

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2549

เรื่อง

สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?

กลุ่มที่ 3

ธรรมาภิบาลทางการเมืองกับนโยบายทางเศรษฐกิจ

ทวนสัมปทานกับธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ

Concession Capitalism and Economic Governance

โดย

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

ธนาคารแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร.....	v
Executive Summary.....	ix
1. บทนำ	2
2. ผลตอบแทนทางการเข้าสู่การเมืองของนักธุรกิจใ้รัฐบาลทักษิณ	8
3. กรณีศึกษาทุนสัมปทานโทรคมนาคมใ้รัฐบาลทักษิณกับบรรษัทภิบาลภาครัฐ.....	10
3.1 กรณีการออก พ.ร.ก. ภาษีสรรสามิตบริการโทรคมนาคม.....	11
3.2 กรณีการแก้ไขสัญญาสัมปทานของบริษัทแอดวานซ์ อินโฟ เซอร์วิส	13
3.3 กรณีการส่งเสริมการลงทุนในโครงการดาวเทียมไอพีเอสตาร์.....	14
3.4 กรณีการให้เงินกู้ EXIM Bank แก่รัฐบาลพม่า	15
3.5 กรณีการแก้ไขสัญญาของเทเล อินโฟมีเดีย	17
3.6 การยกเลิกสัญญาของแอดวานซ์ เพจจิ่ง.....	18
3.7 การปกป้องอุตสาหกรรมโทรคมนาคมโดยการไม่เปิดเสรีในความตกลงทางการค้า	19
3.8 การละเว้นไม่บังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า	19
3.9 สรุป.....	20
4. ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	23
เอกสารอ้างอิง.....	24

บทสรุปของผู้บริหาร

ทบทวนสัมพัทธ์กับธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ

การเมืองและเศรษฐกิจมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอย่างไม่สามารถแยกขาดจากกันได้ เนื่องจากเมืองเป็นเวทีต่อรองผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ นักธุรกิจในอนาคตซึ่งขึ้นอยู่กับมาตรการและนโยบายของรัฐ เช่น ธุรกิจสัมพัทธ์ หรือธุรกิจในการกำกับดูแลของรัฐ จึงมักพยายามเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้เสียทางการเมือง เพื่อที่จะสามารถโน้มน้าวให้รัฐบาลดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจตามที่ตนต้องการ ตัวอย่างของวิธีการในการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของธุรกิจได้แก่ การให้เงินสนับสนุนทางการเมือง การลอบบี้ผู้กำหนดนโยบาย การติดสินบน หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในระบบการเมืองโดยผ่านการเลือกตั้ง

ในกรณีของประเทศไทย การศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ในบรรดาตระกูลนักธุรกิจขนาดใหญ่ หรือ “เจ้าสัว” (tycoon) ที่มีทรัพย์สินรวมมากที่สุด 10 อันดับแรก มี 13 ตระกูลที่มีสมาชิกลงเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนพฤศจิกายนปี 2543 โดยในจำนวนนี้มีถึง 10 ตระกูลที่ทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสัมพัทธ์จากหน่วยงานรัฐ และพบว่าตระกูลที่มีสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งมีรายได้จากสัมพัทธ์เฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 22.9 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งมากกว่าตระกูลที่สมาชิกไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่มีรายได้จากสัมพัทธ์เพียงร้อยละ 2.5

เป็นธรรมดาที่ธุรกิจย่อมต้องการแสวงหาผลกำไรสูงสุดและพยายามเรียกร้องให้นโยบายและมาตรการของรัฐเอื้อประโยชน์แก่ตนมากที่สุด แต่เป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลอย่างยิ่ง หากผู้กุมอำนาจรัฐกำหนดนโยบายหรือดำเนินมาตรการโดยเห็นประโยชน์ของพวกเขาพ้องมากกว่าประโยชน์สาธารณะ คำถามที่สำคัญก็คือ การเข้าสู่อำนาจรัฐโดยตรงของนักธุรกิจสัมพัทธ์จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในทางธุรกิจและธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร?

งานวิจัยจำนวนมากชี้ให้เห็นว่า บริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมักจะมิชอบได้เปรียบบริษัทอื่นๆ ที่เป็นคู่แข่ง ในกรณีของประเทศไทย การศึกษาที่ผ่านมาพบว่า บริษัทจดทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวของนายกรัฐมนตรี มีอัตราผลตอบแทนในปี 2546 สูงกว่าบริษัทอื่นมากถึงร้อยละ 141 นอกจากนี้ การศึกษาอีกชิ้นหนึ่งยังพบว่าในปี 2544-2548 บริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับรัฐมนตรีของรัฐบาลทักษิณมีผลกำไรสูงกว่าเฉลี่ยร้อยละ 18.56

การศึกษาอีกชิ้นหนึ่งเมื่อเร็วๆ นี้ ซึ่งเปรียบเทียบผลประกอบการของธุรกิจของตระกูล “เจ้าสัวธนกิจการเมือง” (มีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีอยู่ในรัฐบาลทักษิณ) กับธุรกิจของตระกูล “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” ยังพบข้อเท็จจริงที่น่าสนใจหลายประการ เช่น

- ในช่วงปี 2545-2546 บริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวธนกิจการเมือง” สามารถเพิ่มส่วนแบ่งตลาดได้สูงกว่าบริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” ถึงร้อยละ 11.7
- หุ่นของ บริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวธนกิจการเมือง” มีผลตอบแทนเฉลี่ย 24 เดือน (มกราคม 2544-ธันวาคม 2546) และ 36 เดือน (มกราคม 2544-ธันวาคม 2547) สูงกว่าบริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” ถึงร้อยละ 57.3 และร้อยละ 208.1 ตามลำดับ

- ในระหว่างปี 2543-2544 ถึงปี 2545-2546 บริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวธนกิจการเมือง” สามารถเพิ่มสัดส่วนมูลค่าตลาดต่อมูลค่าทางบัญชีจาก 0.918 เป็น 3.141 ในขณะที่บริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” สามารถเพิ่มสัดส่วนดังกล่าวจาก 0.820 เป็น 1.469 เท่านั้น

บทความนี้ต่อยอดการศึกษาที่ผ่านมาโดยชี้ให้เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มนายทุนโทรคมนาคม เข้าสู่การเมืองอย่างเต็มรูปแบบในช่วงที่ตลาดโทรคมนาคมไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง ทั้งจาก กระแสการปฏิรูประบบกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งอาจนำไปสู่การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการแก้ไขสัญญาสัมปทานมูลค่าหลายแสนล้านบาท สภาพแวดล้อมใหม่นี้อาจทำให้การ โหม่งน้ำหนักนโยบายของรัฐผ่านตัวแทนกลายเป็นแนวทางที่มีต้นทุนสูงและไม่มีประสิทธิผลอีกต่อไป

บทความนี้ได้วิเคราะห์กรณีศึกษา 8 กรณีในรายละเอียดถึงบทบาทของการใช้อำนาจรัฐในการกำหนด นโยบายและมาตรการเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจโทรคมนาคมใน 4 ลักษณะผสมผสานกันคือ หนึ่ง การเอื้อให้ ธุรกิจสามารถเอาเปรียบผู้บริโภค เช่นการใช้อำนาจผูกขาดในตลาดและการปิดกั้นการเปิดเสรีบริการที่เกี่ยวข้อง สอง การเอื้อให้ธุรกิจได้เปรียบคู่แข่งในการแข่งขัน สาม การเอื้อให้ธุรกิจได้เปรียบรัฐในการเจรจาต่อรองใน ด้านต่างๆ โดยเฉพาะการแก้ไขสัญญาสัมปทาน และสี่ การเอื้อให้ธุรกิจสามารถเอาเปรียบผู้เสียภาษีในลักษณะ ต่างๆ เช่น การได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้ หรือการอุดหนุนอื่นๆ จากรัฐ

บทความนี้ยังได้ประมาณการความเสียหายที่เกิดขึ้นจากนโยบายและมาตรการของรัฐในสมัยรัฐบาลทักษิณ ที่เกี่ยวข้องกับตลาดโทรคมนาคม โดยประมาณการขั้นต่ำเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นไปแล้ว โดยไม่ได้คิด ความเสียหายต่อเนื่องไปในอนาคต พบว่าน่าจะมีความเสียหายถึง 7.1 หมื่นล้านบาท (ดูตารางประกอบ) นอกจากความเสียหายทางการเงินแล้ว นโยบายและมาตรการของรัฐในสมัยรัฐบาลทักษิณที่เกี่ยวข้องกับตลาด โทรคมนาคมยังก่อให้เกิดความเสียหายบางส่วนที่ยังไม่สามารถประมาณการมูลค่าทางการเงินได้แต่ก็มีผลกระทบ สูง เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการที่ตลาดโทรคมนาคมมีการแข่งขันที่ถูกปิดกั้นต่อระบบเศรษฐกิจ หรือความเสียหายต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

กรณีศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นน่าจะเป็นเพียงยอดของภูเขาน้ำแข็ง เนื่องจากเป็นกรณีศึกษาที่มี ข้อมูลสาธารณะแล้วเท่านั้น ในความเป็นจริง น่าจะยังมีความเสียหายจากนโยบายและมาตรการอื่นๆ ของ รัฐบาลทักษิณอีกมาก ซึ่งยังไม่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะ และจำเป็นต้องมีการตรวจสอบต่อไปโดย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และ คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.)

เพื่อป้องกันความเสียหายในลักษณะเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะทางนโยบาย ดังต่อไปนี้

1. ควรตรวจสอบและลงโทษนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางวินัยและทางอาญาอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่พบว่า ผู้นั้นเกี่ยวข้องกับการสร้างความเสียหายต่อรัฐและประชาชน และเป็นการดำเนินการโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมาย
2. ควรกำหนดมาตรการขจัดความเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจสัมปทานกับการใช้อำนาจรัฐ เช่น ห้ามผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย โดยเฉพาะรัฐมนตรี คงสัมปทานที่มีอยู่เดิม หรือรับสัมปทานใหม่จาก

หน่วยงานของรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

3. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดให้กระบวนการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของหน่วยงานรัฐมีความโปร่งใส และมีส่วนร่วมในการพิจารณาโดยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อป้องกัน “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

4. ควรลดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ โดยเร่งรัดการเปิดเสรีกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการสัมปทานต่างๆ ที่มีการแข่งขันน้อย และเพิ่มความเข้มแข็งของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคที่มีการแข่งขันน้อย ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

ตารางแสดงความเสียหายต่อรัฐและประชาชนจากมาตรการของรัฐบาลทักษิณในกรณีศึกษา
(เฉพาะนโยบายและมาตรการที่สามารถประเมินความเสียหายทางการเงินได้)

มาตรการ/นโยบาย	ความเสียหายทางการเงินที่เกิดขึ้นแล้ว (ล้านบาท)	ผลกระทบอื่นๆ
1. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต กิจการโทรคมนาคม โดยยกเว้นให้แก่ผู้รับสัมปทาน	39,000	- กีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ - บั่นทอนฐานะทางการเงินของ ทศท. และ กสท.
2. การยกเว้นภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทจีน แซทเทลไลท์	16,459	- สร้างการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคมในประเทศ
3. การปรับลดค่าสัมปทานของบริการโทรศัพท์ฟรีเขต	13,420	- สร้างการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคมในประเทศ
4. การให้เงินกู้ EXIM Bank แก่รัฐบาลพม่า	950	- สร้างภาระต่อประชาชนไทยและประชาชนพม่า ในฐานะผู้เสียภาษี - อาจสร้างปัญหาต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน
5. การแก้สัญญาของเทเลอินโฟมีเดีย	713	- สร้างภาระต่อประชาชนผู้ใช้โทรศัพท์ในการค้นหาเลขหมายโทรศัพท์ - สร้างภาระต่อรัฐวิสาหกิจ และประชาชนผู้เสียภาษี
6. การยกเลิกสัญญาให้บริการวิทยุติดตามตัวของบริษัท แอดวานซ์ เพจจิ้ง	500	- สร้างภาระต่อรัฐวิสาหกิจที่ต้องให้บริการแทน และขาดรายได้จากค่าสัมปทาน
รวม	71,042	

ที่มา: การประมาณการโดยผู้เขียน

Executive Summary

Concession Capitalism and Economic Governance

The link between politics and business is hardly separable since politics are the arena for bargaining among interest groups. It is therefore not surprising that businesses whose performances are directly affected by government's policies and measures, e.g., regulated businesses or concession holders, often seek to influence policy outcomes related to them in a number of ways, ranging from providing political contribution, lobbying for favorable policy decisions, bribing policy makers or even directly running for political offices through election.

