รายงานทีดีอาร์ไอ
ฉบับที่ 45 เดือนเมษายน 2550

วิกฤตโทรคมนาคม: ที่มา เหตุผล และทางออก

ISSN 0859-0036

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วิกฤตโทรคมนาคม:
ที่มา เหตุผล และทางออก

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ISSN 0859-0036
รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 45 เดือนเมษายน 2550
เรื่อง วิกฤตโทรคมนาคม: ที่มา เหตุผล และทางออก

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนเมษายน 2550
จำนวน 800 เล่ม
(สงวนลิขสิทธิ์)

ลิขสิทธิ์เป็นของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
เลขที่ 565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310
โทรศัพท์ (02) 718-5460
โทรสาร (02) 718-5461-62
Internet: http://www.info.tdri.or.th
Email: publications@tdri.or.th

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เผยแพร่ "รายงานทีดีอาร์ไอ" (มีชื่อเดิมว่า "สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ") มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

"รายงานทีดีอาร์ไอ" มีโอกาสรับใช้สังคมไทยเป็นระยะๆ แบบรายสะดวก อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนขึ้น "รายงานทีดีอาร์ไอ" จึงจะมาพบกับผู้อ่านเป็นรายเดือนด้วยรูปเล่มกะทัดรัดซึ่งห่อหุ้มเนื้อหาที่แน่นกระชับ และยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไป

นอกจากนี้ จะมีการนำงานวิจัยจำนวนหนึ่งซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวเนื่องกันมาจัดทำเป็น "รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับพิเศษ" เป็นครั้งคราวด้วย

วิกฤตโทรคมนาคม: ที่มา เหตุผล และทางออก *

บทนำ

เมื่อ 20 ปีก่อน กฎหมายไทยกำหนดให้ภาครัฐ (กระทรวงคมนาคม กรมไปรษณีย์โทรเลข องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย) เท่านั้นที่สามารถประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ ต่อมาเมื่อรัฐต้องขยายโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมให้ทันกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงแก้ปัญหาการขาดเงินทุนในการดำเนินการโดยให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมลงทุนในลักษณะสร้าง-โอน-ดำเนินการ (Built-Transfer-Operate: BTO) ผ่านการทำสัญญาร่วมการงาน แต่แนวทางการทำสัญญาร่วมการงานฉบับต่างๆ มีความแตกต่างกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นลักษณะการบริหารงานเชิงพาณิชย์ที่แตกต่างกันของหน่วยงานภาครัฐผู้ทำสัญญา ทำให้ขาดเอกภาพในการกำกับดูแลและเกิดความเหลื่อมล้ำของสัญญาต่างๆ

ต่อมารัฐได้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ขึ้นมาเป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้มีการแยกอำนาจหน้าที่ด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล และด้านการให้บริการออกจากกันตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกิจการโทรคมนาคมไทยกำลังเผชิญกับวิกฤตจากปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน นับตั้งแต่ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการระหว่างประชาชนในเมืองใหญ่กับประชาชนในพื้นที่ห่างไกลที่โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานยังไม่

---

* *สรุปจากเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "วิกฤตโทรคมนาคม: ที่มา เหตุผล และทางออก" ของ ดร. สุเมธ วงศ์พานิชเลิศ นักวิชาการอิสระ อดีตผู้อำนวยการวิจัยด้านโทรคมนาคม ฝ่ายวิจัยการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ ดร. ณรงค์ ป้อมหลักทอง ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย*

การสัมมนานี้จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2550 เวลา 08.30-12.00 น. ณ ห้องรัชดา บอลรูม ชั้น 6 โรงแรม เอส ซี ปาร์ค กรุงเทพฯ

ท้ายรายงานนี้นำเสนอความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนาด้วย

ครอบคลุมถึง ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการ ปัญหาการไม่สามารถนำคลื่นความถี่มาจัดสรรใหม่เพื่อใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติให้เกิดประโยชน์กับสาธารณะมากที่สุด ตลอดจนข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐและผู้ร่วมการงาน (ผู้รับสัมปทาน) หรือระหว่างผู้รับสัมปทานด้วยกันเอง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ 1) เพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของตลาดโทรคมนาคม 2) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเข้าถึงสารสนเทศอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม และ 3) เพื่อทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรของชาติและการแข่งขันในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในราคาที่เหมาะสมกับต้นทุนโดยยึดหลักประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง โดยจะมุ่งนำเสนอปัญหา ที่มา และทางออกของวิกฤตโทรคมนาคมซึ่งแยกเป็นหกประเด็นหลัก ได้แก่

1. ภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม
2. การประกาศระเบียบกฎเกณฑ์การใช้และการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม
3. ความเหลื่อมล้ำของสัญญาโทรศัพท์เคลื่อนที่: Access Charge (AC) และคลื่นความถี่วิทยุ
4. ความเหลื่อมล้ำในสัญญาร่วมการงานโทรศัพท์ประจำที่และโครงสร้างราคาที่บิดเบือน
5. ความขาดแคลนและการขาดบริการที่ทั่วถึงของโทรศัพท์ประจำที่
6. การขาดเอกภาพในอำนาจหน้าที่การกำกับดูแล การกำหนดนโยบาย และการให้บริการ

ทั้งนี้ การนำเสนอสาระสำคัญต่างๆ จะยึดหลักการและสมมติฐานสำคัญสองประการเป็นพื้นฐาน คือ

1. ผลประโยชน์ของชาติ จะหมายถึงผลประโยชน์สาธารณะก่อนอื่นใด การใช้ทรัพยากรใดๆ ของชาติควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ดังมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติไว้ว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ... การดำเนินการตามวรรคสอง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น... รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

2. สัญญาร่วมการงาน (สัมปทาน) ที่มีอยู่จะยังมีผลต่อไปโดยไม่มีการแปร (ยกเลิก) สัญญา จนกระทั่งสิ้นสุดอายุสัญญา (ยกเว้นเพียงการแก้เงื่อนไขสัญญาบาง

ประการ) ทั้งนี้ผู้เป็นเจ้าของโครงข่ายเดิมทั้งหมด (ไม่นับกรณีการลงทุนใหม่ตามใบอนุญาตที่ กทช. ออกให้ใหม่) จะมีเพียงสองรายเท่านั้น คือ **บมจ. ทีโอที (TOT) และ บมจ. กสท โทรคมนาคม (CAT)** โดยเป็นผู้รับภาระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมบริการทั่วถึง (USO) ค่าธรรมเนียมเลขหมาย และค่าธรรมเนียมคลื่นความถี่ทั้งหมดของตนและคู่สัญญาร่วมการงาน ขณะที่คู่สัญญามีสิทธิแต่ผู้เดียวในการหาผลประโยชน์จากโครงข่ายที่ตนได้สร้างและโอนให้ TOT หรือ CAT มาแบ่งกับ TOT หรือ CAT จนสิ้นสุดอายุสัญญา

1. ภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม

ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลก่อนได้มีมติเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546 ให้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2546 ให้เก็บภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคมในอัตราไม่เกินร้อยละ 50 โดยอ้างเหตุผลเรื่องการหารายได้ให้แก่รัฐ การลดการบริโภคสิ่งที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในเวลาต่อมากระทรวงการคลังได้กำหนดอัตราภาษีเป็นร้อยละ 2 จากรายรับโทรศัพท์ประจำที่ และร้อยละ 10 จากรายรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546 ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการเพื่อให้มีการหักค่าภาษีสรรพสามิตออกจากส่วนแบ่งรายได้ที่คู่สัญญาต้องนำส่งให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ True TT&T AIS DTAC และ Truemove สามารถนำภาษีสรรพสามิตไปหักออกจากส่วนแบ่งรายได้ที่ต้องจ่ายแก่รัฐตามสัญญาร่วมการงาน

ต่อมาในวันที่ 23 มกราคม 2550 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารภายใต้รัฐบาลปัจจุบันได้เสนอและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546 ดังกล่าว และให้ปรับลดอัตราภาษีเป็นร้อยละ 0 เพื่อมิให้กระทบต่อผู้บริโภค

หลักการและเหตุผล

1. การเก็บภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคมไม่ชอบในหลักการ เนื่องจากบริการโทรคมนาคมไม่ใช่สิ่งไม่จำเป็นต่อการครองชีพดังเช่นสุราหรือธุรกิจอาบอบนวด แต่เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการยังชีพในยุคสังคมสารสนเทศ และโทรคมนาคมยังเป็นสิ่งที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังเช่นยานยนต์หรือน้ำมันเชื้อเพลิง แต่กลับช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการเดินทางสัญจร จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะสนับสนุนให้มีการใช้บริการโทรคมนาคมอย่างแพร่หลายเพื่อลดการเดินทางและต้นทุนสืบเนื่องจากการเดินทาง อีกทั้งรัฐก็ยังสามารถออกมาตรการ เครื่องมือ และวิธีการอื่นๆ ในการเก็บภาษีเข้าคลังให้เพียงพอได้ ในโลกนี้มีเพียงประเทศไทยที่เก็บภาษีสรรพสามิตหรือภาษีบาป (sin tax) จากการใช้บริการโทรคมนาคม

2. การยกเลิกภาษีสรรพสามิตยังจะช่วยฟื้นฟูบรรยากาศการลงทุนและช่วยให้การให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงบรรลุเป้าหมายมากขึ้น การเก็บภาษีสรรพสามิตแม้ในอัตราที่ลดลงก็มิได้ขจัดภาพลักษณ์ของประเทศที่ไม่สนับสนุนกิจการนี้ จึงไม่จูงใจให้เกิดการลงทุนสร้างโครงข่ายและให้บริการเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงความกังวลของต่างชาติเนื่องจากการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการแล้ว

3. รัฐสามารถดำเนินมาตรการรักษาผลประโยชน์จากสัญญาร่วมการงานต่างๆ ภายหลังการกระจายหุ้นของ TOT และ CAT ได้หลายวิธี เช่น ในฐานะที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด (100%) ก็สามารถมีมติในที่ประชุมคณะกรรมการ TOT และ CAT ให้ TOT และ CAT จัดส่งส่วนแบ่งรายได้จำนวนหนึ่ง (เช่น 40%) ที่เกิดจากสัญญาร่วมการงานเข้าคลังตลอดอายุของแต่ละสัญญา หรือสามารถดำเนินการจัดตั้งบริษัทโฮลดิ้งแล้วออกกฎหมายกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐส่งมอบรายได้จากสัมปทานให้บริษัทโฮลดิ้ง (ซึ่งจะเป็นการรักษาผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติที่ให้สัมปทานทั้งหมด) หรืออาจเพียงดำเนินการจัดตั้งบริษัทลูกของ TOT และ CAT ขึ้นเป็นหน่วยให้บริการเพื่อจัดหารายได้โดยกระจายหุ้นบริษัทลูกในตลาดหลักทรัพย์ และให้บริษัทแม่ (ซึ่งมีกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด) ยังคงเป็นผู้รับส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาเช่นเดิม รายได้ทั้งปวงจากสัมปทานก็จะยังตกเป็นของรัฐ ทั้งนี้การดำเนินการตามที่กล่าวมาเป็นเรื่องภายในหน่วยงานภาครัฐซึ่งไม่มีผลกระทบต่อคู่สัญญาร่วมการงานแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขสัญญา ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐจะดำเนินการอย่างใด TOT และ CAT ก็ยัง

สมควรจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดต่อไปจนสิ้นสุดสัญญาเพื่อชดเชยการเสียผลประโยชน์นานัปการที่ TOT และ CAT ได้มอบให้แก่คู่สัญญาภาคเอกชน

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. ผู้เขียนเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน เนื่องจากมาตรการของรัฐบาลก่อนเอื้อประโยชน์ผู้ร่วมการงานเอกชนเดิมซึ่งทำให้มีอำนาจเหนือตลาดในระยะยาว เป็นการบั่นทอนขีดความสามารถในการแข่งขันของ TOT และ CAT ในอนาคต ทั้งยังกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ซึ่งเสียเปรียบกลุ่มทุนเดิมอย่างมากอยู่แล้วให้เสียเปรียบยิ่งขึ้นอีก โอกาสที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้าสู่ตลาดและอยู่รอดได้จึงมีน้อยลง

2. อย่างไรก็ดี รัฐควรดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างถาวรด้วยการยกเลิกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2546 เพื่อให้บริการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ไม่เสียภาษีสรรพสามิตเช่นเดิม เนื่องจากเหตุผลสามประการที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดไม่ชอบด้วยเหตุผล

2. การประกาศระเบียบกฎเกณฑ์การใช้และการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

การดำเนินการทางใดทางหนึ่งในเรื่องนี้จำเป็นต้องรอจนกว่าจะได้ข้อยุติจากการตัดสินของศาลปกครองและการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น สัญญาร่วมการงานบางสัญญาถือว่าผิดพระราชบัญญัติร่วมการงานระหว่างรัฐกับเอกชน พ.ศ. 2535 หรือไม่ และหากผิดจริงจะมีการดำเนินการต่อไปอย่างไร กทช. ดำเนินการเกินขอบเขตอำนาจตามประกาศว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายในข้อ 126 หรือไม่ ทั้งหมดล้วนมีความเชื่อมโยงกันทั้งสิ้น

หลักการและเหตุผล

1. การเชื่อมต่อโครงข่าย หมายถึงการที่ผู้ประกอบการสองรายดำเนินการเพื่อให้สมาชิก (คือผู้ใช้หรือลูกค้าในโครงข่ายหนึ่ง) สามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ใช้ที่อยู่ในอีกโครงข่ายหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้บริการของทั้งสองโครงข่ายได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ตามกฎ Metcalfe's law ที่กล่าวไว้ว่า “ผลประโยชน์ที่พึงมีของโครงข่ายจะเพิ่มขึ้น (โดยประมาณ) ในอัตรายกกำลังสอง (n^2) ของจำนวนสมาชิก (n)” หมายถึงหากสมาชิกในโครงข่ายมีจำนวนเพิ่มเป็นสองเท่า ผลประโยชน์ที่สมาชิกและเจ้าของ

โครงข่ายจะได้รับจะเพิ่มขึ้นเป็นสี่เท่า (เนื่องจากโอกาสที่สมาชิกจะสื่อสารกันได้จะเพิ่มขึ้นสี่เท่า) เป็นต้น กฎข้อนี้สอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ขนส่งที่เรียกว่า “ผลกระทบโครงข่าย” (network effects) ที่จะทำให้ผู้ใช้ได้รับประโยชน์ทั้งในมิติของเวลาและพื้นที่ (time and space utilities) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของแนวคิดการลดต้นทุนบางด้านในโลจิสติกส์ที่ใช้การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

2. การเชื่อมต่อจึงมีความสำคัญยิ่งหากจะใช้ทรัพยากรด้านการสื่อสารที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากที่สุด อีกทั้งยัง**เป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ในการเปิดตลาดให้มีการลงทุนสร้างโครงข่ายใหม่ซึ่งจะแข่งขันกับรายเดิมให้สามารถอยู่รอดได้ โดยทั้งผู้ให้บริการรายเดิมและรายใหม่รวมทั้งผู้ใช้ต่างได้ผลประโยชน์เพิ่มขึ้น**เทียบกับกรณีหากไม่มีการเชื่อมต่อซึ่งผู้ประกอบการจะมีรายได้จากการใช้โดยลูกค้าภายในโครงข่ายของตนเท่านั้น

3. ต้นทุนและภาระการใช้และการเชื่อมต่อโครงข่ายซึ่งเป็นพื้นฐานในการคิดค่าเชื่อมต่อระหว่างโครงข่าย (Interconnection Charge: IC) ตามหลักต้นทุนแบ่งได้เป็นสองส่วน ได้แก่

ส่วนแรก คือ ต้นทุนแรกเริ่ม (start up costs) สำหรับการดัดแปลงหรือจัดหาอุปกรณ์ ซอฟท์แวร์ และวงจรเชื่อมต่อโครงข่าย ซึ่งผู้กำกับดูแลในบางประเทศ (เช่น แคนาดา) กำหนดให้รับภาระร่วมกันตามสัดส่วนเนื่องจากต่างฝ่ายต่างได้ผลประโยชน์ร่วมกัน บางประเทศกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหม่เป็นผู้รับผิดชอบส่วนนี้ทั้งหมด โดยทั่วไปเป็นการจ่ายเพียงคราวเดียว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของค่าใช้จ่าย

อีกส่วนหนึ่งเป็นต้นทุนแปรผันที่ขึ้นกับการสื่อสารข้ามโครงข่ายตามปริมาณการใช้ (traffic) ที่เกิดขึ้นจริง โดยฝ่ายใดที่มีการติดต่อไปอีกฝ่ายหนึ่งในปริมาณมากกว่าการติดต่อในทิศทางกลับกัน ฝ่ายนั้นจะจ่ายอีกฝ่ายหนึ่งตามส่วนต่างของปริมาณการสื่อสาร โดยคิดเป็นอัตราต่อนาที หรือจำนวนครั้ง หรือจำนวน byte ของข้อมูลแล้วแต่ประเภทบริการ

4. ก่อนการใช้ระบบ IC ตามประกาศ กทช. การแบ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้ามโครงข่ายในไทยอยู่ในรูป sender keeps all (SKA) หรือ bill and keep (BAK) กล่าวคือ ผู้ให้บริการต้นทางเป็นผู้เรียกเก็บค่าใช้บริการโดยไม่มีการจ่ายเงินให้แก่ฝ่ายปลายทาง (IC = 0%) ระบบนี้จะใกล้เคียงกับการคิด IC ตามการใช้จริงก็ต่อเมื่อสองโครงข่ายที่เชื่อมโยงกันมีจำนวนลูกค้าใกล้เคียงกันภายใต้สมมติฐานว่าอัตราการใช้โดยเฉลี่ยไม่ต่างกัน

5. **ข้อดี**ของการคิด IC ตามการใช้จริงคือ จะสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย (รวมทั้งส่วนต่อผ่าน หรือ transit) ส่วน**ข้อเสีย**ก็คือ เป็นการเพิ่มต้นทุนการให้บริการ สืบเนื่องจากการวัดปริมาณการใช้ข้ามโครงข่ายซึ่งย่อมตกกับผู้บริโภคในที่สุด ในกรณีของไทยก็มีการวัดปริมาณในทุกส่วนการใช้งานอยู่แล้ว เนื่องจากข้อผูกพันการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาร่วมการงาน

6. แม้หลักการคิด IC เพื่อชดเชยกันระหว่างสองฝ่ายที่เชื่อมโยงกันมักจะใช้อัตราเดียวกัน แต่ก็มีหลายกรณีที่ผู้กำกับดูแลจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าลงทุนและอยู่รอดแข่งขันในตลาดได้ โดยการเอื้อสิทธิประโยชน์ให้รายใหม่ได้รับ IC จากรายเก่าในอัตราที่สูงกว่า

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. การเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างแต่ละโครงข่ายที่เป็นกรรมสิทธิ์ของ TOT (ซึ่งรวมถึงบริการโทรศัพท์ประจำที่ True และ TT&T และโทรศัพท์เคลื่อนที่ AIS) ถือเป็นโครงข่ายเดียวกัน จึงควรมีการบริหารจัดการภายในกันเอง และการเชื่อมต่อโครงข่ายภายใน CAT (ซึ่งรวมถึงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ DTAC และ Truemove) ก็ควรดำเนินการในลักษณะเดียวกัน

2. การเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่าง TOT กับ CAT เป็นหน้าที่ของสองหน่วยงานนี้ที่จะตกลงกัน โดยอาจใช้ระบบการแบ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้บริการข้ามโครงข่ายเป็นแบบ SKA ไปก่อนอีกระยะหนึ่งจนกว่าจะได้ข้อตกลงที่ชัดเจน (ยกเว้นในส่วนของบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศที่ได้ตกลงกันไว้)

3. การเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายเดิมของ TOT และ CAT กับโครงข่ายที่ได้รับใบอนุญาตใหม่ ให้ กทช. พิจารณากำหนด IC ในลักษณะไม่เท่ากัน (asymmetrical) แล้วแต่กรณี กล่าวคือ ให้รายใหม่จ่ายรายเดิมในอัตราที่ต่ำกว่า และรายเดิมจ่ายรายใหม่ในอัตราที่สูงกว่าเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น สองปี ก่อนจะพิจารณาใหม่อีกครั้ง

4. ให้ กทช. จัดเก็บข้อมูลต้นทุนจากผู้ให้บริการแต่ละรายเพื่อใช้กำหนดนโยบายอัตราการเชื่อมต่อที่สอดคล้องกับต้นทุนจริงมากที่สุด

3. ความเหลื่อมล้ำของสัญญาโทรศัพท์เคลื่อนที่: Access Charge (AC) และคลื่นความถี่วิทยุ

ความเป็นมา

1. DTAC ได้ทำสัญญากับ CAT เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2533 แต่เนื่องจาก CAT ไม่มีโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่ของตนเอง DTAC (และ Truemove ซึ่งทำข้อตกลงลักษณะเดียวกันนี้ในภายหลัง) จึงจำเป็นต้องทำข้อตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายกับ TOT เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537 โดยจ่ายค่าเชื่อมต่อเลขหมาย (Access Charge: AC) สำหรับบริการแบบจ่ายหลังการใช้ (postpaid) ในอัตรา 200 บาท/เดือน/เลขหมาย และสำหรับแบบจ่ายก่อนการใช้ (prepaid) ในอัตราร้อยละ 18 ของรายได้ให้กับ TOT และอีกร้อยละ 20-30 ของรายรับที่เหลือให้แก่ CAT ตามเงื่อนไขสัญญาร่วมการงาน จึงทำให้ DTAC และ Truemove มีต้นทุนส่วนนี้สูงกว่าคู่แข่งในตลาด คือ AIS (ซึ่งได้ทำสัญญาร่วมการงานกับ TOT เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2533 ก่อนหน้าสัญญา DTAC) จนทำให้ DTAC และ Truemove มีจุดยืนที่จะไม่จ่าย AC ตามข้อตกลง แต่จะจ่ายเป็น IC หลังการประกาศใช้ระบบ IC ตามระเบียบของ กทช. แทน

2. ในทางกลับกัน กรมไปรษณีย์โทรเลข (ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุในขณะนั้น) ได้จัดสรรคลื่นความถี่ถึง 75 MHz ให้กับ CAT (ซึ่งมอบสิทธิการใช้แก่ DTAC) และจัดสรรคลื่นความถี่เพียง 17.5 MHz ให้แก่ TOT (ซึ่งมอบสิทธิการใช้แก่ AIS) ทำให้ DTAC มีความได้เปรียบ AIS และในเวลาต่อมา DTAC ได้โอนสิทธิการใช้แก่ WCS และ DPC (ในขณะนั้น) รายละ 12.5 MHz โดยแลกกับผลประโยชน์จำนวนหนึ่ง ซึ่งมีมูลค่าน้อยกว่าภาระ AC ตลอดอายุสัญญาอยู่มาก

หลักการและเหตุผล

1. ความไม่เท่าเทียมทั้งในการจ่าย AC และการจัดสรรคลื่นความถี่เกินความพอดีล้วน**เกิดจากความบกพร่องของหลายหน่วยงานของรัฐในอดีตที่ขาดเอกภาพในการกำกับดูแล** (มีผู้กำกับดูแลหลายองค์กร ทั้งกรมไปรษณีย์โทรเลข TOT และ CAT) และยัง**ขาดการแยกอำนาจหน้าที่**ด้านนโยบาย ด้านกำกับดูแล และด้านการให้บริการออกจากกัน

2. แม้ว่าข้อตกลงการจ่าย AC จะ**ชอบด้วยกฎหมาย** แต่**เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมและขาดความชอบธรรม**ในสภาวการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากคู่สัญญาฝ่าย CAT ต้องจ่าย

ทั้ง IC และ AC จนมีต้นทุนสูงกว่าคู่แข่ง คือ คู่สัญญาฝ่าย TOT ประมาณร้อยละ 5 ทำให้การแข่งขันในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ขาดความเป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3. ส่วนแบ่งรายได้ AC ที่ TOT ได้รับจนถึงปัจจุบันนับเป็นมูลค่าชดเชยที่น่าจะมากกว่าต้นทุนในการปรับปรุงชุมสายโทรศัพท์ทั่วประเทศของ TOT พอสมควรแล้ว

4. ในส่วนของต้นทุนแปรผันจากการสื่อสารข้ามโครงข่าย **TOT** (รวมทั้ง **True** และ **TT&T)** ก็ได้รับผลตอบแทนจากการเชื่อมต่อโดยมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ใช้ของตนติดต่อไปยังผู้ใช้ในโครงข่ายของ **CAT (DTAC** และ **Truemove)** ซึ่ง TOT เป็นผู้เรียกเก็บในจำนวนเต็ม (SKA) อยู่แล้ว

5. การเชื่อมต่อโครงข่ายทุกรายเข้าด้วยกันเป็นหลักการพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติให้เกิดประโยชน์สาธารณะอย่างสูงสุด โดยทุกฝ่ายทั้งผู้ให้บริการ ผู้บริโภค และประเทศชาติต่างได้รับประโยชน์ด้วยกันทั้งสิ้น ในทางกลับกัน การเก็บ AC ที่เกินความจำเป็นกลับจะเป็นการบั่นทอนการแข่งขันและกระทบต่อผู้บริโภคโดยตรงและสังคมโดยอ้อมในระยะยาว การถือครองคลื่นวิทยุที่เกินพอก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะเช่นเดียวกัน

6. ในมุมมองของ TOT การที่รัฐบาลได้ลดภาษีสรรพสามิตเป็นร้อยละ 0 ทำให้รายได้ของ TOT เพิ่มขึ้นจากการไม่ต้องจ่ายภาษีสรรพสามิตเป็นจำนวนมากกว่าปีละแปดพันล้านบาท และสร้างรายได้ใหม่อีกจำนวนหนึ่งจากการคิดปริมาณการสื่อสารต่อผ่านโครงข่าย TOT

7. ในมุมมองของรัฐ ผลประโยชน์ที่หายไปจากข้อตกลงเรื่อง AC ส่วนหนึ่งก็จะได้กลับคืนมาเป็นส่วนแบ่งรายได้ที่ DTAC และ Truemove ต้องมอบให้ CAT ในอัตราร้อยละ 25-30 ส่วนที่เหลือจึงเป็นผลกำไรของ CAT DTAC และ Truemove ซึ่งจะกลับคืนมาเป็นภาษีเงินได้แก่รัฐอีกประมาณร้อยละ 30 ดังนั้น **โดยรวมแล้วรัฐจึงมิได้เสียผลประโยชน์มากมาย**ในช่วงเวลาของสัญญาที่เหลือประมาณ 10 ปีอย่างที่คาดกัน

8. รัฐควรต้องทวงคืนคลื่นวิทยุส่วนเกินแลกกับผลประโยชน์ที่ CAT และคู่สัญญาได้รับข้างต้น ซึ่งจะทำให้ทุกฝ่ายมีความเท่าเทียมกันทั้งในแง่ต้นทุนและคลื่นวิทยุ และให้รัฐบริหารจัดการคลื่นวิทยุส่วนเกินนี้ให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ อันจะทำให้ทั้งรัฐและประชาชนได้ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดนี้และเกิดการแข่งขันบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. DTAC Truemove และ TOT ย่อมต้องปฏิบัติตามภาระผูกพันตามข้อตกลงจนกว่าจะสิ้นสุดสัญญา เว้นแต่ในกรณีเห็นชอบร่วมกันที่จะแก้ข้อตกลงเป็นอย่างอื่น

2. ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐโดยกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นทั้งหมดของ TOT ควรให้มีการ**ปรับลดค่าตอบแทนให้เหลือเพียงส่วนต้นทุนแรกเริ่ม**เท่าที่จะมีการปรับปรุงอุปกรณ์ในอนาคต **โดยมีเงื่อนไขให้ DTAC คืนสิทธิการใช้คลื่นความถี่ที่เกินพอจำนวนราว 32.5 MHz (ตามที่ กทช. จะวินิจฉัย) ให้แก่ กทช. เพื่อนำไปใช้เป็นสาธารณประโยชน์**ต่อไป

3. ขณะเดียวกัน กทช. ควรจะ**พิจารณาลดภาระค่าธรรมเนียมบริการทั่วถึง** (เช่น ลดเหลือ 2%) เพื่อ**ชดเชยผลกระทบทางการเงินให้แก่ TOT** ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ในปัจจุบันจะมีเพียง TOT เท่านั้นที่รับภาระการให้บริการทั่วถึงในรูปของโทรศัพท์สาธารณะทั่วทุกหมู่บ้าน จึงไม่น่าจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมบริการทั่วถึงในขั้นสูงสุดคือร้อยละ 4 ตามกฎหมาย

4. ความเหลื่อมล้ำในสัญญาร่วมการงานโทรศัพท์ประจำที่และโครงสร้างราคาที่บิดเบือน

ความเป็นมา

ความไม่เท่าเทียมในประเด็นนี้แยกได้เป็นสองลักษณะ คือ 1) ความเหลื่อมล้ำของสัญญาร่วมการงานระหว่าง TOT กับ True และระหว่าง TOT กับ TT&T และ 2) ความเหลื่อมล้ำของสัญญาร่วมการงานระหว่างโทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งมีนัยสำคัญอย่างสูงต่อพัฒนาการของโทรศัพท์ประจำที่ตลอดเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ

1. True ได้รับสิทธิการลงทุนและให้บริการในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (รวม 2.6 ล้านเลขหมาย) ด้วยเงื่อนไขการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ประมาณร้อยละ 16 โดยเหลือสุทธิเพียงร้อยละ 4-5 ภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายด้านซ่อมบำรุงรักษาและอื่นๆ ซึ่ง True เป็นผู้รับผิดชอบแทน ในขณะที่ TT&T ได้รับสิทธิลงทุนและให้บริการในพื้นที่อื่นๆ นอกเหนือจากข้างต้น (รวม 1.5 ล้านเลขหมาย) ด้วยเงื่อนไขการจ่ายส่วนแบ่งรายได้สูงถึงร้อยละ 43 อีกทั้งรายได้ต่อเลขหมายในต่างจังหวัดโดยเฉลี่ยจะต่ำกว่าในนครหลวง

2. สัญญาระหว่างโทรศัพท์ประจำที่และโทรศัพท์เคลื่อนที่ มีสาระสำคัญสองประเด็น กล่าวคือ

- กรณีโทรศัพท์ประจำที่ มีเงื่อนไขระบุอัตราค่าบริการในสัญญา ได้แก่ ภายในท้องถิ่นครั้งละ 3 บาท ทางไกลภายในประเทศตั้งแต่นาทีละ 3 บาทถึง 18 บาท
- กรณีโทรศัพท์เคลื่อนที่ สัญญาได้เปิดให้สามารถปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการและยังสามารถจัดรายการส่งเสริมการขายพิเศษเป็นครั้งคราวได้อีกด้วย

ดังนั้น โครงสร้างอัตราค่าบริการของไทยจึงมีการบิดเบือน (price distortion) ตั้งแต่ต้นซึ่งผิดกับประเทศอื่น เนื่องจากในช่วงแรกเริ่มของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในโลก อัตราค่าบริการมักจะสูงกว่าโทรศัพท์ประจำที่มาก แต่ในไทยมีอัตราสูงสุดตอนเปิดบริการในปี 2533 อยู่ที่ 12 บาท/นาที ซึ่งต่ำกว่าอัตราสูงสุดของโทรศัพท์ประจำที่คือ 18 บาท/นาที และโดยที่ไม่มีข้อผูกพันในสัญญา โทรศัพท์เคลื่อนที่จึงสามารถปรับลดราคาลงมาโดยตลอดตามต้นทุนเทคโนโลยีที่ต่ำลง (Moore's law) และขนาดของตลาดที่ใหญ่ขึ้น (Metcalfe's law) ส่งผลให้โทรศัพท์ประจำที่ขาดการพัฒนาอย่างที่ควรจะเป็น ขณะที่โทรศัพท์เคลื่อนที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดจนสามารถทำกำไรอย่างมหาศาลมาโดยตลอด

หลักการและเหตุผล

1. เนื่องจากเงื่อนไข AC ระหว่าง TOT และ CAT มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยข้อตกลงเรื่อง AC ในส่วนของคู่สัญญาของ CAT มีลักษณะจำยอมเนื่องจากการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐที่ขาดเอกภาพจนเกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้น ขณะที่ TT&T เป็นผู้ยื่นข้อเสนอผลประโยชน์แก่รัฐในการประมูลแข่งขันกับผู้สนใจรายอื่นๆ โดยสมัครใจ จึงถือเป็นการตัดสินใจของ TT&T ที่ต้องรับผิดชอบต่อไป

2. ขอบเขตพื้นที่บริการของ TT&T และ True (ซึ่งต่างเป็นส่วนหนึ่งของโครงข่าย TOT) ไม่ได้ซ้อนทับกัน ไม่มีการแข่งขันในตลาดเดียวกัน จึงไม่สามารถอ้างประเด็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมดังในกรณีบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระหว่าง TOT และ CAT

3. การปรับอัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลในประเทศให้เป็นอัตราเดียวต่อนาทีทั่วประเทศมีความสอดคล้องกับเทคโนโลยีในปัจจุบันที่ต้นทุนไม่แปรผันกับระยะทางอยู่แล้ว โดยหลักการนี้ได้ยึดถือและใช้จริงในนานาประเทศมาเป็นเวลาหลายปี ทั้งยังจะทำให้โทรศัพท์ประจำที่สามารถแข่งขันกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้ดีขึ้นอีกด้วย

4. สิ่งที่รัฐโดยเฉพาะ กทช. ต้องคำนึงเป็นพิเศษก็คือ ในขณะที่ IC ระหว่างบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วยกันเองและระหว่างบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่กับประจำที่

(หรือประจำที่กับเคลื่อนที่) จะคิดในอัตราต่อนาที แต่ IC ระหว่างบริการโทรศัพท์ประจำที่ด้วยกันเองภายในท้องถิ่นเดียวกันยังควรคิดในอัตราต่อครั้งให้**สอดคล้องกับค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคในปัจจุบัน**

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. รัