

บทที่ 2

สถานภาพของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

2.1 บทบาทและความสำคัญของการโทรคมนาคม

2.1.1 บทบาทของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

ในปัจจุบันการให้บริการโทรคมนาคมได้พัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วในรูปแบบต่าง ๆ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมสมัยใหม่ และเครื่องวัดระดับมาตรฐานของการดำเนินชีวิตในสังคม ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การโทรคมนาคมแปรผันรูปแบบเข้ามาสู่ชีวิตประจำวัน คือ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและระบบการจัดการทางเศรษฐกิจที่ช่วยให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยระยะทาง (telematic services) เป็นไปอย่างรวดเร็ว สะดวก และปรับตัวได้ง่าย¹

แต่ในความเป็นจริงแล้ว การให้บริการโทรคมนาคมมิได้มีประโยชน์แค่เพียงเป็นการตอบสนองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการปกครองของประเทศ² ทางด้านเศรษฐกิจการเมือง ความก้าวหน้าของการโทรคมนาคมถูกใช้เป็นสิ่งบอก หรือ เปรียบเทียบระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของสังคมนั้นคือระดับความเจริญของการโทรคมนาคมได้สะท้อนให้เห็นคุณภาพชีวิตของประชากรว่าเป็นอย่างไร

¹ สุธรรม อยู่โนธรรม, “การโทรคมนาคมกับการกำกับดูแล,” วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ.2535, (กรมไปรษณีย์โทรเลข 2535) : 1.

² ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดพื้นฐานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม,” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 15 (สิงหาคม 2538) :13.

ตารางที่ 1 แสดงระดับความเจริญทางเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศต่างๆ ในโลก
ในปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2538)

Economy	Telephone Density	TV Density	PC Density	Rank
United States	59.5	79	29.7	1
Denmark	60.4	55	19.3	2
Canada	57.5	65	17.5	3
Sweden	68.3	48	17.2	4
Australia	49.6	48	21.7	5
France	54.7	58	14.0	5
Switzerland	59.7	41	28.8	5
Netherlands	50.9	48	15.6	8
Germany	48.3	55	14.4	9
Japan	47.8	64	12.0	8
United Kingdom	48.9	45	15.1	11
Austria	46.5	48	10.7	12
Belgium	44.9	47	12.9	12
Singapore	47.3	38	15.3	12
Hong Kong	54.0	36	11.3	15
Spain	37.1	50	7.0	16
Italy	42.9	45	7.2	17
Hungary	17.0	54	3.4	18
Korea (Rep.)	39.7	32	11.2	19
Taiwan-China	40.0	32	8.1	20
Czech Republic	20.9	39	3.6	21
Israel	39.4	38	2.2	21
Greece	47.8	22	2.9	23
Portugal	35.0	25	5.0	24

Argentina	14.1	38	1.7	25
Poland	13.1	30	2.2	26
Russia	16.2	38	1.0	26
Malaysia	14.7	23	3.3	28
Chile	11.0	23	3.1	29
Turkey	20.1	27	1.1	29
Mexico	9.2	20	2.2	31
Brazil	7.4	29	0.9	32
Venezuela	10.9	18	1.3	33
South Africa	9.5	10	2.2	34
Thailand	4.7	19	1.2	35
China	2.3	23	0.2	36
Philippines	1.7	12	0.6	37
Indonesia	1.3	9	0.3	38
India	1.1	5	0.1	39
Average developed	52.3	63	18.7	-
Average developing	5.2	18	0.7	-
Overall average	14.5	27	4.3	-

หมายเหตุ จำนวนตัวเลขดังกล่าวคิดต่ออัตราประชากร 100 คน³

ซึ่งจากตารางที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่าระดับความเจริญของการโทรคมนาคมดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าคุณภาพชีวิต และความสามารถในการแข่งขันของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉลี่ยยังด้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้วอีกมาก นั่นคือการพัฒนาประเทศจะไม่สามารถกระทำได้หากขาดการพัฒนาการโทรคมนาคมให้เป็นระบบบริการพื้นฐาน หรือโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) หรือระบบสาธารณูปการของประเทศ นอกจากนี้สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ หรือ ITU (International Telecommunication Union) ได้มีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างโทรคมนาคมกับการพัฒนาเศรษฐกิจกันอย่างต่อเนื่องว่า เมื่อมีการลงทุนทางด้านโทรคมนาคมแล้ว จะทำให้ประเทศมีผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างไร ซึ่งจากการศึกษาสามารถยืนยันได้อย่างแน่นอนว่า จำนวนเลขหมายโทรศัพท์ต่อประชากร 100 คน กับรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร. (GNP per capita) มีความ

³ ที่มา World Telecom Development Report 1995 <http://www.itu.int/ti/wtdr/95/c3c.htm>.

สัมพันธ์กันอย่างชัดเจน กล่าวคือจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ต่อประชากร 100 คน มีจำนวนมากเท่าใด รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรก็จะมากตามไปด้วย และยังพบว่าค่าบริการโทรคมนาคมในประเทศกำลังพัฒนาจะมีราคาสูงกว่าในประเทศพัฒนาแล้ว ทั้งนี้เพราะการจัดการในประเทศกำลังพัฒนามีประสิทธิภาพต่ำ จึงทำให้ต้นทุนการลงทุนสูง⁴

ด้วยเหตุที่ว่า สิทธิในการติดต่อสื่อสาร (right to communication) เป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนอันจะพึงมีพึงได้จากรัฐ ซึ่งการให้บริการโทรคมนาคมนี้ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศจัดว่าเป็นหน้าที่ โดยพื้นฐานของรัฐที่จะต้องสนองสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวให้กับประชาชน⁵ ดังนั้นเป้าหมายทางด้านสังคม การให้บริการโทรคมนาคมจัดว่าเป็นบริการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของสังคมที่รัฐจำเป็นต้องมีบริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ (universal service) ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ห่างไกลความเจริญ หรือในเขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็ลดโอกาสที่ไม่สามารถก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จึงจำเป็นต้องมีข้อบังคับหรือกฎระเบียบที่เฉพาะเจาะจงเพื่อให้วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมสามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ โดยไม่ขัดกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการลงทุนในภาคการให้บริการโทรคมนาคม

หลักการบริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ (universal service) ถือเป็นหลักการกำกับดูแลที่สำคัญที่รัฐจะต้องคำนึงถึง ไม่ว่าจะเป็นในอดีตหรือปัจจุบัน หรือไม่ว่าจะเกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยีไปมากเท่าใดก็ตาม ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการมีการออกกฎหมายฉบับใหม่คือ Telecommunications Act 1996 ซึ่งถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับโทรคมนาคมที่ทันสมัยฉบับหนึ่งเหมือนที่ ประธานาธิบดี Bill Clinton ได้กล่าวถึง Telecommunications Act 1996 ว่า “truly revolutionary legislation that will bring the future to our doorstep”⁶ กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมาย

⁴ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ, สถานภาพของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในประเทศไทย, 2536, หน้า 19.

⁵ สุธรรม อยู่ในธรรม และ สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “กฎหมายโทรคมนาคม : ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมายเศรษฐกิจและเทคโนโลยี,” วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. 2537 (กรมไปรษณีย์โทรเลข, 2537) : 204.

⁶ President Bill Clinton, Remarks by the president at the Singing Ceremony for the Telecommunications Act Conference Report (<http://www.whitehouse.gov/WH/eop/op/telecom/release.html>).

ที่ออกมาเปลี่ยนแปลงแก้ไข Communications Act 1934 ซึ่งหลักการของ universal service เป็นหลักการที่สำคัญหลักการเดียวที่เชื่อมการกำกับดูแลแบบเก่ากับ Telecommunications Act 1996 ไปด้วยกัน กล่าวคือ หลักการ universal service ตาม Communications Act 1934 ได้ให้อำนาจ FCC ในการกำกับดูแลการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic communication) ว่า เพื่อให้การบริการการสื่อสารทางสายหรือคลื่นวิทยุสามารถหาได้ง่าย เป็นไปได้ สำหรับประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งหมด และมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ในราคาที่สมเหตุสมผล “so as to make available, so far as possible, to all the people of the United States a rapid, efficient, Nation-Wide, and world-wide wire and radio communication service with adequate facilities at reasonable charges”⁸ และตาม Telecommunications Act 1996 หลักการของ universal service ดังกล่าวยังคงเดิม เพียงแต่เพิ่มเติมในส่วนของการคิดค่าบริการว่าจะต้องสมเหตุสมผล และสามารถซื้อได้ “just, reasonable and affordable”⁹ รวมทั้งบริการโทรคมนาคมจะต้องให้ด้วยความเท่าเทียมกัน และไม่เลือกปฏิบัติ “equitable and nondiscriminatory contribution”¹⁰

2.1.2 ความสำคัญของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ความสำคัญของโทรคมนาคมที่มีต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มีดังต่อไปนี้¹¹

1. เป็นระบบสาธารณูปโภค หรือระบบการบริการพื้นฐานที่มีความจำเป็นสำหรับสังคม เช่นเดียวกับระบบถนน ระบบไฟฟ้า และ ระบบการขนส่ง
2. การพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม (Telecommunications Industry) รวมทั้งอุตสาหกรรมบริการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Industry) จะทำให้มีการจ้างงานที่มีรายได้สูงเพิ่มขึ้น และทำให้รายได้ของประชากรสูงขึ้น

⁷ Michael I. Meyerson, “Idea of the Marketplace: A Guide to The 1996 Telecommunications Act,” *Federal Communication Law Journal* 49 (February 1997) : 266.

⁸ Michael I. Meyerson, *supra.*, footnote 7, p. 266.

⁹ *Ibid.*, p. 266.

¹⁰ Telecommunications Act, sec 101, § 254(b), 110 Stat. at 71-72.

¹¹ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ, สถานภาพของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในประเทศไทย, 2536, หน้า 13.

3. บริการโทรคมนาคมทำให้สามารถส่งข่าวสารข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทำให้ลดการสูญเสียจากการรอกอขข่าวสารข้อมูล หรือการสูญเสียโอกาส

4. บริการโทรคมนาคมจะเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารทั้งในงานราชการ และงานธุรกิจเอกชน

5. โทรคมนาคมจะช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจในการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรและหน่วยงานที่มีการกำหนดหน้าที่และวิธีการดำเนินการในหน่วยงานย่อยไว้อย่างชัดเจน

6. บริการโทรคมนาคมทำให้คนที่อยู่ห่างไกลมีความรู้สึกใกล้ชิดกัน ทำให้การที่ต้องใช้เวลาในการติดต่อมันสั้นลง จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในด้านสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา ทำให้ความแตกต่างระหว่างในเมืองและชนบทลดน้อยลง ทำให้คุณภาพชีวิตอยู่ในระดับใกล้เคียงกันทั้งประเทศ

7. ระบบการโทรคมนาคมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบความมั่นคงของประเทศ

จากความสำเร็จในด้านต่าง ๆ ทำให้ธุรกิจของการให้บริการโทรคมนาคมเป็นธุรกิจที่มีอัตราการเจริญเติบโตที่รวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่สังคมกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสารสนเทศ (information society) ที่ทำให้การดำเนินชีวิตประจำวันต้องขึ้นกับการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กล่าวคือความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือความได้เปรียบที่อยู่บนพื้นฐานของค่าแรงงานที่ต่ำกว่ากำลังจะหมดความหมายลงไป ในขณะที่ความได้เปรียบจากการมีเทคโนโลยี และระบบการสื่อสารข้อมูลที่ดีกว่าจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ¹² ด้วยเหตุนี้ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการมีระบบการให้บริการโทรคมนาคมที่ดี จึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้น แต่จะกระจายและส่งผลสนับสนุนต่อการพัฒนาความมีประสิทธิภาพในการผลิต การจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรที่หายากต่าง ๆ ต่อระบบอื่นของประเทศอีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดที่มีต่อระบบการให้บริการโทรคมนาคม การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดดังกล่าวล้วนแต่เป็นแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งทำให้เกิดแนวโน้มต่อโครงสร้างการให้บริการโทร

¹² ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 1.

กม.นาคมนั้นคือ การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้ควบคุมกำกับดูแล (regulator) และผู้ให้บริการ (service provider) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงหลักการของการให้บริการโทรคมนาคม จากการผูกขาดของหน่วยงานของรัฐมาเป็นการแข่งขัน การให้บริการโทรคมนาคมโดยบริษัทเอกชน ในหลายประเทศได้เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคม มาเป็นบริษัทมหาชน หรือ บริษัทเอกชน และได้มีการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งบริษัทเอกชนมาดำเนินการแข่งขันในธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมอย่างกว้างขวางเนื่องจากแต่เดิมนั้น แนวความคิดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค (consumer protection) ไม่ได้นำมาปรับใช้กับการให้บริการโทรคมนาคม เพราะรัฐมักจะปกป้องผลประโยชน์สาธารณะด้วยการเข้าไปดำเนินกิจการเสียเองโดยผ่านกฎหมายที่ให้การผูกขาด (monopoly) แต่เมื่อความสัมพันธ์และสถานะของความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคมได้พัฒนารูปแบบไป รัฐจึงมักจะต้องพิจารณาแนวความคิดและบรรทัดฐาน (criteria) ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของแนวความคิดและบรรทัดฐานนั้นใหม่อีกครั้งด้วย เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการรักษาและแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการให้บริการโทรคมนาคม¹³

2.2 ภาพรวมอุตสาหกรรมโทรคมนาคมระดับโลก

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าอุตสาหกรรมโทรคมนาคมได้ก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระดับโลกมากกว่าที่จะเป็นกิจการภายในเฉพาะรัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี แรงผลักดันทางด้านความต้องการการแข่งขัน และการเกิดการแปรรูปกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่ออนาคตของอุตสาหกรรมในภาคนี้คือการเริ่มมีการเจรจาในระดับพหุภาคีในภาคการให้บริการโทรคมนาคม นั่นคือ Marrakesh Agreements ลงนามเมื่อปี ค.ศ. 1994 โดยส่งผลให้เกิดความตกลงสำคัญ ๆ หลายประการได้แก่ ข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าสินค้า (GATT) และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ General Agreement on Trade in Services (GATS) ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่มีบทบาทสำคัญทางด้านบริการโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นจากการเจรจาทางการค้าระดับโลก และมีความสำคัญต่อผู้กำกับดูแล และผู้วางนโยบายโทรคมนาคมในการที่จะต้องรับเอาหลักการต่าง ๆ ในข้อตกลงไปใช้ ซึ่งประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงดังกล่าว

¹³ สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, supra., footnote 12, p.2.

จากแรงผลักดันทางด้านเทคโนโลยี กลไกตลาด และโดยเฉพาะในยุคที่สังคมเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสารสนเทศ (Information Economies) ประกอบกับอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ และมีความสำคัญในฐานะเป็นโครงสร้างมูลฐานของการค้าสินค้าและบริการ ทำให้การเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมจากการค้าภายในของรัฐไปสู่การค้าในระดับโลก มีความเป็นไปได้ที่ชัดเจนมากขึ้น¹⁴

จากแนวโน้มของเศรษฐกิจระหว่างประเทศในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าการค้าการลงทุนจะเสริมมากขึ้น ซึ่งเกิดจากแต่ละประเทศเน้นนโยบายด้านการส่งออก และสนับสนุนการลงทุนจากต่างชาติ ต่างจากในอดีตที่หลายประเทศดำเนินนโยบายผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า และมองการลงทุนจากต่างประเทศในแง่ลบ จากการศึกษาความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจมีความเกี่ยวข้องในทางระหว่างประเทศมากขึ้น ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศ โดยประเทศต่าง ๆ มุ่งการส่งออกเป็นสำคัญทำให้การแข่งขันระหว่างประเทศเข้มข้นขึ้นตามลำดับ ดังนั้น การมีเครือข่ายโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้การประกอบธุรกิจทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศมีต้นทุนต่ำ¹⁵ ซึ่งการจะทำให้เครือข่ายโทรคมนาคมมีประสิทธิภาพได้นั้นจำเป็นต้องมีการแข่งขันเกิดขึ้นในภาคการให้บริการโทรคมนาคม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในภาพรวมแล้วอุตสาหกรรมโทรคมนาคมระดับโลก ได้ก้าวจากระบบที่แต่ละรัฐผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมไปสู่การแข่งขันในระดับโลกเหมือนกันตามแนวโน้มของตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ที่ต้องการให้มีการวางกรอบของกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าบริการ ทั้งนี้เนื่องจากอาจมีปัญหที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของการลดระดับกฎเกณฑ์ (deregulation) และระดับของการเปิดเสรีในตลาดที่แตกต่างกัน¹⁶ ดังนั้นยังมีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้นในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของโลกเท่าใด ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมีกฎเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศที่วางกรอบเกี่ยวกับการแข่งขันในทางระหว่างประเทศมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งขนาดของตลาดในภาคการให้บริการโทรคมนาคมทั่วโลก

¹⁴ Fifth ITU Regulatory Colloquium ; <http://www.itu.ch/pforum/trade-e.htm>.

¹⁵ ธีรพงศ์ ทองภักดี, ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของไทย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 51.

¹⁶ Colin Blackman, Martin Cave and Paul A David, "The new international telecommunications environment : Competition, regulation, trade and standards," *Telecommunications policy* 17, No.10 (1997) : 723.

เป็นตลาดที่มีอัตราการเติบโตที่สูง และคาดว่าจะมีความเจริญเติบโตมากขึ้นไปอีกถ้าหากมีการเปิดเสรี

มีการประมาณการว่า ในปี ค.ศ. 2000 ตลาดในภาคการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศเยอรมันจะมีมูลค่าถึง 120 billion มาร์กเยอรมัน (DM) และในกลุ่ม EU ได้มีการประมาณการว่ารายได้ในภาคธุรกิจโทรคมนาคม ในปี ค.ศ. 2000 จะสูงถึง 7% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ของ EU ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าปี ค.ศ. 1984 ถึง 2% ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจว่าประเทศต่าง ๆ จึงพยายามเร่งการให้บริการโทรคมนาคมเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) และพัฒนาระบบกฎหมายให้ทันสมัยขึ้น เพื่อรองรับธุรกิจภายในภาคนี้¹⁷

ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา อุตสาหกรรมการให้บริการโทรคมนาคม เป็นตลาดที่มีลักษณะของอุปสงค์ (Demand) มีมากกว่าอุปทาน (Supply) และตลาดของการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลทั้งภายในและระหว่างประเทศเป็นตลาดที่ให้ผลตอบแทนอย่างมากแก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ (PTOs) โดยในปี ค.ศ. 1994 หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ (PTOs) จำนวน 50 รายทั่วโลก ได้กำไรจากการให้บริการโทรคมนาคมถึง 35 billion US¹⁸ แม้กระนั้นการให้บริการโทรคมนาคมก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่สังคมกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสารสนเทศ (information society) ซึ่งทำให้ชีวิตประจำวัน และภาคธุรกิจต้องขึ้นกับการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในระบบ digital ที่ได้นำมาสู่การหลอมรวมกันของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ โทรคมนาคม และโทรทัศน์ จึงทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการให้บริการทั้ง 3 บริการดังกล่าวขึ้นในเครือข่ายเดียวกัน คือ

1. Digital computing
2. Digital Telecommunications
3. Digital Television

การหลอมรวมกันของเครือข่ายดังกล่าวที่เกิดขึ้นใหม่นี้อาจเรียกได้ว่าเป็น อุตสาหกรรมสารสนเทศ (Information Industry) สื่อว่า อาจมีการใช้บริการโทรศัพท์โดยผ่านเครือข่ายของ cable TV หรือ อินเทอร์เน็ต หรือ Video entertainment อาจเกิดขึ้นโดยผ่านสายโทรศัพท์ และชุดข่ายอาจ

¹⁷ Carl B. Kress, "The 1996 *Telekommunikationsgesetz* and the Telecommunications Act of 1996: Toward More Competitive Markets in Telecommunications in Germany and the United States," *Federal Communications Law Journal* 49 (April 1997) : 555.

¹⁸ Measuring the information industry ; <http://www.itu.int/ti/wtdr95/c1a.htm>.

มีการนำไปสู่การร่วมลงทุนในเครือข่ายเคเบิลระหว่าง หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ และผู้ให้บริการ cable TV ทำให้นำไปสู่ประเด็นของการกำกับดูแลว่า ใครที่จะเป็นผู้ให้บริการ และใครที่จะเป็นผู้รับบริการ ซึ่งเหล่านี้ทำให้ในระดับโลกเกิดการปฏิวัติทางด้านข่าวสารข้อมูลที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19

รายได้มหาศาลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมสารสนเทศในอนาคต ทำให้ในบางรัฐได้มีการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับปัญหาอันอาจเกิดขึ้นจากการหลอมรวมกันของเทคโนโลยี เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการออก Telecommunications Act 1996 โดยเป้าหมายของสภา Congress ในการออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ จากโทรศัพท์แบบเดิมที่มีเฉพาะเสียง ไปสู่โทรคมนาคมที่เป็นการสื่อสารของข่าวสารข้อมูล (information) โดยเป็นการรวม ข้อมูล (data), วิดีโอ (video) และการสื่อสารด้วยวาจา (aural communications) ไว้ด้วยกัน¹⁹

จากบทบาทและความสำคัญของการโทรคมนาคม ประกอบกับภาพรวมของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมระดับโลกที่ยอมรับให้เกิดการแข่งขันขึ้นในภาคการให้บริการโทรคมนาคมได้ อันเนื่องมาจากการเกิดการคลาสิกซ์ของระบบการผูกขาดโดยธรรมชาติที่มีสาเหตุมาจากความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีซึ่งส่งผลให้ต้นทุนในการประกอบการลดลง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับกรณีของอุตสาหกรรมการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย จะพบว่าถึงแม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่สาธารณูปโภคด้านบริการโทรคมนาคมยังไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการของตลาด นอกจากนี้ตามตารางที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ของประชากรประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2538 มีจำนวน 4.7 เลขหมายต่อประชากร 100 คน โดยต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน ซึ่งมีจำนวนถึง 5.2 เลขหมายต่อประชากร 100 คน

เมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อม และโครงสร้างของอุตสาหกรรมการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าสาเหตุของการไม่เกิดการพัฒนาของอุตสาหกรรมการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยนั้น เกิดจากสาเหตุหลายประการประกอบกัน แต่สาเหตุที่เป็น

¹⁹ Michael I. Meyerson, "Idea of the Marketplace: A Guide to the 1996 Telecommunications Act," *Federal Communications Law Journal* 49 (February 1997) : 253.

ปัจจัยสำคัญก็เนื่องมาจากการที่ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมของไทยเป็นตลาดที่ผูกขาด โดยผู้ให้บริการที่เป็นของรัฐ คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และ การสื่อสารแห่งประเทศไทย²⁰ ในขณะที่ตัวกันผู้กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมยังไม่มีความเป็นเอกภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ ภารกิจในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน เช่น องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมไปรษณีย์โทรเลข และกระทรวงคมนาคม ฯลฯ

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะนโยบายของรัฐจะเป็นแบบผูกขาดการให้บริการ นโยบายเปิดให้มีการแข่งขันโดยให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน หรือนโยบายเปิดเสรีแบบใดก็ตามก็อาจทำให้เกิดการพัฒนาในอุตสาหกรรมการให้บริการโทรคมนาคมได้ ถ้าหากมีการแบ่งแยกผู้ให้บริการ และผู้กำกับดูแลออกจากกันอย่างชัดเจน โดยจัดตั้งเป็นองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมขึ้นมาโดยเฉพาะ

²⁰ ตามพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ที่กำหนดให้องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่แต่เพียงผู้เดียวในการให้บริการโทรเลขและโทรศัพท์