In the case of Thailand, a recent study found that family members of 13 of the 100 wealthiest business tycoons ran for political offices in the general election in 2000. Among such families, ten are directly involved in concession businesses. A number of previous studies also showed that politically connected firms have significantly outperformed their comparison groups in terms of gaining more market shares, achieving a higher increase in the market-to-book ratios and having higher rates of returns. However, no previous studies have documented in detail how such firms obtained the benefits from their links with politicians.

This paper provides eight detailed case studies of how telecommunication concession holders closely connected to former Prime Minister Thaksin Shinawatra have benefited significantly from a number of policy measures during his five-year administration. The case studies covered are the introduction of excise tax on telecom services that provides preferential treatment to the concession holders, the granting of eight-year tax holidays to Shin Satellite, the reduction of concession payment for prepaid mobile phone services for AIS, the controversial lending by EXIM Bank to the Myanmar government, the revisions of concession contracts that benefited Tele Infomedia and Advanced Paging, the blocking of telecom market liberalization and the delay in enforcing the Competition Act.

It also estimates that the size of historical financial losses incurred to the government and the Thai taxpayers during the past five years could be as large as Bt 71 billion. The paper concludes by emphasizing the need to restrict the practices of 'revolving door' between government and regulated business, promote transparent and broad-based participation in policy making process and abolish economic rents by liberalizing uncompetitive markets and strengthening regulatory regimes.

ทูลสัมปทานกับธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ

สมเกียรติ ตั้งกิจวาณิช*

...รัฐธรรมนูญไม่ได้ไปจำกัดสิทธิท่านเพียงแต่ว่าเมื่อท่านเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ และอาจจะมีอิทธิพลเหนือข้าราชการซึ่งอยู่ในกำกับของรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอยู่ในกำกับของรัฐสภาอีกทีหนึ่งนั้น ความเกรงอกเกรงใจต้องเกิดขึ้นแน่ สัมปทานนี้มีลักษณะผูกขาดมีตัวอย่างเยอะแยะเลยครับ สัมปทานระเบิดหิน สัมปทานทำอะไรก็แล้วแต่ที่คนอื่นเข้าไปทำไม่ได้ ควรหรือไม่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะรับในขณะดำรงตำแหน่ง...ถ้าไม่โอนหุ้นให้คนอื่นแล้วไม่แจ้งให้ทราบ การตรวจสอบว่าร่ำรวยผิดปกตินั้นทำยากมากขึ้นหลายเท่าทวีคูณ เพราะเหตุว่าท่านผู้นั้นหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นคนมีฐานะ ถ้าทรัพย์สินท่านจะเพิ่มขึ้นจากการที่ท่านบอกว่าท่านประกอบธุรกิจที่มีลักษณะผูกขาดจะไปตรวจสอบได้อย่างไร เหตุนี้เองร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงพยายามที่จะแก้ปัญหา...

(คำอภิปรายของ นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ กรรมการ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540)

...หมายความว่าท่านไม่อยากจะให้คนที่เข้ามาเป็นผู้แทนนั้นประกอบอาชีพหรือทำธุรกิจอีกเลย หรือท่านจะเลือกเฉพาะเจาะจงว่าบางธุรกิจ บางอาชีพเท่านั้น เฉพาะอาชีพรับสัมปทานทำไม่ได้ ถ้าเป็นอย่างนี้ท่านเลือกปฏิบัติแล้วครับ ถ้าท่านจะห้าม ท่านต้องห้ามทั้งหมด เพราะว่ามันเป็นธุรกิจทั้งนั้น ไม่ว่าจะสัมปทานหรือว่าค้าขาย หรือว่าทำอุตสาหกรรมอะไรต่างๆ เมื่อเป็นธุรกิจ การทำธุรกิจก็ต้องมีทั้งกำไร ขาดทุนทั้งนั้น ทำดีก็กำไร ทำไม่ดีก็ขาดทุน ในเมื่อมีลักษณะเหมือนกัน ท่านไปจำกัดทำไมล่ะครับ เฉพาะบางเรื่อง ถ้าท่านจะจำกัดก็ต้องเอาให้ทั้งหมดเลยครับ ห้ามทำไปเลย อันนี้ผมจึงเห็นว่าควรที่จะตัดออกไป...

(คำอภิปรายของ นายชานนท์ สุวสิน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540)

...คือผมได้ไปปลูกป่า การเข้าไปทำสัญญาเช่าที่ดินจากรัฐบาลแล้วก็ปลูกป่า ก็ถือเป็นการเสียสละอยู่แล้ว เพราะคนไม่ค่อยจะทำกัน พอมาเป็นผู้แทนฯ บอกว่าไม่ให้เป็น ไม่ได้ ต้องให้สัญญานี้ไปอยู่กับคนอื่นแล้วโดยเฉพาะ (2 ทวี) ต้องโอนสัมปทานหรือสัญญาให้กับนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สิน ถ้าเกิดเขาไม่มีความรู้ทางด้านปลูกป่า ป่าไม่พินาศไปเลยหรือครับ...

(คำอภิปรายของ นายวุฒิพงศ์ ฉายแสง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540)

* ผู้อำนวยการวิจัย ด้านเศรษฐกิจยุทธศาสตร์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณณัฐวุฒิ ลักษณะปัญญากุล ที่ช่วยเตรียมข้อมูลบางส่วนให้

...ที่นั่นที่จะสมัครเป็นผู้แทนฯ เขาไม่ใช่มีอาชีพเป็นนักการเมือง อาชีพนักการเมืองมันไม่มีเขามาทำงานการเมืองเพื่อปวงชน เพื่อประชาชน เขาเสียสละแม้กระทั่งทรัพย์สินและเงินทองของเขา เพราะฉะนั้นเขาจะต้องมีอาชีพเป็นหลัก ...แต่เมื่อท่านไปจำกัดเสียแล้วว่าทำอย่างนั้นก็ได้ ทำอย่างนั้นก็ไม่ได้ สัมปทานอย่างนั้นก็ได้ แล้วเขาจะเอาอะไรกินละครับท่าน...ไปบังคับให้เขาเป็นนักการเมืองอาชีพ เมื่อเป็นนักการเมืองอาชีพแล้วแน่นอนเงินเดือนผู้แทนฯ ไม่มีพอกินเลี้ยงลูกน้องหรือครอบครัวเลยนะ มันก็ต้องไปหารายได้ตามน้ำบ้าง ทวนน้ำบ้าง ...

(คำอภิปรายของ นายพูนสวัสดิ์ พุทธิศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ 2540)

1. บทนำ

การเมืองและเศรษฐกิจมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอย่างไม่สามารถแยกขาดจากกันได้ เนื่องจากการเมืองเป็นเวทีต่อรองผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ นักธุรกิจในอุตสาหกรรมซึ่งขึ้นอยู่กับมาตรการและนโยบายของรัฐ เช่น ธุรกิจสัมปทาน หรือธุรกิจในการกำกับดูแลของรัฐ จึงมักพยายามเชื่อมโยงกับผู้มีอิทธิพลทางการเมือง เพื่อที่จะสามารถโน้มน้าวให้รัฐบาลดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจตามที่ตนต้องการ ตัวอย่างของวิธีการในการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของธุรกิจ ได้แก่ การให้เงินสนับสนุนทางการเมือง (political contribution) การล็อบบี้ผู้กำหนดนโยบาย (lobby) การติดสินบน (bribe) หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง (direct participation) ในระบบการเมืองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

ปรากฏการณ์ที่นักธุรกิจเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งเกิดขึ้นในหลายประเทศทั้งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและที่กำลังพัฒนา เช่น นายซิลวิโอ แบร์ลุสโคนี อดีตนายกรัฐมนตรีอิตาลี และนายไมเคิล บลูมเบิร์ก นายกเทศมนตรีนครนิวยอร์ก เคยเป็นนักธุรกิจในอุตสาหกรรมสื่อ ในขณะที่นายพอล มาร์ติน อดีตนายกรัฐมนตรีแคนาดา เป็นนักธุรกิจในอุตสาหกรรมขนส่งทางเรือ นางยูเลีย ทิโมเชงโก นายกรัฐมนตรียูเครน เป็นนักธุรกิจในอุตสาหกรรมพลังงาน และนายราฟีก ฮารีรี อดีตนายกรัฐมนตรีเลบานอน เป็นนักธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และสื่อ (ดู Bunkanwanicha and Wiwattanakantang, 2006) ส่วน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีไทยก็เป็นนักธุรกิจรายใหญ่ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและอุตสาหกรรมสื่อ นอกจากนี้ นักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่นของไทยจำนวนมากยังมีธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการรับเหมาก่อสร้าง และการประกอบธุรกิจโดยอาศัยสัมปทานต่างๆ

Morck et al. (2005) และ Gehlbach and Sonin (2005) ชี้ว่า การเข้าสู่การเมืองโดยตรงของนักธุรกิจมักเกิดขึ้นในประเทศที่การเมืองมีความไม่มั่นคงสูง สภาพการแข่งขันในตลาดรุนแรง ตลอดจนกลไกเชิงสถาบันในการตรวจสอบและถ่วงดุล รวมทั้งสื่อไม่มีเสรีภาพหรือประสิทธิภาพในการตรวจสอบที่เพียงพอ ซึ่งทำให้การแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจโดยการเข้าสู่การเมืองโดยตรงเป็นวิธีที่มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าวิธีอื่นๆ

ในกรณีของประเทศไทย Bunkanwanicha and Wiwattanakantang (2006) ซึ่งศึกษาในช่วงปี 2544-2546 พบว่า ในบรรดาตระกูลนักธุรกิจขนาดใหญ่ หรือ “เจ้าสัว” (tycoon) ที่มีทรัพย์สินรวมมากที่สุด 10 อันดับแรก มี 13 ตระกูลที่มีสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนพฤศจิกายนปี 2543 โดยในจำนวนนี้มีถึง 10 ตระกูลที่ทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งทำให้ตระกูลที่มีสมาชิกลงสมัคร

รับเลือกตั้งมีรายได้จากสัมปทานสูงถึงร้อยละ 22.9 ซึ่งมากกว่าตระกูลที่สมาชิกไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่มีรายได้จากสัมปทานเพียงร้อยละ 2.5 (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบตระกูลเจ้าสัวซึ่งมีสมาชิกลงและไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤศจิกายน 2543

	ตระกูลที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง	ตระกูลที่ไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง
จำนวนตระกูล	13	87
มูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมดโดยเฉลี่ย (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	4,418.46	486.46
สัดส่วนรายได้จากธุรกิจสัมปทานเฉลี่ย (ร้อยละ)	22.9	2.5
กำไรของบริษัทต่อทรัพย์สินโดยเฉลี่ย (ร้อยละ)	2.4	2.8
สัดส่วนหนี้สินต่อทรัพย์สินโดยเฉลี่ย (ร้อยละ)	39.5	49.6

ที่มา: Bunkanwanicha and Wiwattanakantang (2006).

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ตระกูลชินวัตรและตระกูลโพธารามิก มีรายได้หลักจากการทำธุรกิจสัมปทานมากถึงร้อยละ 94 และ 80.5 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2) จากการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติ โดยใช้ข้อมูลของปี 2544 นักวิจัยทั้งสองพบว่า นักธุรกิจจากตระกูลเจ้าสัวที่มีรายได้หลักจากธุรกิจสัมปทานมีความน่าจะเป็นที่จะเข้าสู่การเมืองมากกว่าเจ้าสัวอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยต่อแรงจูงใจในการเข้าสู่วงการเมืองของนักธุรกิจสัมปทานเหล่านั้น

เป็นธรรมดาที่ธุรกิจย่อมต้องการแสวงหาผลกำไรสูงสุดและพยายามเรียกร้องให้นโยบายและมาตรการของรัฐเอื้อประโยชน์แก่ตนมากที่สุด แต่เป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลอย่างยิ่ง หากผู้กุมอำนาจรัฐกำหนดนโยบายหรือดำเนินมาตรการโดยเห็นประโยชน์ของพวกพ้องมากกว่าประโยชน์สาธารณะ คำถามที่สำคัญก็คือ การเข้าสู่อำนาจรัฐโดยตรงของนักธุรกิจสัมปทานจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในวงการธุรกิจและปัญหาธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร? และสมควรต้องกำหนดข้อห้ามบางประการเช่น การห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคงสัมปทานที่มีอยู่เดิมหรือเข้ารับสัมปทานใหม่จากหน่วยงานรัฐตามที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เสนอหรือไม่? หรือเรื่องนี้ไม่ปัญหาที่น่าเป็นห่วง ดังเช่นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) บางคนได้กล่าวอ้าง และสามารถโน้มน้าวให้สภาาร่างรัฐธรรมนูญตัดข้อห้ามดังกล่าวทิ้ง ดังคำอภิปรายที่ยกมาในช่วงต้นของบทความนี้¹

