบัติ
2. ในด้านการพิจารณาค่าคุณสมบัติของเอกชน/บริษัทแต่ละรายที่ต้องการเข้าร่วมสัมปทาน
3. ในด้านของราคาและผลตอบแทนที่รัฐได้รับจากการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ

กิจกรรมแทนรัฐ

การเปรียบเทียบจะทำให้ทราบว่าประเด็นใดบ้างที่ควรเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะได้ทำเป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

## ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ การขยายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย เป็นข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ดังนี้

### 1. ข้อมูลปฐมภูมิ

ข้อมูลปฐมภูมิที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ ได้จากการสอบถามจากผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการนี้ นักวิชาการ และจากผู้ใช้บริการโทรศัพท์ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ในส่วนของหลักการ/แนวคิดที่จะนำมาสู่ข้อกำหนดที่ควรจะได้กำหนดขึ้น โดยได้ทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และสอบถามผู้ใช้บริการ

### 2. ข้อมูลทุติยภูมิ

ข้อมูลทุติยภูมิได้จากการรวบรวมจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม กองรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งวารสาร และสิ่งพิมพ์อื่น ๆ เป็นต้น ข้อมูลที่ต้องการรวบรวมได้แก่

- ข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรศัพท์ในประเทศไทย และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง

- เกณฑ์/ข้อกำหนดในการร่วมงาน (TOR)

- ข้อสัญญาที่องค์การโทรศัพท์ทำกับภาคเอกชน



## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

### 1. ในระดับกว้าง(มหภาค)

เนื่องจากรัฐได้มีการกำหนดเป็นนโยบายออกมาแล้วอย่างชัดเจน ในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ จึงคาดว่าในอนาคตการเชิญชวนเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านอื่นๆ ย่อมต้องเกิดขึ้นอีก ดังนั้นจึงเห็นว่า การที่จะศึกษาถึงกระบวนการตัดสินใจในการให้เอกชนเข้ามามีบทบาท โดยศึกษาถึงกรอบ/เกณฑ์ในการร่วมงาน หรือสิ่งที่รัฐควรจะคำนึงถึงนั้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐที่ก่อให้เกิดสวัสดิการที่ดีขึ้น จะเป็นประโยชน์ในการเป็นกรณีศึกษาสำหรับผู้สนใจ เนื่องจากจะมีหลายประเด็นในลักษณะใกล้เคียงกันที่รัฐควรคำนึงถึงในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายเกี่ยวกับบริการของรัฐ

### 2. ในระดับแคบ(จุลภาค)

2.1 ทราบถึงกระบวนการตัดสินใจในการให้สัมปทานในบริการโทรศัพท์ที่ผ่านมาของรัฐ สำหรับโครงการขยายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย

2.2 หลังจากหมดอายุการคุ้มครองสัมปทาน 3 ล้านเลขหมาย ที่ติดตั้งโดยเอกชนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 นี้แล้ว ในอนาคตแผนฯ 8 รัฐได้มีการกำหนดจะให้มีการติดตั้งโทรศัพท์เพิ่มอีก 6 ล้านเลขหมาย ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเชิญชวนเอกชนมาร่วมลงทุน (การให้สัมปทาน) เช่นที่ผ่าน หรืออาจเป็นไปในรูปของการที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแปรรูปเป็นองค์การในรูปของเอกชนแล้วดำเนินการเอง

ถ้าหากว่ารัฐเลือกวิธีการที่จะให้สัมปทานแก่เอกชนเช่นเดิม การตัดสินใจที่จะคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมโครงการย่อมเกิดขึ้น ในการตัดสินใจครั้งใหม่นี้คงหนีไม่พ้น การนำข้อกำหนดในการร่วมงาน(TOR)เดิม ออกมาพิจารณาใหม่ โดยมีการปรับปรุงในบางประเด็นให้เหมาะสมขึ้น ซึ่งในการศึกษานี้คงจะมีประโยชน์ในการให้แง่คิดบ้างบางประการ สำหรับผู้สนใจจะศึกษาเรื่องนี้ต่อไปอนาคต

## นิยามคำ

1. ข้อกำหนดการร่วมงาน (Term of Reference = TOR) หมายถึง หนังสือขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ที่ได้เชิญชวนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมการลงทุนในการขยายเลขหมายโทรศัพท์ ตลอดจนหนังสือชี้แจงและเอกสารใดๆ ที่ออกโดย ทศท. เพื่อการเข้าร่วมทุน
  2. เขตโทรศัพท์นครหลวง หมายถึง เขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงที่ใช้โทรศัพท์ทางไกลหมายเลขเดียวกัน (ในปัจจุบันให้รหัสหมายเลข 02)
  3. เขตโทรศัพท์ภูมิภาค หมายถึง เขตประเทศไทยนอกจากเขตโทรศัพท์นครหลวง
  4. รายได้ หมายถึง รายได้ที่ประกอบด้วย
    - 4.1 ค่าติดตั้งเลขหมายโทรศัพท์ธรรมดา
    - 4.2 ค่าเช่าเลขหมายโทรศัพท์
    - 4.3 ค่าใช้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่น
    - 4.4 ค่าใช้บริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศที่เรียกออกจากเขตโทรศัพท์ท้องถิ่น
    - 4.5 รายได้อื่นๆ (ท่านองเดียวกับที่ ทศท. เรียกเก็บในปัจจุบัน) ที่ ทศท. เรียกเก็บจากโครงข่ายบริษัท
    - 4.6 ค่าส่วนแบ่งรายได้ที่ ทศท. ได้รับจากค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลต่างประเทศ
- ดังนี้
- ส่วนแบ่งรายได้ทางไกลต่างประเทศที่ได้รับจริงจาก กสท. หรือองค์กรอื่นที่ดำเนินงานแบบเดียวกับ กสท.
  - ส่วนแบ่งรายได้ทางไกลต่างประเทศที่ได้รับจากการที่ ทศท. ดำเนินการโทรศัพท์ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านเรือนเคียง เช่น ลาว และมาเลเซีย เป็นต้น