



## บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ : แนวทางการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทย

### 6.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ โทรคมนาคม

การให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการที่สามารถถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาประเทศได้ทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ในขณะที่เดียวกันธรรมชาติของการให้บริการโทรคมนาคมก็มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์ในรูปแบบสหสาขา (multidiscipline) ดังนั้นส่วนผสมของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมจึงประกอบไปด้วยเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมศาสตร์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติศาสตร์ จากเหตุผลข้างต้นการพิจารณาหรือบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม จึงพึงระลึกอยู่เสมอว่าวิธีการเข้าสู่ปัญหาทั้งหลายไม่ควรจะมองอย่างกฎหมายแท้ ๆ (legalistic) ต้องพยายามประเมินผลกระทบทางด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้นด้วย ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบซึ่งกันและกัน (interaction) กล่าวคือปัจจัยหนึ่งจะเป็นตัวกำหนดและจำกัดโครงสร้างของปัจจัยอื่น ๆ ในขณะเดียวกันปัจจัยที่ถูกกำหนดและจำกัดโดยปัจจัยอื่น ๆ ก็จะมีย้อนกลับมากำหนดและจำกัดโครงสร้างของปัจจัยดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อปัจจัยเหล่านี้ด้วย<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ศศิวิมล เกษมศรี , กรอบและกลไกของกฎหมายในการคุ้มครองเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในประเทศไทย , (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 60

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมเป็นกฎหมายที่ถูกสอดแทรกไปด้วยหลักเกณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการบรรลุเป้าหมายทางด้านต่าง ๆ มากมาย เช่น สังคม เศรษฐกิจ ดังนั้นกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงมิใช่เป็นเพียงแค่มติที่เกี่ยวเนื่องกับการให้บริการสาธารณะแต่เพียงอย่างเดียว แต่กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมยังมีลักษณะเป็นกฎหมายทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่งด้วย การบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงจำเป็นต้องพิจารณาแง่มุมที่แตกต่างกันของลักษณะสำคัญข้างต้นไว้อยู่เสมอ

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกฎหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายทางสังคมนั้น เป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเสมอ มิฉะนั้นแล้วการบรรลุเป้าหมายจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการโทรคมนาคมที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการหรือการให้บริการโทรคมนาคมที่มีพื้นฐานวางอยู่บนโครงสร้างตลาดที่มีการแข่งขัน

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกฎหมายเศรษฐกิจนั้น กฎหมายจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการสร้างคุณค่าร่วมกันระหว่างผู้เล่นฝ่ายต่าง ๆ ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมกล่าวคือ กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมมิใช่กฎหมายที่ตัดสินว่าใครควรจะเป็นผู้ได้ หรือครอบครองทรัพยากรใด ๆ แต่เป็นกฎหมายที่ประนีประนอมผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้เล่นหรือกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายในระบบ เป็นการสร้างสมดุลในการแบ่งปันทรัพยากรเหล่านั้นแก่กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่อ่อนแอ<sup>2</sup> ดังนั้นกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงต้องมีลักษณะที่โปร่งใส (transparency) และก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability) เพื่อก่อให้เกิดความแน่นอน ชัดเจน แก่สิทธิหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ และยังสร้างแนวทางที่ชัดเจนในการคำนวณถึงทางเลือกเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการอีกด้วย ]

<sup>2</sup> John T. Wenders , "The Economic theory of Regulation and the US Telecoms Industry", Telecommunications Policy 12 (March 1988),

จากการศึกษาสภาพปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม พบว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ได้ส่งผลให้บทบาทของรัฐ (โดยผ่านกฎหมาย) ในหลาย ๆ ประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยยอมให้การให้บริการโทรคมนาคมเกิดขึ้นในระดับความสัมพันธ์รูปอื่น ๆ อันแตกต่างจากที่เคยเป็นมาในอดีต เช่น เปลี่ยนจากสถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ใช้สาธารณะ (public) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ (provider) กับผู้รับบริการ (user) เปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้ให้บริการ (provider) เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล (regulator) และ หรือยอมให้มีผู้ให้บริการหลายราย (multiple provider) โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ แต่เมื่อความสัมพันธ์และสถานะของความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมได้พัฒนาารูปแบบ (redefine) ไป รัฐจึงมักจะต้องนำแนวความคิดและบรรทัดฐาน (criteria) ใหม่ ๆ มาใช้ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญ (priority) ของแนวความคิดและบรรทัดฐานนั้นใหม่อีกด้วย<sup>3</sup> นอกจากนี้แม้ว่าในบางกรณีกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันจะยังคงใช้บรรทัดฐานและแนวความคิดที่มีอยู่แต่เดิม แต่จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจัยต่าง ๆ ยังส่งผลให้วิธีการที่จะบรรลুবรรทัดฐานต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากอีกด้วยเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการรักษาการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งจากการศึกษาวิจัยสามารถสรุปแนวความคิดและบรรทัดฐานที่อยู่เบื้องหลังการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันได้ดังนี้คือ

#### 1 แนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นหาความสมดุลระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจและ

##### สังคม

ในอดีตการให้บริการโทรคมนาคมมักจะเน้นให้ความสำคัญอย่างมากกับเป้าหมายทางด้านสังคม แต่ในปัจจุบันเป้าหมายอย่างกว้างของการให้บริการโทรคมนาคมมีความพยายามที่จะหาส่วนผสมที่สมดุลระหว่างเป้าหมายทางด้านสังคมกับเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นการวางนโยบาย กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะวางอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการวิเคราะห์ทางเทคนิคเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันเมื่อรัฐเปลี่ยนบทบาทของ

<sup>3</sup> สุธรรม อยู่ไธธรรม, "การโทรคมนาคมกับการกำกับดูแล", วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. 2535 , (กรมไปรษณีย์โทรเลข, 2535), หน้า 1

ตนจากฐานะผู้ให้บริการไปสู่ผู้ควบคุมกำกับดูแลและยินยอมให้เอกชนเข้ามาประกอบการให้บริการ แทนรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันการบรรลุดัตถุประสงค์ทางด้านสังคมไว้อย่างแจ้งชัดในกฎหมาย มิฉะนั้นแล้ววัตถุประสงค์เหล่านั้นจะไม่สามารถบรรลุความต้องการได้เลย เช่นการบรรลุดัตถุประสงค์ของการให้บริการสาธารณะ การบรรลุดัตถุประสงค์ของการให้บริการอย่างทั่วถึง เป็นต้น

### 2) แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly)

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีระหว่าง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐศาสตร์ทางเครือข่าย (network economics) ที่ช่วยลดต้นทุนทางด้านเทคโนโลยี (cost of technology) ต้นทุนในการลงทุนสร้างระบบเครือข่าย (cost of investment) และช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา (cost of maintenance) ให้ต่ำลง จากผลข้างต้นทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาประกอบการแข่งขันในธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมได้มากขึ้น เพราะจำนวนของผู้บริโภคที่จะก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดไม่จำเป็นต้องมีปริมาณมากเท่าในอดีต ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติได้ลดความสำคัญลงไปอย่างมากเมื่อเทียบกับในอดีต

### 3) แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะเป็นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งเทคโนโลยีมีมูลค่าน้อยลง และสังคมสามารถรับ (absorb) เทคโนโลยีต่าง ๆ ได้รวดเร็วขึ้นประกอบกับระบบการบริหารธุรกิจการเงินสมัยใหม่ (modern capital management) ได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็วมาก ปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้ได้ช่วยเปิดทางให้การให้บริการโทรคมนาคมโดยภาคเอกชนสามารถเข้ามาทดแทนระบบการขาดไร้เจ้าของได้ ดังนั้นแม้ว่าการให้บริการโทรคมนาคมจะถูกพิจารณาว่าเป็นการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศก็ไม่จำเป็นว่าเครือข่ายต้องมีลักษณะที่ถือว่าส่วนรวมเป็นเจ้าของ แนวคิดเรื่องการเป็นเจ้าของโดยภาคเอกชน (private ownership) จึงได้เริ่มเข้ามาแทนที่ความคิดเดิม กฎหมายโทรคมนาคมสมัยใหม่จึงพยายามที่จะแบ่งแยก

ระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับสิทธิในการควบคุม (control right) กล่าวคือ แม้รัฐจะมีผู้ใช้ที่เป็นเจ้าของเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม แต่รัฐก็สามารถปกป้องผลประโยชน์ทางสังคม เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศและผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้ โดยการดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมเหนือเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมที่เอกชนเป็นเจ้าของ ผ่านกฎระเบียบและข้อบังคับในการควบคุมกำกับดูแล<sup>4</sup>

4) แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม ในฐานะที่เป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ

จากพัฒนาการที่ก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความจำเป็นที่จะต้องมีการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศมากขึ้น อันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ (Globalization) ประกอบกับการสิ้นสุดของสงครามเย็น ย่อมทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมอย่างเข้มงวดเพื่อเหตุผลทางด้านความมั่นคงของรัฐอีกต่อไป

5) แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม ในฐานะที่เป็นการค้าบริการ (trade in service)

แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการ จัดว่าเป็นแนวความคิดและบรรทัดฐานใหม่ที่มีต่อการให้บริการโทรคมนาคม โดยพิจารณาว่าการให้บริการโทรคมนาคมเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจในภาคการค้าและบริการ แนวความคิดนี้ได้รับแรงผลักดันมากในเวทีต่าง ๆ ทั้งระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งกำหนดให้บริการโทรคมนาคมเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับข้อตกลงดังกล่าว

ผลจากการนำแนวความคิดและบรรทัดฐานเรื่องการค้าบริการเข้ามาใช้ในระบบกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมได้ส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกการพิจารณาองค์ประกอบของการให้บริการโทรคมนาคมตามหน้าที่ในการดำเนินงานของกระบวนการติดต่อสื่อสาร กล่าวคือการแยกพิจารณา

<sup>4</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , "กฎหมายโทรคมนาคม : ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี", วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ , (กรมไปรษณีย์โทรเลข : 2538) , หน้า 209

การให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นสื่อกลางในการติดต่อสื่อสาร (mode of delivery) และในฐานะที่เป็นการให้บริการการติดต่อสื่อสาร (service) การแยกพิจารณา<sup>๕</sup>นี้ถือว่า กฎระเบียบและแนวคิดที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลทั้ง 2 องค์ประกอบนี้จะต้องแยกออกจากกันและมีความแตกต่างกันด้วย

6) แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขัน (competition)

จากพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารโทรคมนาคมในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐศาสตร์เครือข่าย (network economics) ของการให้บริการโทรคมนาคมไปในทางที่ช่วยลดต้นทุนต่าง ๆ ในการประกอบการและสามารถลดลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติของการให้บริการโทรคมนาคมไปอย่างมาก ส่งผลให้สามารถเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมได้มากขึ้น โดยไม่เกิดภาวะการสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการประหยัดจากขนาด ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและบรรทัดฐานในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมได้เริ่มให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นกับวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ และการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์<sup>๕</sup> ทำให้นโยบายโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ เริ่มให้ความสนใจต่อการนำแนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม การนำแนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนกฎระเบียบและข้อบังคับเก่า ๆ ที่เคยใช้อยู่ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้การแข่งขันเป็นเครื่องมือรูปแบบหนึ่งในการควบคุมกำกับดูแลระบบการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของชาติที่ได้วางไว้<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> Walter G Bolter , James W. Mc conaughey and Fred J. Kelsey , Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond , (New York , London, England : M.E. Sharpe Inc. , 1990) , P 99

<sup>๖</sup> Advisory Group on Telecommunication Policy, International Telecommunication Union (ITU) , The Changing Telecommunication Environment : Policy Considerations for the Members of the ITU , (Genera : February 1989), P 16

เมื่อกล่าวถึงแนวคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแข่งขัน ปัญหาที่ติดตามมาก็คือ "จะมีการแข่งขันในรูปแบบใด และมากน้อยเท่าใด" ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการต่าง ๆ เหล่านั้น และนโยบายของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ และการกำหนดรูปแบบและระดับของการแข่งขันในตลาด แต่ละส่วนในภาคการให้บริการ โทรคมนาคมย่อมถือว่า กฎระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐออกมาเพื่อประกันการแข่งขันในรูปแบบต่าง ๆ เหล่านั้นย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสภาพของการแข่งขันด้วย

ในอดีตรูปแบบของการให้บริการ โทรคมนาคมถูกจำกัดอยู่เพียงการให้บริการไม่กี่ชนิด แต่ปัจจุบันการรวมตัวของเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมกับเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ได้ก่อให้เกิดการให้บริการที่หลากหลายยิ่งขึ้น ดังนั้นการพิจารณาว่ากฎเกณฑ์ที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมทุกประเภทจำเป็นจะต้องมีแนวความคิด บรรทัดฐาน และการจัดลำดับความสำคัญของบรรทัดฐานเหมือนกันทุกบริการจึงเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจากการให้บริการแต่ละประเภทย่อมมีลักษณะ จุดมุ่งหมายและกลุ่มผู้ใช้ที่แตกต่างกันไป กฎหมายการให้บริการ โทรคมนาคมในปัจจุบันจึงพยายามที่จะแบ่งแยกการให้บริการ โทรคมนาคมออกเป็นการให้บริการ โทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (Basic Telecommunications Service) และการให้บริการ โทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า (Value - Added Telecommunications Service) ซึ่งบริการทั้งสองจะแตกต่างกันในแง่ของความจำเป็นทางด้านสังคม กล่าวคือการให้บริการ โทรคมนาคมขั้นพื้นฐานจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นการให้บริการที่ประชาชนทุกคนในประเทศพึงได้รับในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงมีพึงได้ การให้บริการจึงมุ่งเน้นถึงการตอบสนองความจำเป็นทางด้านสังคมมากกว่าด้านอื่น ๆ ดังนั้นกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน จึงมักจะให้ความสำคัญต่อแนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นความจำเป็นทางด้านสังคมมากกว่าแนวความคิดและบรรทัดฐานอื่น ๆ