การบริหารประเทศของรัฐบาลทักษิณ ซึ่งประกอบไปด้วยนักธุรกิจสัมปทานจำนวนมากเป็นเวลากว่า 5 ปีได้สร้างหลักฐานเชิงประจักษ์อย่างมากมายในประเด็นที่มีการถกเถียงดังกล่าว บทความนี้จะชี้ให้เห็นว่า การผนวกกันระหว่างอำนาจรัฐและธุรกิจสัมปทานในประเทศไทยได้ก่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลแก่กลุ่มธุรกิจสัมปทานดังกล่าว และทำให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาลทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศทั้งนโยบายในประเทศและนโยบายกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยอ้างอิงผลการวิจัยของนักวิชาการหลายคนในต่างประเทศและการศึกษาโดยผู้เขียนเอง

¹ ผู้เขียน พบว่า สสร. บางคนก็อภิปรายคัดค้านการกำหนดข้อห้ามดังกล่าว เคยเกี่ยวข้องกับธุรกิจสัมปทานโทรคมนาคม และเป็นกรรมการในบริษัทที่ครอบครองชินวัตรเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

ตารางที่ 2 สัดส่วนรายได้ในปี 2543 จากการทำธุรกิจสัมปทานของกลุ่มทุนที่มีสมาชิกในตระกูลลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปในปี 2543

ตระกูล	จำนวนบริษัททั้งหมดที่สมาชิกในตระกูลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่	รายได้รวม (ล้านบาท/สหรัฐฯ)	รายได้จากธุรกิจสัมปทาน		รายได้จากธุรกิจอื่นๆ		บริษัทที่ทำธุรกิจสัมปทาน	รายละเอียดสัมปทานของบริษัท	อายุสัมปทาน
			มูลค่า (ล้านบาท/สหรัฐฯ)	สัดส่วน (ร้อยละ)	มูลค่า (ล้านบาท/สหรัฐฯ)	สัดส่วน (ร้อยละ)			
ชินวัตร	24	1,078.71	1,013.97	94.0	64.74	6.0	บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส	การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 900 MHz และระบบดิจิตอลจีเอสเอ็ม	2533-2558
							บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส	การให้บริการระบบโทรศัพท์ติดตามตัว	2533-2548
							บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส	การให้บริการการสื่อสารข้อมูลดาต้าเน็ต	2540-2565
							บมจ. ชินแซทเทลไลท์	การบริหารโครงการดาวเทียม	2534-2564
							บมจ. ชินแซทเทลไลท์	การให้บริการอินเทอร์เน็ต	2537-2550
							บมจ. ชินแซทเทลไลท์	การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศกัมพูชา	2536-2571
							บมจ. ไอทีวี	การบริหารสถานีโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ	2538-2568
							บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น	การให้บริการจัดพิมพ์และเผยแพร่สมุดโทรศัพท์	2534-2549
							บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น	การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 1800 MHz	2541-2556
กาญจนพาณิชย์	10	287.13	42.97	15.0	244.16	85.0	บมจ. ธนาถ	การให้บริการระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าบีทีเอส	2542-2572

ตระกูล	จำนวนบริษัททั้งหมดที่สมาชิกในตระกูลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่	รายได้รวม (ล้านบาท/เหรียญสหรัฐ)	รายได้จากธุรกิจสัมปทาน		รายได้จากธุรกิจอื่นๆ		บริษัทที่ทำธุรกิจสัมปทาน	รายละเอียดสัมปทานของบริษัท	อายุสัมปทาน
			มูลค่า (ล้านบาท/เหรียญสหรัฐ)	สัดส่วน (ร้อยละ)	มูลค่า (ล้านบาท/เหรียญสหรัฐ)	สัดส่วน (ร้อยละ)			
เจียรวนนท์	69	3,047.32	532.70	17.5	2,514.62	82.5	บมจ. เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น	การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตกรุงเทพมหานครจำนวน 2.6 ล้านเลขหมาย	2534-2559
							บมจ. ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น	การให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก	2532-2557
							บมจ. ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น	การให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับแบบเคเบิล (CATV) ผ่านโครงข่ายผสมระหว่างเคเบิลใยแก้วนำแสงและเคเบิล coaxial	2537-2562
ตรีวิศวะเวทีย์	25	277.89	128.34	46.2	149.56	53.8	บมจ. ทางด่วนกรุงเทพ	การบริหารโครงการระบบทางด่วนชั้นที่ 2	2533-2563
ทีปสุวรรณ	16	394.91	52.30	13.2	342.61	86.8	บมจ. ลานนา ลิกไนต์*	การทำเหมืองถ่านหิน	ไม่มีข้อมูล
							บมจ. ลานนา ลิกไนต์*	การผลิตกระแสไฟฟ้า	ไม่มีข้อมูล
เบญจรงค์กุล	28	712.14	695.54	97.7	16.60	2.3	บมจ. โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น	การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 800 MHz และ 1800 MHz	2534-2561
							บมจ. ยูไนเต็ด คอมมูนิเคชั่นอินดัสตรี	การให้บริการระบบวิทยุรับ-ส่ง (trunked mobile system)	2536-2551
							บมจ. ยูไนเต็ด คอมมูนิเคชั่นอินดัสตรี	การให้บริการการสื่อสารข้อมูลดาต้าเน็ต	2537-2557
							บมจ. ยูไนเต็ด คอมมูนิเคชั่นอินดัสตรี	การให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกแบบเคเบิล (CATV)	2539-2564

ตระกูล	จำนวนบริษัททั้งหมดที่สมาชิกในตระกูลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่	รายได้รวม (ล้านบาทสหรัฐฯ)	รายได้จากธุรกิจสัมปทาน		รายได้จากธุรกิจอื่นๆ		บริษัทที่ทำธุรกิจสัมปทาน	รายละเอียดสัมปทานของบริษัท	อายุสัมปทาน
			มูลค่า (ล้านบาทสหรัฐฯ)	สัดส่วน (ร้อยละ)	มูลค่า (ล้านบาทสหรัฐฯ)	สัดส่วน (ร้อยละ)			
							บมจ. ยูไนเต็ดคอมมูนิเคชั่นอินดัสตรี	การให้บริการการเชื่อมโยงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (broadband)	2541-2566
โพธราวมิก	20	284.14	228.69	80.5	55.45	19.5	บมจ. ทีทีแอนด์ที	การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในต่างจังหวัดจำนวน 1.5 ล้านเลขหมาย	2535-2561
								การวางเครือข่ายระบบดาวเทียมแบบ TDMA และ ISBN	2533-2548
								การวางระบบสายเคเบิลใยแก้วนำแสงใต้น้ำ	2534-2555
								การให้บริการการส่งข้อมูลผ่านดาวเทียม	2541-2563
								การให้บริการการเชื่อมโยงอินเทอร์เน็ต	ไม่มีข้อมูล
มาลีนนท์	27	150.08	110.58	73.7	39.50	26.3	บมจ. บีอีซี เวิลด์	การบริหารสถานีโทรทัศน์	2531-2563
ว่องกุศลกิจ	48	292.74	75.44	25.8	217.30	74.2	บมจ. บ้านปู	การทำเหมืองถ่านหิน	ตั้งแต่ 2517
							บมจ. บ้านปู	การทำเหมืองถ่านหินในประเทศอินโดนีเซีย	2537-2567
							บมจ. บ้านปู	การบริหารท่าเรือ	2539-2564
							บมจ. บ้านปู	การผลิตกระแสไฟฟ้า	2543-2563

ตระกูล	จำนวนบริษัททั้งหมดที่สมาชิกในตระกูลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่	รายได้รวม (ล้านบาทสหรัฐฯ)	รายได้จากธุรกิจสัมปทาน		รายได้จากธุรกิจอื่นๆ		บริษัทที่ทำธุรกิจสัมปทาน	รายละเอียดสัมปทานของบริษัท	อายุสัมปทาน
			มูลค่า (ล้านบาทสหรัฐฯ)	สัดส่วน (ร้อยละ)	มูลค่า (ล้านบาทสหรัฐฯ)	สัดส่วน (ร้อยละ)			
							บมจ. บ้านปู	การผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศเวียดนาม	2542-2572
วิลเลียมสัน	29	130.21	60.47	46.4	69.74	53.6	บมจ. สามารถเทลคอม	การวางเครือข่ายการสื่อสารผ่านดาวเทียม	2538-2560
							บมจ. สามารถเทลคอม	การให้บริการโทรศัพท์ผ่านดาวเทียมในพื้นที่ทุรกันดาร	2539-2549
							บมจ. สามารถคอร์ปอเรชั่น	การให้บริการระบบโทรศัพท์ติดตามตัว	ไม่มีข้อมูล
							บมจ. สามารถคอร์ปอเรชั่น	การให้บริการการเชื่อมโยงอินเทอร์เน็ต	2539-2549
							บมจ. สามารถคอร์ปอเรชั่น	การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ NMT 900 MHz ในประเทศกัมพูชา	2535-2570

หมายเหตุ: * ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บมจ. ลานนารีซอร์สเซส

ที่มา: Bunkanwanicha และ Wiwattanakantang (2006)

2. ผลตอบแทนทางการเข้าสู่การเมืองของนักธุรกิจในประเทศไทย

มีงานวิจัยจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่า บริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมักจะมีข้อได้เปรียบบริษัทอื่น ๆ ที่เป็นคู่แข่ง เช่น Fan et al. (2006), Johnson and Mitton (2003), Khwaja and Mian (2005) Chiu and Joh (2004) และ Charumilind et al. (2006) พบว่า บริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองในประเทศจีน มาเลเซีย ปากีสถาน เกาหลีใต้ และไทย สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ดีกว่าบริษัทอื่น ๆ ที่ไม่มีสายสัมพันธ์ทางการเมือง ในขณะที่ Faccio (2006) พบว่า บริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมักจะได้รับ的帮助เหลือทางการเงินจากภาครัฐเมื่อประสบปัญหาทางการเงิน Faccio (2006) ยังพบด้วยว่า ราคาหุ้นของบริษัทที่ศึกษาจะเพิ่มสูงขึ้นเมื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่เข้าสู่การเมือง และในทางกลับกัน ราคาหุ้นของบริษัทจะลดลงเมื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่สูญเสียอำนาจทางการเมือง (Fisman, 2001)

ในกรณีของประเทศไทย สมเกียรติ (2547) ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบผลตอบแทนในตลาดหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนที่มีและไม่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองในสมัยรัฐบาลทักษิณ การศึกษาดังกล่าววิเคราะห์การเพิ่มขึ้นของราคาหุ้น (capital gain) ของบริษัทจดทะเบียนที่มีและไม่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองเปรียบเทียบกัน ในปี 2545 และ 2546 โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติตามแบบของ Johnson and Mitton (2003) การศึกษาไม่พบว่า การมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมีผลต่ออัตราผลตอบแทนของบริษัทจดทะเบียนในปี 2545 อย่างไรก็ตาม เมื่อทดสอบกับข้อมูลของปี 2546 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวอย่างชัดเจนและตลาดหลักทรัพย์มีปริมาณการซื้อขายมาก ปรากฏว่า บริษัทจดทะเบียนที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมือง มีอัตราผลตอบแทนสูงกว่าบริษัทอื่น ถึงร้อยละ 141 จุด (percentage point) อย่างไรก็ตาม อาณิสส์จากการมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองจำกัดอยู่เฉพาะบริษัทที่เกี่ยวข้องกับตระกูลของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่าบริษัทที่เกี่ยวข้องกับตระกูลของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา มีผลตอบแทนสูงกว่าค่าเฉลี่ยแต่อย่างใด ซึ่งชี้ว่า ผลประโยชน์จากการมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองน่าจะกระจุกตัวอยู่ในวงที่แคบมาก

นอกจากนี้ Imai (2006) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราผลกำไรของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ไทยกับการมีสายสัมพันธ์ทางการเมือง โดยใช้ข้อมูลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด รวมทั้งบริษัทในกลุ่มฟื้นฟูกิจการในปี 2544-2548 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ครอบคลุมช่วงเวลาของสมเกียรติ (2547) พบว่า บริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับรัฐมนตรีของรัฐบาลทักษิณมีผลกำไรสูงกว่าระดับเฉลี่ยร้อยละ 18.56 จุด (percentage point) แต่บริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีผลกำไรสูงกว่าระดับเฉลี่ยอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด

งานวิจัยที่ได้ศึกษาถึงผลตอบแทนของบริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองในประเทศไทยอย่างเป็นระบบมากที่สุดคือ งานของประมวล บุญกาญจน์วนิชา และยุพนา วิวัฒนาภันตัง (Bunkanwanicha and Wiwattanakantang, 2006) ซึ่งวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจของตระกูลเจ้าสัวที่มีสมาชิกในตระกูลเป็นรัฐมนตรีอยู่ในรัฐบาลทักษิณ ซึ่งจะเรียกในที่นี้ว่า “เจ้าสัวธนาภิการเมือง” (tycoon-cum-leader) เปรียบเทียบกับตระกูลธุรกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเรียกในที่นี้ว่า “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” การศึกษาดังกล่าวพบข้อเท็จจริงที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ (ดูตารางที่ 3)

- ผลกระทบต่อส่วนแบ่งตลาด: ในช่วงแรกของรัฐบาลทักษิณ ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณยังมีปัญหาคดี “ซุกหุ้น” บริษัทในกลุ่ม “ธนาภิการเมือง” ไม่ได้มีส่วนแบ่งตลาดแตกต่างจากบริษัทของ “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2545-2546 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลทักษิณมีความมั่นคงมากขึ้น บริษัทในกลุ่ม “ธนาภิการเมือง” สามารถเพิ่มส่วนแบ่งตลาดได้สูงกว่าบริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” ถึงร้อยละ 11.7 จุด (percentage point) เมื่อตัดผลกระทบจากปัจจัยอื่นๆ ออกไปแล้ว

**ตารางที่ 3 เปรียบเทียบผลประกอบการของ
บริษัท “เจ้าสัวธนกิจการเมือง” กับ บริษัท “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” ในสมัยรัฐบาลทักษิณ**

ตัวแปร	(1) บ. เจ้าสัวธนกิจ การเมือง	(2) บ. เจ้าสัวนอก รัฐบาล	ความแตกต่าง (1)-(2)	ความแตกต่าง เมื่อตัดผลจาก ปัจจัยอื่น*
ผลตอบแทนของหุ้นบริษัท (ร้อยละ)				
24 เดือน (ม.ค. 2544-ธ.ค. 2546)	107.1	49.8	57.3	57.3
36 เดือน (ม.ค. 2544-ธ.ค. 2547)	368.1	149.8	218.3	208.1
มูลค่าตลาดต่อมูลค่าทางบัญชี				
ระหว่างปี 2543-2544	0.918	0.820	0.098	1.55
ระหว่างปี 2545-2546	3.141	1.469	1.672	
การเปลี่ยนแปลง	2.223	0.649	1.574	
ส่วนแบ่งตลาด ร้อยละ				
ระหว่างปี 2543-2544	26.1	30.4	-4.3	11.7
ระหว่างปี 2545-2546	38.3	29.8	8.5	
การเปลี่ยนแปลง	12.2	-0.6	12.8	

หมายเหตุ: *ตัดผลจากปัจจัยอื่น ๆ ด้วยการวิเคราะห์ถดถอย (regression analysis)

ที่มา: สรุปจากตารางต่างๆ ใน Bunkanwanicha and Wiwattanakantang (2006) โดยผู้เขียน

- ผลตอบแทนจากการถือหุ้น: หุ้นของบริษัทในกลุ่ม “ธนกิจการเมือง” มีผลตอบแทนเฉลี่ย 24 เดือน (มกราคม 2544-ธันวาคม 2546) และ 36 เดือน (มกราคม 2544-ธันวาคม 2547) สูงกว่าบริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” ถึงร้อยละ 57.3 และร้อยละ 208.1 จุด (percentage point) ตามลำดับ
- สัดส่วนมูลค่าตลาดต่อมูลค่าทางบัญชี (market-to-book ratio): ในระหว่างปี 2543-2544 ถึงปี 2545-2546 บริษัทในกลุ่ม “ธนกิจการเมือง” สามารถเพิ่มสัดส่วนมูลค่าตลาดต่อมูลค่าทางบัญชีได้สูงกว่าบริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” 1.57 จุด กล่าวคือ บริษัทในกลุ่ม “ธนกิจการเมือง” สามารถเพิ่มสัดส่วนมูลค่าตลาดต่อมูลค่าทางบัญชีจาก 0.918 เป็น 3.141 ในระยะเวลาที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่ บริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” สามารถเพิ่มสัดส่วนดังกล่าวจาก 0.820 เป็น 1.469 เท่านั้น

นอกจากนี้ งานวิจัยดังกล่าวยังพบว่า ราคาหุ้นของบริษัทในกลุ่ม “ธนกิจการเมือง” ยังเพิ่มขึ้นอย่าง “ผิดปกติ” ซึ่งสามารถวัดได้จาก “ผลตอบแทนสะสมที่ผิดปกติ” (cumulative abnormal returns: CARs) ในช่วง 3 วัน (นับจากก่อนประกาศนโยบาย 1 วันไปถึงหลังประกาศนโยบาย 1 วัน) เมื่อมีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่เข้าข่ายว่าเอื้อประโยชน์แก่บริษัทในกลุ่มดังกล่าว เช่น

- การออกพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งจำกัดสัดส่วนของหุ้นส่วนต่างชาติของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทที่สาม การศึกษาพบว่า บริษัทในกลุ่ม “ธนกิจการเมือง” ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากกฎหมายดังกล่าวมีราคาหุ้นปรับตัวสูงขึ้นกว่าปกติร้อยละ 3.04

- การที่รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546 ที่จะออกพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีผลในการกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าแข่งขันในตลาด การศึกษาพบว่า บริษัทในกลุ่ม “ชนกิจการเมือง” ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากกฎหมายดังกล่าวมีราคาหุ้นปรับตัวสูงขึ้นกว่าปกติร้อยละ 4.65
- ข่าวการปรับลดค่าสัมปทานของบริษัทไอทีวี (ITV) โดยคำตัดสินของคณะอนุญาโตตุลาการ เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2546 มีผลทำให้ราคาหุ้นของบริษัทดังกล่าวปรับตัวสูงขึ้นกว่าปกติร้อยละ 7.19
- ข่าวการอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทชิน แซทเทลไลท์ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546 โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีผลทำราคาหุ้นของบริษัทดังกล่าวปรับตัวสูงขึ้นกว่าปกติร้อยละ 12.82

3. กรณีศึกษาทุนสัมปทานโทรคมนาคมในรัฐบาลทักษิณกับธรรมาภิบาลภาครัฐ

เหตุใดธุรกิจโทรคมนาคมของ “เจ้าส่วนกิจการเมือง” จึงมีผลประกอบการดีกว่าธุรกิจของ “เจ้าส่วนนอกรัฐบาล” อย่างเด่นชัด? หัวข้อนี้จะกล่าวถึงวิธีการที่ผู้มีอำนาจรัฐ สามารถเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจสัมปทานที่เกี่ยวข้องกับตน โดยใช้กรณีศึกษาจากกลุ่มทุนสัมปทานโทรคมนาคมในรัฐบาลทักษิณ

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตั้งพรรคไทยรักไทยและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างเต็มรูปแบบในช่วงที่ตลาดโทรคมนาคมของประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ทั้งจากกระแสการปฏิรูประบบกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งทำให้เกิดการออกกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 การออกกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งอาจนำไปสู่การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการโทรคมนาคมสองแห่งคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้ ล้วนผูกโยงกับการแก้ไขสัญญาสัมปทาน หรือที่เรียกกันว่า “การแปรสัญญาสัมปทาน” ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หลายแสนล้านบาท การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในตลาดดังกล่าวอย่างรุนแรงน่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญซึ่งผลักดันให้นักธุรกิจสัมปทานโทรคมนาคมอย่าง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และนายทุนของพรรคไทยรักไทยอีกหลายคนเข้าสู่การเมือง เพราะการโน้มน้าวและผลักดันนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมผ่านตัวแทนน่าจะเป็นแนวทางที่มีต้นทุนสูงและไม่มีประสิทธิผลอย่างเพียงพออีกต่อไป

โดยทั่วไป อำนาจรัฐสามารถกำหนดมาตรการและนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจสัมปทานใน 4 ลักษณะตามความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มคือ

1. เอื้อให้ธุรกิจสามารถเอาเปรียบผู้บริโภค เช่น การใช้อำนาจผูกขาดในตลาด หรือ ร่วมกับธุรกิจรายอื่นในการกำหนดราคาที่สูงเกินไป และการปิดกั้นการเปิดเสรี เป็นต้น
2. เอื้อให้ธุรกิจได้เปรียบคู่แข่งในการแข่งขัน เช่น การกีดกันการแข่งขันในลักษณะต่างๆ
3. เอื้อให้ธุรกิจได้เปรียบหน่วยงานรัฐในการเจรจาต่อรองในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาสัมปทาน
4. เอื้อให้ธุรกิจสามารถเอาเปรียบผู้เสียภาษีในลักษณะต่างๆ เช่น การได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้ การได้รับการอุดหนุนจากรัฐในลักษณะอื่นๆ หรือการได้รับอภิสิทธิ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

กรณีศึกษาต่อไปนี้เกี่ยวข้องกับบริษัทต่างๆ ในเครือของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น ซึ่งเคยถือหุ้นใหญ่โดยครอบครัวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และเป็นกลุ่มทุนสัมปทานโทรคมนาคมที่มีขนาดใหญ่ที่สุด กรณีศึกษาเหล่านี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการใช้มาตรการและนโยบายของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจโทรคมนาคมใน 4 ลักษณะดังกล่าวผสมผสานกัน

3.1 กรณีการออก พ.ร.ก. ภาษีสรรพสามิตบริการโทรคมนาคม

สัญญาสัมปทานโทรคมนาคมคือสัญญาที่รัฐให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนเข้ามาประกอบธุรกิจโทรคมนาคมต่างๆ เช่น โทรศัพท์พื้นฐาน หรือโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยมีเงื่อนไขว่า เอกชนผู้รับสัมปทานต้องโอนทรัพย์สินต่างๆ ให้รัฐ พร้อมทั้งจ่าย “ค่าสัมปทาน” เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิพิเศษต่างๆ ที่ได้รับจากรัฐ เช่น สิทธิในการใช้คลื่นความถี่ เลขหมายโทรคมนาคม ที่ดินและอาคารสถานที่ต่างๆ ของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตลอดจนได้สิทธิในการประกอบการก่อนผู้อื่น นอกจากนี้ ผู้รับสัมปทานหลายรายยังได้สิทธิผูกขาดในการให้บริการแต่เพียงผู้เดียวในระยะเวลาหนึ่งด้วย

ที่ผ่านมา กลุ่มทุนโทรคมนาคมในประเทศไทย พยายามผลักดันให้มีการแก้ไขสัญญาในทิศทางที่ตนจะได้ประโยชน์มหาศาลมาโดยตลอด โดยเฉพาะการเรียกร้องที่จะไม่จ่ายค่าสัมปทานต่อไป เช่น เมื่อปี 2545 ซึ่งเป็นปีที่สองในสมัยรัฐบาลทักษิณ ก็มีข้อเสนอให้ผู้รับสัมปทานโทรคมนาคมทุกรายหยุดจ่ายค่าสัมปทานตั้งแต่วันที่ 2549 เป็นต้นไป ทั้งๆ ที่สัญญาส่วนใหญ่ยังมีอายุต่อไปเกินกว่า 10 ปี แต่ข้อเสนอนี้ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม เนื่องจากเห็นได้ชัดเจนว่า กลุ่มทุนสัมปทานโทรคมนาคมจะได้รับผลประโยชน์มหาศาลเป็นมูลค่าเกินกว่า 1 แสนล้านบาท

เมื่อกลุ่มทุนโทรคมนาคมไม่สามารถปฏิเสธการจ่ายค่าสัมปทานได้ แนวทางใหม่ในการแปรสัญญาสัมปทานจึงถูกเสนอขึ้นภายใต้ตรรกะที่ว่า หากตนต้องจ่ายค่าสัมปทานต่อไป ก็ต้องหาทางทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่มีภาระทางการเงินสูงตามไปด้วย เพื่อสกัดกั้นไม่ให้คู่แข่งเหล่านี้เติบโตขึ้นมาแข่งขันกับตนได้ วิธีหนึ่งในการบรรลุดังกล่าวก็คือ การนำเอา “ภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม” มาใช้ เพราะสามารถอ้างได้ว่า รัฐต้องจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการทุกรายในอัตราเดียวกัน ไม่ว่าจะผู้ประกอบการรายใหม่จะเคยได้สิทธิพิเศษเหมือนรายเดิมหรือไม่ก็ตาม

แนวทางนี้ถูกผลักดันจนสำเร็จในช่วงต้นปี 2546 ในสมัยรัฐบาลทักษิณ โดยการออกพระราชกำหนด 2 ฉบับ² ทั้งนี้ รัฐบาลให้เหตุผลในการออกพระราชกำหนดว่า “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” พระราชกำหนดดังกล่าวมีผลทำให้กิจการโทรคมนาคมมีอัตราภาษีสรรพสามิตตามมูลค่าสูงสุดร้อยละ 50 ต่อมา รัฐบาลทักษิณได้กำหนดอัตราภาษีภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และโทรศัพท์พื้นฐานที่อัตราร้อยละ 10 และร้อยละ 2 ตามลำดับ และหลังจากนั้นไม่นาน คณะรัฐมนตรีก็มีมติเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 อนุญาตให้นำเอาภาษีสรรพสามิตของผู้รับสัมปทานบริการโทรคมนาคมไปหักออกจากค่าสัมปทาน (ดูกรอบที่ 1)

