

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องบทบาทของภาคเอกชนที่มีต่อการพัฒนาโทรคมนาคมของประเทศไทยนั้นมาจากแนวคิดที่ว่า บทบาทของโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญอย่างหนึ่ง ในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการติดต่อสื่อสาร เป็นการเปิดประตูไปสู่โลกภายนอก เกิดการไหลเวียนของข่าวสารทำให้เกิด การเรียนรู้ เกิดการศึกษา เกิดความเข้าใจในศาสตร์แนวใหม่ ๆ ก้าวทันและรู้เท่าทันความเจริญของโลก สามารถมองเห็นแนวทางที่จะประยุกต์ความรู้และประสบการณ์ใหม่ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การดำเนินชีวิตในด้านต่างๆ ในอดีตประเทศไทยได้ดำเนินการอุตสาหกรรมโทรคมนาคม โดยสิทธิขาดและผูกขาดด้วยหน่วยงานของรัฐ จนกระทั่งปี พ.ศ.2533 ประเทศไทย โดยมีการปฏิรูปวิธีหรือแนวทางดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคมให้เหมาะสมกับยุคสมัย โดยการปรับเปลี่ยนระบบการควบคุมและการบริหารกิจการสื่อสารโทรคมนาคมของรัฐเข้าสู่ระบบธุรกิจเอกชน เพื่อให้อยู่ระดับมาตรฐานเดียวกันกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งปวง การศึกษาเรื่องนี้จะใช้แนวคิดทฤษฎีต่างๆเป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเรื่องระบบจากทฤษฎีเชิงกระบวนการระบบทั่วไป (General System Theory) GST
2. แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปเป็นเอกชน (Privatization) ในเรื่องการเพิ่มเสรีในการดำเนินการ (Liberalization)

1. แนวคิดเรื่องระบบจากทฤษฎีเชิงกระบวนการระบบทั่วไป (General System Theory) GST

Frijof Capra, 1985 ได้กล่าวถึงแนวคิดในเรื่องระบบไว้ดังนี้

ระบบ คือ องค์รวมที่ประสานระหว่างส่วนย่อยๆ รวมกัน จนเป็นหนึ่งเดียวแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องระบบนั้น จะมีองค์ประกอบต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่

1. ตัวแสดง (actors) กล่าวคือ ในระบบที่จะศึกษานั้นประกอบไปด้วยตัวแสดงอะไรบ้าง ตัวแสดงแต่ละตัวมีบทบาทหน้าที่อย่างไร

2. ความสัมพันธ์ (relationship) เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่อยู่ในระบบว่ามีความสัมพันธ์กันในลักษณะใดบ้าง เช่น มีความสัมพันธ์ที่สมภาคกัน มีความสัมพันธ์ต่ำ-สูง มีความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนกัน หรือมีลักษณะความสัมพันธ์แบบยอมกัน

3. สิ่งแวดล้อม (environment) เป็นการศึกษาถึงสิ่งแวดล้อมที่เข้ามามีอิทธิพลต่อระบบ ว่ามีอะไรบ้างเช่น ระบบการเมือง เศรษฐกิจ ระบบธุรกิจในแต่ละช่วง มีบทบาทเข้าไปแทรกแซงระบบอย่างไร ส่งผลให้ระบบมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะไหน มีการปรับตัวอย่างไร

จากแนวคิดดังกล่าวนี้ผู้วิจัยจะนำมาใช้ศึกษาโทรคมนาคมของไทยในฐานะที่เป็นระบบ กล่าวคือ เป็นระบบโทรคมนาคม ซึ่งเป็นระบบเปิดเป็นระบบที่ยอมให้สิ่งแวดล้อมเข้ามามีอิทธิพล ในองค์ประกอบของตัวระบบได้ เช่น ระบบการเมืองที่ส่งผลต่อระบบโทรคมนาคม โดยเป็นผู้กำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ ต่างๆ ของระบบ เป็นต้น ในตัวระบบมีผู้แสดงได้และกระทรวงคมนาคม องค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยและตัวแสดงแต่ละตัวนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

แต่เดิมนั้นระบบโทรคมนาคมของไทย ได้ถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2426 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมไปรษณีย์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ส่งจดหมาย เอกสารและพัสดุภัณฑ์ต่างๆ และต่อมาได้รวมเอางานโทรเลขของทหารมาเข้าไว้ด้วยกัน โดยยกเป็นกรมโทรเลขอีกกรมหนึ่ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2442 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลขเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลข ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้แยกกองชำระโทรศัพทของกรมไปรษณีย์โทรเลขมาตั้งเป็นองค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนและดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการโทรศัพทตลอดจนธุรกิจอื่นๆ ที่ต่อเนื่องกัน

จากนั้นอีก 23 ปีต่อมาในปี พ.ศ. 2519 การสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคมได้ถือกำเนิดขึ้น ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 โดยแยกกิจการด้านสื่อสารและโทรคมนาคมระดับปฏิบัติการ ออกจากกรม

ไปรษณีย์โทรเลข และใช้ชื่อว่า กสท. ดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ บริการไปรษณีย์รวมถึงบริการการเงิน อาทิ ธนาคารดี ตัวลกจิเบ ฯ บริการโทรคมนาคมอื่นๆ อาทิ โทรศัพท์ระหว่างประเทศ การถ่ายทอดโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม เทลีสัทโทรสาร บริการสื่อสารข้อมูลและวิทยุคมนาคมประเภทต่างๆ ฯลฯ

จากวิวัฒนาการดังกล่าวในหน่วยงานด้านโทรคมนาคมของไทย อาจจะสรุปให้เห็นภาพโดยรวมตามแผนผัง ในหน้า 18

การกำหนดหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรสารพุทธศักราช 2477 ซึ่งให้อำนาจผูกขาดการดำเนินกิจการโทรเลขและโทรศัพท์ไว้แก่รัฐ แต่เดิมคือ กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้มีสิทธิผูกขาดแต่ผู้เดียวในกิจการโทรเลขและโทรศัพท์ ตามมาตรา 5

“ รัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุง และทำการโทรเลขโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม อำนาจนี้ห้ามมอบไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ”

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) สิทธิผูกขาดในการดำเนินกิจการโทรเลขและโทรศัพท์ได้โอนไปเป็นของ ทศท. และ กสท. โดยหน่วยงานทั้งสองนี้เป็นรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม

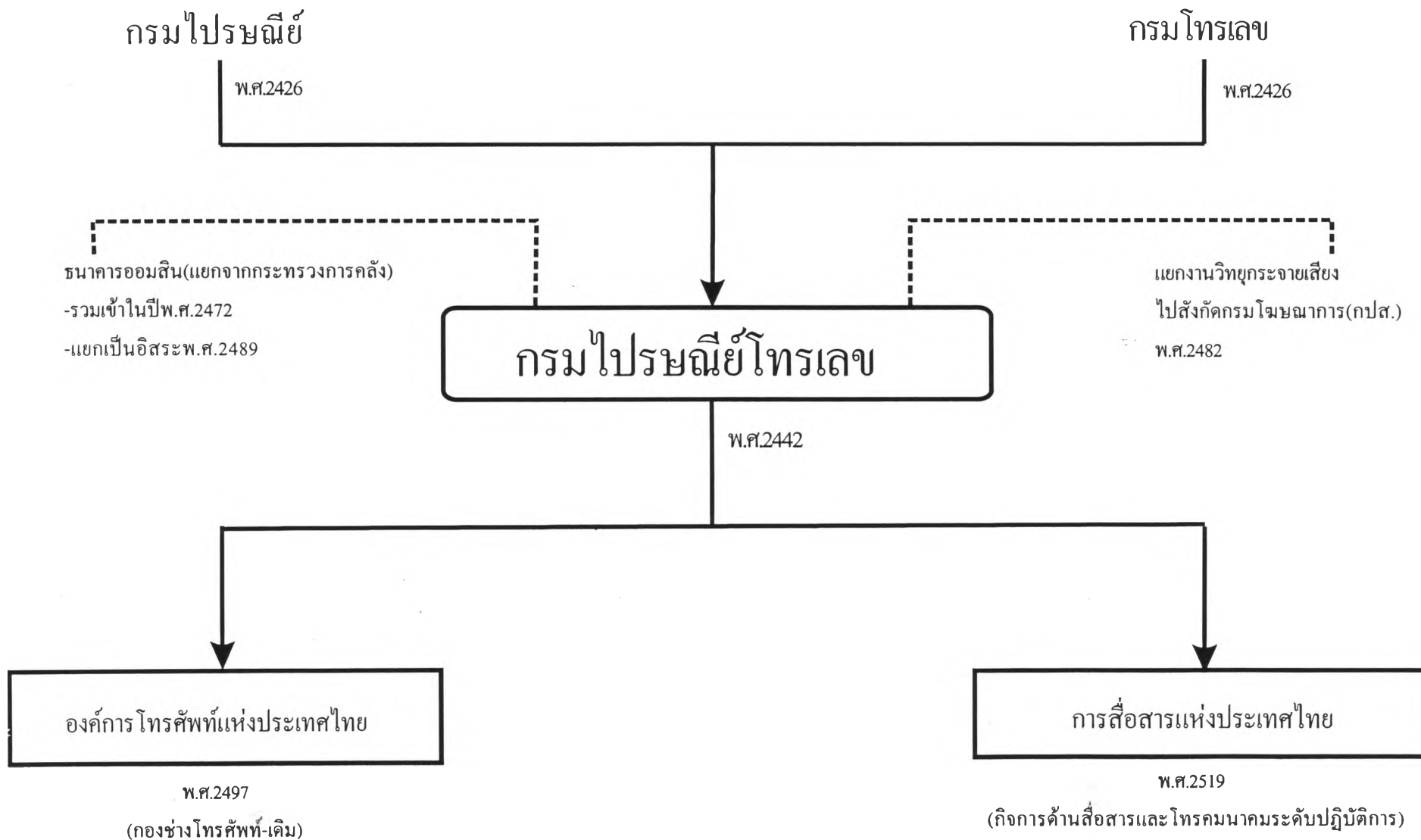
จากข้อมูลดังกล่าวนี้พอจะสรุปให้เห็นได้ว่า ระบบโทรคมนาคมของไทยแต่เดิมนั้น ประกอบไปด้วยตัวแสดง 3 ตัว ได้แก่ กระทรวงคมนาคม ทศท. และ กสท. ซึ่งอยู่ในลักษณะการดำเนินการผูกขาดโดยภาครัฐ

แต่เนื่องจากการผูกขาดในการให้บริการโทรเลขและโทรศัพท์ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น รัฐบาลกลั่นงบประมาณในการขยายบริการ บริการไม่เพียงพอต่อความต้องการคุณภาพของบริการไม่เป็นที่น่าพอใจอัตราค่าบริการบางอย่างสูงเกินไป ประชาชนไม่มีทางเลือก ฯลฯ

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวเหล่านี้เกิดขึ้นมานานจนส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มีโทรศัพท์ไม่เพียงพอต่อความต้องการนั้นเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรม

การผูกขาดโดยรัฐ โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนากิจการโทรคมนาคมและโทรศัพย์ได้เร็วกว่าที่มีอยู่ เนื่องจากขีดจำกัดของงบประมาณ ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ของบุคลากร อีกทั้งมีข้อจำกัดในเรื่องกฎระเบียบของภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐจึงมีนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจการ โทรคมนาคม โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปเป็นเอกชน (Privatization) ในเรื่องการเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ (Liberalization)

ผังแสดงวิวัฒนาการของหน่วยงานโทรคมนาคมของไทย



2. แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปเป็นเอกชน (Privatization)

ไกรยทธ ธีรยุธาตีนั้นท์, 2533 “การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมของรัฐ” หรือ “การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมเอกชน” (Privatization) เป็นแนวคิดและเป้าหมายปฏิบัติที่ได้รับการกล่าวขวัญและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางทั่วโลกในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ได้นำแนวคิดนี้มาใช้เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปมีส่วนในกิจการโทรคมนาคมโดยไกรยทธ ได้ให้ความหมายของ Privatization ไว้ว่า “การส่งถ่ายให้เอกชนได้เข้าทำหน้าที่ต่างๆ บนารัฐ” พร้อมกับได้เสนอวิธีการหรือรูปแบบของการแปรรูปไว้ด้วย

รูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐที่ ไกรยทธ ธีรยุธาตีนั้นท์ 9 รูปแบบ ดังนี้

1. การถอนตัวจากการผลิตโดยรัฐ (Withdrawal from Service Provision)
2. การขายกิจการ (Divesture)
3. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Joint Public-Private Venture)
4. การจ้างเหมา (Contracting Out)
5. การให้สัมปทาน (Franchising or Concession)
6. การให้เช่า (Leasing)
7. การให้ตั๋วรับบริการและเงินอุดหนุน (Voucher and Grant)
8. การเก็บค่าบริการ (User Charge)
9. การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ (Liberalization)

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะรูปแบบที่ประเทศไทยนำมาใช้กับระบบโทรคมนาคมได้แก่ “การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ” (Liberalization) ซึ่งไกรยทธระบุไว้ว่า “การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการใช้ในความหมายที่สื่อการยกเลิกข้อกีดกันกีดกันระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบ (ระบบตลาดถ้าใช้ในกรอบกว้างหรือองค์การถ้าใช้ในกรอบที่แคบ) ซึ่งเป็นอุปสรรคในการทำงานของระบบ ทำให้การแข่งขันในระบบตลาดไม่บังเกิดขึ้นหรือมีอยู่น้อย หรือทำให้การบริหารงานขององค์การขาดความคล่องตัวเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ มีความหมายที่ใกล้เคียงกับ “การยกเลิกการควบคุม” (deregulation) และมักนิยมใช้ควบคู่กันในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ การยกเลิกการควบคุมนี้ใช้ในสภาพที่อุตสาหกรรมหนึ่งกิจการหนึ่งถูกรัฐเข้าควบคุมในแง่มุมต่างๆ (เช่น

จำนวนผู้ประกอบการ ระดับราคาที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค อัตรากำไร กิจทางการขยายตัวของกิจการ เป็นต้น) จนทำให้มีความรู้สึกว่า อุตสาหกรรมนั้นดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการพัฒนาการ ผู้บริโภคได้รับบริการที่คุณภาพต่ำ หรือไม่ได้รับการตอบสนองในลักษณะที่เพิ่มสวัสดิการของผู้บริโภค ระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดนี้โดยทั่วไปทำให้เกิดภาวะการผูกขาดของผู้ผลิตเอกชน อันเป็นอุปสรรคของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นผลเสียดังกับผู้บริโภค ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาดเสียเอง ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นก็ไม่แตกต่างไปจากกรณีของผู้ผลิตเอกชน ดังนั้นแนวความคิดของ “การยกเลิกการควบคุม” ก็ครอบคลุมไปถึงกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดด้วย ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาด (ซึ่งผ่านรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ) การยกเลิกการควบคุมคือการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตเอกชนเข้ามาแข่งขันได้เพื่อผลิตบริการสนองผู้บริโภค อันเป็นการลดภาระของรัฐในการที่ต้องลงทุนขยายกิจการและการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงกิจการเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน ในการสนองความต้องการของผู้บริโภค อันเป็นการผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่างๆที่ใช้กำกับกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน (เพื่อสนองผู้บริโภค) และความคล่องตัวในการปรับตัวแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน เพื่อแข่งขันกับผู้บริโภค

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุม เป็นรูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันในกลุ่มผู้ผลิต (ระหว่างเอกชนด้วยกัน) เพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้บริโภค ด้วยการยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคของการแข่งขันโดยตรงหรือที่ไม่มีส่วนเกื้อกูลความคล่องตัวของระบบที่สนับสนุนการแข่งขัน การแข่งขันเป็นตัวการที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตและการเพิ่มทุนประโยชน์ในรูปแบบต่างๆที่ผู้บริโภคจะได้รับแน่นอน การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุมนี้ ไม่ได้คลุมไปถึงการยกเลิกกฎเกณฑ์ประเภทที่จะช่วยประกันหรือเพิ่มผลประโยชน์ของผู้บริโภค เช่นคุณภาพของสินค้า/บริการที่กระทบสวัสดิภาพของผู้บริโภคกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสินค้า/บริการ ยังต้องมีอยู่และต้องมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดตามสภาพที่ควรจะเป็น”

นอกจากนี้ Owen E. Hughes : Public Management and Administration An Introduction ได้กล่าวไว้ในทำนองเดียวกันว่า “การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ หมายถึงการยกเลิกการควบคุม โดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการโดยการรับสิทธิในการดำเนินการจากภาครัฐ เป็นการเพิ่มการแข่งขัน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและราคา เพื่อให้ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนผู้ให้บริการ”

สำหรับประเทศไทย การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ (Liberalization) ได้ดำเนินการโดยให้เอกชนเข้ามาได้รับสิทธิในการดำเนินการจากภาครัฐในรูปแบบของ “สัมปทาน”

ดร.ไพฑูริย์ ลิ้มปพยอม (สัมภาษณ์ 12 กันยายน 2540) ได้แบ่งรูปแบบของสัมปทานที่นิยมใช้กันหลายๆ ประเทศในยุโรปและอเมริกา ออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. สัมปทานแบบ BOO (Build Owned Operate) คือสัมปทานที่ให้เอกชนลงทุนแล้วดำเนินการ เมื่อมีรายได้ให้นำรายได้นั้นมาแบ่งให้รัฐส่วนหนึ่ง ที่เหลือเป็นของเอกชน หรือให้เอกชนจ่ายค่าลิขสิทธิ์เป็นรายปี โดยทรัพย์สินต่างๆ ที่ลงทุนไปนั้น เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

2. สัมปทานแบบ BOT (Build Operate Transfer) คือ สัมปทานที่ให้เอกชนลงทุนแล้วดำเนินการ โดยให้จ่ายค่าใบอนุญาตในการดำเนินการเป็นรายปี ตามที่ระบุในสัญญาจนครบอายุของสัมปทาน หลังจากนั้นจะต้องโอนทรัพย์สินต่างๆ ที่เอกชนลงทุนไปให้กับรัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น ไม่สามารถจะให้สัมปทานตามลักษณะทั้งสองแบบนี้ได้ เนื่องจากติดขัดด้วยกฎหมายตาม พรบ.โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ที่ระบุ ให้อำนาจผูกขาดการดำเนินกิจการ โทรเลขและโทรศัพท์ แก่ ทสท. และ กสท.

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการโทรคมนาคม จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย แต่เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายเป็นเรื่องยุ่งยาก และต้องใช้เวลานานอาจจะไม่ทันการณ์ รัฐจึงอาศัยช่องทางของกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ควบคู่ไปกับการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย

ในส่วนของกรณีแก้ไขกฎหมายนั้น กระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสาร 3 ฉบับ ได้แก่ พรบ.โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 พรบ.องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2427 และ พรบ.การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ซึ่งร่างดังกล่าวขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงคมนาคมหากกระทรวงคมนาคมเห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะดำเนินการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยขั้นตอนต่อไปจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสภาผู้แทนราษฎร ตามลำดับเพื่อพิจารณา และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป (จากมติการประชุมกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2537)

สำหรับในส่วนของการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการโทรคมนาคมนั้น ได้อาศัยช่องของกฎหมายตาม พรบ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 9 (6)

“มาตรา 9 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้องค์การโทรศัพท์มีอำนาจรวมถึง

(6) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคล”

และอาศัยช่องว่างของ พรบ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 10 (6)

“มาตรา 10 ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในของแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ ให้รวมถึง

(6) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ”

จากกฎหมายดังกล่าวได้เปิดช่องให้ ทสท. และ กสท. ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ของกิจการของ ทสท. และ กสท. จึงได้เกิดสัมปทานรูปแบบใหม่ครั้งแรกขึ้นในโลก คือ สัมปทานแบบ BTO

“สัมปทานแบบ BTO (Build-Transfor-Operate) คือ สัมปทานที่ให้เอกชนลงทุนดำเนินการแล้วแย่งรายได้ส่วนหนึ่งตามสัดส่วนที่ระบุไว้ในสัญญาให้กับรัฐ โดยที่เมื่อเอกชนลงทุนสร้างทรัพย์สินอันเกิดจากโครงการสัมปทานเสร็จจะต้องทำการโอนทรัพย์สินทั้งหมดให้กับรัฐทันทีแล้วจึงดำเนินการต่อไปจนกว่าจะหมดอายุสัมปทาน” (ดร.ไพฑูริย์ ลิมาไพยอบ)

เมื่อเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโทรคมนาคมโดยการรับสัมปทานแบบ BTO จากภาครัฐ ส่งผลให้ตัวแสดงตามแนวคิดเรื่องระบบซึ่งแต่เดิมมี ทสท. กับ กสท. ได้เพิ่มตัวแสดงในระบบนั้นอีก ได้แก่ภาคเอกชนนอกจากนี้เมื่อเอกชนเข้ามาแล้ว ยังทำให้ระบบเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ เช่นการแข่งขันทางการตลาด ราชการไปรษณีย์ต่างๆ อาทิ ซอมีอ้อ ในช่วงเดือน ส.ค. ได้รับการยกเว้นการบริการรายเดือนเป็นเวลา 1 ปี เป็นเงิน อีกทั้ง

บริการที่สะดวกรวดเร็ว ทั้งถึง เทคโนโลยีใหม่ๆ และบริการใหม่ๆ เป็นต้น บริการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น วิทยุติดตามตัว โทรศัพท์เคลื่อนที่ ช่วยให้ความเป็นอยู่และการดำเนินชีวิตสะดวกสบายขึ้น

กมลารณ รัตน์อำไร (2535) “หลังจากที่นำ วิทยุติดตามตัวและโทรศัพท์เคลื่อนที่ มาใช้ในการทำงานแล้ว ผลในการทำงานที่ได้รับจากการใช้งานมากที่สุด คือ การทำงานรวดเร็วขึ้น ประหยัดเวลามากขึ้น รองลงมาคือการทำงานสามารถดำเนินได้ตลอดเวลา ไม่หยุดสะดุดติดขัด ผลกระทบอื่นๆ ในทางบวกที่ได้รับมากที่สุดคือ สบายใจมากขึ้น เพราะสามารถทำการสื่อสารได้ตลอดเวลา”

ศศิธร อิทธานุเวศน (2538) “การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ทั้งนี้สาเหตุ เนื่องมาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวของโทรศัพท์เคลื่อนที่ ได้แก่ ความสะดวกในการพกพา ลักษณะการเป็น Mobile ทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลสามารถติดต่อกันได้ทุกสถานที่ ทุกเวลา ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะอยู่ที่ใดในประเทศและในอนาคตจะสามารถติดต่อกันได้ทั่วโลก โดยเทคโนโลยีของดาวเทียม นอกจากนี้ คุณสมบัติในเรื่องของการแก้ไขปัญหาในยามฉุกเฉิน ทำให้การติดต่อรับไว้ทันเหตุการณ์ ทำให้บุคคลไม่พลาดข่าวสาร ประกอบกับสภาพการจราจรที่ติดขัด เช่นในกรุงเทพฯ ทำให้โทรศัพท์เคลื่อนที่ช่วยให้ประหยัดเวลา ในการเดินทางไปพบหน้ากัน ทำให้สามารถติดต่อข่าวสารกันโดยไม่ต้องพบตัว”

นอกจากนี้แล้วการสื่อสารยังมีส่วน โดยตรงต่อการเพิ่มคุณภาพชีวิตของชาวไทย อีกด้วย เพราะการสื่อสารช่วยอำนวยความสะดวกสบาย ความรวดเร็ว ความมีประสิทธิภาพ ความประหยัด และความปลอดภัย ในการดำเนินธุรกิจและชีวิตประจำวัน เช่น โครงการข่ายโทรศัพท์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศช่วยให้เราติดต่อพูดคุยหรือส่งข้อมูลผ่านสายโทรศัพท์ได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด สะดวกสบาย และทั่วถึงกันทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางอีกทั้งการให้บริการด้านสื่อสารในเขตภูมิภาคมีระดับใกล้เคียงกัน ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล การกระจายรายได้ ไปสู่ชนบทก็จะมีโอกาสเป็นไปได้สูงขึ้นและในที่สุดก็จะทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในต่างจังหวัดดีขึ้น และมีความเท่าเทียมกับในเรื่องของการสื่อสารมากขึ้น อีกทั้งยังได้นำระบบการสื่อสารมาใช้พัฒนาการเรียนการสอน การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม เป็นการศึกษาโดยแพร่ภาพการสอนจากครู ผู้ชำนาญการจากเมืองหลวงไปสู่โรงเรียนในชนบทหรือสถานที่เรียนบนชนบทที่ห่างไกล เพื่อบูรณาการที่จะเพิ่มพูนความเสมอภาคในคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้อยู่ในระดับที่เท่าเทียมกัน

จากแนวคิดและข้อมูลที่รวบรวมทั้งหมดได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องระบบ แนวคิดเกี่ยวกับการ Liberalization และแนวคิดเกี่ยวกับการให้สัมปทานตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการสื่อสารของไทย พอจะสรุปได้ว่า การที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการโทรคมนาคมด้วย การให้สัมปทานนั้นเนื่องมาจากรัฐมีข้อจำกัดในการพัฒนาและขยายการบริการโดยเฉพาะในด้านเงินทุนและเมื่อเอกชนเข้ามาดำเนินการแล้วทำให้เกิดการพัฒนาด้านโทรคมนาคมในด้านต่างๆ เช่นด้านการแข่งขัน ด้านบริการที่รวดเร็ว สะดวกสบาย ท้าถึง และด้านเทคโนโลยีใหม่ๆ บริการใหม่ๆ นอกจากนี้ยังมีส่วนการพัฒนาสังคมด้วยการให้บริการที่เข้าถึงและเท่าเทียมกัน ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำแนวคิดเหล่านี้ไปใช้อธิบายถึงสิ่งที่ได้ค้นพบจากการศึกษาบทบาทของภาคเอกชนที่มีต่อการพัฒนาธุรกิจโทรคมนาคมของไทย โดยแนวทางขั้นตอนการศึกษาวิจัยนี้จะนำเสนอในบทต่อไป