ในขณะที่การให้บริการ โทรคมนาคมเพิ่มคุณค่าเป็นการให้บริการ โทรคมนาคมที่มุ่งตอบสนองการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศหรือเอื้ออำนวยความสะดวกสบายให้กับหน่วยต่าง ๆ ของประเทศมากกว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอยู่ ดังนั้นกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมเพิ่มคุณค่าจึงให้ความสำคัญของแนวความคิดและบรรทัดฐานทางการค้าบริการมากกว่าแนวความคิดและบรรทัดฐานอื่น ๆ เสมอ

## 6.2 ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม

แม้ว่ากฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมจะปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย แต่โดยทั่วไปสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 หมวดหมู่ที่สำคัญ คือ

- 1) กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม (Telecommunication law)
- 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน (Competition law)
- 3) กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection law)

โดยกฎหมายแต่ละหมวดหมู่ จะทำหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

ประเด็นสำคัญของกฎหมายทั้ง 3 หมวดหมู่นี้คือ ส่วนย่อยต่าง ๆ ของระบบการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะ (nature) และรูปแบบของการดำเนินการที่แตกต่างกัน สิ่งนี้ส่งผลให้การกำหนดรูปแบบเศรษฐกิจที่จะประยุกต์เข้ามาใช้ในตลาดส่วนย่อยแตกต่างกัน และวัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแล (โดยผ่านกฎระเบียบที่ควบคุมการให้บริการโทรคมนาคม) ย่อมมีลักษณะของเป้าหมายที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้นการนำกฎหมายทั้ง 3 หมวดหมู่ข้างต้นเข้ามาบังคับใช้กับการให้บริการโทรคมนาคมจึงย่อมมีลักษณะแฉ่งมและน้ำหนักที่แตกต่างกันซึ่งแปรผันไปตามลักษณะของโครงสร้างตลาดย่อย ๆ ของการให้บริการโทรคมนาคมแต่ละตลาด

จากลักษณะข้างต้นย่อมถือว่าการพิจารณาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาทั้งระบบ มิใช่กระทำแต่เพียงแค่ส่วนหนึ่งส่วนใด นอกจากนี้ รูปแบบแนวทางของการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะขึ้นอยู่กับสภาพลักษณะของกิจการการให้บริการโทรคมนาคม สังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี หากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปจำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงทั้งระบบ มิใช่แต่เพียงบางส่วน

### 6.2.1 กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม (Telecommunication Law)

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมนั้นสามารถกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในแต่ละประเทศ กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมนั้นจะกำหนดรูปแบบโครงสร้างและกลไกของกระบวนการตัดสินใจในภาคการให้บริการโทรคมนาคม นอกจากนี้ระบบกฎหมายที่จะถูกนำมาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมยังถูกกำหนดโดยกฎหมาย



การให้บริการโทรคมนาคมอีกด้วย ในฐานะเป็นเครื่องมือช่วยเสริมให้บรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายที่ได้สอดแทรกไว้ในกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม

หากจัดหมวดหมู่ของเนื้อหาในกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมตามความเกี่ยวข้องและความสัมพันธ์ของรายละเอียดสามารถแยกหัวข้อการศึกษาเพื่อหาลักษณะที่ดีของกฎระเบียบต่าง ๆ ได้ 4 หัวข้อใหญ่ ๆ คือ

#### 1) กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างตลาด (market structure)

โครงสร้างตลาดการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันสามารถแบ่งย่อยได้ออกเป็น 4 ส่วนที่สำคัญคือ

1.1 โครงสร้างตลาดการผลิตและขายอุปกรณ์ที่ใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเป็นโครงสร้างที่วางอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน กฎเกณฑ์ควบคุมกำกับดูแลตลาดส่วนนี้จึงจำเป็นต้องมีลักษณะที่ไม่สร้างอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด (barrier to entry) ของผู้ประกอบการ กฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลควรเอื้ออำนวย (facilitate) ให้เกิดการนำกลไกตลาดเข้ามาใช้ให้มากที่สุด รัฐควรทำหน้าที่แต่เพียงผู้วางกฎเกณฑ์ (rule maker) ผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (policeman) และผู้ตัดสิน (judge) เท่านั้น ซึ่งกฎเกณฑ์ที่สำคัญในตลาดการผลิตและขายอุปกรณ์ที่ใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม ได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขของมาตรฐานทางเทคนิค (technical standards) และการสร้างระบบกลไกการตรวจสอบคุณภาพ (approval system) ของอุปกรณ์โทรคมนาคม<sup>7</sup> เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายหรือสร้างความเสียหายให้กับเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม และที่สำคัญยังเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคจากการซื้ออุปกรณ์โทรคมนาคมที่ไม่ได้มาตรฐานอีกด้วย

1.2 โครงสร้างตลาดความเป็นเจ้าของและการปฏิบัติดำเนินการให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคม กฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลควรจะเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเป็นเจ้าของเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมแทนระบบการขาดไร้เจ้าของ หรืออีกนัยหนึ่งการเป็น

<sup>7</sup> R.J. Horrocks, and R. W. A. Scarr , Future Trends in Telecommunication , (John Wiley & son Ltd ; 1993), P 383

เจ้าของโดยส่วนรวม (public ownership) ทั้งนี้เนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการที่มีต้นทุนคงที่ (fixed cost) ที่ใช้ในการสร้างเครือข่ายเพื่อให้บริการสูงมาก ดังนั้นหากกฎหมายไม่เปิดโอกาสให้เอกชนมีสิทธิในการเป็นเจ้าของเครือข่ายย่อมนำไปสู่ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินของบริษัทผู้ให้บริการโทรคมนาคม และท้ายที่สุดก็เป็นการขัดขวางการบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงไปด้วยในตัวเอง นอกจากนี้กฎระเบียบที่ควบคุมการให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมจะต้องเน้นที่ความมีประสิทธิภาพ คุณภาพของระบบเครือข่ายการให้บริการ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบที่สามารถเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการอื่น ๆ และสิทธิการเข้าถึงเครือข่ายอย่างเท่าเทียมกันในราคาค่าบริการที่มีเหตุผล<sup>8</sup>

1.3 โครงสร้างตลาดการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน กฎระเบียบควรจะเป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมกำกับดูแลการใช้อำนาจในทางที่ผิด (misuse of power) ของผู้ให้บริการโทรคมนาคม สร้างความพึงพอใจสูงสุดให้แก่ผู้บริโภค (maximum consumer's satisfaction)<sup>9</sup> และกฎหมายจะต้องกำหนดเป้าหมายในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมไว้อย่างแจ่มชัด

1.4 โครงสร้างตลาดการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่านั้น กฎระเบียบควรจะเน้นถึงการปกป้องผู้บริโภคจากการแสวงหาประโยชน์ของผู้ประกอบการให้บริการในบริการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น<sup>10</sup> ต้องมีกฎระเบียบควบคุมกำกับดูแลการกระทำที่จะเป็นภัยต่อผู้บริโภคและต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการรายต่าง ๆ (ซึ่งอาจควบคุมโดยผ่านกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค) นอกจากนี้กฎระเบียบที่ดียังต้องคำนึงถึงการอุดหนุนข้ามภาคของ

<sup>8</sup> The Thailand Development Research Institute, Future Directions of the Communications Authority of Thailand, Submitted to the Communications, Authority of Thailand, (September, 1993), Appendix. D : Private Sector Participation in Telecommunications and Postal Services, P D-17

<sup>9</sup> Ibid., P D-21

<sup>10</sup> Ibid., P D-23

ผู้ประกอบการ ซึ่งอาจนำผลกำไรจากการให้บริการโทรคมนาคมในภาคที่ตนเองได้กำไรมา  
 อุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขัน เพื่อให้กิจการนั้นสามารถ  
 ดำรงอยู่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำผลกำไรจากการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานมาอุดหนุน  
 การให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า

2) กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสถาบัน (institutional roles) ใน  
การควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดีจำเป็นจะต้องกำหนดขอบเขตอำนาจและความ  
 สัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างแจ่มชัด เพื่อป้องกันความลักลั่นในการปฏิบัติ  
 หน้าที่และป้องกันปัญหาภาวะของความรับผิดชอบ (dualism of responsibilities) ในการ  
 ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งด้านหนึ่งได้แก่การผลักความรับผิดชอบ อีกด้านหนึ่ง  
 ได้แก่การแย่งกันรับผิดชอบ <sup>11</sup>

2.1) องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม  
(telecommunication regulatory agency)

กฎหมายจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจำเป็นต้องบัญญัติเป้  
 หมายและหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลไว้อย่างแจ่มชัด รวมถึงต้องมีบทบัญญัติที่รับรองอำนาจ  
 ขององค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถมีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างเต็มที่ และตรงตาม  
 เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้อีกด้วย

การตัดสินใจขององค์กรจะต้องสร้างกระบวนการที่ประนีประนอม ตลอดจนสร้างสมดุล  
 ในการแบ่งปันทรัพยากรทั้งหลายต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบ นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้ง  
 องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมควรจะประกันเงื่อนไขสำคัญ 5 ประการให้เกิด  
 ขึ้นในกระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลคือ ความเป็นอิสระ ความโปร่งใส ความ  
 เป็นกลาง ความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ และการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

<sup>11</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, ความจำเป็นเร่งด่วนในการมีแผนพัฒนาการบริหารราชการ,



## 2.2) ศาล

ศาลควรมีสิทธิอย่างจำกัดในการรับคำอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบในทางที่ไม่พึงปรารถนาจากกระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อป้องกันมิให้ศาลกลายเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมตามความเป็นจริง ( de facto ) แทนองค์กรควบคุมกำกับดูแล

ดังนั้นกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดีควรจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลของผู้มีส่วนได้เสียไว้ใน 2 กรณี คือ

1) การอุทธรณ์ในเนื้อหาคำตัดสินขององค์กรควบคุมกำกับดูแล การอุทธรณ์ในกรณีนี้ควรจะสามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขเมื่อศาลเห็นว่า คำตัดสินขององค์กรควบคุมกำกับดูแลขัดกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ หรือกระทำโดยปราศจากเหตุผลเท่านั้น

2) การอุทธรณ์ในขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแล ในกรณีนี้จะเป็นการพิจารณาในประเด็นที่ว่ากระบวนการตัดสินใจนั้น ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างยุติธรรมหรือไม่ <sup>12</sup>

### 3) องค์กรควบคุมกำกับดูแลนโยบายในด้านอื่น ๆ

ในทางปฏิบัติแล้วการตั้งเป้าหมายทางสังคมและนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เป็นงานที่สลับซับซ้อน และบ่อยครั้งเกิดความไม่แน่ชัดของขอบเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล <sup>13</sup> การให้บริการโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกันแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลขึ้นมาโดยเฉพาะ แต่ในปัญหาบางประเด็นก็จำเป็นต้องถูกควบคุมโดยองค์กรควบคุมกำกับดูแล

<sup>12</sup> Michael Tyler and Susan Bednarczyk , "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives" , Telecommunications Policy , P 673.

<sup>13</sup> Walter G. Bolter , and others , Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond , P 105.

นโยบายในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น องค์การควบคุมกำกับดูแลเรื่องการแข่งขันหรือองค์การควบคุมกำกับดูแลการคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดี ควรจะกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจนในลักษณะที่สร้างความสอดคล้องและประสานความกลมกลืนระหว่างนโยบายการควบคุมกำกับดูแลในเรื่องทั่วไปกับการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เนื่องจากนโยบายการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ต้องล้าไปตามนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ กล่าวคือกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมควรกำหนดให้การตัดสินใจใด ๆ ขององค์การควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจำเป็นจะต้องใช้อำนาจร่วมกับ หรือใช้อำนาจโดยผ่านการปรึกษาหารือกับองค์การควบคุมกำกับดูแลนโยบายทั่วไปด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเสียก่อน

3) กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ของการเข้าสู่ตลาดและการดำรงอยู่ในตลาดของผู้ให้บริการโทรคมนาคม

3.1 เงื่อนไขของการเข้าสู่ตลาดและการดำรงอยู่ในตลาดของผู้ให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน

#### 1. เงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดีควรใช้ระบบการให้ใบอนุญาตเป็นแนวทาง ในการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการแทนที่จะมอบอำนาจสิทธิขาดให้แก่ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใด ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการให้ใบอนุญาตจะช่วยให้การควบคุมและจำกัดจำนวนผู้ให้บริการสามารถปรับเปลี่ยนไปได้ตามนโยบายของรัฐและสนองตอบความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี สังคม และเศรษฐกิจ ได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ใบอนุญาตยังสามารถนำมาใช้เพื่อกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะเจาะจงต่อผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นรายกรณีไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายทางด้านโทรคมนาคมของรัฐได้อีกด้วย <sup>14</sup>

<sup>14</sup> Cales - Goran Sundelius, "Corporate Strategy TELIA AB (Sweden) , paper presented at Symposium on Telecommunication Privatization Experiences, Bangkok, 7-9 December 1993, P 7.

### 1.1. หลักเกณฑ์การให้ใบอนุญาต

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดีควรกำหนดหลักเกณฑ์ของการให้ใบอนุญาต เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจและก่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ ตลอดจนสร้างระบบความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability) ให้เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจด้วย

### 1.2 รายละเอียดของใบอนุญาต

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดี ควรกำหนดแนวทางของรายละเอียดที่จำเป็นจะต้องปรากฏในใบอนุญาตไว้อย่างแจ่มชัด เช่น รูปแบบของระบบเครือข่ายการให้บริการที่ได้รับอนุญาต ระยะเวลาการให้ใบอนุญาต เป้าหมายทางด้านคุณภาพและปริมาณของการให้บริการ พันธกรณีทางด้านสังคม การจัดสรรและบริหารเลขหมาย การชำระค่าใบอนุญาต หลักเกณฑ์ทางด้านบัญชี กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมราคา และประมวลแนวทางปฏิบัติทางการค้าที่ผู้ประกอบการสมควรจะกระทำ (code of good practice for doing business) ต่อผู้ให้บริการรายอื่น ๆ และผู้ใช้บริการ

### 1.3 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกใบอนุญาต

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดีควรมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกใบอนุญาตหากสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป แต่การกระทำดังกล่าวควรจะสามารถทำได้ในเงื่อนไขที่จำกัด และเงื่อนไขดังกล่าวจะต้องบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัดในกฎหมาย

## 2. สิทธิหน้าที่ของผู้ให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน

### 2.1 การเชื่อมต่อ (interconnection)

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดีควรจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ สิทธิ หน้าที่ในเรื่องการเชื่อมต่อไว้อย่างแจ่มชัด แม้ว่าในขณะที่บัญญัติกฎหมายการให้บริการจะยังคงมีผู้ประกอบการให้บริการเพียงรายเดียว หรือรัฐยังไม่ยินยอมที่จะเพิ่มจำนวนผู้ให้บริการก็ตาม

### 2.2 คุณภาพของบริการ

ปัญหาในเรื่องคุณภาพของการให้บริการโทรคมนาคม ได้แก่ คุณภาพจะขึ้นอยู่กับพื้นที่และเทคโนโลยีที่ใช้ในการให้บริการเป็นรายกรณีไป ดังนั้น กฎระเบียบที่ควบคุมคุณภาพของบริการโทรคมนาคมจึงมีลักษณะที่ต้องกำหนดเฉพาะเจาะจงเป็นราย ๆ ไป จากเหตุผลดังกล่าวกฎหมาย

การให้บริการโทรคมนาคมที่ดี จึงควรกำหนดให้คุณภาพของการให้บริการเป็นสิ่งที่ต้องกำหนดไว้ในใบอนุญาตและใช้เงื่อนไขใบอนุญาตเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการควบคุมคุณภาพของบริการ

### 2.3 การบริหารจัดการสรรเลขหมาย

เลขหมายสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดประเภทหนึ่ง กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงควรกำหนดให้องค์กรควบคุมกำกับดูแล (มิใช่ผู้ให้บริการ) มีหน้าที่ในการบริหารและจัดสรรเลขหมาย โดยกฎหมายจะต้องกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ในการดำเนินการบริหารและจัดสรร เพื่อป้องกันการจัดสรรตามอำเภอใจและปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นแนวทางเดียวกัน

### 3.2 เงื่อนไขของการเข้าสู่ตลาดและการดำรงอยู่ในตลาดของผู้ให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดีควรจะกำหนดให้การให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่าจำเป็นจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนการประกอบกิจการ เนื่องจากองค์กรควบคุมกำกับดูแลสามารถกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็นในการควบคุมกำกับดูแลผ่านการใช้ใบอนุญาตได้

ในส่วนของพันธะหน้าที่ของผู้ให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่ดีจึงควรกำหนดพันธะหน้าที่ของผู้ให้บริการ เพื่อให้ดำเนินการค้าอย่างเป็นธรรมและควรปกป้องสิทธิหน้าที่ของผู้ใช้บริการในเรื่องที่เกี่ยวกับความจำเป็นทางสังคมบางประการ เช่น หน้าที่ในการรักษาความลับของการติดต่อสื่อสาร

## 4) ราคาค่าบริการ (pricing)

### 4.1 ราคาค่าบริการการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน

การกำหนดนโยบายราคาค่าบริการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการเมือง (political economy) ดังนั้นกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องบัญญัติให้การกำหนดราคาค่าบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานจะต้องได้รับการอนุมัติจากองค์กรควบคุมกำกับดูแล โดยผ่านการปรึกษาหารือหรือได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศได้กำหนดแนวทาง หรือสูตรกำหนดข้อจำกัดทางด้านราคาเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการอนุมัติราคาค่าบริการ ซึ่งแนวทางข้างต้นไม่ควรกำหนดไว้อย่าง

แจ้งชัดในกฎหมาย เพราะจะก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายทางด้านราคา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี แต่ควรจะเป็นกฎกระทรวง และใส่เป็นเงื่อนไขในใบอนุญาตข้อหนึ่งด้วย

รูปแบบสูตรกำหนดข้อจำกัดทางด้านราคาที่คุณเขียนเห็นว่าเหมาะสมที่สุดในปัจจุบัน ได้แก่ กฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (Price Cap Regulation) ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกฎระเบียบที่สร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการที่จะปรับปรุงคุณภาพของบริการให้มีประสิทธิภาพ โดยมีต้นทุนที่ต่ำที่สุด และยังช่วยลดภาวะการขัดแย้งทางการเมืองให้ลดน้อยลงอีกด้วย

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในเรื่องอัตราค่าบริการโทรคมนาคม ก็คือ กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องกำหนดเงื่อนไขให้อัตราค่าบริการวางอยู่บนพื้นฐานของหลักความโปร่งใส หลักการไม่เลือกปฏิบัติ และจะต้องพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะอีกด้วย

#### 6.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน (Competition Law)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันต้องครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องที่สำคัญ 3 ประการดังนี้ คือ

- 1) การผูกขาดโดยเอกชน
- 2) การจำกัดทางการค้า
- 3) การประกอบธุรกิจอย่างไม่เป็นธรรม

ประเด็นสำคัญของการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันเข้ามาประยุกต์ใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม ได้แก่ฐานะทางด้านเศรษฐกิจและการตลาดของผู้ประกอบการในอดีตที่มีอยู่เหนือผู้ประกอบการรายอื่น (dominant firm) จากเหตุผลข้างต้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในภาคการให้บริการโทรคมนาคมที่พึงควรมีลักษณะที่มุ่งเน้นควบคุมการใช้อำนาจผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมที่มีฐานะเหนือผู้อื่น (dominant firm) ซึ่งมักจะเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่เคยได้รับอำนาจผูกขาดการให้บริการแต่เพียงผู้เดียวในอดีตมิให้ใช้อำนาจในทางเศรษฐกิจและการตลาดของตนในทางที่ผิด เช่น กระทำการในลักษณะที่ก่อให้เกิดการผูกขาดหรือดำเนินการปฏิบัติทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้กฎหมายยังคงต้องคำนึงถึงการตัดราคาโดยใช้การตั้งราคาต่ำเป็นพิเศษ (predatory pricing) ของผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้อื่นด้วย มิใช่ควบคุมแต่เฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาค่าบริการ



### 6.2.3 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Law)

ประเด็นสำคัญ ของการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมอยู่ที่ว่า การควบคุมคุณภาพนั้นมีลักษณะจำเพาะและต้องกำหนด เจาะจงเป็นรายการกันไป อีกทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันของหลาย ๆ ประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคมักจะวางอยู่บนสินค้าและบริการที่สามารถจับต้องได้ ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมที่แท้จริงจะต้องบังคับควบคุมผ่านใบอนุญาตเป็นรายการกันไป นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องนำทฤษฎีพื้นฐานของการคุ้มครองผู้บริโภคมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการการให้บริการโทรคมนาคมที่มีต่อผู้บริโภคด้วย กล่าวคือ

1) การกำหนดว่าผู้บริโภคคือใครจะไม่ให้ความสำคัญกับหลักความสัมพันธ์ทางสัญญา แต่จะขยายความรับผิดชอบไปสู่บุคคลอื่น ๆ ที่มีใช้สัญญาแต่ได้รับผลเสียหายจากบริการที่บกพร่องดังกล่าวโดยตรงด้วย

2) ความรับผิดชอบของผู้ให้บริการควรมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาด (strict liability) ซึ่งกฎหมายสันนิษฐานว่า ผู้ให้บริการมีความผิด แม้มิได้มีการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่มีข้อยกเว้นให้มีการนำสืบหักล้างบทสันนิษฐานที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ได้

### 6.3 แนวทางการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย

ในปัจจุบันการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย กล่าวคือ การให้บริการถูกผูกขาดโดยองค์กรของรัฐซึ่งนำมาสู่การขาดแคลนเงินทุนและข้อจำกัดทางด้านการกักเงินตราต่างประเทศ และเป็นสาเหตุหลักที่ขัดขวางการพัฒนาและการลงทุนขยายเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศไม่ว่าจะเป็นในแง่คุณภาพหรือปริมาณของการให้บริการ ความไม่สมดุลระหว่างการกระจายการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างเขตเมืองและชนบทก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งขัดขวางการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ นอกจากนี้แรงผลักดันจากเวทีระหว่างประเทศก็นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง รูปแบบ และแนวความคิดของการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ

โทรคมนาคมของประเทศไทยใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีในปัจจุบัน ปัญหาและแรงผลักดันต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้โดยนัยแล้ว ความสำเร็จหรือล้มเหลว มิใช่จะถูกจำกัดขอบเขตผลกระทบอยู่เพียงแคในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้น แต่ยังหมายถึง ถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศไทยด้วย

จากแรงผลักดันและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภาคการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยได้เป็นตัวเร่งเร้าให้รัฐจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบ โครงสร้างและแนวความคิดที่ถูกนำมาใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย การตัดสินใจปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญหลัก ๆ ที่รัฐจำเป็นต้องพิจารณาตัดสินใจได้ 5 ประการและการตัดสินใจของรัฐนี้เองจะเกี่ยวข้องและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในหลายรูปแบบซึ่งแปรผันไปตามลักษณะของการตัดสินใจ นั้น ๆ ของรัฐ ประเด็นหลักของการตัดสินใจของรัฐสามารถแบ่งแยกได้ 5 ประการคือ

- 1 การตัดสินใจของรัฐประเด็นการจัดทำนโยบายการให้บริการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- 2 การตัดสินใจของรัฐประเด็นการแบ่งแยกการควบคุมกำกับดูแลกับการประกอบกาให้บริการโทรคมนาคม
- 3 การตัดสินใจของรัฐประเด็นการบัญญัติกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม
- 4 การตัดสินใจของรัฐประเด็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน
- 5 การตัดสินใจของรัฐประเด็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรของรัฐที่ให้บริการโทรคมนาคม

จากการศึกษาวิจัยพบว่าทสรุปคำตอบประเด็นการตัดสินใจของรัฐทั้ง 5 ประเด็นนั้น ในภาพกว้างค่อนข้างจะเป็นเรื่องที่น่าเชื่อว่าประเทศไทยควรจะตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ใด ๆ หนึ่ง จะมีปัญหาที่เด่นเฉพาะประเด็นรายละเอียดต่าง ๆ ของการตัดสินใจเท่านั้น

บทสรุปภาพกว้างประเด็นการตัดสินใจทั้ง 5 ของประเทศไทยนั้นผู้เขียนสามารถแสดงให้เห็นเป็นที่แน่ชัดได้จากเหตุผลหลัก 2 ประการคือ

1. จากการศึกษาวิจัยถึงแนวโน้ม รูปแบบ วิธีการและเปรียบเทียบกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคการให้บริการ

โทรคมนาคมของตนในปัญหาซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทย

2. จากการศึกษางานวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปรับปรุงการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยซึ่งได้ข้อสรุปที่คล้ายคลึงกัน เช่น

- งานวิจัยของ National Telecommunications and Information Administration : NTIA ในหัวข้อเรื่อง A Telecommunications Infrastructure Study เส้นต่อคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 1991

- งานวิจัยของ The Thailand Development Research Institute (TDRI) ในหัวข้อเรื่อง Future Directions of the Communications Authority of Thailand เส้นต่อ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ปี 1993

- งานวิจัยของ Industry and Energy Operations Division , World Bank ในหัวข้อเรื่อง Thailand Sector Report : Increasing Private Sector Participation and Improving Efficiency in State Enterprises ปี 1994

หากกล่าวโดยสรุปการตัดสินใจของประเทศไทยในประเด็นทั้ง 5 ที่รัฐบาลควรกระทำ ได้แก่

1. ประเทศไทยจำเป็นต้องจัดทำนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติ <sup>15</sup>

เหตุผล นโยบายการให้บริการโทรคมนาคมเป็นแนวทางหลักในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมและยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นทิศทางการพัฒนาการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศที่จะมีขึ้นในอนาคตอย่างกว้าง ๆ อีกด้วย

<sup>15</sup> เช่น - ดูแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม กระทรวงคมนาคม ส่วนที่ 1 แผนระยะยาว ข้อ 4

- ดู National Telecommunications and Information Administration : NTIA , A Telecommunications Infrastructure Study , P 100-101

นอกจากนั้น นโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติยังเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ ดังนั้น ในปัจจุบันรัฐจึงมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดทำนโยบายดังกล่าวเอง<sup>16</sup>

2. ประเทศไทยจำเป็นต้องแบ่งแยกหน้าที่การควบคุมกำกับดูแลและหน้าที่การประกอบกรให้บริการโทรคมนาคม<sup>17</sup>

เหตุผล ปัจจุบันผู้เล่นในภาคการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ นอกจากภาครัฐแล้วยังประกอบไปด้วยผู้ให้บริการที่เป็นเอกชน (โดยผ่านสัญญา BTO) และผู้บริโภคนั้น เป็นต้น ซึ่งผู้เล่นแต่ละรายล้วนแต่มีบทบาท หน้าที่ที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกัน จากความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันนี้ส่งผลให้ผู้เล่นแต่ละรายในภาคการให้บริการโทรคมนาคมมีคุณค่า และทัศนคติที่แตกต่างกันอีกด้วย ดังนั้นการที่จะให้รัฐสวมบทบาทของผู้เล่นหลาย ๆ ฝ่ายย่อมไม่เป็นการสมควรเพราะบทบาทเหล่านี้มีลักษณะที่ขัดกันทางผลประโยชน์ (conflict of interests) ซึ่งจะนำไปสู่รูปแบบของการสร้างและประสานผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม

<sup>16</sup> ดู Janee Briesemeister , and John Horrigan , " Conclusion : Perspectives on the New State Role " , in Telecommunications Policy and Economic Development : The New State Role , ed. Jurgen Schmandt , Frederick Williams , and Robert H. Wilson , (New York , Westport , Connecticut , London : PRAEGER) , P 267

<sup>17</sup> เช่น - ดูแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม กระทรวงคมนาคม ส่วนที่ 1 แผนระยะยาว ข้อ 3

- ดู National Telecommunications and Information Administration : NTIA , A Telecommunications Infrastructure Study , P 101

- ดู Industry and Energy Operations Division , World Bank , Thailand Sector Report : Increasing Private Sector Participation and Improving Efficiency in State Enterprises , volume III , P 178

3. ประเทศไทยจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะที่มีบทบัญญัติในภาคสาระบัญญัติ (substantive provisions) ซึ่งกำหนดการคุ้มครอง สิทธิ และหน้าที่ของผู้เล่นฝ่ายต่าง ๆ ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม<sup>18</sup>

เหตุผล กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะเป็นกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมทั้งระบบ ในขณะที่องค์การควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของระบบเท่านั้น กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องและประนีประนอมผลประโยชน์ของผู้เล่นแต่ละฝ่ายที่มีการขัดแย้งกันทางผลประโยชน์ ดังนั้นหากขาดกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะก็เท่ากับว่าประเทศไทยขาดกฎเกณฑ์กติกาที่เป็นพื้นฐานในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม<sup>20</sup>

4. ประเทศไทยจำเป็นต้องเพิ่มการมีส่วนร่วมของเอกชนในภาคการให้บริการโทรคมนาคม<sup>19</sup>

เหตุผล ปัญหาการขาดแคลนเงินลงทุนของภาครัฐเป็นปัญหาหลักของการพัฒนาและขยายเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย ในขณะที่เดียวกับการรวมตัวของเทคโนโลยีการให้บริการโทรคมนาคมกับเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ทำให้มีการให้บริการโทรคมนาคมที่หลากหลายมาก

<sup>18</sup> แนวทางที่ประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติกันทั่วไปในการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการให้บริการโทรคมนาคม

<sup>19</sup> เช่น - ดูแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม กระทรวงคมนาคม ส่วนที่ 1  
แผนระยะยาว ข้อ 6

- ดู National Telecommunications and Information Administration : NTIA , A Telecommunications Infrastructure Study , P XIII

- ดู The Thailand Development Research Institute (TDRI) Future Directions of the Communications Authority of Thailand , P D - 14-21

ยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าผู้ให้บริการเพียงรายเดียวหรือ 2 รายไม่สามารถตอบสนองการให้บริการต่าง ๆ ที่หลากหลายได้หมดการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจึงนับว่าเป็นวิธีการที่รัฐจำเป็นต้องนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

5. ประเทศไทยประเทศไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรของรัฐที่ให้บริการโทรคมนาคม<sup>20</sup>

เหตุผล ความล่าช้าในการดำเนินงานอันเนื่องมาจากการมีกฎระเบียบที่ยังยากซับซ้อนขององค์กรของรัฐที่ให้การให้บริการโทรคมนาคมนั้นนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการซึ่งเป็นแรงผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรของรัฐไปสู่รูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความคล่องตัวในการบริหารและดำเนินงานมากขึ้น

จากบทสรุปข้างต้นการศึกษาวิจัยแนวทางการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย ผู้เขียนจะขอเสนอภาพ แนวทางและข้อเสนอแนะในรายละเอียด โดยวิเคราะห์ตามประเด็นการตัดสินใจของรัฐในแต่ละหัวข้อตามลำดับไป

<sup>20</sup> เช่น - ดูแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม กระทรวงคมนาคม ส่วนที่ 1

แผนระยะยาว ข้อ 6

- ดู National Telecommunications and Information Administration : NTIA , A Telecommunications Infrastructure Study , หน้า 313

- ดู Industry and Energy Operations Division , World Bank , Thailand Sector Report : Increasing Private Sector Participation and Improving Efficiency in State Enterprises , volume III , P 14

### 6.3.1 การตัดสินใจประเทศไทยประเด็นนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติ

#### 6.3.1.1 นโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติ

การวางนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติของประเทศไทยจะเกี่ยวข้องกับคำถาม 3 คำถามที่มีความสัมพันธ์กัน คือ <sup>21</sup>

- 1) ทำไมต้องมีการควบคุมกำกับดูแล (Why regulate ?)
- 2) ควบคุมกำกับดูแลอะไร (What to regulate ?)
- 3) ควบคุมกำกับดูแลอย่างไร (How to regulate ?)

##### 6.3.1.1.1 ทำไมต้องมีการควบคุมกำกับดูแล

คำถามนี้เป็นคำถามที่มีความสำคัญที่สุด เพราะไม่เพียงแต่เป็นคำถามที่กำหนดชี้ก้าแนวทางการคำตอบของคำถามควบคุมกำกับดูแลอะไรและควบคุมกำกับดูแลอย่างไรแล้ว คำถามทำไมต้องมีการควบคุมกำกับดูแลยังเป็นกุญแจสำคัญในการอธิบายชี้แนวทาง และเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงบทบาทของการควบคุมกำกับดูแลที่มีในภาคการให้บริการโทรคมนาคมด้วย <sup>22</sup>

คำตอบของคำถามว่าทำไมประเทศไทยต้องมีการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมนั้นเป็นปัญหาที่ขึ้นอยู่กับทัศนคติ แนวความคิด และความต้องการของประเทศเป็นสำคัญซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่นสภาพทางภูมิศาสตร์ ประชากร พัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และระบบการเมืองการปกครอง

<sup>21</sup> เทียบเคียงจาก Robin Davey , "The Role of Regulation in the Strategic Development of Telecommunication" , paper presented to ASIA TELECOM 93 , p.4

<sup>22</sup> Robin Davey," The Role of Regulation in the Strategic Development of Telecommunication , P. 8

#### 6.3.1.1.2 ควบคุมกำกับดูแลอะไร

คำตอบของคำถามนี้จะแปรเปลี่ยนตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ แต่ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นในการหาคำตอบของคำถามประเด็นนี้ก็คือ สิ่งที่จะถูกควบคุมกำกับดูแล คือ บริการมิใช่เทคโนโลยี เพราะการกำหนดควบคุมเทคโนโลยีนั้น อาจก่อให้เกิดผลเสียแก่การให้บริการโทรคมนาคมได้ เนื่องจากพัฒนาการที่รวดเร็วทางด้านเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญที่บังคับให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจำเป็นต้องปรับปรุงเทคโนโลยีของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ดังนั้น หากสิ่งที่ถูกควบคุมเป็นเทคโนโลยีก็จะมีผลทำให้ผู้ให้บริการสูญเสียโอกาสทางการตลาดและไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของการให้บริการได้ทันกับความต้องการของตลาด<sup>23</sup> ซึ่งทำที่สุดผลเสียก็จะตกอยู่กับผู้บริโภค และระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

#### 6.3.1.1.3 ควบคุมกำกับดูแลอย่างไร

คำถามนี้จะเป็นการหาแนวทางที่ดีที่สุดที่จะเลือกวิธีการและแนวคิดที่มี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำเนื้อหา รายละเอียดของกฎระเบียบ ที่จะใช้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ได้วางไว้ ดังตัวอย่างเช่น

ถ้าวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของนโยบาย คือ การให้บริการทั่วถึงในทุกพื้นที่ (universal service) ดังนั้นวิธีที่จะหาคำตอบในขั้นตอนนี้คือ ทำอย่างไรวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงจะสามารถบรรลุได้ ถ้าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้เพียงพอและมีคุณภาพ การบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็สามารถทำได้โดยผู้ควบคุมกำกับดูแลตั้งจุดหมายในการพัฒนาเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม หรือกำหนดค่าใช้บริการในอัตราพิเศษ (special tariff) สำหรับผู้ใช้ที่อยู่ห่างไกลความเจริญหรือด้อยโอกาสทางด้านสังคม และถ้าแนวความคิดนี้ได้รับการยอมรับ ผู้ควบคุมกำกับดูแลก็มีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบคุณภาพของบริการอีกด้วย เพื่อป้องกันมิให้คุณภาพลดลงไปตามอัตราค่าบริการที่เสียน้อยกว่าปกติธรรมดา<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Ibid., p.8

<sup>24</sup> Ibid., P.11



ความเชื่อมโยงดังกล่าวอาจแสดงให้เห็นได้อีก เช่น ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบายข้อหนึ่งคือ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศ คำตอบของคำถามว่าทำอย่างไรจึงจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ อาจจะมีคำตอบที่แตกต่างกันไป เช่น

- ตรวจสอบและรายงานการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ให้บริการที่ประกอบการดีในโลก

- ตั้งเป้าหมายการปฏิบัติงานไว้

- เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของบริษัผู้ให้บริการเพื่อให้มีประสิทธิภาพที่สุด<sup>25</sup>

จากปัญหาและอุปสรรคของการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยในปัจจุบัน<sup>26</sup>

วัตถุประสงค์หลักของการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยควรจะเน้นเรื่องการทำสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการบรรลุเป้าหมายทางด้านสังคมและการบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือทางด้าน การบรรลุเป้าหมายทางสังคมการวางนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติควรจะเน้นเรื่องการให้บริการอย่างทั่วถึงเป็นหลัก เพราะปัจจุบันประเทศไทยขาดแคลนบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานเป็นอย่างมากและที่สำคัญขณะนี้โลกกำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่ยุคสังคมสารสนเทศซึ่งเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในสังคมดังกล่าว<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Ibid., P. 12

<sup>26</sup> รายละเอียดตามที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 5 หัวข้อ 5.3

<sup>27</sup> ปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการริเริ่มโครงการพื้นฐานเครือข่ายสารสนเทศแห่งชาติ (National Information

Infrastructure : NII) ขึ้นและได้มีการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนโครงการดังกล่าว

ขณะนี้ประเทศไทยก็มีความคิดริเริ่มที่จะพัฒนาโครงการพื้นฐานเครือข่ายสารสนเทศแห่งชาติขึ้นเช่นเดียวกัน (ดูร่างแผนนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศไทย (IT 2000))

ซึ่งวิธีการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การให้บริการอย่างทั่วถึง ในกรณีของประเทศไทยนั้น อาจกระทำได้โดยผ่านวิธีการดังนี้คือ

1. การจัดตั้ง "กองทุนการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service Fund) ซึ่งทรัพยากรที่นำมาใช้ในกองทุนนี้อาจได้มาจากการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมรายปี หรืออัตราร้อยละของค่าบริการที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมต่าง ๆ ได้รับประจำปี ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในหลาย ๆ มลรัฐของประเทศอเมริกา
  2. กำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตของผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมที่ให้บริการในพื้นที่หรือในบริการที่มีอัตรากำไรสูง ให้มีพันธะหน้าที่ในการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตด้วย
  3. การนำแนวความคิดเรื่องพันธะของรัฐในการให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation) มาใช้ในการบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึง<sup>28</sup>
- การบรรลุเป้าหมายการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงนั้น นอกจากรัฐจะต้องคำนึงถึงสิทธิในการเข้าถึงเครือข่ายแล้ว รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิในการใช้บริการ ซึ่งนำไปสู่ยุทธศาสตร์ในการคิดค่าธรรมเนียมการเข้าถึง เครือข่ายและอัตราค่าบริการอีกด้วย กล่าวคือ รัฐอาจบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงโดยผ่านวิธีการใช้อัตราค่าบริการพิเศษ (special tariff) สำหรับผู้ใช้ที่อยู่ห่างไกลความเจริญหรือด้อยโอกาสทางด้านสังคมได้อีกด้วย และจากความสำคัญที่ลดลงขององค์ประกอบด้านระยะทางที่มีต่อต้นทุนการดำเนินการให้บริการโทรคมนาคม<sup>29</sup> จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้อัตราค่าบริการโทรคมนาคมมีแนวโน้มที่จะลดลงนั้น นับว่าเป็นกุญแจสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ง่ายขึ้น หากประเทศไทยเลือกเทคโนโลยีที่เหมาะสมเข้ามาใช้ดำเนินการให้บริการ
- นอกจากนี้รัฐไม่ควรเรียกเก็บอัตราค่าบริการโทรคมนาคมทางไกลสูงกว่าต้นทุนการให้บริการเป็นจำนวนมากเพื่อนำมาอุดหนุนการให้บริการโทรคมนาคมในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดขวางวัตถุประสงค์การให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง

<sup>28</sup> ดูรายละเอียดในหัวข้อ 6.3.5

<sup>29</sup> ดูรายละเอียดในบทที่ 2 หัวข้อ 2.4.1 (ก)

เป้าหมายที่สำคัญในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยนั้น นอกจากจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงแล้ว ในขณะเดียวกัน รัฐจะต้องพึงระลึกอยู่เสมอว่าการให้บริการ โทรคมนาคม เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจอีกด้วย ดังนั้นหน่วยงานที่วางนโยบายการ โทรคมนาคมแห่งชาติจึงจำเป็นต้องยืนยันวัตถุประสงค์การ บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจมหภาค สนับสนุนการขยายตัวที่มั่นคงของระบบเศรษฐกิจ เพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ และเพิ่มควมมีประสิทธิภาพในภาคการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยอีกด้วย ซึ่งการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวประเทศไทยมีความจำเป็น ที่ต้องนำแนวความคิดและบรรทัดฐานต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจสอดแทรกเข้าไปในกฎหมายการ ให้ บริการ โทรคมนาคมสาธารณะด้วย เช่นแนวความคิดและบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน แนวคิด และบรรทัดฐานการให้บริการ โทรคมนาคม ในฐานะที่เป็น เรื่องของการค้าบริการ

นอกจากการบรรลุเป้าหมายข้างต้นแล้วหน่วยงานวางนโยบาย โทรคมนาคมแห่งชาติควร จะต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ โทรคมนาคม หรือกล่าวอีก นัยหนึ่งคือ รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคจากการ ได้รับบริการ ด้วย การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยใช้วิธีการประกันเงื่อนไขทางเทคนิคของ ผู้ให้บริการ โทรคมนาคมผ่านข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาต จัดตั้งระบบการตรวจสอบคุณภาพ ของอุปกรณ์ โทรคมนาคม รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาคำร้องต่าง ๆ ของผู้ให้บริการ โทรคมนาคมอีกด้วย

เป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมได้แก่ การกระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่ม ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของการให้บริการ โทรคมนาคมในประเทศไทย เพื่อก่อให้เกิดการดำเนินการให้บริการ โทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวอาจกระทำได้โดยผ่านนโยบายการกระตุ้นทางด้านอุปสงค์และอุปทาน<sup>30</sup>

<sup>30</sup> ปัจจุบันหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีได้นำวิธีการดังกล่าวเข้ามาใช้ในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ

นโยบายการกระตุ้นทางด้านอุปทาน (supply push) เป็นนโยบายที่วางรากฐานอยู่บนกฎหมายและกฎระเบียบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของตนโดยผ่านตัวกระทำทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน<sup>31</sup>

นโยบายการกระตุ้นทางด้านอุปสงค์ (demand pull) เป็นนโยบายที่วางรากฐานอยู่บนกฎหมายและกฎระเบียบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนความต้องการทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของภาคเอกชน<sup>32</sup>

#### 6.3.1.2 หน่วยงานในการวางแผนนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติ

นโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ การวางแผนนโยบายจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศด้วย ผู้กำหนดนโยบายจึงมีความจำเป็นจะต้องอาศัยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในศาสตร์สาขาต่าง ๆ อันมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและมองนโยบายในลักษณะที่เป็นภาพรวมเชื่อมโยงไปถึงนโยบายต่าง ๆ ของประเทศอีกด้วย ดังนั้นหน่วยงานในการวางแผนนโยบายโทรคมนาคม

<sup>31</sup> กฎหมายที่อยู่ในลักษณะ supply push เช่น

- Law for Advancement of Science and Technology , Korea , 1967
- Assistance Law for Designated Research Organizations , Korea , 1973
- Law for Korea Science and Engineering Foundation , Korea , 1976

<sup>32</sup> กฎหมายที่อยู่ในลักษณะ demand pull เช่น

- Law for Promotion of Technology Development , Korea , 1972
- Investment Incentives Law , Philipines , Amended , 1987
- Tax Incentives scheme for Research and Development , Singapore

ของประเทศไทยจึงควรเป็นหน่วยงานของรัฐที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนเหมือนดังเช่นข้อเสนอแนะตามงานศึกษาวิจัยของ NTIA ในหัวข้อเรื่อง "A Telecommunications Infrastructure Study" ซึ่งได้เสนอแนะว่า ประเทศไทยควรจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบาลในรูปแบบของคณะกรรมการนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติ (National Telecommunication Policy Committee (NTPC)) โดยมีรูปแบบองค์กร เช่นเดียวกับคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กล่าวคือ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีรองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณูแห่งชาติเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากวิวัฒนาการที่ก้าวล้ำทางด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งก่อให้เกิดแนวโน้มของการหลอมรวมตัวระหว่างการให้บริการต่างที่มีลักษณะใกล้ชิดกับการให้บริการโทรคมนาคม เช่นการให้บริการการแพร่ภาพกระจายเสียงได้ทำให้เกิดข้อโต้แย้งและข้อเสนอแนะต่าง ๆ มากมายในการจัดตั้งและวางนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติ เช่นนโยบายการให้บริการโทรคมนาคมแห่งชาติควรจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการสื่อสารโทรคมนาคมทั้งหมดของประเทศซึ่งครอบคลุมถึงการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงด้วย เป็นต้น ซึ่งแนวทางข้างต้นยังเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ในปัจจุบัน<sup>33</sup> ดังนั้นประเทศไทยจึงควรจะต้องพิจารณาและศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมในการวางนโยบายและการจัดตั้งหน่วยงานจัดทำนโยบายดังกล่าวต่อไป

<sup>33</sup> ดู Bruce L. Egan , Information Superhighways : The Economics of Advanced Public Communication Networks , (Boston , London : Artech House , 1991) , P. 1-3

### 6.3.2 การตัดสินใจของประเทศไทยประเด็นการแบ่งแยกบทบาทการควบคุมกำกับดูแล

#### ออกจากบทบาทการประกอบการให้บริการโทรคมนาคม

จากการศึกษาแนวทางและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมของหน่วยงานต่างที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปรับปรุงการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยพบว่า ล้วนแต่มีข้อเสนอแนะให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ออกจากหน่วยงานที่ให้บริการโทรคมนาคม กล่าวคือในปัจจุบันองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยอยู่ในฐานะที่สวมบทบาททั้งผู้ให้บริการและผู้ควบคุมกำกับดูแล ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะมีการจัดตั้งหน่วยงานควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการให้บริการของผู้ให้บริการและเพื่อประกันว่าผู้ให้บริการได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่ตนผูกพันในฐานะผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบการ ขณะเดียวกันก็ จำกัดขอบเขตความสามารถขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ให้เป็นแต่เพียงผู้ให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้น

#### 6.3.2.1 องค์การควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย

องค์การควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นมาโดยกฎหมายเฉพาะ และกฎหมายควรที่ประกันให้เกิดเงื่อนไขดังต่อไปนี้ในองค์การควบคุมกำกับดูแล

- 1) ความเป็นอิสระ (independence)
- 2) ความเป็นกลาง (impartiality)
- 3) ความโปร่งใส (transparency)
- 4) ความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability)
- 5) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (check and balance)
- 6) กระบวนการตัดสินใจที่เป็นที่ยุติ และอยู่ภายใต้การทบทวนของศาลในลักษณะที่ จำกัดเท่านั้น

นอกจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจไม่ควรมีจำนวนที่มากเกินไป<sup>34</sup> เพราะจะสร้างความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ คณะกรรมการจำเป็นจะต้องมีจำนวนเป็นเลขคี่ เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมาก และเพื่อลดทอนความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ กฎหมายจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยควรจะต้องกำหนดให้มีระบบกระบวนการตัดสินใจในรูปแบบการผสมผสานระหว่างการตัดสินใจโดยผู้ตัดสินใจเพียงคนเดียว (an individual decides) และการตัดสินใจโดยคณะกรรมการ (a committee decides) กล่าวคือ ควรใช้ระบบผู้ตัดสินใจเพียงคนเดียวเมื่อเป็นการตัดสินใจในเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นประจำ (routine matters) และใช้ระบบการตัดสินใจแบบคณะกรรมการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อน และมีความอ่อนไหวต่อประเด็นทางการเมืองสูง<sup>35</sup>

#### 6.3.2.2 เป้าหมายและหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแล

กฎหมายจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายและหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลไว้อย่างแจ้งชัด ทั้งนี้เนื่องจากเป็นแนวทางที่สำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ในขณะที่เดียวกันก็แสดงให้เห็นแนวทางการพัฒนาการให้บริการ โทรคมนาคมในอนาคตอย่างกว้าง ๆ และยังเป็นการสร้างควมรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability) ให้กับองค์กรควบคุมกำกับดูแลอีกด้วย กล่าวคือเป้าหมายขององค์กรควบคุมกำกับดูแลนอกจากจะเป็นรากฐานในการใช้อำนาจที่สำคัญของตัวองค์กรแล้ว การตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรจำเป็นจะต้องแสดงให้เห็นว่าสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรนั้นด้วย

<sup>34</sup> งานวิจัยของ World Bank เสนอให้องค์กรควบคุมกำกับดูแลของประเทศไทยควรประกอบด้วยคณะกรรมการไม่เกิน 5 คน

<sup>35</sup> เทียบเคียงจากข้อเสนอแนะของ Michael Tyler และ Susan Bednarczyk ในบทความ "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : an International Study of Alternatives" , P 672

เป้าหมายและหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลของประเทศไทยควรจะประกอบไปด้วยเป้าหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้<sup>36</sup>

- 1) การบรรลุเป้าหมายทางสังคม โดยเฉพาะ เรื่องการให้บริการอย่างทั่วถึง
  - 2) การปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ โทรคมนาคมและพิจารณาคำร้องต่าง ๆ ของผู้ใช้บริการโทรคมนาคม
  - 3) ตรวจสอบควบคุมดูแลผู้ให้บริการที่มีฐานะเหนือผู้ประกอบการรายอื่นและมีอิทธิพลต่อตลาดอย่างสูง (dominant firm)
  - 4) ประกันเงื่อนไขทางเทคนิคเพื่อก่อให้เกิดการดำเนินการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ
  - 5) กระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม
  - 6) เปลี่ยนแปลง โครงสร้างอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก โครงสร้างตลาดที่วางอยู่บนพื้นฐานของการผูกขาด ไปสู่โครงสร้างตลาดที่วางอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน
  - 7) บริหารทรัพยากรที่ขาดแคลนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การบริหารเลขหมายโทรคมนาคม
  - 8) กระตุ้นให้เกิดการลงทุนในเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะ
- นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลของประเทศไทยจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจขององค์กรในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและหน้าที่ตามที่ได้วางไว้ด้วย มิฉะนั้นแล้วการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลจะกลายเป็นเพียงคำแนะนำที่ควรปฏิบัติ (guideline) เท่านั้น

<sup>36</sup> เทียบเคียงจากเป้าหมายและหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ตามที่ Michael Tyler and Susan Bednarczyk ได้ศึกษาไว้ใน "Regulatory Institutions and Processes in Telecommunications : An International Study of Alternatives", P 651



### 6.3.3 การตัดสินใจของประเทศไทยประเด็นการบัญญัติกฎหมายการให้บริการ

#### โทรคมนาคม

##### 6.3.3.1 กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะ โดยตรงจะมีอยู่แต่ก็เพียง กฎหมายที่ผูกขาดอำนาจในการให้บริการโทรคมนาคมไว้กับรัฐแต่เพียงผู้เดียว และกล่าวถึงประเด็นเพียงแค่ว่าจะมอบอำนาจดังกล่าวให้กับองค์กรใดเท่านั้น ซึ่งกฎหมายข้างต้นล้วนแต่เป็นอุปสรรคขัดขวางพัฒนาการของการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยทั้งสิ้น<sup>37</sup>

ประเทศไทยสมควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาวิจัยพบว่าในอนาคตหากไม่มีข้อจำกัดด้านอุปทาน (supply constraint) ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยจะมีอุปสงค์ถึง 18 ล้านเลขหมายภายใน 10 ปี เฉพาะมูลค่าของการลงทุนในการสร้างเครือข่ายก็เป็นจำนวนที่สูงเกินกว่าที่ภาครัฐจะดำเนินการได้ และในส่วนของมูลค่า (Value) ของกิจกรรมที่ใช้ผ่านเครือข่ายนั้นคงจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ดังนั้น การวางนโยบายโทรคมนาคมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงมิใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตลาดที่มีมูลค่าหลายแสนล้านบาทด้วย<sup>38</sup>

ประเด็นเบื้องต้นของการบัญญัติกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยได้แก่ การแก้ไขปรับปรุง ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันและการออกกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมควรกระทำพร้อมกัน ทั้งนี้เพราะหากมีการยกเลิกอำนาจการผูกขาด โดยสามารถอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามาให้บริการแข่งขันกับองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยมีได้แก้ไขกฎหมายให้หน่วยงาน

<sup>37</sup> ดูรายละเอียดในบทที่ 5 หัวข้อ 5.3.2

<sup>38</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , "กฎหมายโทรคมนาคม-ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี " ,วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. 2537 , (กรมไปรษณีย์โทรเลข , 2537 ) , หน้า 215

ทั้งสองมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นก็จะทำให้องค์การดังกล่าวติดขัดด้วยกฎหมายและข้อบังคับที่ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้<sup>39</sup>

การบัญญัติกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย จำเป็นต้องกล่าวถึงรายละเอียดและกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจตัดสินใจไว้ในระดับหนึ่ง เพราะจากการศึกษาวิจัยพบว่า ประเทศที่ไม่เคยมีประเพณีปฏิบัติทางด้านการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในภาคการให้บริการโทรคมนาคมจากอดีตที่ผูกขาดการให้บริการโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียวไปสู่การเพิ่มบทบาทของเอกชนในภาคการให้บริการโทรคมนาคมแล้ว องค์กรควบคุมกำกับดูแลมักจะไม่สามารถสร้างกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ประเทศจาไมกาได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชน ในขณะที่ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ทำให้เกิดปัญหาสำคัญในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อให้ดำเนินการไปในแนวทางที่เกื้อหนุนต่อนโยบายการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ<sup>40</sup>

นอกจากนี้การบัญญัติการให้บริการกฎหมายโทรคมนาคมของประเทศไทย เพื่อให้เหมาะสมกับพัฒนาการของประเทศนั้น ควรจัดลำดับบรรทัดฐานและความเข้าใจในปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมกับระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เพราะความเข้าใจและการจัดลำดับบรรทัดฐานย่อมเป็นแนวทางพื้นฐานในการใช้ และตีความกฎหมายที่จะมีขึ้นต่อไปในอนาคต

<sup>39</sup> เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ , ศิลปชัย พิชเยนทรโยธิน , ประภาพร หัตถโกศล , อัญชลี เจิดรังษี , " การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโทรคมนาคม " , วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ 2537 , (กรมไปรษณีย์โทรเลข , 2537) , หน้า 224

<sup>40</sup> Patricia K. Mc. Cormick , " Telecommunication Privatization Issues : the Jamican Experience " , Telecommunication Policy , P. 151

กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะฉบับใหม่ของประเทศไทยควรจะเน้นให้ความสำคัญกับแนวความคิดและบรรทัดฐานที่เน้นถึงการหาความสมดุลระหว่างเป้าหมายทางสังคมและเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ<sup>41</sup> กล่าวคือแม้ว่ากฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมฉบับใหม่ควรจะเน้นการบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึง<sup>42</sup> ในขณะเดียวกันแนวความคิดและบรรทัดฐานใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจก็จำเป็นที่จะต้องนำมาใช้ในกฎหมายด้วย เช่นแนวความคิดและบรรทัดฐานการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะการค้าบริการ แนวความคิดและบรรทัดฐานเรื่องการแข่งขัน นอกจากนี้กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมฉบับใหม่ควรจะลดความสำคัญของบรรทัดฐานความมั่นคงของรัฐ บรรทัดฐานการผูกขาดโดยธรรมชาติ และการให้ความสำคัญแต่เพียงการบรรลุเป้าหมายทางด้านสังคมลงไป

<sup>41</sup> กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยนั้น จะให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางสังคมมาก โดยขาดความสนใจที่จะใช้การให้บริการโทรคมนาคมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ

<sup>42</sup> การบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงนั้น ไม่จำเป็นว่าจะต้องกระทำผ่านการผูกขาดการให้บริการแต่เพียงผู้เดียวหรือการดำเนินการให้บริการโดยผู้ประกอบการของรัฐเหมือนในอดีตเท่านั้น การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการให้บริการหรือการอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้ามาดำเนินการแข่งขันกันก็สามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ ถ้ากฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมสามารถควบคุมการแบ่งปันปันส่วนเพื่อกระจายทรัพยากรไปยังผู้ใช้บริการในทุกพื้นที่และทุกระดับชั้นขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีด้านการให้บริการโทรคมนาคมได้ช่วยลดต้นทุนในการลงทุนสร้างระบบเครือข่าย และต้นทุนในการดูแลรักษาเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมลงอย่างมาก นอกจากนี้จากความสำคัญที่ลดลงขององค์ประกอบด้านระยะทางในการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งจะส่งผลให้มีการลดลงของอัตราค่าบริการยังเป็นตัวกระตุ้นสำคัญที่ช่วยให้การบรรลุเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงสามารถบรรลุได้ง่ายขึ้น

จากการเปลี่ยนแปลงข้างต้นกฎหมายและผู้ที่อยู่ในวงการโทรคมนาคมของประเทศไทย อาจต้องเปลี่ยนคำถามที่เคยถามในการให้บริการโทรคมนาคมที่ผ่านมา จากแต่เดิมที่มีจะมองผลประโยชน์ขององค์กรและรัฐเป็นสำคัญซึ่งมีผลตามมาหลายประการ เช่น การนำเอาอำนาจผูกขาดมาประมวลการแบ่งสรรรายได้ การจำกัดตนเองไม่ให้แข่งขันกับผู้ได้รับสัมปทาน แต่ในอนาคตผู้เขียนเห็นว่ารัฐและองค์กรของรัฐควรจะต้องเริ่มพิจารณาให้ความสำคัญ กับหลักการการให้บริการเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นมากขึ้น ดังนั้นคำถามหลักที่พึงพิจารณาควรมีว่า ผู้บริโภคและตลาดได้รับประโยชน์สูงสุด ณ จุดใดและในรูปแบบใดโดยไม่จำเป็นต้องผูกติดอยู่กับองค์กรหรือหน่วยงาน ดังนั้นในหลายประเทศการให้ใบอนุญาตจึง เป็นการให้ใบอนุญาตที่บริการ (to license service) มิใช่การให้ใบอนุญาตในระดับองค์กร (to license firm) <sup>43</sup> กล่าวคือ ใครที่มีมาตรฐานตรงตามที่กำหนดก็สามารถได้รับการอนุญาตได้เลย <sup>44</sup> และการให้ใบอนุญาตไม่ว่าในการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน หรือการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่าของประเทศไทยควรที่จะกำหนดรายละเอียดสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้บริการโทรคมนาคมไว้ด้วย เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนรากฐานในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม และยังช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลอีกด้วย

ประเด็นเรื่อง ใบอนุญาตการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมฉบับใหม่ควรที่จะกำหนดให้การให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภทจำเป็นต้องขอใบอนุญาตต่อองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพื่อดำเนินการให้บริการ ซึ่งองค์กรดังกล่าวควรจะเป็นองค์กรที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะ แต่ความเข้มงวดของการให้ใบอนุญาตนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะของการให้บริการโทรคมนาคมแต่ละ

<sup>43</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ , " กฎหมายโทรคมนาคม : ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี " , หน้า 29

<sup>44</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม , ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายโทรคมนาคม , " Wireless Communication " 2 (กรกฎาคม , 2537) , หน้า 29

ชนิด ประเด็นสำคัญในการกำหนดอำนาจการให้ใบอนุญาตแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งก็คือ การบัญญัติกฎหมายจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงการใช้ข้อความในลักษณะที่มอบหมายให้องค์กรที่มีหน้าที่ให้ใบอนุญาตมีสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวในการให้บริการ โทรคมนาคมและอำนาจสิทธิขาดดังกล่าวสามารถโอนหรือมอบหมายให้กับผู้ประกอบการรายอื่นที่เห็นสมควรได้ ทั้งนี้เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายในลักษณะข้างต้นจะขัดแย้งกับหลักเกณฑ์การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างการควบคุมกำกับดูแลกับการให้บริการ โทรคมนาคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายโทรคมนาคมของประเทศไทยจะต้องกำหนดให้องค์กรที่ให้ใบอนุญาตมีสิทธิแต่เพียงการให้ใบอนุญาตเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิที่จะเข้ามาดำเนินการให้บริการ โทรคมนาคม

กฎหมายการให้บริการ โทรคมนาคมฉบับใหม่ของประเทศไทยควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างกว้าง ๆ ของการได้รับใบอนุญาตการให้บริการ โทรคมนาคมไว้ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีแนวทางและประเพณีปฏิบัติทางด้านการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมมาก่อนการกำหนดแนวทางอย่างกว้างๆ จะช่วยให้ผู้เล่นฝ่ายต่างๆ ในระบบการให้บริการ โทรคมนาคมรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนได้ดียิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นไม่ควรจะกำหนดรายละเอียดมากเกินไปเพราะการให้บริการ โทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีที่รวดเร็ว การกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้อย่างเคร่งครัดอาจเป็นอุปสรรคและผูกมัดกระบวนการตัดสินใจของผู้ให้ใบอนุญาตในอนาคตได้

นอกจากนี้กฎหมายการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยควรกำหนดให้ใบอนุญาตต้องประกอบด้วยรายละเอียดที่จำเป็นดังนี้คือ รูปแบบของระบบเครือข่ายการให้บริการ โทรคมนาคมที่ได้รับใบอนุญาต ระยะเวลาการให้ใบอนุญาต เป้าหมายทางด้านคุณภาพและปริมาณของการให้บริการ พันธกรณีทางด้านสังคม หลักเกณฑ์ทางด้านบัญชี กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมราคา การบริหารและจัดสรรเลขหมาย การชำระค่าใบอนุญาต<sup>45</sup>

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยนั้น ได้แก่กฎหมายควรมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภค และกำหนดให้องค์กรควบคุมกำกับดูแลเป็นผู้มีขอบเขตอำนาจแต่เพียงผู้เดียวโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ

<sup>45</sup> ตัวอย่างของรายละเอียดในใบอนุญาตสามารถดูได้ในบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.2.3 ข้อ 1.3

กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว เนื่องจากภาคการให้บริการโทรคมนาคมเป็นระบบที่มีมูลค่าหลายแสนล้านบาท ในขณะที่องค์กรควบคุมการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยยังไม่มีความเข้มแข็งและขาดความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอในเรื่องการให้บริการโทรคมนาคม ดังนั้นหากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถนำมาบังคับใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วย่อมนำไปสู่หายน่าอย่างใหญ่หลวงมาสู่ระบบการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย

#### 6.3.3.2 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับผลกระทบของกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม

- 1) กฎหมายและกฎระเบียบที่บัญญัติขึ้นมา จะมีต้นทุนในการดำเนินงาน เช่น การตระเตรียม การพิจารณา การนำกฎหมายออกบังคับใช้ และการบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ต้นทุนในการดำเนินงานออกกฎหมายและกฎระเบียบขึ้นมา นั้นจะคุ้มค่างับผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบดังกล่าวหรือไม่
- 2) กฎหมายและกฎระเบียบที่บัญญัติขึ้นมา จะเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภค ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการนั้นอาจมาได้ในหลายรูปแบบ เช่น ค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระให้องค์กรควบคุมกำกับดูแล ค่าปรึกษานายความ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะถูกผลักภาระไปสู่ผู้บริโภคในท้ายที่สุด
- 3) กฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสม ไม่ยืดหยุ่นจะเพิ่มต้นทุนและความยุ่งยากในการบริหารให้กับองค์กรที่บริหารและผู้ประกอบการในการบังคับและปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งผลเสียจะตกอยู่กับผู้บริโภค
- 4) กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ควรมีขอบเขตที่กว้างแต่จำกัดในรายละเอียด การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วทางด้านพัฒนาการทางเทคโนโลยี จะทำให้กฎระเบียบที่มีรายละเอียดมาก ล้าสมัยและไม่เหมาะสมได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้กฎระเบียบที่มีรายละเอียดมากยังสร้างความยากลำบากในการยกเว้น ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนที่สูงขึ้น และความไม่ยืดหยุ่นในการปรับใช้ แต่ก็ไม่ควรจะมีรายละเอียดเสียเลย เพราะจะก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้และยังอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่วางไว้ได้

5) กฎหมายและกฎระเบียบอาจเป็นตัวจำกัดการพัฒนาของระบบได้ กฎหมายที่ออกมาควรพิจารณาถึงแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย เพื่อให้สามารถบังคับใช้และตอบสนองความต้องการที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วต้องระมัดระวังเสมอว่ากฎหมายจะควบคุมกำกับดูแลบริการมิใช่เทคโนโลยี

6) ลักษณะของโครงสร้างตลาดในการให้บริการที่แตกต่างกัน ย่อมต้องการลักษณะทางกฎหมายกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่แตกต่างกันทั้งด้านขอบเขตและรายละเอียด นอกจากนี้ในส่วนย่อยต่าง ๆ ของระบบการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะและรูปแบบของการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างตลาดเพียงลักษณะเดียวหรืออีกนัยหนึ่งการใช้กฎระเบียบรูปแบบเดียวต่อการให้บริการรูปแบบต่าง ๆ ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมทั้งหมดก็ย่อมไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพสูงสุดในการควบคุมกำกับดูแลได้ แต่หากมีกฎระเบียบปลีกย่อยใช้กับบริการโดยเฉพาะเจาะจงต่าง ๆ มากเกินไปก็จะสร้างความยุ่งยากในการควบคุมกำกับดูแลเช่นเดียวกัน

7) กฎหมายอาจก่อให้เกิดการบิดเบือนทางโครงสร้างและรูปแบบของการให้บริการได้ ดังนั้น ลักษณะของกฎหมายที่ดีไม่ควรที่จะก่อให้เกิดการบิดเบือนทางโครงสร้างและรูปแบบของการให้บริการเพราะจะก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพของระบบโดยรวม

8) กฎหมายที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคในการเข้ามาประกอบการ (barrier to entry) อาจก่อให้เกิดการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียว (monopoly) หรือน้อยราย (oligopoly) ได้ และยังเป็น การปกป้องผู้ให้บริการเดิมที่มีอยู่ในระบบ โดยอัตโนมัติด้วย

9) การบรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมจะต้องกำหนดไว้อย่างแจ่มชัดในกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลเท่านั้น มิฉะนั้นแล้วเป้าหมายทางด้านนี้จะไม่มีการเกิดขึ้นและประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้เลย

10) องค์การบริหารที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือขาดอำนาจในการบังคับบัญชาอย่างแท้จริงย่อมไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่วางไว้ได้ ดังนั้น อำนาจและความเข้มแข็งของผู้ควบคุมกำกับดูแล เป็นสิ่งที่สำคัญมากที่จะก่อให้เกิดความสามารถบังคับ (enforceable) และควบคุม เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ อำนาจและความเข้มแข็งของผู้ควบคุมกำกับดูแลจะเกิดขึ้น โดยผ่านรากฐานโดยมีขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรและผู้ควบคุม

กำกับดูแล เช่น อาจอาศัยศาลและความเข้มแข็งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน หรืออาจอาศัยอำนาจจากกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อควบคุมระบบการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศว่าจะเลือกใช้วิธีการใด ความเข้มแข็งมักจะเกิดขึ้นได้เมื่อองค์กรนั้นมีอิสระในการตัดสินใจ และปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองที่เกินขอบเขตอันสมควร

#### 6.3.4 การตัดสินใจของประเทศไทยประเด็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ประเด็นสำคัญเบื้องต้นของการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในประเทศไทยได้แก่ การให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยนับแต่อดีตจะถูกผูกขาดการดำเนินการให้บริการโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐสามารถแทรกแซงและควบคุมการดำเนินการให้บริการได้โดยตรง แต่เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการแล้วรัฐก็ไม่สามารถเข้าควบคุมผู้ให้บริการโดยตรงได้อีกต่อไป ดังนั้นรัฐจึงมีความจำเป็นต้องนำระบบการให้บริการโทรคมนาคมเข้าสู่การควบคุมโดยกฎระเบียบ (regulatory regime) แทนการควบคุมโดยการแทรกแซงโดยตรง กล่าวคือรัฐจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อดูแลคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ของเอกชนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้ประกอบการด้วย หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งประเด็นการตัดสินใจของประเทศไทยในเรื่องการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะเชื่อมโยงกับประเด็นการบัญญัติกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะอีกด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในภาพกว้างจะได้ข้อสรุปว่าควรเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้นแต่การให้บริการโทรคมนาคมมีตลาดย่อย ๆ ที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านลักษณะ และจุดมุ่งหมายในการให้บริการ ดังนั้นบทบาทที่เพิ่มขึ้นของภาคเอกชนในตลาดย่อยต่าง ๆ จึงไม่จำเป็นว่าจะต้องมีลักษณะที่เหมือนกันและเท่าเทียมกัน

กรอบการตัดสินใจของประเทศไทย ในการกำหนดบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในส่วนย่อยของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมต่าง ๆ นั้น ควรตอบสนองต่อผลประโยชน์ของ



ประเทศไทย (interest of Thailand) เป็นสำคัญ โดยสามารถแสดงให้เห็นได้ในแง่มุมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>46</sup>

- 1) ควรสนองตอบความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศไทย ทั้งในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศและในฐานะที่เป็นต้นทุนประเภทหนึ่งของการผลิตสินค้าและการให้บริการของประเทศไทย
- 2) ต้องเพิ่มความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนโดยทั่วไป (increase public welfare) โดยใช้หลักเกณฑ์การตรวจสอบว่าบริการต่าง ๆ สามารถหาใช้ได้อย่างทั่วถึงในเวลาและสถานที่ที่ต้องการ โดยมีราคาสำหรับผู้บริโภคสามารถเข้าถึง และใช้บริการได้ตามสมควรแก่ฐานะและฐานะารูปหรือไม่
- 3) รัฐบาลไม่ควรหารายได้โดยตรงจากผลกำไรหรือรายได้ของผู้ประกอบการหรือผู้ใช้บริการ
- 4) ผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ไม่ควรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดนโยบายการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในประเทศไทย และควรระลึกเสมอว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมามิใช่เพื่อหากำไรหรือรายได้เข้าองค์กรของรัฐ แต่เป็นเพื่อจัดหาบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นให้กับประชาชน ดังนั้น ถ้าบริการเหล่านั้นสามารถหาได้ทั่วไปโดยมีประสิทธิภาพก็ไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้บริการโดยผ่านองค์กรรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไป องค์กรดังกล่าวควรถูกยุบหรือเปลี่ยนเป็นบริษัทเอกชนซึ่งมีสิทธิทำเทียมกับบริษัทเอกชนอื่น ๆ
- 5) การให้เหตุผลใด ๆ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรใด ๆ มีอำนาจผูกขาด ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คืออำนาจผูกขาดดังกล่าวนั้น ไม่ควรจะเป็นสิทธิที่มาหาประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) จากภาคเอกชนผู้ที่ได้รับสัมปทานในการให้บริการ เนื่องมาจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะเป็นต้นทุนประเภทหนึ่ง ซึ่งถูกผลักรายไปสู่อำนาจโดยผู้บริโภคนั้น

<sup>46</sup> The Thailand Development Research Institute , Future Directions of the Communications Authority of Thailand , submitted to the Communications Authority of Thailand , ( September 1993 ) , Appendix : D Private Sector Participation in Telecommunications and Postal Services , P. D-14-16



นอกจากนี้การตัดสินใจของรัฐในประเด็นนั้นจำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องกำหนดเวลาและนัยต่าง ๆ ของพันธกรณีที่ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสนธิสัญญาต่าง ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า การตัดสินใจเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของเอกชนในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยสามารถพิจารณาจำแนกได้เป็น 4 ตลาดย่อยดังนี้ คือ

1) การผลิตและขายอุปกรณ์ที่ใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม (manufacturing/sales of telecommunication equipment) เช่น อุปกรณ์ปลายทาง ส่วนประกอบต่าง ๆ และสายสายควรจะทำให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ภายใต้การแข่งขันอย่างเสรี โดยมีกฎระเบียบที่มุ่งเน้นการควบคุมมาตรฐานทางด้านเทคนิค เพื่อป้องกันการเชื่อมต่อและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับระบบการให้บริการโทรคมนาคมโดยรวมของประเทศเป็นสำคัญ<sup>47</sup>

2) ความเป็นเจ้าของ และการปฏิบัติดำเนินการให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคม (ownership and operation of telecommunications infrastructure) ควรเปิดโอกาสให้เอกชนที่เข้ามาดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมสามารถก่อสร้าง และวางเครือข่ายของตนเองได้ตามความเหมาะสมในการดำเนินธุรกิจของตน ไม่ควรจะมีอำนาจสิทธิขาดให้แก่ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเป็นเจ้าของหรือดำเนินการให้บริการเครือข่าย แต่อย่างไรก็ตามการปกป้องสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในระยะเริ่มแรกของการลงทุนอาจกระทำได้เพื่อดึงดูดการลงทุนทางด้านเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคม

กฎระเบียบในการควบคุมกำกับดูแลความเป็นเจ้าของและการดำเนินการให้บริการของเครือข่ายควรเน้นที่ความมีประสิทธิภาพ คุณภาพของระบบเครือข่ายการให้บริการ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของระบบที่สามารถเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการอื่น ๆ และสิทธิการเข้าถึงเครือข่ายอย่างเท่าเทียมกันในราคาค่าบริการที่มีเหตุผล<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Ibid., p. D-18

<sup>48</sup> Ibid., p. D-19

3) การให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (provision and operation of basic telecommunications service) ประเด็นที่ควรพิจารณาเป็นประเด็นแรกคือ บริการอะไรเป็นบริการขั้นพื้นฐาน ผู้เขียนเห็นว่าบรรทัดฐานที่ประเทศไทยควรใช้ในการจำแนกระหว่างบริการขั้นพื้นฐานและบริการเพิ่มคุณค่า ได้แก่บรรทัดฐานโดยใช้คำจำกัดความของบริการ (service definition) เป็นเกณฑ์ โดยให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับดูแลกำหนด และเปลี่ยนแปลงว่าบริการใดควรจะถูกดำเนินการโดยผู้ประกอบการรายเดี่ยว และบริการใดควรจะถูกดำเนินการให้บริการโดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นวิธีการที่ค่อนข้างง่ายไม่ยุ่งยาก ประเทศไทยยังไม่เคยมีพื้นฐานหรือหลักเกณฑ์ใด ๆ ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในลักษณะสาระ (substantive provision) การกำหนดโดยแจ้งชัดย่อมเป็นการง่ายต่อการบริหาร อีกทั้งยังเหมาะสมสำหรับช่วงเวลาที่ยังมีบุคลากรไม่เพียงพอ นอกจากนี้ในอนาคต การให้บริการโทรคมนาคมยังมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่โครงสร้างตลาดที่มีการแข่งขันในการให้บริการทุกประเภท ดังนั้นย่อมเป็นการง่ายที่จะปล่อยภาระให้องค์กรควบคุมกำกับดูแลเป็นผู้กำหนด และปูทางไปสู่โครงสร้างตลาดที่มีการแข่งขันสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภทในอนาคต

ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ผลการวิจัยต่าง ๆ ยังคงสนับสนุนให้มีการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน ดังเช่นงานวิจัยของ NTIA ได้เสนอแนะว่าควรจะให้มีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดี่ยวก่อน และมีการทบทวนนโยบายเป็นระยะ ๆ เพื่อให้มีการขยายการให้บริการอย่างทั่วถึงได้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยยกตัวอย่างให้เห็นถึงประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายว่า การเปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานจะเกิดขึ้นต่อเมื่อเป้าหมายการให้บริการอย่างทั่วถึงได้บรรลุแล้ว<sup>49</sup> แต่แนวทาวนี้มีข้อสังเกตว่าเป็นวิธีการที่ถูกจำกัดโดยเทคโนโลยีในอดีต ซึ่งปัจจุบันลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติได้ลดลงอย่างมากแล้ว ดังนั้นจึงอาจไม่มีความจำเป็นที่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะต้องกระทำผ่านการผูกขาดโดยผู้ให้บริการเพียงรายเดียวอีกต่อไป

<sup>49</sup> National Telecommunication and Information Administration ,  
A Telecommunication Infrastructure Study , P. IX

ส่วนงานวิจัยของ TDRI เห็นว่าควรเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ในลักษณะที่จำกัดจำนวนผู้ให้บริการ โดยชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการให้บริการของบริษัทเทเลคอมเอเชีย (TA) และ TT&T เป็นตัวอย่าง<sup>50</sup>

ประเด็นที่ควรพิจารณาถึงรูปแบบการเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในลักษณะนี้ ก็คือ ความไม่เท่าเทียมกันของสถานะผู้ประกอบการระหว่างผู้ประกอบการที่ประกอบการอยู่แล้ว ซึ่งมีสถานะผู้ประกอบการที่มีฐานะที่เหนือผู้ประกอบการรายอื่น (dominant firm) กับผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีสถานะด้อยกว่า ดังนั้น กฎระเบียบที่ควบคุมควรจะมีลักษณะที่ประกันมิให้ผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้ประกอบการรายอื่นใช้อำนาจที่เหนือกว่าของตนไปในทางที่ผิด หรือก่อให้เกิดลักษณะที่เรียกว่า การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการเชื่อมต่อ (interconnection) ระหว่างผู้ให้บริการ และประเด็นการใช้กลยุทธ์การตั้งราคาต่ำเป็นพิเศษ (predatory pricing) เพื่อกำจัดคู่แข่งขึ้นโดยผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้ประกอบการรายอื่น

กฎระเบียบในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการพื้นฐาน ควรมุ่งจุดมุ่งหมายเบื้องต้นอยู่ที่ ความพึงพอใจสูงสุดของผู้บริโภค (maximum consumer's satisfaction) และการเป็น โครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ<sup>51</sup>

4) การให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า (provision and operation of value - added telecommunications service) ควรเปิดให้มีการให้บริการอย่างเสรี เพราะลักษณะของการให้บริการโทรคมนาคมในทศวรรษที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปไม่ได้ที่ผู้ให้บริการเพียงรายเดียวจะทำหน้าที่สร้างเครือข่าย และให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป

<sup>50</sup> The Thailand Development Research Institute, Future Directions of the Communications Authority of Thailand, Appendix : D Private Sector Participation in Telecommunications and Postal Services, P. D-20

<sup>51</sup> Ibid., p. D-21

ในขณะที่เสนอบริการที่ตอบสนองความต้องการของธุรกิจต่าง ๆ ด้วยในเวลาเดียวกัน <sup>52</sup>

กฎระเบียบในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า ควรคำนึงถึงการปกป้องผู้บริโภคจากการแสวงหาประโยชน์ของผู้ประกอบการในบริการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น <sup>53</sup> และยังคงคำนึงถึงการอุดหนุนเข้ามาภาคของผู้ประกอบการ ซึ่งอาจนำผลกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนเอง ได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเอง ไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้กิจการนั้นสามารถดำรงอยู่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำผลกำไรจากการให้บริการพื้นฐานมาอุดหนุนการให้บริการเพิ่มคุณค่า

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของเอกชนในโครงสร้างตลาดนี้ คือ จำเป็นต้องมีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อทดแทนระดับความเข้มงวดในการแทรกแซงของรัฐที่ลดลง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ากฎหมายทั้งสองจำเป็นต้องถูกนำมาใช้ เพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบโครงสร้างตลาดที่มีการแข่งขันโดยเสรี กล่าวคือ กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้อำนาจที่มีชอบหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคของผู้ประกอบการ ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่าในตลาดนั้น ๆ จะดำรงไว้ซึ่งการแข่งขันอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป ระดับที่แตกต่างกันของบทบาทการมีส่วนร่วมของเอกชนย่อมก่อให้เกิดโครงสร้างตลาดที่แตกต่างกัน ซึ่งสันนิษฐานว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแนวความคิดที่ถูกนำมาใช้ในส่วนย่อยต่าง ๆ ของการให้บริการโทรคมนาคมย่อมแตกต่างกันด้วย ดังนั้น การพิจารณาจึงจำเป็นต้องดูระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในแต่ละส่วนย่อยไป มิใช่เป็นเพียงการแก้ไขประเด็นใดประเด็นหนึ่งเพียงเท่านั้น

<sup>52</sup> National Telecommunication and Information Administration, A Telecommunication Infrastructure Study , P. XIII

<sup>53</sup> The Thailand Development Research Institute , Future Directions of the Communications Authority of Thailand , Appendix : D Private Sector Participation in Telecommunication and Postal Service , P. D-20

### 6.3.5 การตัดสินใจของประเทศไทยประเด็นการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างองค์กรของรัฐที่ให้บริการ โทรคมนาคม

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยซึ่งมีองค์กรของรัฐเป็นผู้ให้บริการ โทรคมนาคมนั้น นอก จากจะเป็นปัญหาทางการเงินแล้ว ความล่าช้าในการดำเนินการและการบริหารอันเกิดจาก กฎระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อนก็ยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เข้มแรงผลักดันให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงองค์กรของรัฐไปสู่รูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและบริหารมาก ยิ่งขึ้น

จากการศึกษางานวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ <sup>54</sup> พบว่าล้วนแต่มีข้อเสนอแนะให้มีการ ปรับปรุง โครงสร้างองค์กรของรัฐที่ให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยเพื่อให้ตอบสนองต่อ ภาวะความต้องการของตลาด และดึงดูดเงินลงทุนจากภาคเอกชนเพื่อนำมาขยายและปรับปรุง เครือข่ายการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทย <sup>55</sup> โดยมีข้อเสนอให้แปลงองค์กรดังกล่าวไป สู่รูปแบบของบริษัทที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของ (corporatization) เพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การ แปรสภาพบริษัทไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ต่อไป <sup>56</sup>

ประเด็นที่สำคัญ 2 ประการในการปรับปรุง โครงสร้างองค์กรของประเทศไทยที่ควร จะต้องพิจารณาได้แก่ ประเด็นแรกการแบ่งแยกกิจการที่ไม่ได้มุ่งหวังกำไรออกจากกิจการที่มุ่งหา

<sup>54</sup> เช่น Industry and Energy Operations Division , : World Bank Thailand Sector Report: Increasing Private Sector Participation and Improving Efficiency in State Enterprises , P. 78

<sup>55</sup> World Bank , Restructuring the Thai Telecom Sector : Recommendations to the Thai Government , 17 January 1994 , p.14

<sup>56</sup> การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ไปสู่รูปแบบบริษัทที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของอยู่นั้น เป็นการ เปลี่ยนสถานะทางกฎหมายขององค์กรของรัฐที่ให้บริการ โทรคมนาคม เพื่อเป็นการอนุญาตให้ผู้ให้ บริการ โทรคมนาคมที่เป็นของรัฐมีอิสระในการบริหาร และอิสระทางการเงินจากรัฐบาล ส่วนการ แปรรูปไปสู่ภาคเอกชนเป็นเรื่องการ โอนความเป็นเจ้าของขององค์กรจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน โดยที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับการ โอนอำนาจการควบคุมบริหารเลยก็ได้

กำไร ประเด็นที่สองการแยกการให้บริการโทรคมนาคมออกจากการให้บริการสาธารณะในรูปแบบอื่น

ประเด็นแรก การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรของรัฐที่ให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยควรจะดำเนินการแบ่งแยกกิจการที่ประกอบการ โดยมีได้มุ่งหากำไรออกจากกิจการที่มุ่งหากำไร กล่าวคือกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัท หรือการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนนั้นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่การแบ่งแยกความรับผิดชอบที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ทางการค้า เช่น เป้าหมายทางด้านสังคม หรือกิจกรรมที่ประกอบการ โดยมีได้มุ่งหากำไรแต่เป็นกิจการที่จัดทำในฐานะบริการพื้นฐานที่ประชาชนควรจะได้รับ ออกจากกิจการที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไร ทั้งนี้เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สามารถประกอบการตอบสนองภาวะต่าง ๆ ของกลไกตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นหากยังคงมอบหมายหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมที่มีได้มุ่งหวังกำไร ให้เป็นภาระของบริษัทก็เท่ากับว่าเป็นการขัดขวางต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการแปรรูปไปสู่บริษัท ในขณะที่เดียวกันเป้าหมายหนึ่งของการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนนั้นก็คือ การระดมทุนจากภาคเอกชน ดังนั้นหากบริษัทยังคงต้องรับผิดชอบต่อกิจการที่มีได้เป็นการให้บริการเพื่อหากำไร บังเจกชนคนใดจะยอมลงทุนในกิจกรรมข้างต้น เนื่องจากผลตอบแทนจากการลงทุนไม่คุ้มค่างบทุนที่ได้ลงไป

ปัญหาที่น่าจะพิจารณาต่อไปก็คือ ผู้ใดจะเป็นผู้ให้บริการในกิจกรรมที่มีได้มุ่งเน้นถึงการหากำไร เช่น กิจกรรมที่เป็นบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชนหรือกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป้าหมายในทางสังคม จากการศึกษาวิจัยพบว่า หลายประเทศยังคงให้บริการที่ถูกแปรรูปดำเนินการให้บริการดังกล่าวอยู่ แต่การดำเนินการให้บริการจะดำเนินการโดยได้รับการอุดหนุน (subsidy) จากแหล่งกองทุนต่าง ๆ กัน เช่น ในบางรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการให้บริการทั่วถึงในทุกพื้นที่ (universal service fund)

รูปแบบหนึ่งของการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องการให้บริการในกิจกรรมที่มีได้มุ่งเน้นถึงการหากำไรก็คือ แนวคิดพันธกรณีของรัฐในการให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation : PSO) กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจหรือบริษัทใด ๆ ที่รัฐมีอำนาจควบคุมการบริหารงานควรได้รับเสรีภาพในการจัดการธุรกิจการค้าของตนเอง และเลี้ยงตนเองได้ ถ้าในกรณีพิเศษที่รัฐประสงค์จะรักษาบริการบางอย่างที่ฝ่ายบริหารของวิสาหกิจนั้น ๆ ประสงค์จะเลิกล้มเพราะไม่ได้กำไร รัฐ

ก็ควรจ่ายเงินเป็นพิเศษสำหรับบริการดังกล่าวนั้น<sup>57</sup> แนวคิดข้างต้นเป็นการปลดความคิดที่ว่ารัฐจะต้องทำทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองทิ้งไป หลักปฏิบัติงานในความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐและรัฐวิสาหกิจจึงเป็นแบบสั่งให้กระทำ<sup>58</sup> ความคิดเรื่องบริการสาธารณะจะถูกแทนที่ด้วยแนวคิดเรื่องการมีสัญญาเป็นหลักในการที่จะให้บริการในกิจการที่ไม่ได้มีความมุ่งหมายเพื่อทำกำไร<sup>59</sup> และข้อตกลงในสัญญาควรจะเป็นที่ยอมรับของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย<sup>60</sup>

กล่าวโดยสรุป แนวคิดพันธกรณีของรัฐในการให้บริการสาธารณะ (PSO) จะดำเนินไปในลักษณะว่าจ้างให้ทำงาน กล่าวคือ ในช่วงต้นปีงบประมาณรัฐจะเป็นผู้กำหนดวงเงินและปริมาณงานที่จะมอบหมายให้วิสาหกิจใดดำเนินการให้บริการที่วิสาหกิจนั้น ไม่มีความประสงค์ที่จะให้บริการ โดยมีการตรวจสอบและประเมินผลในปลายปีงบประมาณนั้น โดยมีลักษณะความสัมพันธ์ในรูปแบบของสัญญาระหว่างรัฐกับวิสาหกิจนั้น ๆ

ประเด็นที่ 2 แบ่งแยกการให้บริการ โทรคมนาคมออกจากการให้บริการสาธารณะรูปแบบอื่น

การให้บริการ โทรคมนาคมมิใช่เป็นบริการรูปแบบเดียวที่รัฐจะต้องจัดทำให้ประชาชนโดยทั่วไป แม้ว่าจะขาดทุนก็ตามแต่ยังมีการให้บริการอื่น ๆ อีกมากมายที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ นอกจากนี้ในอดีตการให้บริการ โทรคมนาคม โดยรัฐก็มักจะรวมอยู่กับการให้บริการสาธารณะอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการไปรษณีย์ (postal service) ดังนั้นรูปแบบและวิธีการหาเงินทุนเพื่อช่วยอุดหนุนการให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่งจึงอาจได้มาจากการให้บริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่มีกำไรก็ได้ และเนื่องจากผู้ใช้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศหรือโทรคมนาคมทางไกลมักจะเป็นบริษัทใหญ่ ๆ ที่มีผลกำไรมาก ดังนั้นผู้ใช้

<sup>57</sup> James A. Dunn , นโยบายการขนส่งของยุโรปและอเมริกา , แปลโดย เพชรา สังขวร , ( กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ , 2525 ) , หน้า 46

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 34

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 47

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 34



บริการโทรคมนาคมดังกล่าวนอกจากจะถูกเรียกเก็บค่าบริการที่สูงกว่าต้นทุนที่เป็นจริงเพื่ออุดหนุนการให้บริการโทรคมนาคมในท้องถิ่นแล้วยังจำเป็นต้องอุดหนุนบริการสาธารณะในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่นบริการไปรษณีย์

ในปัจจุบันการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศและกิจการไปรษณีย์โดยนำผลกำไรจากการบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศมาช่วยอุดหนุนการขาดทุนของการให้บริการไปรษณีย์

จากรายงานการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ล้วนแต่มีข้อเสนอแนะให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยแบ่งแยกการให้บริการโทรคมนาคมออกจากกิจกรรมการให้บริการอื่น ๆ ที่ไม่มีลักษณะร่วมที่คล้ายคลึงหรือเกี่ยวข้องกัน เช่น การให้บริการไปรษณีย์ เพื่อให้บริการต่าง ๆ เหล่านั้นสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยเงินทุนและรายได้ของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งเป็นบริการที่ต้องใช้เงินลงทุนในการปรับปรุงและขยายเครือข่ายในการให้บริการในจำนวนมากหากยังต้องนำเงินรายได้ไปอุดหนุนการให้บริการอื่นก็จะ เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบการให้บริการโทรคมนาคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และหากกิจการการให้บริการโทรคมนาคมมีเป้าหมายที่จะแปรรูปไปสู่ภาคเอกชน การนำเงินรายได้จากภาคการให้บริการโทรคมนาคมไปอุดหนุนการให้บริการอื่น ๆ ที่ขาดทุนย่อมเป็นสิ่งขัดขวางแรงจูงใจที่ภาคเอกชนจะเข้ามาลงทุนและมีส่วนร่วมในการให้บริการโทรคมนาคมเป็นอย่างมาก<sup>๑1</sup>

ข้อพิจารณาประการสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรที่ให้บริการโทรคมนาคมของรัฐได้แก่

1) ควรปรับปรุงโครงสร้างตลาดการให้บริการโทรคมนาคมให้มีความเหมาะสมก่อนกระทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน นอกจากนี้หากนโยบายต่าง ๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างตลาดการให้บริการโทรคมนาคมเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร องค์กรเหล่านั้นอาจจะขัดขวางนโยบายการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ได้

<sup>๑1</sup> ปัญหาในเรื่องการไปรษณีย์จะดำเนินการต่อไปได้อย่างไร เมื่อขาดเงินอุดหนุนจากกิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศนั้น อาจใช้ข้อพิจารณาจากเรื่อง PSO ได้

2) ก่อนการเปลี่ยนแปลงสภาพองค์กรของรัฐไปสู่บริษัทหรือไปสู่ภาคเอกชน ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในองค์กรให้มีลักษณะเป็นการดำเนินงานที่เน้นทางการค้า (commercialization) มากขึ้นเสียก่อนเพื่อสร้างความคุ้นเคยและความมั่นใจแก่พนักงานก่อนที่จะดำเนินการในขั้นต่อไป

#### 6.4 บทสรุปกรอบแนวคิดในการกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทย

จากการศึกษาวิจัยผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยควรดำเนินการกำหนดกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการ โทรคมนาคมใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยกรอบแนวคิดของประเทศไทยดังกล่าวควรวางอยู่บนพื้นฐานของข้อพึงพิจารณา 5 ประการดังนี้คือ

1. จัดทำนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติ
2. แบ่งแยกบทบาทในการควบคุมกำกับดูแลออกจากบทบาทการดำเนินการให้บริการ
3. เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน
4. แปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบัน
5. บัญญัติกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะ โดยอาศัยพื้นฐานและ

กรอบแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย