



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในยุคของการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจโลกจากยุคอุตสาหกรรมเข้าสู่ยุคสารสนเทศ (information) ซึ่งข้อมูลข่าวสารเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการผลิตและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ¹ ประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศอุตสาหกรรมใหม่ต่างก็พยายามสร้างความสำเร็จเปรียบของคนในเรื่องของข้อมูลข่าวสารโดยอาศัยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม ประเทศที่มีระบบสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัยก้าวหน้าจะมีความได้เปรียบในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการช่วงชิงตลาด รักษาตลาด การหาแหล่งวัตถุดิบ แรงงานและปัจจัยราคาถูก เป็นต้น สิ่งที่เห็นได้ชัดคือการเร่งพัฒนาระบบโทรคมนาคมในประเทศกลุ่มกำลังพัฒนาซึ่งมีมูลค่าของการลงทุนเพิ่มขึ้นจาก 3 พันล้านเหรียญสหรัฐในช่วงทศวรรษที่ 70 เป็นประมาณ 8 พันล้านเหรียญสหรัฐในช่วงปลายทศวรรษที่ 80²

ในอดีตแนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมจะเน้นที่เรื่องความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้นรัฐจึงเข้ามามีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาทำหน้าที่ให้บริการ เช่น รัฐวิสาหกิจ (state enterprise) ซึ่งส่วนใหญ่จะมีลักษณะผูกขาด (monopoly) เช่น ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของระบบโทรคมนาคมที่มีความรวดเร็ว สามารถโอนย้ายข้อมูลได้ในปริมาณมาก ประกอบกับสภาพสังคมระหว่างประเทศในอดีตยังอยู่ในภาวะของการแก่งแย่ง การครอบงำทางด้านวัฒนธรรมทางการเมืองระหว่างลัทธิทุนนิยมและลัทธิคอมมิวนิสต์ แนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมที่เน้นความ

¹ สมควร กวียะ, "ข่าวสารคือปัจจัยหลักทางเศรษฐกิจ" ใน สารสนเทศครบรอบ 41 ปี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กู๊ดวิล เพรส (ประเทศไทย) จำกัด, 2538), หน้า 58.

² องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, "Thailand IT year 1995 ปีแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศไทย พ.ศ.2538," ใน สารสนเทศ ครบรอบ 41 ปี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กู๊ดวิล เพรส (ประเทศไทย) จำกัด, 2538), หน้า 43.

มั่นคงของประเทศนี้มักจะไม่ได้ให้ความสำคัญในการแยกประเภทของการให้บริการ โทรคมนาคมซึ่งมักจะส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการกระจายหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการให้บริการ โทรคมนาคมไปสู่เอกชน³

ในปัจจุบันแนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมที่เน้นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศได้เริ่มผ่อนคลายลงบ้างแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งส่งผลให้แนวความคิดเดิมๆ ที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมเปลี่ยนแปลงไป เช่นเกิดแนวความคิดที่มองว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นการค้าบริการ (trade in service) หรือแนวความคิดเกี่ยวกับโทรคมนาคมที่เน้นความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้หลายๆ ประเทศได้มีการทบทวนนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมของตนเอง โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมของตนเพื่อปรับตัวให้เข้ากับระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากนโยบายยกเลิกการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมโดยองค์กรของรัฐไปสู่การเปิดให้มีการแข่งขันกันให้บริการโดยเสรีของประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น มาเลเซีย เป็นต้น

ประเทศเหล่านี้พบกับอุปสรรคในการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของตนภายใต้ระบบการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมโดยองค์กรของรัฐ ประเทศอังกฤษพบว่า British Telecom ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่ให้บริการโทรคมนาคมไม่สามารถลงทุนในการติดตั้งเครือข่ายชุมสายในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อศึกษาปัญหาดังกล่าว จากผลการศึกษา คณะทำงานได้เสนอแนะให้มีการแปรรูป British Telecom เป็นบริษัทเอกชน และเปิดให้มีการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมโดยเสรี ในประเทศญี่ปุ่นก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน Nippon Telegraph and Telephone Corporation (NTT) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจให้บริการโทรคมนาคมในรูปบริษัทมหาชนพบกับปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาปัญหา ผลสรุปของการศึกษาได้เสนอแนะให้ NTT มีอำนาจในการดูแลตัวเอง และมีความยืดหยุ่นในการทำงานมากขึ้น ดังนั้นในปี ค.ศ.1984 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้แปรรูป NTT เป็นบริษัทเอกชน

สำหรับประเทศไทยก็มีลักษณะไม่ต่างไปจากประเทศต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยประเทศไทยได้มีนโยบายที่เกี่ยวกับโทรคมนาคมที่ชัดเจนมากในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็น

³ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับกรให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 32.

นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมขึ้นในปี พ.ศ.2538 เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศอย่างเป็นระบบ จากการที่รัฐบาลได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมขึ้น แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีนโยบายที่จะยกเลิกการผูกขาดกิจการโทรคมนาคมซึ่งดำเนินการมาเป็นเวลาหลายปีโดยองค์กรของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจได้แก่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งได้รับอำนาจสิทธิขาดนี้มาจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรทั้งสอง⁴ ไปสู่การเปิดให้มีการแข่งขันการให้บริการโดยเสรี

จากผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งรวมทั้งประเทศไทย ส่งผลให้รัฐเปลี่ยนบทบาทจากองค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการ (operator) ไปเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) แทน โดยตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจะเปลี่ยนแปลงไป ภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทในการให้บริการโทรคมนาคมมากขึ้น ในขณะที่ภาครัฐจะลดบทบาทนี้ลงไปโดยเป็นผู้กำกับดูแลแทน ในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมที่มีการแข่งขันจึงมีเหตุผลในตัวเองที่จะต้องมีส่วนที่ทำหน้าที่กำหนดกฎ ระเบียบ กติกา ในการแข่งขันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างผู้ให้บริการด้วยกัน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับบริการที่มีคุณภาพและเสมอภาคกัน ซึ่งในส่วนนี้รัฐยังคงสงวนสิทธิอำนาจที่สำคัญนี้ไว้

จากการศึกษารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของต่างประเทศจากประเทศที่เคยผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมโดยองค์กรของรัฐ หรือประเทศที่มีการเปิดเสรีการให้บริการโทรคมนาคมมาตั้งแต่ต้นพบว่าองค์กรดังกล่าวมีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นเมื่อรัฐยกเลิกอำนาจผูกขาดแล้ว รัฐจึงยังคงต้องเข้ามาดูแลกิจการที่มีความสำคัญเช่นนี้ต่อไป โดยบางองค์กรเป็นองค์กรในรูปองค์คณะ บางองค์กรเป็นองค์กรที่เป็นโครงสร้างในรัฐบาล เช่น กระทรวงที่ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องการสื่อสารโทรคมนาคม เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงประเทศไทย

⁴ พระราชบัญญัติองค์กร โทรทัศน์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

มาตรา 11 ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สิน ความรับผิดชอบและธุรกิจของกองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลขให้แก่องค์กรโทรศัพท์ดำเนินการต่อไป

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

มาตรา 16 ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการ และการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม

พบว่าองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมยังไม่มีความเป็นเอกภาพเท่าที่ควร เพราะในปัจจุบันองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ดังกล่าวยังกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงคมนาคม องค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมไปรษณีย์โทรเลข เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมดังกล่าวอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าไม่เอื้ออำนวยต่อแนวโน้มของระบบการให้บริการโทรคมนาคมในอนาคตที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยมีการแข่งขันการให้บริการในรูปแบบของธุรกิจโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงคมนาคมที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่เฉพาะแต่กิจการโทรคมนาคมเท่านั้น ยังมีภารกิจอื่นที่จะต้องดูแลอีกเช่น การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ องค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงองค์กรเพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดเสรีได้ซึ่งจะมีการแปรรูปเป็นเอกชนต่อไป จึงไม่มีเหตุผลอย่างใดที่จะต้องทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมต่อไปอีก ดังนั้นแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจึงเกิดขึ้น

จากการศึกษารูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมพบว่า องค์กรในรูปแบบขององค์กรอิสระเป็นองค์กรที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรืออิทธิพลของฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตามรูปแบบองค์กรอิสระนี้อาจไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสมาชิกขององค์กรนี้ว่าจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองด้วยหรือไม่ ดังนั้นกระบวนการในการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจึงมีความสำคัญมาก

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นการศึกษารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยในรูปแบบขององค์กรอิสระ หรือที่เรียกว่าองค์กรมหาชนอิสระ (independent regulatory agency)

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของกิจการโทรคมนาคม
2. เพื่อให้ทราบถึงกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลในประเทศไทย และปัญหาที่เกิดขึ้น

3. เพื่อให้ทราบถึงกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลในต่างประเทศ
4. เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย

1.3 สมมุติฐาน

กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงที่รัฐไม่อาจปล่อยวางทั้งหมดได้ เมื่อรัฐมีนโยบายที่จะยกเลิกการผูกขาดการให้บริการ รัฐก็ควรต้องเข้าไปกำกับดูแลให้มีการแข่งขันการให้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ให้บริการและคุ้มครองผู้บริโภค โดยที่องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบันยังไม่มี ความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวภายใต้ระบบการให้บริการโทรคมนาคมที่เปิดเสรี จึงสมควรศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมสำหรับประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของงานวิจัย

งานวิจัยมุ่งศึกษาถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในอนาคตภายใต้ระบบการแข่งขันเสรี โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น ซึ่งผู้วิจัยจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะความหมายของกิจการโทรคมนาคมที่ไม่รวมถึงกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting) และเนื่องจากข้อจำกัดของระยะเวลาในการศึกษา ผู้วิจัยจึงไม่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 วรรคสอง

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร โดยการค้นคว้าจากตำรา กฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลในประเทศไทย ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้น
3. ทำให้ทราบถึงกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลของต่างประเทศบางประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น
4. ทำให้ทราบถึงรูปแบบขององค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับประเทศไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย