

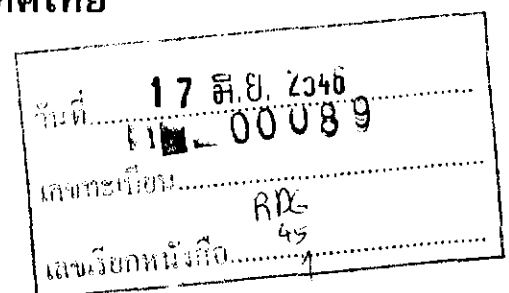


รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง

สภาพตลาดโทรคมนาคม ในต่างประเทศและประเทศไทย

(การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย”)

โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรรธร รัตนภูมิมิตร
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



สนับสนุนการวิจัยโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
มิถุนายน 2545

๐๐๐๑

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผวิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์
เลขที่ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10400
โทร 298-0455 โทรสาร 298-0476
Home page : <http://www.trf.or.th>
E-mail : trf-info@trf.or.th



กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้การสนับสนุนการวิจัย และขอขอบคุณ ดร. ฉลองภพ สุธงส์การัญจน์ และ ดร. สมชัย จิตสุชน ที่ให้คำแนะนำในการประมาณการผลกระทบจากการปฏิรูประบบโทรคมนาคมในประเทศไทย ตลอดจนผู้เข้าร่วมการสัมมนา ระดมสมองอีกหลายท่านที่ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงผลการวิจัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกันแล้ว บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยยังมียกระดับการแข่งขันในหลายตลาดที่ยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็น “การแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ” (effective competition) ได้ เนื่องจากยังเป็นตลาดผูกขาดรายเดียว (monopolistic market) เช่นในกรณีของบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศและบริการวงจรรินเทอร์เน็ต ระหว่างประเทศ หรือเป็นตลาดกึ่งผูกขาด (oligopolistic market) เช่นในกรณีของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการโทรศัพท์พื้นฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศไทยยังให้ข้อผูกพันในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมในองค์การการค้าโลกไว้ค่อนข้างต่ำ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่มีความมุ่งมั่นทางการเมือง (political will) ที่เพียงพอในการปฏิรูประบบโทรคมนาคม

การแข่งขันที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากโครงสร้างตลาดผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดดังกล่าวทำให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากการผูกขาดสินค้าหรือบริการใด ๆ จะทำให้ราคาของสินค้าหรือบริการนั้นสูงเกินกว่าราคาที่เหมาะสมในตลาดที่มีการแข่งขัน ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดราคาให้สูงขึ้นจะทำให้ผู้ประกอบการที่ผูกขาดได้รับกำไรมากขึ้น ราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวทำให้ผู้ใช้บริการส่วนหนึ่งไม่ได้รับบริการ ซึ่งถือเป็นความสูญเสียทางสังคมที่เกิดจากการผูกขาด (social cost of monopoly) เนื่องจากบริการโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานของบริการอื่น ๆ การแข่งขันที่ไม่มีประสิทธิภาพในตลาดโทรคมนาคมจึงก่อให้เกิดต้นทุนแก่ภาคการผลิตอื่น ๆ และสังคมโดยทั่วไป

การปฏิรูประบบโทรคมนาคมในประเทศไทยจึงถือเป็นวาระแห่งชาติซึ่งมีความสำคัญเร่งด่วนอย่างยิ่ง โดยเป้าหมายในการปฏิรูปน่าจะอยู่ที่การเปลี่ยนตลาดโทรคมนาคมจากตลาดผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดไปสู่ตลาดที่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ โดยการเปิดเสรีให้เกิดการแข่งขัน การกำกับดูแลที่มีประสิทธิผลและการใช้โอกาสที่มากับพัฒนาการทางเทคโนโลยี เพื่อลดการสูญเสียทางสังคมที่เกิดจากการผูกขาดและโอนถ่ายประโยชน์ที่เกิดจากการแข่งขันไปยังระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งจะส่งผลในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีผลิตภาพ (productivity) สูงขึ้น

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาผลกระทบของการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย โดยใช้บัญชีเมทริกซ์ทางสังคม (social accounting matrix: SAM) ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้สร้างขึ้นเมื่อปี 2543 ผลการศึกษาพบว่า หากสาขาโทรคมนาคมของประเทศไทยมีผลิตภาพเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ของยอดการผลิตทั้งหมดจากการปฏิรูปดังกล่าว ซึ่งจะทำให้สาขาโทรคมนาคมของประเทศไทยมีผลิตภาพอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกันมากขึ้น จะทำให้ผลผลิตโดยรวมของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นประมาณ 2.08 หมื่นล้านบาท หรือระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.47

Executive Summary

Competition and Regulatory Reform in the Thai Telecommunication Markets

The Thai telecommunication market is plagued with problems of ineffective competition and poorly designed regulations. The National Telecommunications Commission (NTC), the sector regulatory body, has yet to be set up. The privatization of state-owned enterprises has also been delayed. One symptom of the lack of effective competition is that prices of telecommunication services are generally higher than that of other Asian countries:

- The fixed-line telephone market is statutorily monopolized by the Telephone Organization of Thailand (TOT), a state agency in charge of domestic telephone. In practice, however, there are two operators in the Bangkok Metropolitan Area, the TOT and Telecom Asia, TOT's concessionaire. The situation is similar in the provincial areas where TOT and its concessionaire, TT&T, provide fixed-line services. The competition in both markets is limited to non-price areas, e.g., service quality and product differentiation. Price competition is nonexistent due to the restriction of price adjustment clauses in the concession contracts between TOT and its concessionaires. As a result, prices for fixed-line telephone services, especially that of the long-distance calls, have not been adjusted for almost a decade and thus remain very high comparing with that of other countries in the region.
- The international telephone market is statutorily monopolized by the Communication Authority of Thailand (CAT), another state agency. Indirect competition in the market is also limited by the prohibition of call-back services. The lack of effective competition again results in high prices comparing with that of other countries in the region.
- The mobile phone market consists of three major private operators. As with the fixed-line telephone, the competition in the mobile market is present only in the non-price areas, where major operators compete in product differentiation through service quality, advertisement and value added services. Unlike the fixed-line market, however, price competition

in the mobile market is not restricted by conditions in the concessions, but by anti-competitive behaviors of the major operators. As a result of the lack of effective competition, the total cost of owning a mobile phone in Thailand is higher than that of other countries in the region.

- The internet access market in Thailand is quite competitive with 18 ISPs providing services to consumers. However, the international gateway is still monopolized by the CAT. The CAT has been slow to adjust its. Previous research showed that the price for international half-circuit provided by the CAT was at least 40% higher than that of a competitive operator. The high cost of international half circuits inevitably reflects in high access prices, especially in the leased-line market.

High costs of telecom services due to ineffective competition reduce consumption of the services. This creates losses in consumer benefits that are not fully captured by higher profits for the operators and thus results in net welfare losses for the society.

Thus the Thai telecommunication market urgently needs a radical reform to be on par with its regional counterparts. The reform packages should be composed of setting up an independent telecommunication regulator, liberalizing the market by introducing new competition and privatizing the state-owned enterprises. We have estimated potential benefits of the regulatory reform of the Thai telecommunications markets. With certain assumptions, it is estimated that the telecommunication reform will bring about an increase of Bt 20.8 billion to the Thai economy. This is equivalent to an increase of 0.47 percent in the GDP.

รายงานวิจัยเรื่อง
สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย
(การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย”)

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	i
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ii
Executive Summary	iii
1. พัฒนาการทางเทคโนโลยีและการหลอมรวมสื่อ	1
1.1 พัฒนาการทางเทคโนโลยี	1
1.2 รูปแบบการหลอมรวมสื่อ	2
1.3 ผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดและการกำกับดูแล	5
2. แนวโน้มของตลาดโทรคมนาคมและการกำกับดูแล	6
3. ตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย	8
4. เป้าหมายการปฏิรูประบบโทรคมนาคม	12
4.1 ผลกระทบของการปฏิรูประบบโทรคมนาคมต่อระบบเศรษฐกิจ	13
4.2 องค์ความรู้เพื่อการปฏิรูประบบโทรคมนาคม	14
เอกสารอ้างอิง	22
ภาคผนวก 1 เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกว่าด้วยข้อตกลงเรื่องบริการ โทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications Services Agreement Reference Paper)	37
ภาคผนวก 2 ข้อผูกพันของประเทศไทยในข้อตกลงบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน	40

สารบัญกรอบ ภาพและตาราง

	หน้า
กรอบที่ 1 MCMC: หน่วยงานกำกับดูแลตามแนวคิดการหลอมรวมสื่อ.....	23
ภาพที่ 1 การหลอมรวมสื่อระหว่างการผลิตภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคม	24
ภาพที่ 2 การควบรวมกิจการและการร่วมเป็นพันธมิตรของผู้ประกอบการรายใหญ่ ในอเมริกาและยุโรป	25
ภาพที่ 3 สถานะความเป็นเจ้าของกิจการโทรคมนาคมรายเดิม (incumbent carriers).....	26
ภาพที่ 4 สัดส่วนประเทศที่เปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม	27
ภาพที่ 5 จำนวนหน่วยงานกำกับดูแลอิสระในสาขาโทรคมนาคม	28
ภาพที่ 6 การควบรวมกิจการและการร่วมเป็นพันธมิตรของผู้ประกอบการ โทรคมนาคมรายใหญ่ในเอเชีย	29
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศของไทย และประเทศในภูมิภาคเดียวกัน.....	30
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบอัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของไทย และประเทศในภูมิภาคเดียวกัน.....	30
ตารางที่ 3 ผลตอบแทนการลงทุนของผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งในกรณี รวมและไม่รวมผลกำไรจากการจำหน่ายเครื่องลูกข่าย.....	31
ตารางที่ 4 เปรียบเทียบต้นทุนรวมในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ ผู้ประกอบการรายใหญ่ในเอเชีย	32
ตารางที่ 5 เปรียบเทียบราคาเครื่องลูกข่ายของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่	33
ตารางที่ 6 เปรียบเทียบอัตราค่าบริการครั้งวงจรของกสท. กับ MCI WorldCom (ค่าบริการเมื่อเดือนกรกฎาคม 2544)	34
ตารางที่ 7 สรุปความแตกต่างทางราคาของบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย กับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน.....	35
ตารางที่ 8 สาขาเศรษฐกิจที่จะได้ประโยชน์สูงสุดจากการปฏิรูประบบโทรคมนาคม	36

1. พัฒนาการทางเทคโนโลยีและการหลอมรวมสื่อ

1.1 พัฒนาการทางเทคโนโลยี

พัฒนาการอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารส่งผลให้ขอบเขตที่แบ่งแยกระหว่างการให้บริการโทรคมนาคม (telecommunication) การแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting) และเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เลือนลางลงจนไม่สามารถจำแนกได้ชัดเจน ปรากฏการณ์ดังกล่าวซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบโทรคมนาคม ทั้งโครงสร้างอุตสาหกรรมและการกำกับดูแลมักถูกเรียกว่า "การหลอมรวมสื่อ" (media convergence)

เทคโนโลยีสำคัญที่มีผลในการขับเคลื่อนให้เกิดการหลอมรวมสื่อ (media convergence) มี 3 กลุ่ม คือ เทคโนโลยีการสื่อสารข้อมูลความเร็วสูง (broadband technology) เทคโนโลยีสื่อสารไร้สาย (wireless technology) และเทคโนโลยีเกี่ยวกับอินเทอร์เน็ต (IP technology)

เทคโนโลยีการสื่อสารข้อมูลด้วยความเร็วสูง

เทคโนโลยีการสื่อสารข้อมูลความเร็วสูงมีพัฒนาการอย่างรวดเร็ว ทั้งในส่วนของเทคโนโลยีการเข้าถึงข้อมูลของผู้บริโภค (access technology) ซึ่งมีเทคโนโลยีที่สำคัญคือ การสื่อสารผ่านใยแก้วนำแสง (optical fiber) เทคโนโลยีดีเอสแอล (digital subscriber line: DSL) และเทคโนโลยีเคเบิลทีวี (CATV) และในส่วนของโครงข่าย (backbone) ซึ่งมีเทคโนโลยีที่สำคัญคือ เทคโนโลยี WDM (wavelength division multiplexing) เทคโนโลยีชนิดหลังนี้ช่วยให้เราสามารถใช้สัญญาณแสงหลายสัญญาณในสายใยแก้วนำแสงเส้นเดียวได้ ซึ่งเพิ่มความสามารถในการสื่อสารข้อมูลขึ้นอย่างมหาศาล

พัฒนาการทางเทคโนโลยีดังกล่าวทำให้สายใยแก้วนำแสงจะมีความจุในการส่งข้อมูล (transmission capacity) ในการสื่อสารเพิ่มเป็น 2 เท่าทุกปี วงจรในการประมวลสัญญาณดิจิทัล (digital signal processing) เพิ่มเป็น 2 เท่าทุก 2 ปี ในขณะที่ ความสามารถในการบีบอัดข้อมูล (data compression) จะเพิ่มขึ้น 2 เท่าทุก 5 ปี

เทคโนโลยีการสื่อสารไร้สาย

คาดกันว่า เทคโนโลยีการสื่อสารแบบไร้สายจะมีความจุในการสื่อสารเพิ่มเป็น 1,000 เท่าในเวลา 5 ปี เทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายที่สำคัญได้แก่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ยุคที่ 3 ภายใต้มาตรฐาน IMT-2000 ซึ่งสามารถสื่อสารด้วยความเร็วประมาณ 384 กิโลบิตถึง 2 เมกะบิตต่อวินาทีในโหมดสถิตย์ (static mode) ทั้งนี้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในยุคที่ 3 จะทำให้ผู้ใช้สามารถใช้บริการในลักษณะสื่อ

ผสม เช่นเสียง ข้อมูล และภาพ นอกจากนี้พัฒนาการของเทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายโดยใช้คลื่นความถี่ในช่วง 5 กิกะเฮิรตซ์ (GHz) ก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว หากเทคโนโลยีดังกล่าวได้รับการพัฒนาขึ้นจนสามารถสื่อสารข้อมูลได้ด้วยความเร็ว 20-25 เมกะบิตส์ต่อวินาที เราจะสามารถส่งสัญญาณภาพเคลื่อนไหวที่มีคุณภาพในระดับเดียวกันกับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายการสื่อสารไร้สายได้

เทคโนโลยีไร้สายอีกกลุ่มหนึ่งที่น่าจับตามองคือเทคโนโลยีเครือข่ายท้องถิ่นแบบไร้สาย (wireless LAN) เช่น เทคโนโลยีในตระกูล IEEE 802.11 ซึ่งใช้คลื่นความถี่ในย่าน 2.4 กิกะเฮิรตซ์ และสามารถสื่อสารข้อมูลด้วยความเร็ว 1-2 เมกะบิตส์ต่อวินาที เทคโนโลยีดังกล่าวจะเหมาะสำหรับการสื่อสารข้อมูลที่ไม่ใช่สัญญาณเสียง หรือภาพเคลื่อนไหว

เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต

ในทศวรรษที่ผ่านมา อินเทอร์เน็ตได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อวัดจากจำนวนคอมพิวเตอร์ที่ต่อเข้ากับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (internet host) โดยในปี 2540 จำนวนดังกล่าวทั้งโลกคือ 23.0 ล้านเครื่อง และได้เพิ่มขึ้นเป็น 94.5 ล้านเครื่องในปี 2543 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าในเวลาเพียง 3 ปี¹

นอกจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตแล้ว พัฒนาการของเทคโนโลยีการแพร่กระจายสัญญาณไอพีไปสู่ผู้ชมจำนวนมาก (IP multicast) ซึ่งสามารถส่งข้อมูลขนาดใหญ่ในลักษณะเดียวกันกับการแพร่ภาพกระจายเสียงจะทำให้ขอบเขตระหว่างบริการสารสนเทศและการแพร่ภาพกระจายเสียงเลือนลางลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใช้ภายใต้โปรโตคอลไอพีรุ่นที่ 6 (Internet Protocol Version 6: IPv6) ซึ่งสนับสนุนการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยสามารถรับประกันคุณภาพสัญญาณ (quality of service: QoS)

1.2 รูปแบบการหลอมรวมสื่อ

เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดจะพบว่าปรากฏการณ์ที่เรียกว่าการหลอมรวมสื่อเกิดขึ้นใน 4 ระดับคือ การหลอมรวมบริการ (convergence of services) การหลอมรวมของช่องทางการสื่อสารข้อมูล (convergence of transmission channels) การหลอมรวมของอุปกรณ์ลูกข่าย (convergence of terminals) และการหลอมรวมของผู้ให้บริการ (convergence of providers) ผ่านการควบรวมกิจการและการสร้างเครือข่ายพันธมิตรทางธุรกิจ (ดูภาพที่ 1)

¹ ดู OECD (2001)

1. การหลอมรวมของบริการ

พัฒนาการทางเทคโนโลยีทำให้ขอบเขตของบริการโทรคมนาคม การแพร่ภาพกระจายเสียง และอินเทอร์เน็ตไม่สามารถแบ่งแยกได้ชัดเจนอีกต่อไป ในอดีตมักถือกันว่าการสื่อสารระหว่างบุคคลแบบหนึ่งต่อหนึ่ง (1-to-1) และการรักษาความลับในการสื่อสารเป็นหัวใจหลักของการสื่อสารโทรคมนาคม เทคโนโลยีไอพีซึ่งทำให้เราสามารถสื่อสารข้อมูลจากคนหนึ่งไปยังหลายคน (1-to-n) ผ่านโครงข่ายการสื่อสารโทรคมนาคมได้ทำให้เกิดการสื่อสารโทรคมนาคมที่มีลักษณะสาธารณะ (communications with a public nature) ตัวอย่างของบริการในลักษณะดังกล่าวในปัจจุบันได้แก่ กระดานข่าวอิเล็กทรอนิกส์ (electronic bulletin board) อีเล็กทรอนิกส์เมลล์ (email) การส่งแฟกซ์ผ่านอินเทอร์เน็ต และการชมโฮมเพจ (homepage)

ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งเดิมมุ่งกลุ่มเป้าหมายที่เป็นมวลชน ได้เริ่มให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงส่วนบุคคลตามความต้องการของผู้บริโภค (broadcasting with a personal nature) ตัวอย่างของบริการดังกล่าวได้แก่บริการผ่านดาวเทียมที่ใช้ในการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting satellite: BS) และดาวเทียมที่ใช้ในการสื่อสารโทรคมนาคม (communications satellite: CS) เป็นต้น

2. การหลอมรวมของช่องทางการสื่อสารข้อมูล

การหลอมรวมของเส้นทางการสื่อสารข้อมูลหรือการหลอมรวมของโครงข่ายหมายถึงการที่สัญญาณต่างๆ ทั้งหมดในรูปดิจิทัลใช้เส้นทางการสื่อสารข้อมูลบนโครงข่ายเดียวกัน โดยโครงข่ายดังกล่าวต้องมีขีดความสามารถในการส่งผ่านข้อมูลความเร็วสูงเช่น โครงข่ายใยแก้วนำแสง เป็นต้น

3. การหลอมรวมของอุปกรณ์ปลายทาง

การหลอมรวมของอุปกรณ์ปลายทางคือการที่อุปกรณ์ปลายทาง (terminal equipment) ของผู้ใช้สามารถใช้กับบริการสื่อสารโทรคมนาคม บริการสารสนเทศและบริการแพร่ภาพกระจายเสียงได้ ตัวอย่างของปรากฏการณ์ดังกล่าวคือ เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ออกแบบให้สามารถรับชมโทรทัศน์และบันทึกการถ่ายทอดต่างๆ ได้ หรืออุปกรณ์พิเศษสำหรับเครื่องรับโทรทัศน์ (set-top box) ที่ทำให้เครื่องรับโทรทัศน์ดังกล่าวเป็นอุปกรณ์ในการเชื่อมต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ เป็นต้น

4. การหลอมรวมของผู้ให้บริการ

การหลอมรวมของผู้ให้บริการหมายถึงการที่ผู้ประกอบการรายเดียวให้บริการทั้งในสาขาโทรคมนาคม แพร่ภาพกระจายเสียงและบริการสารสนเทศ ในอดีตที่ผ่านมา การให้บริการข้ามสาขาไม่เกิดขึ้นเนื่องจากความเชี่ยวชาญทางธุรกิจในแต่ละสาขามีความแตกต่างกันมาก เช่น ผู้ประกอบการโทรคมนาคมมักไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านการผลิตบริการสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม พัฒนาการในรอบหลายปีที่ผ่านมาชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่ผู้ประกอบการในสาขาหนึ่งเข้าสู่ธุรกิจสาขาอื่น โดยผ่านการควบรวมกิจการ (M&A) หรือการเป็นพันธมิตรทางธุรกิจ (partnership) เช่น บริษัท AOL ซึ่งเป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตรายใหญ่ที่สุดในโลกควบรวมกิจการกับ Time Warner ซึ่งเป็นบริษัทด้านสื่อ (ดูภาพที่ 2)

ในช่วงปลายปี 1999 Radiocommunications Agency (RA) ของสหราชอาณาจักร ได้จัดสัมมนาระดมสมองเพื่อวาดภาพสถานการณ์ที่เป็นไปได้ (scenario) ของการหลอมรวมสื่อ ในส่วนของการหลอมรวมช่องทางการสื่อสารข้อมูล ที่ประชุมได้วาดภาพสถานการณ์ต่างๆ ที่เป็นไปได้ในทศวรรษแรกของสหัสวรรษใหม่ 4 ภาพสถานการณ์ดังนี้ (ดู Radiocommunications Agency, 2000)

- ภาพสถานการณ์ที่ 1 การหลอมรวมเข้าสู่โปรโตคอลอินเทอร์เน็ต (Internet convergence): ในภาพสถานการณ์นี้ โทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ บันเทิง และเครื่องใช้อิเล็กทรอนิกส์สำหรับผู้บริโภคต่างหลอมรวมเข้าสู่มาตรฐานอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นมาตรฐานแบบเปิด (open standard)
- ภาพสถานการณ์ที่ 2 เกาะดิจิทัล (digital islands): ในภาพสถานการณ์นี้บริการต่างๆ ถูกส่งให้แก่ผู้บริโภคผ่านเครือข่ายเอกชน (private network) ซึ่งมีความปลอดภัยสูง เครือข่ายดังกล่าวจะได้รับความนิยมมากกว่าเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งกลายเป็นทางเลือกในกรณีที่ไม่ต้องการความปลอดภัยเท่านั้น
- ภาพสถานการณ์ที่ 3 บริการแบบเคลื่อนที่ (total mobility): ในภาพสถานการณ์นี้ การเปลี่ยนแนวทางการทำงานและการใช้ชีวิตทำให้เกิดความต้องการบริการแบบเคลื่อนที่ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ใช่เครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งสามารถพกติดตัวไปมาในที่ต่างๆ ได้ จะเป็นช่องทางสำคัญในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและเครือข่ายอื่นๆ
- ภาพสถานการณ์ที่ 4 การปฏิวัติบรอดแบนด์ (broadband revolution): ในภาพสถานการณ์นี้ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของความจุของสายส่งจะปฏิวัติการติดต่อสื่อสาร การประมวลผลข้อมูล และบริการบันเทิง การสื่อสารแบบไร้สายจะทดแทนการสื่อสารผ่านใยแก้วนำแสงได้น้อยมากและจะถูกใช้เมื่อจำเป็นเท่านั้น

แม้ว่าที่ประชุมจะยังไม่สามารถสรุปภาพสถานการณ์ที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดได้อย่างชัดเจนก็ตาม ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ภาพสถานการณ์แรกเป็นแนวโน้มที่ต่อเนื่องจากทิศทางในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางของทศวรรษ คงต้องจับตาดูว่าภาพสถานการณ์ที่สองจะเข้ามาแทนที่หรือกลายเป็นส่วนหนึ่งของภาพสถานการณ์แรก ส่วนภาพสถานการณ์ที่สามก็มีความเป็นไปได้สูงมากเช่นกัน เมื่อพิจารณาถึงอัตราการเจริญเติบโตของการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบก้าวกระโดด จนสามารถแย่งลูกค้ามาได้จากผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และกดดันให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานต้องมุ่งไปสู่ตลาดอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ในขณะที่ภาพสถานการณ์สุดท้ายอาจมีความเป็นไปได้มากขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพบว่าการให้บริการโทรคมนาคมไร้สายก่อให้เกิดปัญหาทางสุขภาพ

1.3 ผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดและการกำกับดูแล

กล่าวถึงที่สุด “การหลอมรวมสื่อ” คือมิติหนึ่งของการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น เพราะการหลอมรวมสื่อทำให้เกิดการแข่งขันของบริการซึ่งแต่เดิมแยกกันอยู่คนละตลาดมาอยู่ในตลาดเดียวกันและแข่งขันกันเช่น บริการเสียงผ่านระบบไอพี (VoIP) จะแข่งขันกับบริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศและโทรศัพท์ทางไกลต่างประเทศซึ่งใช้โครงข่ายของบริการโทรศัพท์พื้นฐาน บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่จะแข่งขันกับโทรศัพท์พื้นฐาน บริการเคเบิลทีวีและการแพร่ภาพผ่านดาวเทียมจะแข่งขันกับการแพร่ภาพแบบเดิม เป็นต้น

การแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาด และทำให้เราต้องทบทวนกฎเกณฑ์และแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในด้านต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาทิ

- การออกใบอนุญาต: การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมจะยังสามารถมองตลาดที่แบ่งแยกกันโดยเด็ดขาดเช่นเดิมได้หรือไม่ ในเมื่อพรมแดนของตลาดเริ่มเลือนหายไปแล้ว
- การจัดสรรคลื่นความถี่: ควรจะปล่อยให้มีการใช้คลื่นความถี่ที่ไม่ต้องขออนุญาต (unlicensed spectrum) เพื่อสนับสนุนการเติบโตของบริการที่เกิดจากเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น เทคโนโลยีเครือข่ายท้องถิ่นแบบไร้สายหรือไม่
- การกำหนดอัตราค่าบริการ: การกำหนดอัตราค่าบริการแบบอุดหนุนไขว้ (cross subsidization) จะต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเมื่อบริการใหม่ ๆ จากการหลอมรวมสื่อเช่น บริการเสียงผ่านระบบไอพีเข้ามาแข่งขันกับบริการโทรศัพท์ทางไกลและทำให้รายได้จากการอุดหนุนไขว้ลดลง

- การเชื่อมต่อโครงข่าย: ควรจะขยายโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นจะต้องกำกับดูแลให้เกิดการเชื่อมต่อไปสู่โครงสร้างพื้นฐานของบริการใหม่ ๆ เช่นบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงหรือไม่
- การให้บริการอย่างทั่วถึง: บริการอย่างทั่วถึงที่รัฐจะประกันการบริการแก่ประชาชนจะยังคงจำกัดอยู่เฉพาะบริการโทรคมนาคมพื้นฐานได้หรือไม่ หรือต้องรวมบริการใหม่ๆ เช่น อินเทอร์เน็ตและบริการสารสนเทศต่างๆ เข้าไว้ด้วย
- การคุ้มครองผู้บริโภค: หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมควรขยายการคุ้มครองผู้บริโภคไปสู่การคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูล และการป้องกันสารสนเทศที่ไม่พึงประสงค์ที่เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็วหรือไม่
- การป้องกันการผูกขาด: แนวคิดในการป้องกันการผูกขาดที่ห้ามผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดในธุรกิจหนึ่งมิให้ประกอบการหรือถือหุ้นในธุรกิจอื่น จะเป็นผลดีหรือผลเสียต่อการแข่งขันในตลาดที่หลอมรวมกันแล้ว

ประเด็นคำถามสำคัญสำหรับประเทศไทยก็คือ เราจะสามารถใช้โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงที่มากับการหลอมรวมสื่อในการปฏิรูประบบโทรคมนาคมในประเทศไทยได้อย่างไร

2. แนวโน้มของตลาดโทรคมนาคมและการกำกับดูแล

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ตลาดโทรคมนาคมได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใหญ่ 4 ทิศทางคือ บทบาทที่เพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการเอกชน การเปิดเสรีเพื่อสร้างการแข่งขันในตลาดต่างๆ การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ และ การเกิดขึ้นของระบบโทรคมนาคมโลก

บทบาทที่เพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการเอกชน

จากกระแสแนวคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและประสบการณ์ที่หลายประเทศสามารถขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคจากบทบาทของภาคเอกชน ทำให้ประเทศที่รัฐยังมีบทบาทสูงในการให้บริการโทรคมนาคมเร่งเปิดให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในปี 2534 มีประเทศเพียง 35 ประเทศในโลกหรือร้อยละ 18.3 เท่านั้นที่ได้แปรรูปกิจการโทรคมนาคมเป็นของเอกชน (privatization) ในขณะที่ในปี 2544 มีประเทศต่างๆ ถึง 113 ประเทศในโลก หรือประมาณร้อยละ 56.2 ได้แปรรูปกิจการโทรคมนาคมที่มีอยู่ให้เป็นของเอกชนแล้ว (ภาพที่ 3) เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้ จะพบว่าประมาณร้อยละ 85 ของรายได้รวมของกิจการโทรคมนาคมทั้งโลกเป็นรายได้จากการให้บริการของบริษัทเอกชน

นอกจากนี้แม้ในประเทศที่ยังไม่ได้แปรรูปบริการของรัฐเป็นเอกชน รัฐก็ได้เปิดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้น ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดสามารถดูได้จากบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งในปัจจุบันมีเพียง 39 ประเทศ หรือร้อยละ 19.4 เท่านั้นที่ยังไม่เปิดให้เอกชนมีบทบาทในการให้บริการ (ดู ITU, 2002)

การเปิดเสรีเพื่อสร้างการแข่งขัน

เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดของการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมตามประเภทของบริการที่สำคัญจะพบว่า แม้ประเทศส่วนใหญ่ในโลกยังคงปล่อยให้มีการผูกขาดในบริการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตเดียวกัน (local telephony) บริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศ (long distance telephony) และบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ (International telephony) ก็ตาม ประเทศส่วนใหญ่ได้เปิดให้มีการแข่งขันในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตแล้ว (ภาพที่ 4)

นอกจากนี้ หลายประเทศที่ยังไม่เปิดให้มีการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศก็ได้เปิดให้มีการแข่งขันทางอ้อมจากบริการโทรกลับ (call-back) การใช้บัตรโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของผู้ให้บริการในประเทศอื่น (calling card) การให้โรมมิ่งโทรศัพท์เคลื่อนที่ระหว่างประเทศ (international cellular roaming) และการอนุญาตให้มีผู้ให้บริการเสียงผ่านสัญญาณไอพี (voice over IP) ในบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ

การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ

ปรากฏการณ์สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาคือ การเกิดขึ้นของหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งแยกตัวเป็นอิสระจากผู้ให้บริการ (separate regulator) ก่อนทศวรรษ 1990 การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ ไม่ได้มีความสำคัญมากนัก เพราะผู้ให้บริการโทรคมนาคมในช่วงนั้นคือหน่วยงานรัฐ การกำกับดูแลที่เกิดขึ้นจึงเป็นการกำกับดูแลตนเองของหน่วยงานรัฐผู้ให้บริการ ในช่วงต้นทศวรรษดังกล่าว มีหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งแยกจากผู้ให้บริการเพียง 10 แห่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลก ทำให้ประเทศต่างๆ เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระจากผู้ให้บริการ จำนวนหน่วยงานกำกับดูแลอิสระจึงเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 100 แห่งเมื่อช่วงสิ้นปี 2000 (ภาพที่ 5)

กระแสผลักดันที่ทำให้เกิดหน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อกำหนดข้อที่ 5 ในเอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลก (WTO Reference Paper) ซึ่งระบุให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องแยกออกจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน และไม่ต้องมีความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) ต่อผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใด นอกจากนี้ การตัดสินใจและกระบวนการที่ใช้

ของหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องยุติธรรมต่อผู้ประกอบการทั้งหมดในตลาด (ดูเอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกในภาคผนวกที่ 1)

หน่วยงานกำกับดูแลอิสระในบางประเทศเช่น Malaysia Communications and Multimedia Commission (MCMC) และ Information Development Authority of Singapore (IDA) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพิจารณาถึงผลกระทบของการหลอมรวมสื่อต่อการกำกับดูแล (ดูรายละเอียดของ MCMC ของมาเลเซียในกรอบที่ 1) ในปัจจุบันยังไม่มีหลักฐานที่ชี้ชัดว่า การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม การแพร่ภาพกระจายเสียงและบริการสารสนเทศจำเป็นต้องใช้หน่วยงานกำกับดูแลแห่งเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่า การจัดตั้งองค์กรและการออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมในประเทศไทยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบจากการหลอมรวมสื่อ ดังจะเห็นได้จากการแยกหน่วยงานกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมออกจากหน่วยงานกำกับดูแลด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงโดยมีกลไกในการประสานงานกันเฉพาะในการจัดสรรคลื่นความถี่เท่านั้น ซึ่งทำให้ประเทศไทยอาจเสียโอกาสในการสร้างการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมจากบริการที่มากับเทคโนโลยีใหม่ๆ ในตลาดอื่น

การเกิดขึ้นของระบบโทรคมนาคมโลก

ระบบโทรคมนาคมโลกก่อตัวขึ้นจากปัจจัยหลายอย่าง ประการที่หนึ่ง บริษัทผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่ในประเทศพัฒนาแล้วได้ขยายขอบเขตการประกอบการไปยังประเทศอื่น ในกรณีของเอเชียจะเห็นว่า ผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่จากประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ได้เริ่มมีบทบาทในการให้บริการผ่านพันธมิตรทางธุรกิจ (strategic alliance) ในประเทศต่าง ๆ (ดูภาพที่ 6) อันที่จริง จำนวนประเทศซึ่งไม่มีผู้ประกอบการต่างประเทศในตลาดโทรคมนาคมได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ประการที่สอง บริการต่างๆ เริ่มมีลักษณะข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้นเช่น บริการโรมมิ่งของโทรศัพท์เคลื่อนที่ และระบบการสื่อสารโทรคมนาคมผ่านดาวเทียม ประการที่สาม ความตกลงระหว่างประเทศโดยเฉพาะข้อตกลงว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications Agreement) ขององค์การการค้าโลก (WTO) ได้มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการเปิดเสรี และวางมาตรฐานในการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมในประเทศต่าง ๆ

3. ตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกันแล้ว บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยยังมียกระดับการแข่งขันในหลายตลาดที่ยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็น “การแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ” (effective competition) ได้ เนื่องจากยังเป็นตลาดผูกขาดรายเดียว (monopolistic market) เช่นใน

กรณีของบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศและบริการวงจรอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ หรือเป็นตลาดกึ่งผูกขาด (oligopolistic market) เช่นในกรณีของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการโทรศัพท์พื้นฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศไทยยังให้ข้อผูกพันในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม ในองค์การการค้าโลกไว้ค่อนข้างต่ำ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่มีความมุ่งมั่นทางการเมือง (political will) ที่เพียงพอในการปฏิรูประบบโทรคมนาคม (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 2)

ตลาดโทรศัพท์พื้นฐาน

ตลาดโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทยเป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการอย่างละ 2 รายทั้งในเขตกรุงเทพฯ-ปริมณฑล และในเขตภูมิภาค โดยมีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และบริษัทเอกชนซึ่งร่วมการทำงานกับทศท.เป็นผู้ให้บริการ อย่างไรก็ตาม ในตลาดดังกล่าวเราจะพบการแข่งขันเฉพาะในกิจกรรมด้านการตลาด แต่แทบจะไม่พบการแข่งขันทางราคาเลย ทั้งนี้เนื่องจากเงื่อนไขในสัญญาความร่วมมือระหว่างทศท.และผู้ประกอบการเอกชนมีข้อจำกัดในการแข่งขันทางด้านราคา ซึ่งทำให้ไม่มีการปรับอัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศมาเป็นระยะเวลาหลายปี

แม้ว่าในปัจจุบัน ทศท. จะให้เปิดให้บริการ Y-Tel 1234 โดยใช้เทคโนโลยีเสียงผ่านระบบไอพี (VoIP) ซึ่งมีอัตราค่าบริการต่ำกว่าอัตราค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานโดยทั่วไป บริการดังกล่าวก็ยังเป็นบริการชั่วคราวและยังไม่มีมีการทำการตลาดในวงกว้างนัก สภาพดังกล่าวทำให้อัตราค่าบริการของโทรศัพท์พื้นฐานในประเทศไทย โดยเฉพาะโทรศัพท์ทางไกลในประเทศมีระดับสูงกว่าอัตราค่าบริการของประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ดังแสดงในตารางที่ 1

ในด้านคุณภาพของบริการ รายงานของศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคแจ้งว่า ปัญหาร้องเรียนเกี่ยวกับบริการโทรศัพท์พื้นฐานที่พบมากที่สุดคือ การเรียกเก็บเงินค่าบริการเกินจริง และการไม่แจกแจงรายละเอียดเลขหมายการใช้โทรศัพท์ในเขตพื้นที่เดียวกัน ซึ่งพบทั้งในบริการของ ทศท. TA และ TT&T

ตลาดโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ

ตลาดโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกเป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการรายเดียวคือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ยกเว้นในกรณีของตลาดโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศไปยังประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งมีทศท.เป็นผู้ประกอบการรายเดียว ในทางปฏิบัติ แม้ว่ามียุทธศาสตร์อื่นซึ่งอาจถือเป็นบริการที่แข่งขันกับบริการของกสท. บ้างเช่น บริการโทรกลับ (call-back) บริการดังกล่าวก็ยังเป็นบริการที่ผิดกฎหมาย และไม่สามารถทำการตลาดในวงกว้างได้ นอกจากนี้แม้ว่า บริษัทฮาดารีได้ร่วมมือกับ กสท.ในการให้

บริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศในราคาประหยัดด้วยเทคโนโลยี VoIP ก็ตาม ผู้ใช้บริการก็จำกัดอยู่ในกลุ่มผู้ใช้อย่างใหญ่เท่านั้น เพราะเป็นบริการที่ต้องจ่ายเงินล่วงหน้า ในวงเงินที่ค่อนข้างสูง

การผูกขาดของ กสท. ทำให้อัตราค่าบริการของโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของประเทศไทยสูงกว่าอัตราค่าบริการของประเทศไทยในภูมิภาคเดียวกันพอสมควร ตารางที่ 2 เปรียบเทียบอัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศจากประเทศไทยและประเทศอื่นในภูมิภาคไปยังสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย

ในด้านคุณภาพของบริการ รายงานของศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคแจ้งว่า ปัญหาร้องเรียนที่พบมากที่สุดในการบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของ กสท. คือ การถูกลักลอบใช้โทรศัพท์และการถูกเรียกเก็บค่าบริการต่างๆ ที่ผู้บริโภคไม่ได้ใช้บริการดังกล่าว

ตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่

ตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการในภาคเอกชนแข่งขันกันหลายราย อย่างไรก็ตาม การแข่งขันที่ผ่านมาส่วนใหญ่ยังไม่ใช้การแข่งขันด้านราคา (price competition) แต่เป็นเพียงการแข่งขันด้านการตลาด การแข่งขันด้านคุณภาพและความหลากหลายของการให้บริการ โดยผู้ให้บริการพยายามสร้างความแตกต่างด้านผลิตภัณฑ์ (product differentiation) ขึ้นจากการให้บริการต่างๆ เช่น การส่งข้อความขนาดสั้น (SMS) และการใช้อินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ (mobile internet) ตลอดจนการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความภักดีต่อตราสินค้า (brand loyalty) ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันทางราคา นอกจากนี้ผู้ให้บริการยังมีมาตรการส่งเสริมการขาย (promotion) ต่างๆ ซึ่งมีวิธีการคิดอัตราค่าบริการที่ผู้บริโภคไม่สามารถเปรียบเทียบราคากับผู้ให้บริการรายอื่นได้ง่าย²

นอกจากนี้ เรายังไม่สามารถถือได้ว่าตลาดดังกล่าวมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังพบมาตรการกีดกันการแข่งขันในรูปแบบต่างๆ เช่น

- การล็อกอีมี (IMEI) เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคสามารถนำเครื่องลูกข่ายที่จัดหาตัวเองมาใช้ในโครงข่ายของผู้ให้บริการ ซึ่งทำให้ผู้ให้บริการสามารถจำหน่ายเครื่องลูกข่ายได้ในอัตราที่สูงกว่าตลาดทั่วไป การกีดกันการแข่งขันในลักษณะดังกล่าวเพิ่งเลิกไปในช่วงต้นปี 2545

² การแข่งขันด้านราคาในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ชัดเจนมีเพียง 2 ครั้งคือ เมื่อบริษัท TAC เริ่มออกบริการ DTAC ในช่วงต้นปี 2544 และเมื่อบริษัท TA Orange เริ่มทำการตลาดอย่างเต็มที่ในช่วงต้นปี 2545

- การล็อกซิมการ์ด (SIM card) เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคนำเครื่องลูกข่ายของผู้ให้บริการที่จำหน่ายเครื่องไปใช้กับซิมการ์ดเพื่อใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของผู้ให้บริการรายอื่น
- การกีดกันไม่ให้ผู้ให้บริการรายอื่นใช้โครงข่ายของตนในการโรมมิ่ง ซึ่งทำให้ผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้น
- การกีดกันไม่ให้ผู้ใช้บริการของผู้ให้บริการรายใหม่ส่งข้อความขนาดสั้น (SMS) มายังผู้ใช้บริการในโครงข่ายของตน ซึ่งทำให้ผู้ใช้บริการเสียประโยชน์และผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้น
- การคิดอัตราค่าบริการโทรศัพท์ไปยังผู้ใช้บริการในโครงข่ายของตนในอัตราที่ต่ำกว่าการโทรศัพท์ไปยังผู้ใช้บริการในโครงข่ายอื่น ทั้งที่ไม่ได้มีภาระต้นทุนส่วนเพิ่มในการเชื่อมต่อโครงข่าย

นอกจากนี้ การที่ผู้ใช้บริการยังไม่สามารถใช้เลขหมายเดิมเมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการหรือที่เรียกว่า การโอนเลขหมายไปยังผู้ให้บริการรายใหม่ (number portability) ก็ทำให้ผู้ใช้บริการซึ่งต้องการเปลี่ยนผู้ให้บริการมีต้นทุนสูงในการแจ้งเปลี่ยนเลขหมายแก่ผู้อื่น ซึ่งเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งต่อการแข่งขันกันอย่างเต็มที่ของผู้ประกอบการ

หลักฐานหนึ่งซึ่งชี้ว่าการประกอบการในตลาดดังกล่าวยังไม่เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพก็คือ การที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดคือบริษัท AIS ยังสามารถมีส่วนแบ่งการตลาดสูงที่สุดถึงเกือบร้อยละ 60 และมีอัตราผลตอบแทนการลงทุนในระดับสูงต่อเนื่องกันเป็นเวลาหลายปี ทั้งที่มีอัตราค่าบริการสูงกว่าผู้ประกอบการรายอื่น (ดูตารางที่ 3) ซึ่งทำให้สันนิษฐานได้ว่าบริษัทดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด (market dominant) ตามความหมายในทางวิชาการ

โครงสร้างตลาดในลักษณะกึ่งผูกขาดดังกล่าวทำให้ต้นทุนโดยรวมของการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงกว่าของประเทศในภูมิภาคเดียวกัน (ดูตารางที่ 4) โดยปัจจัยที่ส่งผลให้ต้นทุนโดยรวมของการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทยสูงกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกันก็คือ ราคาเครื่องลูกข่าย (handset) ซึ่งอยู่ในระดับสูง (ตารางที่ 5) และการกำหนดวงเงินขั้นต่ำที่ผู้ใช้บริการต้องจ่ายในแต่ละเดือน

ในด้านคุณภาพของบริการ รายงานของศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคแจ้งว่า ปัญหาร้องเรียนที่เกี่ยวกับการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งพบมากที่สุดมี 4 กลุ่มคือ

- การงดให้บริการแต่ยังคงเก็บค่าบริการรายเดือน เช่น กรณีของ AIS ที่ผู้บริโภคร้องเรียนว่าได้แจ้งการเพิ่มวงเงินการโทรศัพท์แล้วแต่ยังถูกระงับบริการ หรือ

กรณีของ TAC ที่ผู้บริโภคร้องเรียนว่าถูกระงับบริการแต่ยังต้องจ่ายค่าบริการ รายเดือนอยู่ เป็นต้น

- ปัญหาคุณภาพของบริการ เช่น สัญญาณโทรศัพท์ไม่ดีและสายหลุด เป็นต้น ซึ่งพบมากในบริการของ TAC
- ปัญหาข้อมูลการใช้บริการไม่ชัดเจน เช่น การคิดค่าบริการซึ่งซับซ้อน และไม่ให้รายละเอียดของเงื่อนไขบริการทั้งหมดแก่ผู้บริโภคและการไม่ให้รายละเอียดที่เพียงพอในใบแจ้งหนี้ เป็นต้น
- ปัญหาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือเงื่อนไขการให้บริการที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภค เช่นเมื่อบริษัท DPC เปลี่ยนการโรมมิ่งจากการโรมมิ่งกับ โครงข่ายของ TAC มาเป็นโครงข่ายของ AIS ผู้บริโภคต้องเปลี่ยนมาใช้เครื่องลูกข่ายที่รองรับได้ 2 คลื่นความถี่ (dual band) โดยเครื่องลูกข่ายที่บริษัทจัดหา มาให้แก่ผู้บริโภคเป็นรุ่นที่มีขีดความสามารถต่ำกว่ารุ่นที่ผู้บริโภคใช้อยู่เดิม เป็นต้น

ตลาดอินเทอร์เน็ต

ตลาดอินเทอร์เน็ตเป็นตลาดที่มีการแข่งขันค่อนข้างมากในการให้บริการแก่ผู้ใช้ภายในประเทศ อย่างไรก็ตามตลาดอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศยังคงเป็นตลาดที่ผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียวคือ กสท. ในช่วงระหว่างปี 2540-2545 กสท.ได้ปรับอัตราค่าบริการเครื่องวงจรอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ (international half circuit) ลงเพียง 2 ครั้ง ในอัตรารวมเพียงร้อยละ 27 ในรอบ 5 ปี หรือโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5.5 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราการปรับลดที่ต่ำกว่าอัตราการปรับลดในตลาดที่มีการแข่งขันเป็นอย่างมาก

ความล่าช้าในการปรับลดอัตราค่าบริการดังกล่าวมีผลทำให้อัตราค่าบริการเครื่องวงจรของ กสท. สูงกว่าอัตราค่าบริการเครื่องวงจรของผู้ให้บริการต่างประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ในปัจจุบัน (ดูตารางที่ 6) การปรับลดอัตราค่าบริการของ กสท. ในระดับที่ต่ำกว่าอัตราการปรับลดของต่างประเทศดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่ กสท. เป็นผู้ประกอบการที่ผูกขาดรายเดียวในตลาดดังกล่าวนี้เอง

4. เป้าหมายการปฏิรูประบบโทรคมนาคม

การแข่งขันที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากโครงสร้างตลาดผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดดังกล่าวทำให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากการผูกขาดสินค้าหรือบริการใดๆ จะทำให้ราคาของสินค้าหรือบริการนั้นสูงเกินกว่าราคาที่เหมาะสมในตลาดที่มีการแข่งขัน ทั้งนี้เนื่องจาก การ

กำหนดราคาให้สูงขึ้นจะทำให้ผู้ประกอบการที่ผูกขาดได้รับกำไรมากขึ้น ราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวทำให้ผู้ใช้บริการส่วนหนึ่งไม่ได้รับบริการ ซึ่งถือเป็นความสูญเสียทางสังคมที่เกิดจากการผูกขาด (social cost of monopoly)³ เนื่องจากบริการโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานของบริการอื่นๆ การแข่งขันที่ไม่มีประสิทธิภาพในตลาดโทรคมนาคมจึงก่อให้เกิดต้นทุนแก่ภาคการผลิตอื่นๆ และสังคมโดยทั่วไป

ตารางที่ 7 สรุปความแตกต่างทางราคาของบริการโทรคมนาคม 4 ประเภทที่กล่าวมาแล้วในประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับระดับราคาในประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน และค่าประมาณการของความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการที่ตลาดมีโครงสร้างผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด⁴

เป้าหมายในการปฏิรูประบบโทรคมนาคมในประเทศไทยน่าจะอยู่ที่การเปลี่ยนตลาดโทรคมนาคมจากตลาดผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดไปสู่ตลาดที่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ โดยการเปิดเสรีให้เกิดการแข่งขัน การกำกับดูแลที่มีประสิทธิผลและการใช้โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงที่มาจากการหลอมรวมสื่อ เพื่อลดการสูญเสียทางสังคมที่เกิดจากการผูกขาดและโอนถ่ายประโยชน์ที่เกิดจากการแข่งขันไปยังระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งจะส่งผลในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีผลิตภาพ (productivity) ที่สูงขึ้น

4.1 ผลกระทบของการปฏิรูประบบโทรคมนาคมต่อระบบเศรษฐกิจ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาผลกระทบของการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทยตามแนวความคิดดังกล่าว โดยใช้บัญชีเมทริกซ์ทางสังคม (social accounting matrix: SAM) ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้สร้างขึ้นเมื่อปี 2543 จากบัญชีรายได้ประชาชาติ (national income account) และตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (input-output table) บัญชีเมทริกซ์ทางสังคมจึงเป็นตารางแสดงการหมุนเวียนของผลิตภัณฑ์ รายได้ และรายจ่ายในระบบเศรษฐกิจส่วนรวม ซึ่งมีความสมบูรณ์ของข้อมูลมากกว่าบัญชีรายได้ประชาชาติและตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่ใช้กันอยู่ทั่วไป

เราสามารถใช้บัญชีเมทริกซ์ทางสังคมเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากภายนอก ซึ่งในที่นี้คือการปฏิรูประบบโทรคมนาคมให้มีผลิตภาพสูงขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม สมมติฐานที่สำคัญที่ใช้ได้แก่

³ นักเศรษฐศาสตร์ไม่น้อยเรียกความสูญเสียทางสังคมของการผูกขาดว่า dead weight loss

⁴ การประมาณการความสูญเสียทางสังคมในที่นี้คิดเฉพาะความสูญเสียในเชิงสถิตย (static efficiency losses) โดยไม่รวมความสูญเสียในเชิงพลวัต (dynamic efficiency losses) เช่น การที่ตลาดยังไม่เปิดเสรีทำให้ไม่มีการลงทุนจากต่างประเทศในสาขาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานต่อเนื่อง และไม่ได้รวมความสูญเสียจากการแข่งขันเพื่อแย่งชิงกำไรส่วนเกินอันเนื่องมาจากการได้สิทธิผูกขาด (rent seeking) เช่น การวิ่งเต้นของบริษัทผู้ประกอบการเพื่อรักษาสถานะผูกขาดของตนไว้ เป็นต้น

1. สาขาโทรคมนาคมของประเทศไทยมีผลิตภาพเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ของยอดการผลิตทั้งหมดจากการปฏิรูปดังกล่าว ซึ่งจะทำให้สาขาโทรคมนาคมของประเทศไทยมีผลิตภาพอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับของประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกันมากขึ้น
2. การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพทำให้ผลิตภาพส่วนเพิ่มเหล่านี้ทั้งหมดถูกโอนถ่ายไปยังระบบเศรษฐกิจสาขาต่างๆ ซึ่งจะถูกถ่ายทอดไปยังเจ้าของปัจจัยการผลิต (factor) คือ ทุนและแรงงานในสาขาต่างๆ ในสัดส่วนตามน้ำหนักของทุนและแรงงานในระบบเศรษฐกิจ
3. โครงสร้างเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพมากขึ้นจากการที่ภาคการผลิตทั้งหมดใช้ผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง (intermediate product) เท่าเดิม แต่ได้ผลผลิตขั้นสุดท้าย (final output) มากขึ้น ซึ่งทำให้สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มที่ตกกับทุนและแรงงานสูงกว่าในโครงสร้างเศรษฐกิจเดิม
4. ระดับราคาโดยเปรียบเทียบในระบบเศรษฐกิจไม่เปลี่ยนแปลงซึ่งทำให้เราสามารถใช้อรรถสมมติว่าราคาในระบบเศรษฐกิจคงที่ (fixed price) ได้ โดยทั่วไปแล้วอรรถสมมตินี้ใช้ได้กับผลกระทบจากภายนอกซึ่งมีขนาดไม่ใหญ่มากนักเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจโดยรวม หรือในกรณีที่มีการว่างงานและมีกำลังการผลิตส่วนเกินอยู่มากเช่นในปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิรูประบบโทรคมนาคมตามข้อสมมติฐานดังกล่าวจะทำให้ผลผลิตโดยรวมของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นประมาณ 2.08 หมื่นล้านบาท หรือระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.47

ภาคการผลิตสาขาที่จะได้ประโยชน์จากการปฏิรูปดังกล่าวมากที่สุด 10 สาขาแรกคือสาขาที่มีองค์ประกอบของโครงสร้างต้นทุนจากสาขาโทรคมนาคมสูงกว่าสาขาอื่นๆ ซึ่งได้แก่ การก่อสร้าง ประกันภัย ภัตตาคาร เครื่องดื่ม เหมืองแร่ สิ่งพิมพ์ ผลไม้ ที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ และยาสูบ (ดูตารางที่ 8)

4.2 องค์ความรู้เพื่อการปฏิรูประบบโทรคมนาคม

การปฏิรูประบบโทรคมนาคมอย่างแท้จริงในประเทศไทยจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเรามีกฎระเบียบที่อยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาการ มีความโปร่งใสและชัดเจน และมีกลไกในการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม ซึ่งมีความเข้าใจในประเด็นสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การวิจัยในชุดโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย” นี้มีจุดประสงค์ในการสร้างองค์ความรู้เพื่อ

การสนับสนุนการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และการสร้างกลไกตรวจสอบจากภาคประชาสังคม

ประเด็นต่างๆ ที่จะอยู่รวมอยู่ในการวิจัยในชุดโครงการนี้ได้แก่

1. หลักเกณฑ์ในการให้อนุญาตประกอบการ

หลักเกณฑ์ในการให้อนุญาตประกอบการจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดโครงสร้างการแข่งขันในตลาด เนื่องจากการได้รับอนุญาตจะเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (barriers to entry) ของผู้ประกอบการ พรบ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ไม่ได้ให้รายละเอียดในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตไว้ นอกจากการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกประกาศกำหนดลักษณะและประเภทตลอดจนเงื่อนไขทั่วไปในการประกอบกิจการกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น

การวิจัยนี้มุ่งที่จะตอบคำถามดังต่อไปนี้

- อะไรคือหลักคิดในเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการให้อนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม
- หน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศมีแนวทางในการให้อนุญาตประกอบการอย่างไร มีการจัดกลุ่มประเภทของบริการและกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตของบริการในแต่ละกลุ่มอย่างไร เงื่อนไขในการออกใบอนุญาตของบริการแต่ละกลุ่มควรเป็นอย่างไร ทั้งในด้านอายุของใบอนุญาต ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ในการประกอบการ การใช้ความถี่ ระดับคุณภาพในการให้บริการ และเงื่อนไขอื่นๆ ที่เอื้อให้เกิดการแข่งขัน
- อะไรคือแนวทางการอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมในประเทศไทย ที่เอื้อต่อการแข่งขันในตลาด และช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำกับดูแลผู้ประกอบการได้อย่างเหมาะสม

2. การจัดสรรคลื่นความถี่

คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดที่จำเป็นต่อบริการโทรคมนาคมประเภทไร้สาย (wireless) และดาวเทียม ตลอดจนบริการด้านสื่อสารมวลชนด้านแพร่ภาพและกระจายเสียงทั้งหลาย มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญระบุว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และ

กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ให้คำจำกัดความและแนวทางในการสร้างให้เกิด “ประโยชน์สาธารณะ” ขึ้นอย่างชัดเจน แต่ก็ได้กำหนดให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เป็นคณะกรรมการร่วมในการบริหารคลื่นความถี่ (มาตรา 62) และได้ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ การจัดทำตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ การกำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างธุรกิจต่าง ๆ เป็นต้น (มาตรา 63)

ในปัจจุบันหน่วยงานกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมในต่างประเทศหลายแห่งได้ใช้วิธีจัดสรรคลื่นความถี่โดยการประมูลคลื่นความถี่ (spectrum auction) และใช้วิธีการจัดสรรอื่น ๆ ที่อาศัยกลไกตลาด (market-based approach) ในการจัดสรรคลื่นความถี่แก่บริการโทรคมนาคมเชิงพาณิชย์เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่รุ่นที่สาม ซึ่งสร้างรายได้ให้รัฐอย่างมหาศาลเช่น การประมูลคลื่นความถี่สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่รุ่นที่สาม (third-generation mobile phone) ในประเทศอังกฤษสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐ 1.49 ล้านล้านบาท ในเยอรมัน 1.92 ล้านล้านบาท และในเนเธอร์แลนด์ 1.05 แสนล้านบาท อย่างไรก็ตามคำถามที่ตามมาก็คือ การจัดสรรด้วยวิธีดังกล่าวจะเป็นการสร้างภาระทางการเงินที่มากเกินไปแก่บริษัทเอกชน ซึ่งในที่สุดจะทำให้อัตราค่าบริการที่ประชาชนต้องเสียแพงขึ้นหรือไม่

การวิจัยนี้มุ่งที่จะตอบคำถามดังต่อไปนี้

- อะไรคือข้อดีและข้อเสียในเชิงทฤษฎีของการจัดสรรคลื่นความถี่แบบต่าง ๆ เช่น การจัดสรรแบบสุ่ม (random) การประมูลโดยยึดผลตอบแทนที่ให้แก่รัฐ การจัดสรรโดยพิจารณาถึงผลตอบแทนให้รัฐควบคู่กับผลกระทบทางสังคม
- แนวทางในการประมูลคลื่นความถี่ในต่างประเทศเป็นอย่างไรและส่งผลกระทบอย่างไรต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภค
- แนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับบริการโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

3. การกำหนดอัตราค่าบริการ

ประเทศไทยยังไม่ได้พัฒนาหลักการและกฎเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมอย่างเป็นระบบและชัดเจน ที่ผ่านมารัฐมีนโยบายที่สนับสนุนบริการโทรศัพท์ในเขตเดียวกัน (local telephone) โดยให้การอุดหนุนบริการดังกล่าวจากอัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศและทางไกลระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการ “การอุดหนุนไขว้” (cross subsidy) การอุดหนุนไขว้ดังกล่าวเป็นวิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ และทำให้อัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกล

ในประเทศและทางไกลระหว่างประเทศในปัจจุบันอยู่ในระดับสูงมาก นอกจากนี้ระบบการกำหนดอัตราค่าบริการในปัจจุบันยังไม่เอื้อต่อการจูงใจให้ผู้ประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพอีกด้วย

ในตลาดบริการอื่นๆ เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ วิทยุติดตามตัว (pager) ซึ่งให้บริการโดยบริษัทเอกชนนั้น แม้จะไม่มีปัญหาการอุดหนุนไขว้อย่างชัดเจน ก็ยังมีปัญหาการกำหนดอัตราค่าบริการก็มีลักษณะค่อนข้างตายตัว และอาจไม่เอื้อให้เกิดการแข่งขันในตลาด ในหลายกรณีเราจึงพบว่าอัตราของค่าบริการในประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงกว่าของต่างประเทศ

ระบบการกำหนดอัตราค่าบริการในอนาคตควรพิจารณาถึงสภาพการแข่งขันที่จะเปลี่ยนไปในอนาคต โดยควรเอื้อให้เกิดการแข่งขันด้านราคา และการเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบการของบริษัทเอกชน คำถามที่คณะผู้วิจัยจะตอบในการวิจัยนี้คือ

- อะไรคือจุดอ่อนและจุดแข็งในการจัดเก็บค่าบริการแบบต่างๆ เช่น การควบคุมอัตราค่าบริการตามต้นทุน (cost-based pricing) การเก็บค่าบริการโดยควบคุมอัตราผลตอบแทนในการลงทุนของผู้ประกอบการ (rate of return pricing) การเก็บค่าบริการโดยกำหนดเพดานขั้นสูงซึ่งปรับลดตามเวลา (price cap) ฯลฯ เมื่อพิจารณาจากประสิทธิภาพ ความยากง่ายในการกำกับดูแล และการเอื้อต่อการแข่งขัน
- การใช้อัตราค่าบริการแบบต่างๆ ในต่างประเทศก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อการแข่งขันในตลาด และการให้บริการอย่างทั่วถึง
- อะไรคือแนวทางและขั้นตอนที่เหมาะสมในการปรับเปลี่ยนจากระบบอัตราค่าบริการในปัจจุบันมาสู่ระบบอัตราค่าบริการที่สอดคล้องกับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นเมื่อเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมของประเทศไทยในอนาคต

4. การเชื่อมต่อโครงข่าย

การเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection) ระหว่างผู้ประกอบการจะช่วยลดการลงทุนที่ซ้ำซ้อนเนื่องจากผู้ประกอบการแต่ละรายไม่จำเป็นต้องลงทุนในการสร้างโครงข่ายด้วยตนเองทั้งหมด นอกจากนี้กฎเกณฑ์ในการเชื่อมต่อโครงข่ายที่เหมาะสมยังจะช่วยให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพอีกด้วยเนื่องจากผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าแข่งขันในตลาดได้รวดเร็วขึ้นเนื่องจากไม่ต้องวางโครงข่ายโทรคมนาคมเองทั้งหมด ซึ่งต้องอาศัยเงินทุนและระยะเวลามาก ในทางตรงกันข้ามการกีดกันไม่ให้คู่แข่งสามารถเชื่อมต่อได้อย่างเป็นธรรมโดยผู้ประกอบการรายใหญ่มักก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาด

การกำกับดูแลให้เกิดการเชื่อมต่อโครงข่ายจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ของประเทศพัฒนาแล้วจะพบว่า การกำกับดูแลการเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นสิ่งที่มีความยากลำบากมากในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้ประกอบการรายเดิม (incumbent operator) มักจะกีดกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหม่เชื่อมต่อด้วยข้ออ้างต่างๆ เช่น ข้ออ้างเรื่องข้อจำกัดในการให้บริการของโครงข่าย และข้ออ้างทางเทคนิค

คำถามที่คณะผู้วิจัยจะตอบในการวิจัยนี้คือ

- สถานการณ์แบบใดที่จูงใจให้ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายยินยอมเชื่อมต่อกับผู้ประกอบการอื่น และสถานการณ์ใดที่ไม่จูงใจให้เกิดการเชื่อมต่อโครงข่าย
- จากประสบการณ์ในต่างประเทศ อะไรคือปัญหาที่พบบ่อยในการเชื่อมต่อโครงข่าย และหน่วยงานกำกับดูแลของต่างประเทศมีแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร
- อะไรคือแนวทางจูงใจให้เกิดการเชื่อมต่อโครงข่าย และแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าเชื่อมต่อโครงข่าย และบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลในการรับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อโครงข่าย
- แนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อโครงข่ายในประเทศไทย หลังการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมควรเป็นอย่างไร

5. การให้บริการอย่างทั่วถึง

เป้าหมายสำคัญที่สุดประการหนึ่งของบริการโทรคมนาคมคือการมีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่เพียงพอครอบคลุมทั่วประเทศ และมีค่าบริการที่อยู่ในระดับที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับได้ เป้าหมายดังกล่าวยังมักให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มต่างๆ เช่น คนพิการ คนสูงอายุ ตลอดจนสถาบันทางสังคมอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล โดยทั่วไปมักเรียกเป้าหมายดังกล่าวว่า การให้บริการอย่างทั่วถึง (universal access/universal service) เป้าหมายดังกล่าวจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เองแม้ในตลาดที่มีการแข่งขัน เนื่องจากผู้ประกอบการอาจไม่สนใจให้บริการในพื้นที่ซึ่งอาจไม่มีความคุ้มค่าในการประกอบการ รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องแทรกแซงตลาดโดยใช้กลไกที่เหมาะสม

ที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มีมาตรการชัดเจนนักในการกำหนดนโยบายการให้บริการอย่างทั่วถึง โดยยังไม่มีข้อกำหนดอย่างเด่นชัดว่า บริการโทรคมนาคมใดเป็นบริการที่ประชาชนจะต้องได้รับอย่างทั่วถึง การให้บริการในเชิงสังคมในช่วงที่ผ่านมามักทำโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) กำหนดเป้าหมายและแบกรับต้นทุนด้วยตนเองในการให้บริการโทรศัพท์ในเขตชนบท เช่น

โครงการโทรศัพท์สาธารณะในชนบท เป็นต้น ในอนาคตเมื่อมีการแปรรูปทศท. เป็นบริษัทเอกชน หรือบริษัทมหาชน เป้าหมายของทศท. ก็จะต้องเปลี่ยนไปสู่การแสวงหากำไรในการให้บริการมากขึ้น และจะต้องมีกลไกใหม่ในการให้บริการอย่างทั่วถึงขึ้นมาทดแทน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ระบุไว้แต่เพียงว่า กทช.มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมและกิจการที่เกี่ยวข้องและการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ (มาตรา 51/14) นอกจากนี้พรบ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ก็ระบุแต่เพียงกว้าง ๆ ว่าจะให้ กทช. กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการธุรกิจโทรคมนาคมต้องรับภาระจัดให้มีบริการโทรคมนาคมในท้องที่ซึ่งยังไม่มีผู้ให้บริการโทรคมนาคม หรือมีแต่ไม่ทั่วถึงหรือไม่เพียงพอ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องรับภาระจัดให้มีบริการดังกล่าว และไม่ได้พิจารณาทางเลือกอื่น ๆ ที่เป็นไปได้ในการให้บริการอย่างทั่วถึง

คำถามที่คณะผู้วิจัยจะตอบในการวิจัยนี้คือ

- อะไรคือแนวคิดในด้านทฤษฎีของการให้บริการอย่างทั่วถึง และจะมีทางเลือกอย่างไรในการส่งเสริมให้เกิดบริการอย่างทั่วถึง แต่ละทางเลือกมีข้อดี-ข้อเสียอย่างไร
- การให้บริการอย่างทั่วถึงในต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และมีบทเรียนอย่างไรในการดำเนินการดังกล่าว
- อะไรคือแนวทางที่เหมาะสมในการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงในประเทศไทย กลไกที่มีอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือเพียงพอหรือไม่อย่างไร

6. การป้องกันการผูกขาด

กิจการโทรคมนาคมบางประเภทเช่นโทรศัพท์พื้นฐานเป็นกิจการที่มีแนวโน้มผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) เนื่องจาก การประกอบกิจการต้องอาศัยการลงทุนสูง และมีต้นทุนจม (sunk cost) มาก ทำให้ตลาดไม่สามารถรองรับผู้ประกอบการได้หลายราย จากโครงสร้างดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแลผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด (dominant player) ด้วยมาตรการป้องกันการผูกขาด (antitrust) พรบ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มีบทบัญญัติในการป้องกันการผูกขาด โดยระบุให้การประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

คำถามที่คณะผู้วิจัยจะตอบในการวิจัยนี้คือ

- อะไรคือแนวคิดทางทฤษฎีในการป้องกันการผูกขาด และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม
- อะไรคือมาตรการที่จำเป็นในการป้องกันการผูกขาดและการใช้อำนาจเหนือตลาดในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ทั้งมาตรการเพื่อควบคุมโครงสร้างตลาด (market structure) และมาตรการในการควบคุมพฤติกรรม (conduct) ของผู้ประกอบการ และการใช้มาตรการดังกล่าวในต่างประเทศ มีประสิทธิผลเพียงไร
- พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าพ.ศ. 2542 มีความเหมาะสมและความเพียงพอในการป้องกันการผูกขาดในการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศไทยมากน้อยเพียงไร
- อะไรคือความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลและการป้องกันการผูกขาด และควรแบ่งภาระหน้าที่รับผิดชอบระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และหน่วยงานป้องกันการผูกขาดอย่างไร

7. การคุ้มครองผู้บริโภค

แม้ว่าการกำกับดูแลอัตราค่าบริการจะช่วยป้องกันมิให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบด้านราคาได้ก็ตาม ลำพังการกำกับดูแลดังกล่าวย่อมไม่เพียงพอในการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคอาจประสบปัญหาอื่นๆ เช่น บริการโทรคมนาคมที่ได้รับมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน มีความเสียเปรียบในการทำสัญญาเพื่อรับบริการ หรือมีปัญหาข้อพิพาทเรื่องค่าใช้จ่ายในการรับบริการ เป็นต้น

คำถามที่คณะผู้วิจัยจะตอบในการวิจัยนี้คือ

- อะไรคือแนวคิดในทางทฤษฎีในการคุ้มครองผู้บริโภคในระบบตลาดเสรี เช่น อะไรคือสิทธิที่ผู้บริโภคควรได้รับ และอะไรคือบทบาทที่รัฐสามารถใช้ได้ในการแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค
- ประเทศต่างๆ มีระบบและแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคบริการโทรคมนาคมอย่างไร ทั้งมาตรการในการป้องกันก่อนการรับบริการ มาตรการในขั้นตอนการรับบริการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรับบริการ
- ผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองอย่างไรภายใต้กฎหมายปัจจุบัน และอะไรคือปัญหาที่พบบ่อยในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในประเทศไทย การคุ้มครองทางกฎหมายที่มีอยู่มีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด
- อะไรคือแนวทางที่เหมาะสมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมในประเทศไทย

8. การสร้างความเชื่อถือของหน่วยงานกำกับดูแล

นอกเหนือจาก กทช. ซึ่งกำกับดูแลในสาขาโทรคมนาคมแล้ว คาดว่าในอนาคตจะมีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระขึ้นในสาขาต่างๆ อีกมากเช่น ขนส่ง พลังงาน และการเงิน ในทางหนึ่งความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และระบบราชการเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการกำกับดูแลอย่างเป็นกลางและคล่องตัวของหน่วยงานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คำถามที่ตามมาก็คือการเป็นอิสระจากกลไกการตรวจสอบแบบเดิม อาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลอิสระดังกล่าว หากไม่มีกลไกในการตรวจสอบใหม่ที่มีความเหมาะสม

กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกลไกในการตรวจสอบตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่เช่นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบ กทช. ไว้บ้างเช่น ให้เปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และไม่ให้อำนาจดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

คำถามในการวิจัยนี้ก็คือ

- อะไรคือแนวคิดในทางทฤษฎีในการสร้างความเชื่อถือให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ รวมทั้ง กทช. และอะไรคือแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่ใช้ในต่างประเทศ ทั้งในด้านโครงสร้าง การเลือกสรรบุคลากร งบประมาณ กลไกการตรวจสอบและถอดถอนเจ้าหน้าที่
- กลไกการตรวจสอบที่มีอยู่ตามกฎหมายไทยในปัจจุบันมีความเพียงพอหรือไม่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของกทช. ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และป้องกันการเกิดขึ้นของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (conflict of interests)
- เราจะสามารถสร้างความโปร่งใส (transparency) ความพร้อมรับผิดชอบผลงาน (accountability) และความเชื่อถือ (trust) จากสังคม ให้เกิดขึ้นกับองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งรวมถึง กทช. ได้อย่างไร

เอกสารอ้างอิง

Keith Cowling and Dennis Mueller, 'The Social Cost of Monopoly Power', *Economic Journal* 88 (December 1978): 727-748

International Telecommunications Union, 'World Telecommunication Development Report 2002: Reinventing Telecoms', International Telecommunication union, March 2002.

NERA, 'The Profitability and Efficiency of the UK Mobile Network Operators', August 2001.

M. Marko, 'An Evaluation of the Basic Telecommunications Services Agreement', Policy Discussion Paper, Centre for International Economic Studies, December 1998.

Organisation for Economic Co-operation and Development Paris, 'Communication Outlook 2001', 2001.

Overseas Market Information Division, JETRO, 'Telecom Business: Intense Competition to Become Regional Hub', Journal of Japanese Trade & Industry, Jan-Feb 2001.

Radiocommunications Agency, 'Mapping the Future of Convergence and Spectrum Management: A Scenario-based Review of Spectrum Management Strategies in the Converged Era', (www.radio.gov.uk), May 2000.

Shinohara and Okano, 'Worldwide Progress in the Convergence of Telecommunications, Information Technology and Broadcasting: The Tasks Facing Japan', Nomura Research Institute Papers No.41, January 2002.

สารี อ๋องสมหวัง ปิติชัย พงษ์วานิชอนันต์ และเสาวลักษณ์ ชิวสทธิยานนท์, 'ข้อร้องเรียนของผู้บริโภค ในธุรกิจผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด', เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องกฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับการคุ้มครองผู้บริโภค, จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและธนาคารโลก, 3-4 มิถุนายน 2545

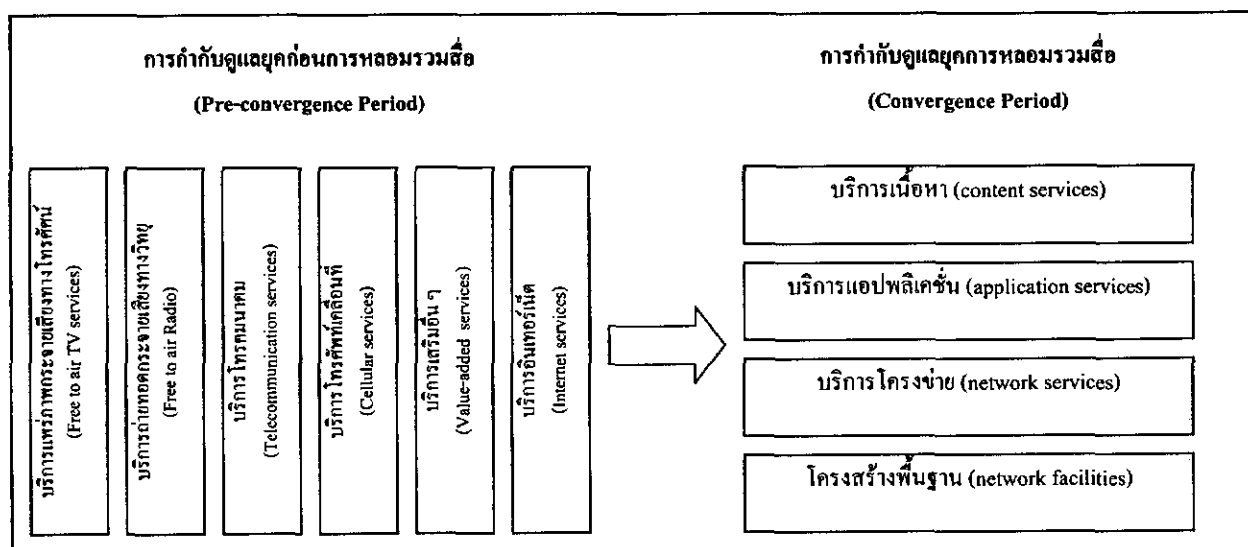
กรอบที่ 1 MCMC: หน่วยงานกำกับดูแลตามแนวคิดการหลอมรวมสื่อ

ประเทศส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยยังคงมีหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม การแพร่ภาพกระจายเสียงและเทคโนโลยีสารสนเทศแยกจากกัน ในขณะที่บางประเทศเช่นสิงคโปร์และมาเลเซียได้ออกแบบหน่วยงานกำกับดูแลโดยพิจารณาถึงผลกระทบของการหลอมรวมสื่อแล้ว ในปี 2541 รัฐบาลมาเลเซียได้ตั้งหน่วยงานกำกับดูแลรวมศูนย์ (convergence regulator) คือคณะกรรมการการสื่อสารและสื่อผสมแห่งมาเลเซีย (Malaysian Communications and Multimedia Commission: MCMC) โดยออกกฎหมายการสื่อสารและสื่อผสม (Communication and Multimedia Act 1998)

ภายใต้กรอบการกำกับดูแลแบบใหม่นี้ การกำหนดประเภทบริการจะไม่ขึ้นกับเทคโนโลยีที่ใช้ เพื่อให้เกิดความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (technology-neutral) และความเป็นกลางของบริการ (service-neutral) ผลจากการปฏิรูปดังกล่าวคือ การปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลจากแนวดิ่ง (vertical) เป็นแนวนอน (horizontal) กล่าวคือ การออกใบอนุญาตจะไม่ยึดตามบริการหรือเทคโนโลยีที่ใช้ แต่จะยึดตามลักษณะกิจกรรม โดยกิจกรรมออกเป็น 4 กลุ่ม คือ บริการเนื้อหา (content services) บริการแอปพลิเคชัน (application services) บริการโครงข่าย (network services) และ โครงสร้างพื้นฐาน (network facilities)

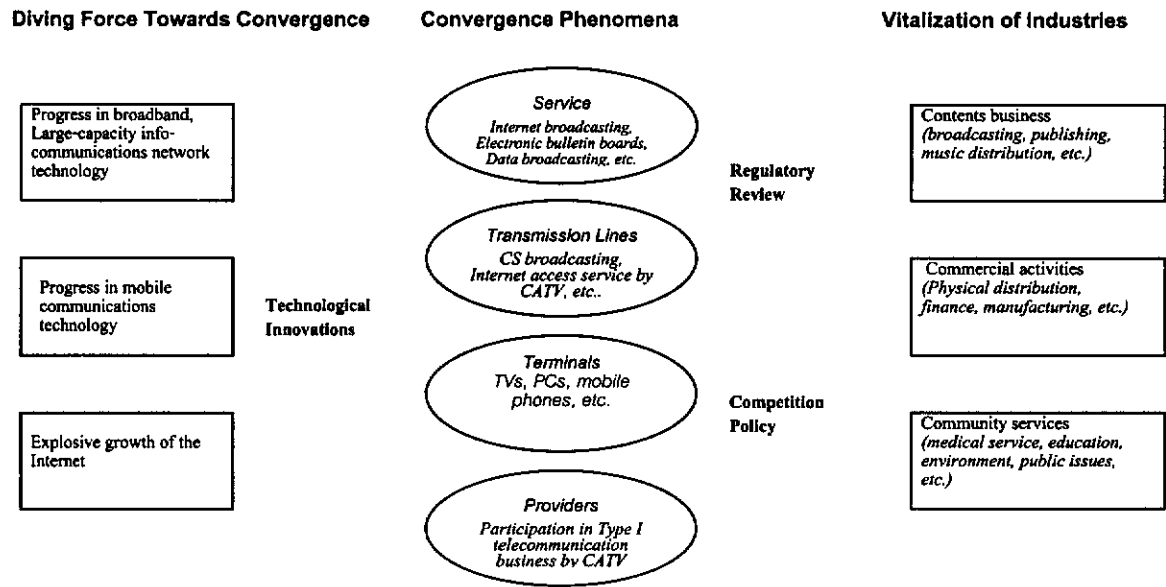
ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการที่ผลิตเนื้อหาป้อนทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุและอินเทอร์เน็ต จะสามารถขอใบอนุญาตประกอบการสำหรับบริการเนื้อหาเพียงใบเดียว ในขณะที่ต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการแพร่ภาพทางโทรทัศน์ กระจายเสียงทางวิทยุ และบริการอินเทอร์เน็ตตามกรอบในการกำกับดูแลเดิม เป็นต้น

การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม การแพร่ภาพกระจายเสียงของมาเลเซียในยุคการหลอมรวมสื่อ



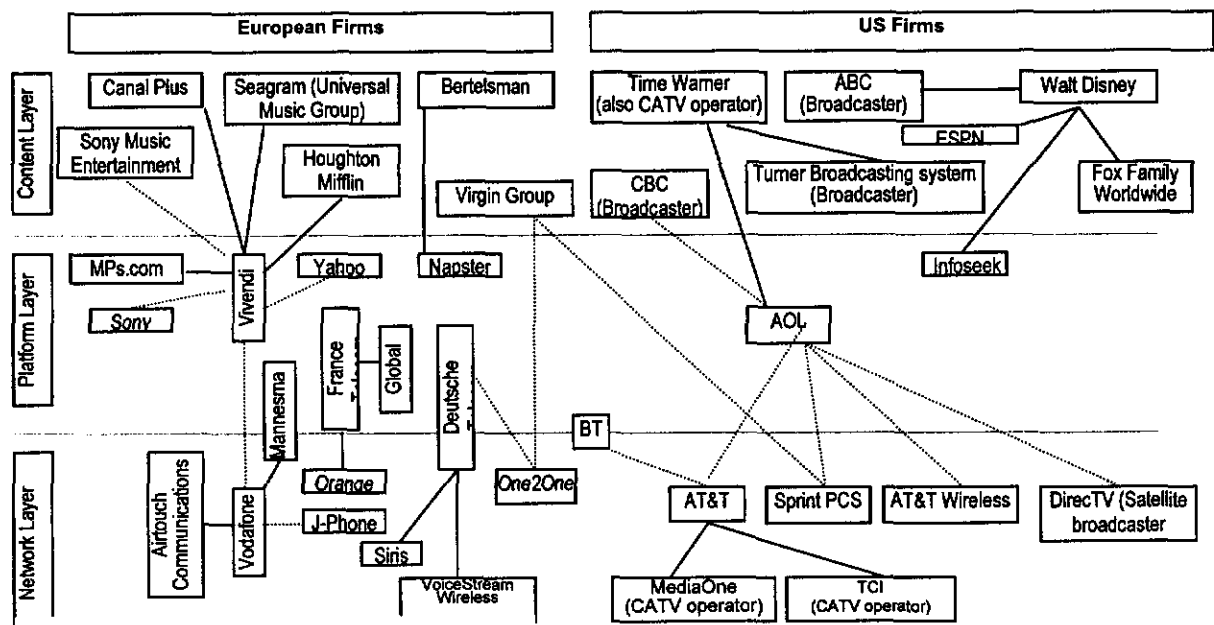
ที่มา : Malaysian Communications and Multimedia Commission (MCMC)

ภาพที่ 1 การหลอมรวมสื่อระหว่างการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคม



ที่มา : Shinohara and Okano (2002)

ภาพที่ 2 การควบรวมกิจการและการร่วมเป็นพันธมิตรของผู้ประกอบการรายใหญ่ในอเมริกาและยุโรป

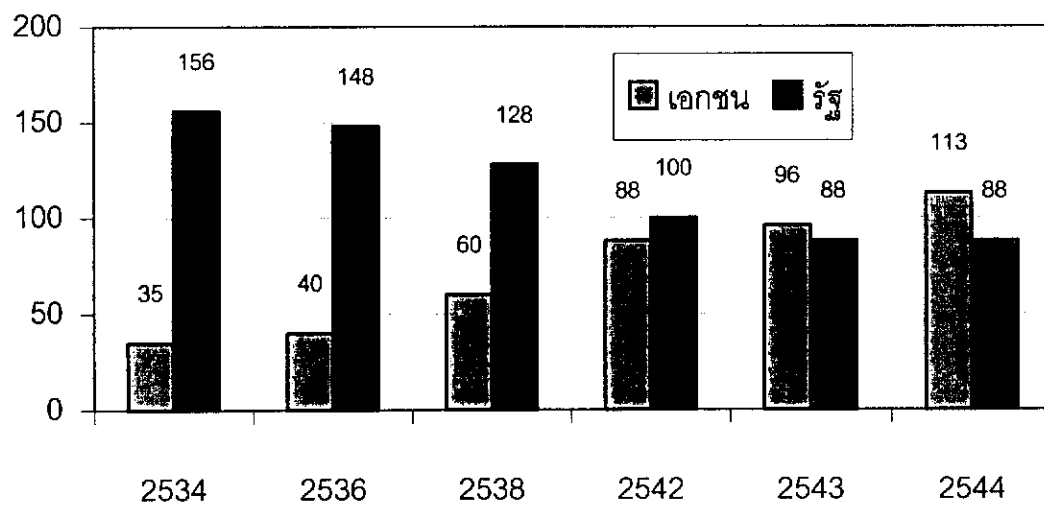


ที่มา : Nomura Research Institute (2002)

หมายเหตุ : ————— คือ การควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisitions)

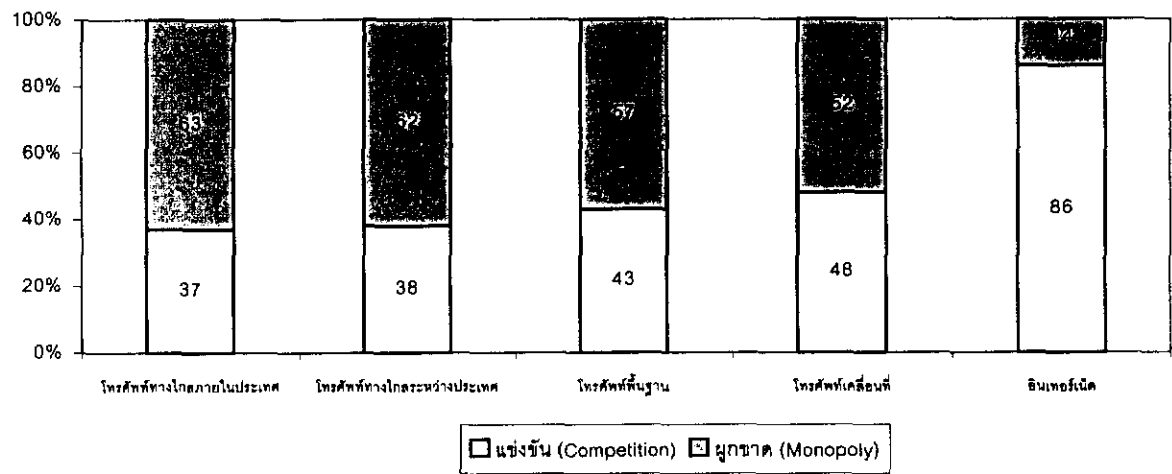
..... คือ การร่วมเป็นพันธมิตร (Partnerships)

ภาพที่ 3 สถานะความเป็นเจ้าของกิจการโทรคมนาคมรายเดิม (incumbent carriers)



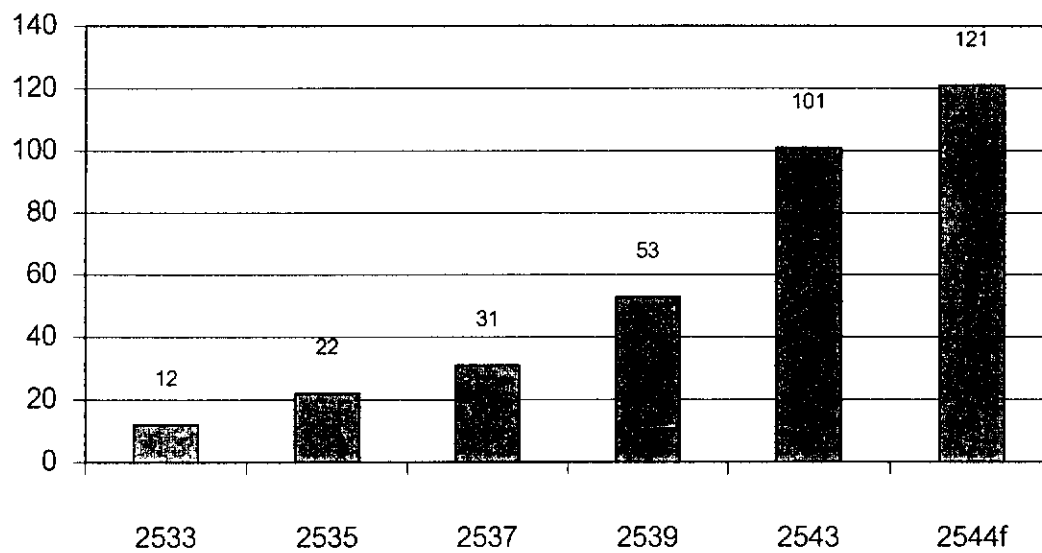
ที่มา : ITU (2002)

ภาพที่ 4 สัดส่วนประเทศที่เปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม



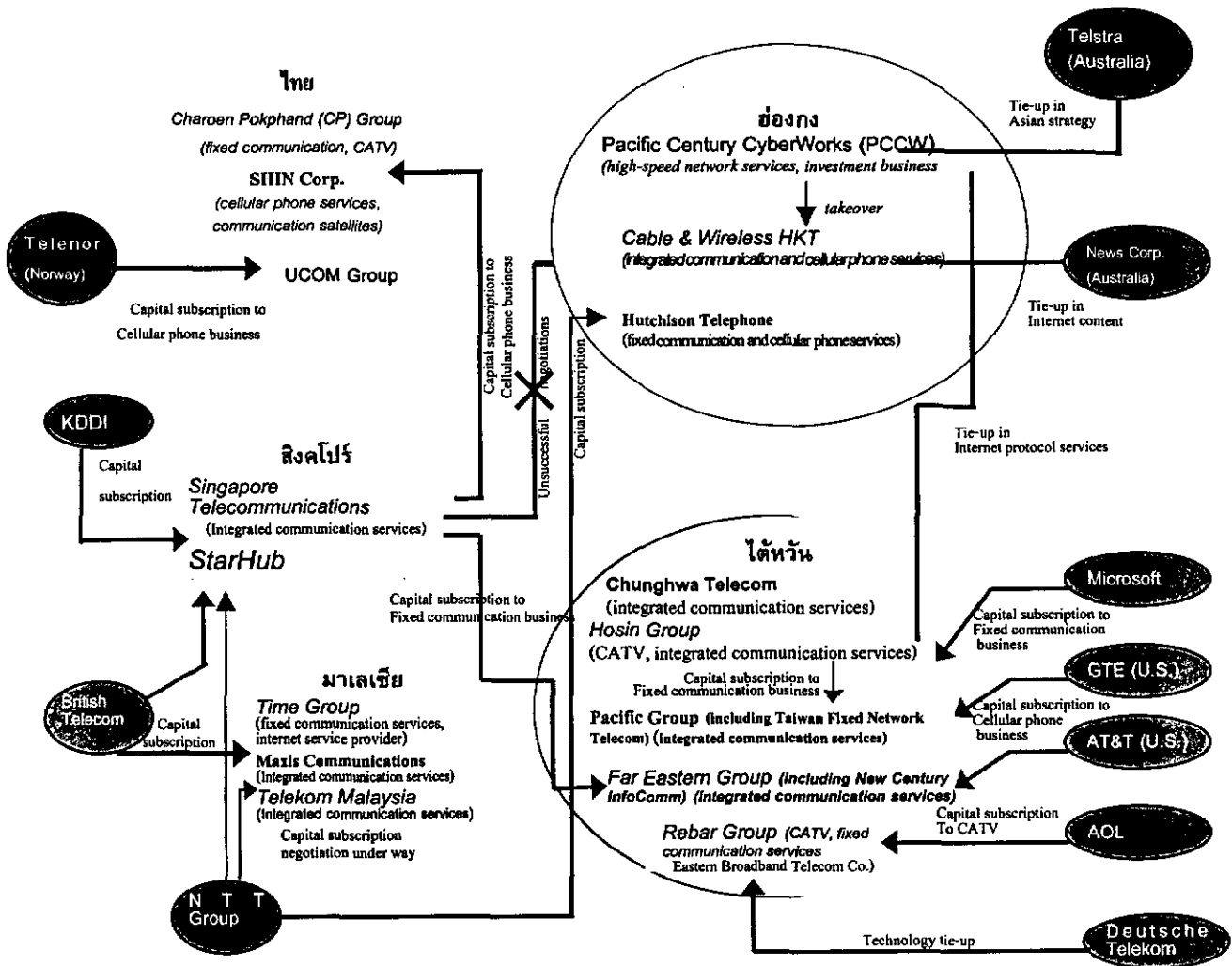
ที่มา : ITU (2002)

ภาพที่ 5 จำนวนหน่วยงานกำกับดูแลอิสระในสาขาโทรคมนาคม



หมายเหตุ : ตัวเลขปี 2544 เป็นการคาดการณ์จากการสำรวจของ ITU Telecommunication Regulatory Survey โดยมีประเทศในการสำรวจ 189 ประเทศ
ที่มา : ITU (2001)

ภาพที่ 6 การควบรวมกิจการและการร่วมเป็นพันธมิตรของผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหญ่ในเอเชีย



ที่มา : Overseas Market Information Division, JETRO (2001)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศของไทยและประเทศในภูมิภาคเดียวกัน
(บาทต่อนาที)

	ไทย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์
ระยะทาง (กม.)	ทศท.	Telekom Malaysia	PLDT
น้อยกว่า 50	3	1.35	2.59
51 – 100	6	3.39	
101 - 150	9		
151 - 200	9	9.67	
201 – 350	12		
351 – 500	15		
มากกว่า 500	18		

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ : คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 ริงกิตต่อ 11.28 บาท, 1 เปโซ ต่อ 0.862 บาท

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบอัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของไทยและประเทศในภูมิภาคเดียวกัน
(บาทต่อนาที)

ประเทศ ปลายทาง	ไทย		มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ฮ่องกง
	ทศท.	Hatari Technology	Telekom Malaysia	PLDT	Singtel	HKIC
อังกฤษ	30	20	22.6	17.15	14.0	27.4
อเมริกา	22	14	22.6		9.3	14.6
ญี่ปุ่น	30	19	33.9		21.4	32.3
ออสเตรเลีย	22	16	22.6		14.3	25.1

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ : คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 ริงกิตต่อ 11.28 บาท, 1 เปโซ ต่อ 0.86 บาท, 1 สิงคโปร์ดอลลาร์ ต่อ 23.77 บาท และ 1 ฮ่องกงดอลลาร์ ต่อ 5.49 บาท

ตารางที่ 3 ผลตอบแทนการลงทุนของผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่
ทั้งในกรณีรวมและไม่รวมผลกำไรจากการจำหน่ายเครื่องลูกข่าย

(หน่วย: ร้อยละ)

	AIS				TAC				ต้นทุนของ เงินทุน
	ไม่รวมเครื่องลูกข่าย		รวมเครื่องลูกข่าย		ไม่รวมเครื่องลูกข่าย		รวมเครื่องลูกข่าย		
ปี	ROCE	ROCE- Adjusted	ROCE	ROCE- adjusted	ROCE	ROCE- adjusted	ROCE	ROCE- adjusted	MLR
2538	NA.	NA	25.72	20.02	10.35	7.50	11.56	8.65	13.31
2539	NA	NA	35.42	31.35	8.18	7.87	9.07	8.72	13.60
2540	22.71	19.06	22.79	19.14	4.24	3.98	4.38	4.11	13.73
2541	13.41	5.82	13.26	5.71	7.94	7.18	7.86	7.10	14.77
2542	11.45	8.29	18.92	15.18	9.11	8.26	9.13	8.28	9.40
2543	20.54	17.08	28.50	24.32	12.15	9.83	13.51	10.98	8.42
2544	11.17	8.35	17.07	13.62	7.44	6.05	7.91	6.46	7.77

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ :

1. ROCE คือ อัตราผลตอบแทนจากทุนที่ใช้ (Return on Capital Employed) ซึ่งเป็นการวัดความสามารถในการทำกำไรในทางบัญชี (accounting profitability) โดยทุนที่ใช้ไป (capital employed) คำนวณจาก สินทรัพย์คงที่ (fixed asset) บวกสินทรัพย์หมุนเวียน (current asset) ลบหนี้สินหมุนเวียน (current liabilities)
2. ROCE-adjusted เป็นการปรับค่า ROCE ให้เป็นการวัดความสามารถในการทำกำไรในทางเศรษฐศาสตร์ (economic profitability) โดยในกรณี ROCE-adjusted นี้ ทุนที่ใช้ไป (capital employed) จะคำนวณจากสินทรัพย์คงที่ (fixed asset) บวกสินทรัพย์หมุนเวียน (current asset) ลบหนี้สินหมุนเวียน (current liabilities) บวกหนี้ระยะยาวที่ชำระภายใน 12 เดือน บวกภาษีนิติบุคคล (corporate tax payable) บวกเงินปันผลที่จ่ายให้กับผู้ถือหุ้น (ดูรายละเอียดใน NERA, 2001)

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบต้นทุนรวมในการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของผู้ประกอบการรายใหญ่ในเอเชีย
(บาทต่อเดือน)

ปริมาณการใช้ (นาที/เดือน)	AIS	DTAC	TA ORANGE	SingTel	SMART	HK Orange	Celcom
100	942	914	775	682	864	1,157	613
200	1,242	1,164	965	682	1,547	1,157	991
300	1,362	1,314	1,075	966	2,231	1,179	1,369
400	1,642	1,614	1,075	1,251	2,915	1,448	1,747

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ :

1. ผู้ประกอบการของแต่ละประเทศคัดเลือกจากผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดคือ Singtel (สิงคโปร์) SMART (ฟิลิปปินส์) HK Orange (ฮ่องกง) และ Celcom (มาเลเซีย)
2. ต้นทุนในการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่คือราคาเครื่องลูกข่าย (handset price) บวกค่าบริการรายเดือน (monthly fee) และค่าแอร์ไทม์ (airtime charge)
3. จำนวนอัตราค่าบริการจากรายการส่งเสริมการขายต่าง ๆ โดยมีสมมติฐานให้ผู้ใช้บริการเลือกรายการส่งเสริมการขายที่เหมาะสมที่สุดสำหรับพฤติกรรมการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ของตน โดยสมมติให้ผู้ใช้บริการมีสัดส่วนเวลาในการใช้โทรศัพท์ในเซตเดียวกันต่อโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศเท่ากับ 80 ต่อ 20, สัดส่วนการโทรกลางวันต่อกลางคืน (หรือ peak ต่อ off-peak) เท่ากับ 60 ต่อ 40 และสัดส่วนการติดต่อไปยังเลขหมายภายในเครือข่ายเดียวกันต่อต่างเครือข่ายเท่ากับ 40 ต่อ 60
4. กำหนดให้เครื่องลูกข่ายมีอายุการใช้งาน 3 ปี ดังนั้นต้นทุนของเครื่องโทรศัพท์ในแต่ละเดือนจะสามารถประมาณการได้จากการกระจายต้นทุนเท่ากันทั้ง 36 เดือน
5. ใช้อัตราค่าบริการ และอัตราแลกเปลี่ยน ณ เดือนพฤษภาคม 2545

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบราคาเครื่องลูกข่ายของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

(บาท)

	ไทย			ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ฮ่องกง	มาเลเซีย
	AIS	TAC	Orange	SMART	SingTel	Hk orange	Celcom
Ericsson T68	23,900	23,900	-	8,616	10,413	16,385	10,721
Ericsson A3618	5,100	7,900	5,400	-	-	-	3,949
Ericsson T29	7,400	7,900	7,400	-	-	-	4,288
Motorola T190	4,900	4,900	-	-	-	4,288	-
Motorola V66	13,900	13,900	19,900	-	9,462	9,787	8,464
Motorola V70	27,900	27,900	-	-	18,734	19,685	16,928
Nokia 3310	5,900	5,900	3,999	-	4,516	4,288	2,948
Nokia 5210	15,900	15,900	-	3,879	8,749	8,138	7,568
Nokia 6510	18,900	18,900	-	9,047	13,741	13,086	11,968
Nokia 8250	15,900	14,900	9,900	6,465	6,609	9,787	8,448
Nokia 8310	17,900	19,900	19,400	7,323	10,413	14,186	11,968

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ : ราคาเครื่องลูกข่ายและอัตราแลกเปลี่ยน ณ เดือนพฤษภาคม 2545

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบอัตราค่าบริการเครื่องวงจรของกสท. กับ MCI WorldCom
(ค่าบริการเมื่อเดือนกรกฎาคม 2544)

ความเร็ววงจร ระหว่างประเทศ (Mbps)	ราคาเครื่องวงจรอัตราปกติ ของ กสท. ¹ (บาท/เดือน)	ราคาเครื่องวงจรอัตรา พิเศษของกสท. ² (บาท/เดือน)	ราคาเครื่องวงจรของ MCI WorldCom ³ (บาท/เดือน)
2	955,000	716,250	567,000
4	1,719,000	1,289,250	1,125,000
8	2,960,500	2,220,375	1,710,000
16	5,252,500	3,939,375	2,700,000
45	9,550,000	7,162,500	4,050,000

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ

1. คำสั่งกสท. ที่ 76/2538 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 (2444)
2. หมายเหตุท้ายคำสั่งกสท. ที่ 76/2538 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 (2444) ซึ่งลดราคาให้ ISP ร้อยละ 25 ราคาปกติ
3. คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์สหรัฐ = 45 บาท

ตารางที่ 7 สรุปความแตกต่างทางราคาของบริการโทรคมนาคมในประเทศไทยกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน

(หน่วย: ร้อยละ)

บริการ	(1) ส่วนต่างทางราคาโดยเฉลี่ยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน	(2) ส่วนต่างทางราคาเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพที่สุด	(3) ระดับความสูญเสียทางสังคมเมื่อประมาณการจาก (2) ⁵
โทรศัพท์ทางไกลในประเทศ ¹	59.1	82.7	41.4
โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ ²	27.3	57.7	28.8
โทรศัพท์เคลื่อนที่ ³	26.0	45.1	22.6
เครื่องจักรอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ ⁴	> 43.0	NA	21.5

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ:

1. บริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศระยะทางระหว่าง 351-500 ก.ม.
2. ประเทศปลายทางคือสหรัฐอเมริกา
3. ปริมาณการใช้งาน 200 นาทีต่อเดือน
4. ความเร็ว 45 Mbps เชื่อมต่อไปยังสหรัฐอเมริกา
5. การประมาณระดับความสูญเสียทางสังคมใช้ข้อสมมติตาม (Cowling and Mueller, 1978) ที่ว่า ผู้ประกอบการผูกขาดตั้งราคาให้ส่วนต่างระหว่างราคาจำหน่ายและต้นทุน (price-cost margin) เท่ากับส่วนกลับของค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (price elasticity of demand) นั่นคือ $(P_m - MC)/P_m = e$ เมื่อ MC แทนต้นทุนหน่วยสุดท้าย และ e แทนความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา ค่าความสูญเสียทางสังคมที่ได้จากการประมาณการโดยใช้สมมติฐานนี้จะต่ำกว่าค่าที่ได้จากการประมาณการโดยใช้สมมติฐานว่าผู้ประกอบการผูกขาดตั้งราคาที่ทำให้ตนได้กำไรสูงสุด ซึ่งจะเป็นราคาที่สูงขึ้นไปอีก

ตารางที่ 8 สาขาเศรษฐกิจที่จะได้ประโยชน์สูงสุดจากการปฏิรูประบบโทรคมนาคม

สาขา	มูลค่าที่เพิ่มขึ้น (ล้านบาท)	ร้อยละของผลผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น
การก่อสร้าง	1,743.4	0.392
การประกันภัย	152.9	0.359
ภัตตาคาร	1,634.5	0.310
เครื่องดื่ม	606.3	0.307
เหมืองแร่	89.8	0.296
อุตสาหกรรมสิ่งพิมพ์	120.8	0.284
ผลไม้,ยางโมและสับปะรด	161.8	0.262
ที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์	375.2	0.259
ยาสูบ	91.9	0.220
การค้าส่งและการค้าปลีก	2,059.6	0.205

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ภาคผนวก 1

เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกว่าด้วยข้อตกลงเรื่องบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications Services Agreement Reference Paper)

ขอบเขต (scope)

ต่อไปนี้เป็นคำจำกัดความ (definition) และหลักการ (principle) ของกรอบในการกำกับดูแลบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน

คำจำกัดความ (definition)

“ผู้ใช้” (users) หมายถึง ผู้บริโภค (service consumers) และผู้ให้บริการ (service suppliers)

“โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น” (essential facilities) หมายถึง โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นโครงข่ายสำหรับการขนส่งสัญญาณ (transport network) ของบริการโทรคมนาคมสาธารณะ ซึ่ง

(ก) มีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวหรือน้อยราย โดยผู้ให้บริการมีอำนาจผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาด และ

(ข) ไม่สามารถทดแทนได้ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือเหตุผลทางเทคนิค

“ผู้ให้บริการรายใหญ่” (major supplier) หมายถึง ผู้ให้บริการที่สามารถกำหนดเงื่อนไขของบริการ (ด้านราคาหรือปริมาณการผลิต) ในตลาดบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นผลมาจากการ

(ก) ควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น หรือ

(ข) ใช้สถานะ (position) ของตนเองในตลาด

1. การคุ้มครองการแข่งขัน (competitive safeguards)

1.1 การป้องกันพฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขัน (anti-competitive)

ควรมีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันมิให้ผู้ให้บริการรายเดียวหรือหลายรายที่มีฐานะเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่มีพฤติกรรมใดๆ ที่กีดกันการแข่งขัน

1.2 มาตรการคุ้มครอง (safeguards)

พฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขันรวมถึงพฤติกรรมดังต่อไปนี้

(ก) การอุดหนุนไขว้ (cross-subsidization) ที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน

(ข) การใช้ข้อมูลของกลุ่มคู่แข่งในลักษณะที่ทำให้เกิดการผูกขาดบริการ

(ค) การไม่ให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้บริการรายอื่นในเวลาอันสมควร ทั้งข้อมูลเทคนิคเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและข้อมูลทางการค้าที่จำเป็นต่อการให้บริการ

2. การเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection)

1. ส่วนนี้กล่าวถึงการเชื่อมต่อกับผู้ให้บริการซึ่งให้บริการหรือมีโครงข่ายการสื่อสารบริการโทรคมนาคมสาธารณะ เพื่ออนุญาตให้ผู้ให้บริการรายหนึ่งสามารถสื่อสารกับผู้ให้บริการรายอื่น ตลอดจนสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ จากผู้ให้บริการรายอื่นได้ตามพันธกรณีเฉพาะ (specific commitment) ของประเทศสมาชิกแต่ละแห่ง
2. การเชื่อมต่อโครงข่ายจะต้องได้รับการรับประกัน
จะต้องมีการรับประกันการเชื่อมต่อโครงข่ายเข้ากับผู้ให้บริการรายใหญ่ (major supplier) ณ ทุกจุดในโครงข่ายที่เป็นไปได้ในทางเทคนิค (any technically feasible point) ทั้งนี้
 - (ก) ต้องไม่มีข้อตกลงหรือเงื่อนไข (รวมทั้งมาตรฐานและข้อกำหนดทางเทคนิค) ในการเชื่อมต่อโครงข่ายที่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้ ต้องมีอัตราค่าบริการและคุณภาพที่ไม่ด้อยกว่าบริการคล้ายคลึงกับที่ผู้ให้บริการรายใหญ่ใช้เอง หรือให้แก่ผู้ให้บริการรายอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกัน หรือบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือ
 - (ข) ต้องมีกฎเกณฑ์ เงื่อนไข (มาตรฐานและรายละเอียดทางเทคนิค) และอัตราค่าบริการ (ที่สะท้อนต้นทุน) โปร่งใส สมเหตุสมผล ทันเวลา มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ และแยกโครงข่ายออกเป็นส่วน ๆ อย่างเพียงพอ (sufficiently unbundled) เพื่อให้ผู้เชื่อมต่อโครงข่ายไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับองค์ประกอบของโครงข่ายหรือโครงข่ายพื้นฐานที่ไม่จำเป็นในการให้บริการ
 - (ค) ในกรณีที่มีการร้องขอ ผู้ให้บริการรายใหญ่ต้องให้เชื่อมต่อเพิ่มเติมจากจุดปลายของโครงข่าย (network termination point) ซึ่งให้บริการอยู่แล้ว โดยค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจะต้องสะท้อนต้นทุนที่จำเป็นในการก่อสร้างโครงข่ายพื้นฐานเพิ่มเติม
3. การเปิดเผยกระบวนการในการเจรจาเชื่อมต่อโครงข่ายต่อสาธารณะ
กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ให้บริการรายใหญ่จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ
4. ความโปร่งใส (transparency) ของข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่าย
ต้องรับประกันว่าเอกสารข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายหรือข้อเสนอให้เชื่อมต่อโครงข่าย (reference interconnection offer) ของผู้ให้บริการรายใหญ่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะ
5. การระงับข้อพิพาท (dispute settlement)
ผู้ให้บริการซึ่งต้องการเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ให้บริการรายใหญ่สามารถขอความช่วยเหลือได้
 - (ก) ทุกเวลา หรือ

- (ข) ภายในระยะเวลาหนึ่งที่สมเหตุสมผล ซึ่งได้มีการแจ้งอย่างเปิดเผยต่อหน่วยงานกำกับดูแล และต้องจัดให้มีการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ เงื่อนไขและอัตราค่าธรรมเนียมต่อโครงข่ายที่เหมาะสมในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล

3. การให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service)

ประเทศสมาชิกมีสิทธิในการให้คำจำกัดความบริการอย่างทั่วถึงที่จะรับประกันแก่ประชาชนของตนโดยอิสระ การรับประกันดังกล่าวไม่ถือเป็นการกีดกันการแข่งขันโดยตัวของมันเอง หากระบบการบริหารที่เกี่ยวข้องมีความโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นกลางในการแข่งขัน (competitively neutral) ตลอดจนไม่เป็นภาระต่อผู้ประกอบการเกินความจำเป็น

4. การเปิดเผยหลักเกณฑ์ในการให้อนุญาตประกอบการต่อสาธารณะ

ในกรณีที่ต้องได้รับอนุญาตประกอบการ ข้อมูลเหล่านี้ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ

- (ก) หลักเกณฑ์ทั้งหมดและระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาให้อนุญาตประกอบการ และ

(ข) เงื่อนไขของใบอนุญาตประกอบการแต่ละราย

ต้องให้เหตุผลในการปฏิเสธการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ขอเมื่อต้องการ

5. ความอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล (independent regulators)

หน่วยงานกำกับดูแลต้องแยกออกจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน และไม่ต้องมีความพร้อมรับผิด (accountability) ต่อผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใด การตัดสินใจและกระบวนการที่ใช้ของหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องยุติธรรมต่อผู้ประกอบการทั้งหมดในตลาด

6. การจัดสรรและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัด

กระบวนการทุกขั้นตอนในการจัดสรรและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัดซึ่งรวมถึงคลื่นความถี่ (frequency) เลขหมาย (number) และสิทธิในการใช้พื้นที่สาธารณะ (rights of way) จะต้องมีหลักเกณฑ์ ทันเวลา โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ ต้องเปิดเผยสถานะปัจจุบันของการจัดสรรคลื่นความถี่แก่สาธารณะ แต่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยรายละเอียดของการจัดสรรคลื่นความถี่ในการใช้งานของรัฐ

ที่มา: WTO (<http://www.wto.org/>)

ภาคผนวก 2

ข้อผูกพันของประเทศไทยในข้อตกลงบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน

ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานเพียง 4 บริการคือ โทรศัพท์พื้นฐาน (voice telephony) โทรเลข (telegraph) โทรสาร (facsimile) และเทเล็กซ์ (telex) โดยไม่ได้รวมบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอื่นๆ เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ (cellular) นอกจากนี้ การเปิดเสรีตามข้อผูกพันดังกล่าวยังไม่ใช้การเปิดเสรีอย่างเต็มที่ (full liberalization) ตามที่เข้าใจกัน แต่เป็นการเปิดเสรีในระดับที่ต่ำมาก โดยต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศต่าง ๆ ในโลก ในขณะที่ประเทศมาเลเซียมีระดับการเปิดเสรีที่สูงกว่าระดับเฉลี่ยของเอเปคและระดับเฉลี่ยของโลก (ดูตารางประกอบ)

ก. ข้อผูกพันทั่วไป

ในตารางข้อผูกพันประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขทั่วไปในการเปิดตลาดโทรคมนาคมไว้ดังนี้

- ผู้ประกอบการจะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมจากรัฐ โดยจำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการอาจมีจำกัด
- ผู้ประกอบการจะต้องมีบริษัทแม่ที่จดทะเบียนและดำเนินการในประเทศไทย โดยมีหุ้นส่วนต่างชาติไม่เกินร้อยละ 20 ของทุนจดทะเบียน และมีจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติไม่เกินร้อยละ 20
- การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีสิทธิเพียงผู้เดียวในการเชื่อมต่อกับดาวเทียมอินเทลแซท (Intelsat) และอิมมาร์แซท (Immarsat)
- ข้อผูกพันดังกล่าวข้างต้นยังขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในกฎหมายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง (พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544) โดยจะเริ่มมีผลบังคับใช้ในปีพ.ศ. 2549

นอกจากข้อผูกพันทั่วไปแล้ว ประเทศไทยยังระบุข้อจำกัดของการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในบริการแต่ละสาขา ดังนี้

ระดับการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมตามข้อผูกพันในองค์การการค้าโลก

	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย*	ระดับเฉลี่ย ของเอเปก	ระดับ เฉลี่ยของ โลก
โทรศัพท์พื้นฐาน (Voice Telephony)	1	5	2	2	4	4
โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Telephony)	3	5	2	0	4	4
โทรพิมพ์ (Teletype)	1	0	2	2	4	4
โทรเลข (Telegraph)	1	0	2	2	4	3
โทรสาร (Facsimile)	0	5	2	2	4	4
วิทยุติดตามตัว (Pager)	3	5	0	0	4	3
การรับส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายแพ็กเก็ตสวิตช์ (Packet Switched Data Transmission)	2	5	2	2	5	4
การรับส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายเซอร์กิตสวิตช์ (Circuit Switched Data Transmission)	1	5	2	2	5	4
วงจรเช่า (Private Leased Circuit)	0	5	0	0	4	4
บริการสื่อสารข้อมูลผ่านเครือข่ายเคลื่อนที่ (Mobile Data Service)	0	0	0	0	3	3
บริการการสื่อสารส่วนบุคคล (Personal Communication Service)	3	0	0	0	2	3

หมายเหตุ : ระดับการเปิดเสรีสูงสุดคือ 8 (ตัวเลขยิ่งมาก หมายถึง ระดับการเปิดเสรีมาก)

* สำหรับกรณีโทรเลขและโทรสารนั้น Marko (1998) ได้ให้ค่าระดับการเปิดเสรีเป็น 0 ซึ่งตามตารางข้อผูกพัน (schedule of commitment) ที่ประเทศไทยมีต่อองค์การการค้าโลกนั้น ประเทศไทยได้เปิดเสรีบริการโทรเลขและโทรสารในระดับเดียวกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรพิมพ์ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการเปิดเสรีของบริการทั้งสองจึงควรเท่ากับ 2 เช่นเดียวกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรพิมพ์

ที่มา : M. Marko (1998)

ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด

- การค้าบริการโหมดที่ 1 (cross-border supply) และโหมดที่ 2 (consumption abroad) จะต้องผ่านเกตเวย์ (gateway) ในประเทศไทยซึ่งให้บริการโดยผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต นอกจากนี้ การจัดหาบริการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตทั้งสองฝ่าย
- การค้าบริการในโหมดที่ 3 (commercial presence) มีข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดตามกฎหมายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง โดยจะเริ่มมีผลบังคับใช้ในปีพ.ศ. 2549
- การค้าบริการในโหมดที่ 4 (presence of natural persons) ไม่มีข้อผูกพันใดๆ (unbound)

ข้อจำกัดของการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

- การค้าบริการในโหมดที่ 1 (cross-border supply) และโหมดที่ 2 (consumption abroad) ไม่มีข้อจำกัด
- การค้าบริการในโหมดที่ 3 (commercial presence) มีข้อจำกัดตามกฎหมายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง โดยจะเริ่มมีผลบังคับใช้ในปีพ.ศ. 2549
- การค้าบริการในโหมดที่ 4 (presence of natural persons) ไม่มีข้อผูกพันใดๆ (unbound)