² พระราชกำหนดทั้งสองฉบับคือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546

กรอบที่ 1

มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการโทรคมนาคม เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเสนอแนวทางการดำเนินการเพื่อหักค่าภาษีสรรพสามิตออกจากส่วนแบ่งรายได้ที่คู่สัญญาจะต้องนำส่งให้คู่สัญญาภาครัฐ คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย และบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) สรุปดังนี้ (๑) กิจการโทรศัพท์พื้นฐาน คู่สัญญาภาคเอกชนจะต้องชำระค่าภาษี โดยสรุปยอดเงินที่ต้องชำระให้คู่สัญญาภาครัฐทราบทุกสิ้นเดือน ทั้งนี้ให้คำนวณจากรายรับการให้บริการโทรศัพท์ภายในประเทศ และรายรับจากการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศเฉพาะส่วนที่เป็นรายรับภายในประเทศ (๒) กิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ คู่สัญญาภาคเอกชนจะต้องชำระค่าภาษี โดยคำนวณค่าภาษีจากรายรับการให้บริการกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ และจะต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้แก่คู่สัญญาภาครัฐตามจำนวนและกำหนดเวลาตามสัญญาทุกไตรมาส และเมื่อสิ้นปีดำเนินการต้องชำระผลประโยชน์ตอบแทนจนเต็มจำนวนตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญา ทั้งนี้ คู่สัญญาภาคเอกชนมีสิทธินำเงินค่าภาษีที่ได้ชำระแล้วตั้งกล่าวตลอดทั้งปีมาหักออกจากจำนวนเงินผลประโยชน์ตอบแทนที่คู่สัญญาภาคเอกชนต้องจ่าย

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีลักษณะเลือกปฏิบัติในการจัดเก็บภาษี และขัดแย้งโดยสิ้นเชิงกับเหตุผลในการออกพระราชกำหนด ซึ่งอ้างกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในด้านความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะในกรณีของบริการโทรคมนาคม รายได้ที่รัฐจะจัดเก็บได้ในช่วงนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นเลย เพียงแต่ถูกแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นภาษีสรรพสามิตซึ่งจัดเก็บโดยกระทรวงการคลัง และส่วนที่เป็นค่าสัมปทานซึ่งจัดเก็บโดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นคู่สัญญา

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง รัฐสูญเสียรายได้มหาศาลจากการยกเว้นภาษีให้แก่ผู้รับสัมปทาน ทั้งนี้ จากข้อมูลของกรมสรรพสามิต ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2546 จนถึงเดือนสิงหาคม 2549 ค่าสัมปทานที่ถูกหักออกเป็นภาษีสรรพสามิตมีมูลค่าถึง 47,134.39 ล้านบาท ซึ่งหมายความว่า หากไม่มีการเลือกปฏิบัติทางภาษี รัฐน่าจะสามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้เพิ่มเติมในระดับที่ใกล้เคียงกับมูลค่าดังกล่าว³

ประการที่สอง ค่าสัมปทานซึ่งเป็นค่าตอบแทนสิทธิพิเศษที่รัฐให้แก่ผู้รับสัมปทาน ถูกเปลี่ยนความหมายให้กลายเป็นภาษีซึ่งรัฐต้องจัดเก็บจากผู้ประกอบการทุกราย ไม่ว่าจะผู้ประกอบการนั้นจะเคยได้ประโยชน์จากระบบสัมปทานหรือไม่ การเปลี่ยนความหมายของค่าสัมปทานนี้มีผลในการกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ให้เข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้น ทั้งนี้ แม้ไม่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ผู้ประกอบการรายใหม่ก็ยากที่จะแข่งขันกับผู้รับสัมปทานอยู่แล้ว เพราะมีต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่าเนื่องจากมีฐานลูกค้าเล็กกว่า และมีรายได้ต่อผู้ใช้บริการต่ำกว่าเนื่องจาก ลูกค้าที่เหลืออยู่ในตลาดมักเป็นลูกค้ากลุ่มที่มีรายได้ต่ำ

³ ส่วนหนึ่งของภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บได้ในช่วงหลังมาจาก บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น และ บริษัท กสท โทรคมนาคม ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจาก กทช. อย่างไรก็ตาม ภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากรัฐวิสาหกิจทั้งสองมีมูลค่าน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากกิจการโทรคมนาคมทั้งหมด

โดยสรุป ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการโทรคมนาคมในลักษณะดังกล่าวก็คือ ผู้รับสัมปทานในปัจจุบัน โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ในเครือชิน คอร์ปอเรชั่น เพราะไม่ต้องกังวลกับการแข่งขันในอนาคต ส่วนผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือ ประชาชนผู้ใช้บริการโทรคมนาคม ซึ่งเสียประโยชน์จากการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมที่จะลดลงในอนาคต

3.2 กรณีการแก้ไขสัญญาสัมปทานของบริษัทแอดวานซ์ อินโฟ เซอร์วิส

สัญญาสัมปทานที่บริษัทแอดวานซ์ อินโฟ เซอร์วิส (เอไอเอส) ได้รับจาก ทศท. ในวันที่ 27 มีนาคม 2533 เพื่อให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นสัญญาที่มีความสำคัญมากที่สุดต่อเครือชิน คอร์ปอเรชั่น เพราะรายได้จากการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นรายได้ส่วนใหญ่ของเครือ

เมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งที่ได้รับสัมปทานจาก กสท. แล้ว สัญญาสัมปทานของเอไอเอส มีเงื่อนไขโดยรวมที่ดีกว่า โดยเฉพาะการได้รับคลื่นความถี่ย่าน 900 MHz ซึ่งเป็นย่านความถี่ต่ำและมีต้นทุนในการลงทุนเพื่อให้บริการน้อยกว่าย่านความถี่สูง นอกจากนี้ ทศท. ซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมรายใหญ่และเป็นผู้ให้สัมปทานแก่เอไอเอสยังเลือกปฏิบัติในการจัดเก็บค่าเชื่อมโยงโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการเอกชนแต่ละราย โดยเอไอเอสได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าเชื่อมโยงโครงข่าย ในขณะที่ผู้ประกอบการรายอื่นต้องจ่ายค่าเชื่อมโยงโครงข่ายในระดับที่สูง ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนของผู้ประกอบการรายอื่นสูงกว่าเอไอเอส⁴

สัญญาสัมปทานของเอไอเอสได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ทั้งก่อนและหลังจากที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตัวอย่างการแก้ไขสัญญาครั้งสำคัญได้แก่

- การแก้ไขสัญญาครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2539: บริษัทได้สิทธิในการขยายอายุของสัมปทานจาก 20 ปีเป็น 25 ปี เพื่อแลกกับการเลิกสิทธิผูกขาดในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่เพียงรายเดียวที่บริษัทมีอยู่กับ ทศท.
- การแก้ไขสัญญาครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2544: บริษัทได้รับการลดหย่อนการจ่ายค่าสัมปทานจากบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบฟรีเพด (บัตรเติมเงิน) จากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 20 ของรายได้ โดยอ้างว่า เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2544 บริษัทคู่แข่งคือ แทค ได้รับการลดหย่อนค่าเชื่อมโยงโครงข่ายของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบฟรีเพดจาก 200 บาทต่อเลขหมายต่อเดือนเป็นร้อยละ 18 ของรายได้
- การแก้ไขสัญญาครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2545: ในกรณีที่บริษัทเข้าไปใช้เครือข่ายร่วม (roaming) ของผู้ประกอบการรายอื่น บริษัทได้สิทธิในการหักค่าใช้จ่ายเครือข่ายร่วมที่จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการรายนั้น ก่อนจ่ายค่าสัมปทานให้แก่ ทศท.

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาสัมปทานดังกล่าวข้างต้น เป็นประโยชน์อย่างมากต่อเอไอเอส ในขณะที่ ทศท. ซึ่งเป็นคู่สัญญา ตลอดจนประชาชนไม่ได้ประโยชน์ในสัดส่วนที่ทัดเทียมกันแต่อย่างใด นอกจากนี้ ข้ออ้างที่ใช้ในการแก้ไขสัญญาแต่ละครั้งยังไม่สมเหตุผลผลหลายประการ กล่าวคือ

⁴ อย่างไรก็ตาม คู่แข่งรายสำคัญของเอไอเอสคือ บริษัทโทเทิล แอกเซส คอมมิวนิเคชั่น (แทค) ก็ได้รับคลื่นความถี่ในปริมาณที่มาก ผิดปรกติถึง 75 MHz ซึ่งทำให้บริษัทมีรายได้จากการนำคลื่นความถี่ไปขายต่อให้รายอื่นหลายพันล้านบาท

- แม้บริษัทจะมีสิทธิผูกขาดในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แต่เพียงรายเดียวตามสัญญาที่มีอยู่กับ ทศท. ตั้งแต่ปี 2533 ในทางปฏิบัติ สิทธิผูกขาดในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แต่เพียงรายเดียวของบริษัทหมดไปแล้วตั้งแต่ปี 2534 เมื่อ กสท. ให้สัมปทานบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แก่แทค
- การเชื่อมโยงโครงข่ายไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบสัญญาสัมปทาน ดังจะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศที่มีระบบสัญญาสัมปทาน ก็ยังมีการเชื่อมโยงโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการ นอกจากนี้ หลักปฏิบัติที่ดีในระดับสากลในการคิดอัตราค่าเชื่อมโยงโครงข่ายก็คือ เจ้าของโครงข่ายต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการรายอื่นที่ขอเชื่อมโยงโครงข่าย การที่ ทศท. ปรับลดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบฟรีเฟดให้แก่แทค จึงไม่ควรเป็นข้ออ้างให้บริษัทขอปรับลดการจ่ายค่าสัมปทานแก่ ทศท. และแม้ว่าแทคได้รับการปรับลดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายจาก ทศท. เหลือร้อยละ 18 ของรายได้ อัตราดังกล่าวก็ยังสูงกว่าอัตราร้อยละ 0 ที่บริษัทได้รับจาก ทศท. มากซึ่งถือว่ามีทางเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน
- การอนุญาตให้บริษัทหักค่าใช้จ่ายรวมที่จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่น ก่อนจ่ายค่าสัมปทานให้แก่ ทศท. เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการจ่ายค่าสัมปทานให้แก่ ทศท. ซึ่งในสัญญาเดิม จะคิดจากรายได้จากการให้บริการโดยไม่มีการหักค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจมีผลทำให้บริษัทตัดสินใจลงทุนสร้างเครือข่ายเองน้อยลง ซึ่งทำให้ทรัพย์สินที่ ทศท. จะได้รับจากสัมปทานลดลงตามไปด้วย

ผลจากการแก้ไขสัญญาดังกล่าว จึงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อเอไอเอสและทำให้ ทศท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเสียประโยชน์ และทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ การประมาณการเบื้องต้นชี้ว่าเฉพาะการที่ ทศท. ปรับลดค่าสัมปทานจากบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบฟรีเฟดจากร้อยละ 25 เหลือร้อยละ 20 ให้แก่บริษัท น่าจะทำให้บริษัทได้รับประโยชน์ประมาณ 13,420 ล้านบาท เมื่อคิดเฉพาะช่วงเวลาระหว่างเดือนตุลาคม 2544 ถึงเดือนกันยายน 2549 ในอนาคต มูลค่าความเสียหายดังกล่าวจะเพิ่มสูงขึ้นตามปริมาณการใช้บริการ โดยความเสียหายตลอดอายุสัญญาอาจสูงถึง 8 หมื่นล้านบาทตามที่มีการประมาณการกัน

3.3 กรณีการส่งเสริมการลงทุนในโครงการดาวเทียมไอพีสตาร์

เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งเป็นปีที่สามของรัฐบาลทักษิณ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่งตามกฎหมาย ได้มีมติส่งเสริมการลงทุนโครงการดาวเทียม “ไอพีสตาร์” ของบริษัท ชินแซทเทลไลท์ ซึ่งให้บริการทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยให้การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เฉพาะรายได้ที่ได้รับจากต่างประเทศ เป็นระยะเวลาถึง 8 ปี หรือเทียบเท่ากับสิทธิประโยชน์สูงสุดที่บีโอไอให้แก่นักลงทุนที่ลงทุนในเขต 3 ซึ่งเป็นเขตทองที่ห่างไกล

รายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจแจ้งว่า ภาษีเงินได้ที่บริษัทชินแซทเทลไลท์ได้รับการยกเว้นสูงถึง 22,165 ล้านบาท แต่กฎหมายส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดมูลค่าภาษีเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นไว้ไม่เกินเงินลงทุนของโครงการคือ 16,459 ล้านบาท บริษัทจึงได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ 16,459 ล้านบาท

การส่งเสริมการลงทุนนี้ทำให้ผู้ถือหุ้นของบริษัทชินแซทเทลไลท์ ซึ่งรวมถึงครอบครัวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ได้ประโยชน์อย่างมาก อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวไม่สมควรได้รับการส่งเสริมการลงทุนด้วยเหตุผลหลายประการคือ

ประการที่หนึ่ง การส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวจะไม่มีผลโน้มน้าวให้เกิดการลงทุนใดๆ เพิ่มขึ้น เพราะบริษัทชินแซทเทลไลท์ได้ตัดสินใจลงทุนไปแล้ว นอกจากนี้ การขยายการลงทุนในธุรกิจดังกล่าวยังถูกจำกัดด้วยตำแหน่งวงจรรดาวเทียม และคลื่นความถี่ที่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด

ประการที่สอง ดาวเทียมไอพีสตาร์ ใช้เทคโนโลยีใหม่ และมีประสิทธิภาพดีกว่าดาวเทียมแบบเดิมถึง 30 เท่า ซึ่งหมายความว่า ไอพีสตาร์สามารถแข่งขันกับคู่แข่งจากประเทศอื่นๆ ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่ามากอยู่แล้ว การได้รับการส่งเสริมการลงทุนจึงไม่มีความจำเป็นในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ชินแซทเทลไลท์

ประการที่สาม การยกเว้นภาษีเงินได้แก่บริษัทดังกล่าว ถือเป็นกาให้การอุดหนุนแก่บริษัท ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคมของประเทศไทย และอาจทำให้บริษัทสามารถผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมบางประเภทได้ในอนาคต ซึ่งจะส่งผลเสียต่อผู้บริโภคในระยะยาว

ประการที่สี่ ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนคือ ผู้ให้บริการต่างชาติ ซึ่งได้รับการอุดหนุนบริการ และผู้ถือหุ้นของบริษัทเท่านั้น โดยประชาชนไทยที่เหลือไม่ได้ประโยชน์แต่อย่างใด

โดยสรุป การส่งเสริมการลงทุนของบีโอไอแก่โครงการดังกล่าวจึงมีผลทำให้รัฐบาลไทยสูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้ซึ่งควรจัดเก็บได้จากบริษัท ผลกระทบที่ตามมาก็คือ รัฐบาลจะต้องพยายามจัดเก็บภาษีจากแหล่งอื่นเพิ่มเติม เพื่อรักษารฐานะทางการคลังให้อยู่ในระดับเดิม ซึ่งมีผลกระทบต่อกระจายรายได้และประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การให้การอุดหนุนแก่บริษัท ซึ่งมีความสามารถในการแข่งขันสูงอยู่แล้ว น่าจะทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคมของไทย ซึ่งจะส่งผลเสียต่อผู้บริโภคในที่สุด

3.4 กรณีการให้เงินกู้ EXIM Bank แก่รัฐบาลพม่า

เมื่อปี 2547 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (EXIM Bank) ของประเทศไทย ได้อนุมัติเงินกู้ประมาณ 4,000 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยต่ำพิเศษร้อยละ 3 ต่อปี ให้แก่รัฐบาลพม่า ตาม “โครงการเงินกู้เพื่อซื้อเครื่องจักรและพัฒนาประเทศพม่า” โดยกำหนดให้มีระยะเวลาในการชำระคืน 12 ปี การให้เงินกู้ดังกล่าวเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลทักษิณ ซึ่งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าต้องดำเนินการตาม

จากข้อมูลของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าที่เปิดเผยตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ประมาณ 600 ล้านบาทของเงินกู้เป็นการปล่อยกู้เพื่อให้กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมของพม่าจัดซื้อจัดจ้างระบบอุปกรณ์ดาวเทียมความเร็วสูง เพื่อใช้กับบริการไอพีสตาร์ ของบริษัทชินแซทเทลไลท์ ในบริการโทรศัพท์ และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (broadband internet)

ภูมิหลังในการอนุมัติเงินกู้แก่รัฐบาลพม่าในโครงการดังกล่าวน่าจะเนื่องมาจากความอ่อนแอของระบบการเงินภายในของประเทศพม่าเอง เนื่องจากธนาคารและสถาบันการเงินในประเทศพม่ามีฐานะทางการเงินที่อ่อนแอ และพม่าไม่มีตลาดหลักทรัพย์ในการระดมทุนจากประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ กฎหมายการลงทุนของพม่ายังห้ามชาวต่างชาติเป็นเจ้าของที่ดิน ตลอดจนโครงข่ายโทรคมนาคมในพม่า ซึ่งทำให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมพม่าไม่สามารถกู้เงินจากต่างประเทศได้ เพราะหากพม่าไม่ชำระหนี้ จะทำให้ผู้ให้กู้จากต่างประเทศต้องยึดโครงข่ายโทรคมนาคมหรือที่ดิน ซึ่งใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นของตนซึ่งเป็นการขัดกับกฎหมาย

แนวทางเดียวที่พม่าจะสามารถลงทุนในการวางโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมจึงต้องมาจากการขอสินเชื่อจากซัพพลายเออร์ (supplier credit) ซึ่งรวมถึงบริษัทชินแซทเทลไลท์ ที่ขายอุปกรณ์หรือโครงข่าย

การสื่อสารต่างๆ ในพม่าอยู่ก่อนแล้ว ในกรณีที่ไม่มีสินเชื่อกับ EXIM Bank ซัพพลายเออร์เหล่านี้ต้องแบกรับความเสี่ยงเองจากการที่จะไม่ได้รับชำระหนี้จากรัฐบาลพม่า

การที่ EXIM Bank ได้ให้สินเชื่อแก่รัฐบาลพม่าในการจัดหาระบบอุปกรณ์ดาวเทียมความเร็วสูง จึงเป็นการโอนถ่ายความเสี่ยงจากบริษัทชินแซทเทลไลท์มายังกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันความเสี่ยงของ EXIM Bank ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ธนาคารได้รับความเสียหายเนื่องจากการดำเนินธุรกิจตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดสรรเงินจากงบประมาณประจำปีเพื่อชดเชยแก่ธนาคารตามจำนวนที่เสียหายนั้น” มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้จึงทำให้บริษัทชินแซทเทลไลท์และบริษัทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์อย่างยิ่ง

ปัญหาด้านธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ก็คือ รัฐบาลไทยไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลพม่าต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างบริการโทรศัพท์และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง โดยให้ผู้ประกอบการไทยทุกรายสามารถเข้าแข่งขันอย่างเป็นธรรม ภายใต้มาตรฐานด้านเทคนิค (technical specification) ที่เป็นกลางไม่ผูกติดกับเทคโนโลยีใดเทคโนโลยีหนึ่ง ทั้งที่สามารถทำได้ในฐานะเจ้าของเงิน ดังตัวอย่างที่ธนาคารโลกและหน่วยงานให้เงินกู้พหุภาคี (multilateral lending agency) ต่างๆ ล้วนกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับเงินกู้จากตนต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสโดยวิธีการแข่งขัน แต่กลับปล่อยให้รัฐบาลพม่ากำหนดว่าต้องใช้เทคโนโลยีดาวเทียมความเร็วสูงอย่างเดียว ซึ่งน่าจะเป็นการ “ล็อกสเปค” ที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อบริษัทชินแซทเทลไลท์

คำถามที่ติดตามมากก็คือ เหตุใดพม่าซึ่งเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำมาก และมีอัตราการใช้อินเทอร์เน็ตในระดับที่ต่ำที่สุดประเทศหนึ่งของโลก จึงต้องการใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง แทนที่จะใช้อินเทอร์เน็ตในระดับความเร็วทั่วไป ซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่ามาก ต่อประเด็นคำถามเหล่านี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นตอบคำถามผู้สื่อข่าวว่า “ที่ทางการพม่ามาใช้ระบบแบนด์ เพราะเขาต้องการทำโทรศัพท์ให้คนของเขาใช้ ซึ่งเขาก็เจรจากันเอง ผมไม่รู้เรื่องด้วย” และ “การคัดเลือกบริษัทที่เข้ามาดำเนินการประมูลเป็นกรรมวิธีของแต่ละประเทศ แต่บางอย่างมีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง” ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ หากการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการนี้เกิดขึ้นเพราะการสมคบกันของซัพพลายเออร์และผู้ซื้อราคาของสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องก็น่าจะสูงกว่าระดับที่ควรจะเป็นมาก ดังที่มักเกิดขึ้นกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย

โดยสรุป การให้เงินกู้ EXIM Bank แก่รัฐบาลพม่าตาม “โครงการเงินกู้เพื่อซื้อเครื่องจักรและพัฒนาประเทศพม่า” น่าจะเอื้อประโยชน์เป็นอย่างมากให้แก่บริษัทชินแซทเทลไลท์ พร้อมกับสร้างความเสียหายให้แก่กระทรวงการคลัง และประชาชนไทยในฐานะผู้เสียภาษี เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าเสียโอกาสทางการเงินและระดับความเสี่ยงของประเทศพม่ามาก ความเสียหายดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้น หากพม่าไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวให้แก่ประเทศไทยได้ตามกำหนด และอาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศในอนาคตมีปัญหาดำเนินไปด้วย นอกจากนี้ การให้เงินกู้ดังกล่าวยังน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนพม่า หากทำให้รัฐบาลพม่าตัดสินใจลงทุนในโครงการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ เลือกใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมกับประเทศของตน หรือมีการสร้าง “ต้นทุนแอบแฝง” อื่นๆ ที่ไม่ปรากฏในสัญญาเงินกู้ด้วย

3.5 กรณีการแก้ไขสัญญาของเทเล อินโฟมีเดีย

ในปี 2538 บริษัทเทเล อินโฟมีเดีย ซึ่งในขณะนั้นใช้ชื่อว่าบริษัทชินวัตรไอเร็คทอรีส์ ได้ทำสัญญาจัดพิมพ์และโฆษณาสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ครั้งใหม่กับ ทศท. มีอายุ 10 ปีระหว่างปี 2539-2548 ตามสัญญาดังกล่าว บริษัทเทเล อินโฟมีเดีย มีหน้าที่ในการจัดพิมพ์และส่งมอบสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์เขตนครหลวงและเขตภูมิภาค ให้แก่ผู้ใช้ตามจำนวนและรูปแบบที่ ทศท. กำหนด นอกจากนี้ บริษัทต้องจ่ายค่าสัมปทานจากการขายโฆษณา ก่อนหักค่าใช้จ่าย ประมาณร้อยละ 70 ให้แก่ ทศท. โดยมีการรับประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้แก่ ทศท. ตามอัตราที่กำหนดไว้อีกด้วย ทั้งนี้ ผลตอบแทนหรือค่าสัมปทานดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าอัตราขั้นต่ำซึ่งทยอยปรับเพิ่มจาก 709 ล้านบาทในปี 2539 เป็น 1,359 ล้านบาทในปี 2548

ในปี 2541 บริษัทได้ขอแก้ไขสัญญากับ ทศท. โดยเปลี่ยนเงื่อนไขในสัญญาจากการแจกสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ในเขตนครหลวงทั้งหมดให้แก่ผู้ใช้ เป็นการแจกเฉพาะสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ในเขตเดียวกัน และสามารถแจก CD-ROM ได้แทน หากได้รับอนุญาตจาก ทศท. ในคราวเดียวกัน บริษัทยังขอแก้ไขสัญญาเพื่อลดค่าสัมปทานที่จ่ายให้แก่ ทศท. เหลือเพียงร้อยละ 30 และลดการรับประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้แก่ ทศท. ลงอย่างมาก เช่น ในปี 2541 ลดลงจาก 806 ล้านบาทเหลือเพียง 282 ล้านบาท และในปี 2548 ลดลงจาก 1,359 ล้านบาทเหลือ 0 บาท พร้อมกับแปลงผลประโยชน์ส่วนที่เหลือเป็นหุ้น โดยให้ ทศท. ถือหุ้นร้อยละ 49 สัญญาดังกล่าวยังกำหนดด้วยว่า หากมีกฎหมายยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 การจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับหน้าขาว ซึ่งมีต้นทุนสูงและไม่สามารถหารายได้ จะมีต่อไปหรือไม่นั้นให้เป็นไปตามความตกลงระหว่าง ทศท. และบริษัท แต่บริษัทจะยังคงจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับหน้าเหลือง ซึ่งสามารถหารายได้จากการโฆษณาได้ต่อไป

ในที่สุด เมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เมื่อ ทศท. แปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด บริษัทและ ทศท. ได้ตกลงกันเมื่อปลายปี 2546 ให้บริษัทหมดภาระในการจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับหน้าขาวตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นไป โดย ทศท. ไม่ได้กำหนดให้บริษัทให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความไม่สะดวกในการสอบถามเลขหมายแต่อย่างใด โดยเฉพาะประชาชนที่ไม่สามารถสืบค้นเลขหมายโทรศัพท์ด้วยอินเทอร์เน็ต

นอกจากนี้ ทศท. ยังลดค่าสัมปทานที่บริษัทต้องชำระจากร้อยละ 30 ของรายได้ในแต่ละปีเหลือเป็นค่าสัมปทานขั้นต่ำปีละ 5 ล้านบาท ต่อ 1 ล้านเลขหมายโทรศัพท์และส่วนเกิน 1 ล้านเลขหมาย ให้คิดอีกเลขหมายละ 5 บาท โดยให้เริ่มตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นการตกลงที่ให้มีผลย้อนหลัง เนื่องจากความตกลงดังกล่าวมีขึ้นในช่วงปลายปี 2546

การแก้ไขสัญญาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ทั้งในช่วงก่อนรัฐบาลทักษิณและในสมัยรัฐบาลทักษิณได้เอื้อให้บริษัทได้รับผลประโยชน์มากขึ้นโดยลำดับ ด้วยเหตุผลหลายประการคือ

ประการที่หนึ่ง การลดจำนวนหรือยกเลิกการพิมพ์และแจกสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาวเป็นการลดต้นทุนของบริษัท ทั้งนี้ ในปี 2543 ได้มีการประมาณการค่าใช้จ่ายในการพิมพ์และจัดส่งสมุดโทรศัพท์ดังกล่าวไว้ที่ประมาณเล่มละ 15 บาทต่อเล่ม ในกรณีของเขตนครหลวงและ 20 บาทต่อเล่มในกรณีของเขตภูมิภาค

ประการที่สอง การลดจำนวนหรือยกเลิกการพิมพ์และแจกสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาว ซึ่งเป็นการลดต้นทุนของบริษัท ไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับการยกเลิกสิทธิในการจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับ

หน้าเหลืองของบริษัท ซึ่งเป็นธุรกิจที่สามารถหารายได้จากการลงโฆษณาได้ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาดังกล่าวจึงทำลายหลักการ “ต่างตอบแทน” ที่มีอยู่ในสัญญาสัมปทานเดิม

ประการที่สาม การยกเลิกการพิมพ์และแจกสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาวได้สร้างธุรกิจใหม่ให้แก่บริษัทคือ ธุรกิจการสอบถามเลขหมายโทรศัพท์ เช่นบริการ “โทร...1188 ไทยแลนด์ เอลโลเพจเจส” ของบริษัท อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคมีต้นทุนและความไม่สะดวกมากขึ้น เช่นต้องจ่ายค่าบริการนาทีละ 3 บาทสำหรับลูกค้าของ AIS และนาทีละ 6 บาทสำหรับเครือข่ายอื่น และเมื่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) กำหนดให้ ทศท. ต้องให้บริการสอบถามเลขหมายโทรศัพท์ โดยไม่คิดค่าบริการภาระในการให้บริการดังกล่าว ซึ่งแต่เดิมเป็นของบริษัท ก็ถูกถ่ายโอนมาให้แก่ ทศท.

ประการที่สี่ การลดค่าสัมปทานอย่างต่อเนื่องทำให้บริษัทได้ประโยชน์ทางการเงิน แต่ทำให้ ทศท. เสียประโยชน์ ซึ่งไม่อาจชดเชยได้จากการแปลงค่าสัมปทานเป็นหุ้นตามการแก้ไขสัญญาในปี 2541 เพราะเป็นการโอนถ่ายความเสี่ยงในกิจการของบริษัทให้แก่ ทศท. เนื่องจากแต่เดิม ทศท. มีหลักประกันที่จะได้รับค่าสัมปทานไม่ว่าบริษัทจะมีผลประกอบการอย่างไรก็ตาม ในขณะที่ตามเงื่อนไขใหม่ ทศท. จะได้รับผลตอบแทนในรูปของเงินปันผลก็ต่อเมื่อบริษัทมีกำไรเท่านั้น ดังจะเห็นว่า ในช่วงปี 2541-2545 ทศท. ไม่น่าจะได้รับเงินปันผลเนื่องจากบริษัทประสบภาวะขาดทุน และต่อมาในปี 2546-2547 เมื่อบริษัทกลับมามีผลกำไร ก็มีการปรับวิธีคิดค่าสัมปทานไปสู่การคิดตามเลขหมาย ซึ่งทำให้ค่าสัมปทานที่บริษัทจ่ายให้ ทศท. ลดลงอย่างมาก

โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาของเทเล อินโฟมีเดียอย่างต่อเนื่องได้เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทเป็นอย่างมาก และมีผลในการลดรายได้ ตลอดจนผลกระทบระดับต้นทุนและความเสี่ยงต่างๆ ให้แก่ ทศท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ และก่อให้เกิดต้นทุนและความไม่สะดวกแก่ประชาชนผู้ใช้โทรศัพท์

3.6 การยกเลิกสัญญาของแอดวานซ์ เพจจิ้ง

บริษัทแอดวานซ์ เพจจิ้งได้รับสัมปทานในการประกอบธุรกิจให้บริการวิทยุติดตามตัว (เพจเจอร์) จาก ทศท. ในระหว่างปี 2532-2547 โดยต้องจ่ายค่าสัมปทานในอัตราร้อยละ 25-40 ของรายได้ให้แก่ ทศท. ตลอดเวลาดังกล่าว โดยมีการรับประกันค่าสัมปทานขั้นต่ำตามที่กำหนดในสัญญา

ในช่วงแรกของการดำเนินการบริษัทประสบภาวะขาดทุนก่อนที่จะสามารถทำกำไรได้อย่างต่อเนื่องมาอีกหลายปี เช่นในปี 2543 ได้กำไร 130 ล้านบาท จนกระทั่งในช่วงหลังที่บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แพร่หลาย ความต้องการใช้เพจเจอร์ก็ค่อยๆ ลดลง และทำให้บริษัทเริ่มกลับมาขาดทุนอีกครั้ง เมื่อเริ่มขาดทุน บริษัทและผู้ให้บริการเพจเจอร์รายอื่นได้เจรจายกเลิกสัญญากับ ทศท. ไปในปี 2545 ซึ่งทำให้บริษัทหมดภาระในการให้บริการประชาชน และไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทานอีกต่อไป แต่ทำให้ ทศท. มีภาระในการให้บริการลูกค้าของบริษัทที่เหลือต่อไปแทนตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2545

โดยสรุป การยกเลิกสัญญาของบริษัทแอดวานซ์ เพจจิ้งได้ส่งผลกระทบระดับต้นทุนและความเสี่ยงต่างๆ ให้แก่ ทศท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจคู่สัญญาในการให้บริการลูกค้าของบริษัทที่เหลือต่อไปแทน และได้เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ถือหุ้นของบริษัทเป็นอย่างมาก เพราะไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทานขั้นต่ำให้แก่ ทศท. อีกต่อไปจนถึงปี 2548 ซึ่งเป็นปีที่สัญญาหมดสิ้นลง ซึ่งมีมูลค่ารวมทั้งสิ้นประมาณ 500 ล้านบาท นอกจากนี้ บริษัทยังไม่ต้องแบกรับภาระขาดทุนที่เกิดขึ้น ทั้งที่สาเหตุสำคัญของการขาดทุนดังกล่าวเกิดจากความแพร่หลายของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งบริษัทเอไอเอส ซึ่งเป็นบริษัทในเครือเดียวกันได้ประโยชน์เป็นอย่างมากในฐานะผู้ให้บริการรายใหญ่

3.7 การปกป้องอุตสาหกรรมโทรคมนาคมโดยการไม่เปิดเสรีในความตกลงทางการค้า

รายงานการศึกษาของธนาคารโลกเมื่อปี 2547 พบว่า อัตราการปกป้องอุตสาหกรรมในภาคบริการของประเทศไทย สูงกว่าการปกป้องอุตสาหกรรมการผลิตมาก ทั้งนี้ อุตสาหกรรมที่มีการปกป้องในระดับที่สูงที่สุดคือ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม ซึ่งมีอัตราการปกป้องสูงเทียบเท่ากับมีการจัดเก็บภาษี (tax equivalent) ถึงร้อยละ 92 (ทั้งนี้ยังไม่ได้นับรวมการปกป้องโดยภาษีสรรพสามิตที่มีการจัดเก็บแบบเลือกปฏิบัติ) อัตราการปกป้องอุตสาหกรรมโทรคมนาคมดังกล่าวสูงกว่าการปกป้องอุตสาหกรรมเหล็กซึ่งอยู่ในระดับร้อยละ 10-20 ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากมาย การปกป้องอุตสาหกรรมโทรคมนาคมจึงเป็นการสร้างต้นทุนในระดับที่สูงมากต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชน ซึ่งต้องใช้บริการโทรคมนาคม ในขณะที่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมดังกล่าวได้ประโยชน์จากการไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากต่างประเทศ

แนวทางในการลดการปกป้องอุตสาหกรรมดังกล่าว สามารถทำได้โดยการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมให้แก่ผู้ประกอบการต่างประเทศเข้ามาแข่งขัน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมารัฐบาลทักษิณได้พยายามขัดขวางและชะลอการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มาโดยตลอด เช่น การออกพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งจำกัดสัดส่วนของหุ้นส่วนต่างชาติของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทที่สามไว้ที่ร้อยละ 25

ในการเจรจาการค้าเสรี (FTA) กับประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศคู่เจรจาเหล่านั้นมักเรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดเสรีภาคบริการ รวมทั้งบริการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทักษิณได้เลือกเปิดเสรีบางสาขา แต่ยังคงการปกป้องอุตสาหกรรมโทรคมนาคมไว้ ดังจะเห็นได้ว่า ในความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย-ญี่ปุ่น (JTEP) และความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (TAFTA) ประเทศไทยไม่ได้เปิดเสรีบริการดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ รัฐบาลยังพยายามประวิงการแก้ไขกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม ให้นักลงทุนต่างชาติถือหุ้นได้เพิ่มขึ้น ทั้งที่นายกรัฐมนตรีเคยให้สัญญาแก่ประธานาธิบดีบุช เมื่อครั้งไปเยือนสหรัฐก่อนการประชุมเอเปค เมื่อปี 2546 ในที่สุด การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้นักลงทุนต่างชาติถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 49 เกิดขึ้นเมื่อเดือนมกราคม 2549 ก่อนหน้าที่บริษัทชิน คอร์ปอเรชั่นขายหุ้นให้แก่เทมาเส็ก โฮลดิ้งส์ ของสิงคโปร์เพียงไม่กี่วัน

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลทักษิณได้ให้การคุ้มครองแก่ธุรกิจโทรคมนาคม โดยการไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาแข่งขันในตลาด ซึ่งทำให้การแข่งขันในตลาดดังกล่าวอยู่ในระดับที่จำกัดกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งทำให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์ที่ควรได้รับจากการแข่งขัน ในขณะที่ผู้ประกอบการในตลาดดังกล่าวได้ประโยชน์ การลดข้อจำกัดให้ผู้ประกอบการต่างประเทศสามารถเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมไทยได้ง่ายขึ้นเกิดขึ้นในช่วงที่ตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยถึงจุดอิ่มตัว และผู้ถือหุ้นใหญ่ของกลุ่มชิน คอร์ปอเรชั่น ต้องการขายหุ้นให้แก่ผู้ประกอบการต่างประเทศ

3.8 การละเว้นไม่บังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า

การไม่เร่งรัดออกกฎหมายประกอบ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในส่วนของการมีอำนาจเหนือตลาด และหลักเกณฑ์ในการควบรวมกิจการ ทั้งที่เวลาผ่านมาแล้วกว่า 7 ปี เป็นอีกวิธีการหนึ่งของรัฐบาลทักษิณที่ทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ในอุตสาหกรรมต่างๆ รวมทั้งอุตสาหกรรมโทรคมนาคมได้ประโยชน์จากการมีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน และการใช้อำนาจเหนือตลาดในการเอาเปรียบคู่แข่งและผู้บริโภค

โดยในสมัยของรัฐบาลทักษิณ มีข่าวหลายครั้งว่า กระทรวงพาณิชย์จะออกกฎหมายประกอบ พ.ร.บ. ดังกล่าว แต่ทุกครั้งมีการชะลอหรือเปลี่ยนนโยบายไปในที่สุดเสมอ เสมือนต้องการให้ พ.ร.บ. ดังกล่าวไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้

สาเหตุของการละเว้นการออกกฎระเบียบดังกล่าว อาจเกิดความต้องการไม่บังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้ากับผู้ประกอบการรายใหญ่ในธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่และดาวเทียม ซึ่งน่าจะเข้าข่ายเป็น “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด” ตามมาตรา 25 ของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากมีส่วนแบ่งตลาดที่สูงมาก กล่าวคือ เอไอเอสและบริษัทที่เกี่ยวข้องคือ ดีพีซี มีส่วนแบ่งตลาดรวมกันในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระยะเวลาที่ผ่านมา ประมาณร้อยละ 50-60 ในขณะที่ชินแซทเทลไลท์มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 100 ในบริการดาวเทียม

นอกจากนี้ การไม่ออกกฎระเบียบในการควบรวมกิจการยังทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถรวบรวมผู้ประกอบการอื่น เพื่อสร้างอำนาจเหนือตลาดได้ ดังที่เกิดขึ้นแล้วในบริการอินเทอร์เน็ต อันเป็นผลมาจากการควบรวมระหว่างบริษัท CS Internet ในเครือชิน คอร์ปอเรชั่น กับบริษัท Loxinfo

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลทักษิณซึ่งบริหารประเทศมาตลอด 5 ปีที่ผ่านมา ไม่ได้ผลักดันให้มีการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้าไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ และมีผลให้ผู้ประกอบการผูกขาดในอุตสาหกรรมต่างๆ รวมทั้งโทรคมนาคมได้ประโยชน์จากการเอาเปรียบคู่แข่งและผู้บริโภค

3.9 สรุป

ตารางที่ 4 สรุปผลการประมาณการความเสียหายที่เกิดขึ้นจากนโยบายและมาตรการของรัฐในสมัยรัฐบาลทักษิณที่เกี่ยวข้องกับตลาดโทรคมนาคม เฉพาะนโยบายและมาตรการที่สามารถประเมินความเสียหายทางการเงินได้ การประมาณการดังกล่าวเป็นการประมาณการขั้นต่ำเนื่องจากจำกัดเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นไปแล้ว (historical loss) โดยยังไม่ได้อัดความเสียหายต่อเนื่องไปในอนาคต ทั้งที่หลายกรณีเป็นความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขกลับมาได้โดยง่าย

นอกจากความเสียหายทางการเงินแล้ว นโยบายและมาตรการของรัฐในสมัยรัฐบาลทักษิณที่เกี่ยวข้องกับตลาดโทรคมนาคมยังก่อให้เกิดความเสียหายบางส่วนที่ยังไม่สามารถประมาณการมูลค่าทางการเงินได้ โดยง่ายแต่ก็มีผลกระทบมาก เช่น ความเสียหายที่ตกอยู่กับผู้บริโภคจากการที่ตลาดโทรคมนาคมมีการแข่งขันที่ถูกปิดกั้น ซึ่งทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถซื้อสินค้าหรือบริการในระดับราคาและคุณภาพที่ควรจะเป็น หรือความเสียหายต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีโลก ซึ่งไม่อาจประเมินมูลค่าได้

ท้ายที่สุด กรณีศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นน่าจะเป็นเพียงยอดของภูเขาน้ำแข็ง เนื่องจากเป็นกรณีศึกษาที่มีข้อมูลปรากฏต่อสาธารณะแล้วเท่านั้น ในความเป็นจริง น่าจะยังมีความเสียหายจากนโยบายและมาตรการอื่นๆ ของรัฐบาลทักษิณอีกมาก ซึ่งยังไม่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะ และจำเป็นต้องมีการตรวจสอบต่อไปโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.)

ตารางที่ 4 ความเสียหายต่อรัฐและประชาชนจากนโยบายและมาตรการของรัฐบาลทักษิณในกรณีศึกษา

(เฉพาะนโยบายและมาตรการที่สามารถประเมินความเสียหายทางการเงินได้)

มาตรการ/นโยบาย	ความเสียหายทางการเงินต่อรัฐและประชาชนที่เกิดขึ้นแล้ว (ล้านบาท)	ข้อสมมติในการประมาณการ	ผลกระทบอื่น ๆ
การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม โดยยกเว้นให้แก่ผู้รับสัมปทาน	39,000	ใช้ข้อมูลจริงของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการโทรคมนาคมทั้งหมดในระหว่าง ก.พ. 2546 ถึง ส.ค. 2549 และประมาณการโดยหักภาษีสรรพสามิตส่วนที่จัดเก็บจาก ทศท. และ กสท. โดยยังไม่ได้คิดผลกระทบของภาษีต่อปริมาณการใช้ของผู้บริโภค	<ul style="list-style-type: none"> - กีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ - บั่นทอนฐานะทางการเงินของ ทศท. และ กสท. - ทำลายหลักของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ซึ่งมักจัดเก็บจากสินค้าฟุ่มเฟือย หรือสินค้าที่มีผลกระทบในด้านลบต่อสังคม
การยกเว้นภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทชิน แซทเทลไลท์	16,459	คาดกันว่า ภาษีเงินได้ที่บริษัทชินแซทเทลไลท์ได้รับการยกเว้นสูงถึง 22,165 ล้านบาท แต่กฎหมายส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดมูลค่าภาษีเงินได้ที่จะได้รับยกเว้นไว้ไม่เกินมูลค่าของโครงการคือ 16,459 ล้านบาท	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคมในประเทศ
การปรับลดค่าสัมปทานของบริการโทรศัพท์ฟรีเฟด	13,420	ประมาณการจากส่วนต่างของค่าสัมปทานที่บริษัทควรจ่าย หากค่าสัมปทานอยู่ที่ระดับเดิมและค่าสัมปทานที่บริษัทจ่ายจริง โดยใช้ข้อมูลเฉพาะระหว่าง ต.ค. 2544-ก.ย. 2549 และไม่ได้คิดผลกระทบของค่าบริการที่เปลี่ยนแปลงไปต่อปริมาณการใช้ของผู้บริโภค มีผู้ประมาณการว่าความเสียหายตลอดอายุสัญญาอาจสูงถึง 8.5 หมื่นล้านบาท	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคมในประเทศ

-

มาตรการ/นโยบาย	ความเสียหายทางการเงินต่อรัฐและประชาชนที่เกิดขึ้นแล้ว (ล้านบาท)	ข้อสมมติในการประมาณการ	ผลกระทบอื่นๆ
การให้เงินกู้ EXIM Bank แก่รัฐบาลพม่า	950	ประมาณการอย่างอนุรักษ์นิยมมาก โดยคิดเฉพาะต้นทุนส่วนต่างในการอุดหนุนดอกเบี้ยระหว่างร้อยละ 3 กับอัตราดอกเบี้ย MLR ซึ่งสมมติว่าอยู่ที่ระดับร้อยละ 5 และยังไม่ได้คิดความสูญเสียในกรณีที่พม่าไม่ชำระคืนเงินต้น ซึ่งมีความเป็นไปได้สูง ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลพม่าได้ขอเลื่อนการชำระคืนแล้ว	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างภาระต่อประชาชนไทยและประชาชนพม่า ในฐานะผู้เสียภาษี - อาจสร้างปัญหาต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน
การแก้สัญญาของเทเล อินโฟมีเดีย	713	ประมาณการอย่างอนุรักษ์นิยมเฉพาะจากส่วนต่างของค่าสัมปทานในระหว่างปี 2546-2548 ที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลทักษิณ จากการเปลี่ยนแปลงค่าสัมปทานจากร้อยละ 30 ของรายได้ เป็นการคิดส่วนแบ่งตามเลขหมาย เลขหมายละ 5 บาท และสมมติว่ารายได้ของบริษัทในปี 2548 เท่ากับในปี 2547 ยังไม่ได้รวมความเสียหายที่เกิดจากการแก้สัญญาก่อนรัฐบาลทักษิณอีกประมาณ 1,350 ล้านบาท	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างภาระต่อประชาชนผู้ใช้โทรศัพท์ในการค้นหาเลขหมายโทรศัพท์ โดยเฉพาะผู้ไม่ได้ใช้อินเทอร์เน็ต - สร้างภาระต่อรัฐวิสาหกิจ และประชาชนผู้เสียภาษี
การยกเลิกสัญญาให้บริการวิทยุติดตามตัวของบริษัทแอดวานซ์ เพจจิ้ง	500	ประมาณการอย่างอนุรักษ์นิยมจากผลตอบแทนขั้นต่ำตามสัญญาสัมปทานในระหว่างปี 2545-2548 ยังไม่รวมต้นทุนของ ทศท. ในการให้บริการแทนบริษัท	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างภาระต่อรัฐวิสาหกิจที่ต้องให้บริการแทน และขาดรายได้จากค่าสัมปทาน
รวม	71,042		

ที่มา: ประมาณการโดยผู้เขียน

4. ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

แม้ว่ากลุ่มทุนสัมปทานจะสามารถโน้มน้าวนโยบายของรัฐให้อ่อนโยนต่อตนเองได้โดยไม่ต้องเข้าร่วมทางการเมืองโดยตรงก็ตาม บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงที่เกิดจากการที่กลุ่มทุนสัมปทานสามารถผนึกเข้ากับอำนาจรัฐ โดยการเข้าสู่อำนาจเมืองโดยตรง และสามารถผลักดันให้เกิดนโยบายและมาตรการที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ง่ายกว่าการผลักดันผ่านตัวแทน เพื่อป้องกันความเสียหายในลักษณะเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะทางนโยบายดังต่อไปนี้

1. ควรตรวจสอบและลงโทษนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางวินัยและทางอาญาอย่างเคร่งครัดในกรณีพบว่า ผู้นั้นเกี่ยวข้องกับการสร้างความเสียหายต่อรัฐและประชาชน และเป็นการดำเนินการโดยผิดกฎหมาย เช่น ควรมีการตรวจสอบเพื่อดำเนินการเอาผิดกับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ ซึ่งให้การยกเว้นภาษีสรรพสามิตแก่ผู้รับสัมปทาน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่น่าจะขัดกับกฎหมายอย่างชัดเจน และส่งผลให้รัฐและประชาชนได้รับความเสียหาย

2. ควรกำหนดมาตรการจำกัดความเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจสัมปทานกับการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้

- กำหนดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย โดยเฉพาะรัฐมนตรี คงสัมปทานที่มีอยู่เดิม หรือ รับสัมปทานใหม่จากหน่วยงานของรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในธุรกิจลักษณะดังกล่าว
- กำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปรับตำแหน่งกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้บริหาร หรือตำแหน่งอื่นในลักษณะที่คล้ายกันในบริษัทเอกชนที่รับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในธุรกิจลักษณะดังกล่าว หลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้ว ตามระยะเวลาที่กำหนดเช่น 2 ปี

3. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กระบวนการกำหนดนโยบายและการดำเนินมาตรการต่างๆ ของหน่วยงานรัฐ ที่เข้าข่ายการมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำกับดูแลหน่วยงานรัฐนั้น และประโยชน์ส่วนรวม ให้มีความโปร่งใส และมีส่วนร่วมในการพิจารณาโดยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างกว้างขวาง และให้มีการประเมินผลกระทบของนโยบายและมาตรการตามหลักวิชาการว่า ผู้ใดได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายหรือมาตรการดังกล่าว โดยเปิดเผยผลการประเมินต่อสาธารณะ

4. ควรเร่งรัดการลดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจโดยกระบวนการต่างๆ ต่อไปนี้ควบคู่กัน

- เร่งรัดการเปิดเสรีอุตสาหกรรมซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น กิจการสาธารณูปโภคต่างๆ หรือกิจการสัมปทานที่มีการแข่งขันน้อย
- เพิ่มความเข้มแข็งของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานที่มีการแข่งขันน้อย ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

เอกสารอ้างอิง

- Bunkanwanicha, Pramuan, and Wiwattanakantang, Yupana. 2006. "Big Business Owners and Politics: Investigating the Economic Incentives for Holding Public Office." Center for Economic Institutions Working Paper Series, No. 2006-10.
- Charumilind, C., Kali, R., and Wiwattanakantang, Y. 2006. "Connected Lending: Thailand before the Financial Crisis." *Journal of Business* 79: 181-218.
- Chiu, M. M., and Joh, S.W. 2004. Loans to Distressed Firms: Political Connections, Related Lending, Business Group Affiliation and Bank Governance. (mimeo)
- Faccio, Mara. 2006. "Politically Connected Firms." *American Economic Review* 96: 369-386.
- Fan, J.P.H., Rui, O.M., and Zhao, M. 2006. Rent Seeking and Corporate Finance: Evidence from Corruption Cases. (mimeo)
- Fisman, R. 2001. "Estimating the Value of Political Connections." *American Economic Review* 91: 1095-1102.
- Gehlbach, S. and Sonin, K. (2005). "Businessman Candidates: Special-interest Politics in Weakly Institutionalized Environments", mimeo.
- Imai, Masami. (2006). "Mixing Family Business with Politics in Thailand". *Asian Economic Journal* 20 (3), pp 241-256.
- Johnson, S., and Mitton, T. 2003. "Cronyism and Capital Controls: Evidence from Malaysia." *Journal of Financial Economics* 67: 351-382.
- Khwaja, A. I., and Mian, A. 2005. "Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market." *Quarterly Journal of Economics* 120: 1371-1411.
- Morck, R., Wolfenzon, D., and Yeung, B. 2005. "Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth." *Journal of Economic Literature* 43: 655-720.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2547. "สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย" ใน *รู้ทันทักษิณ เล่ม 2*, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน.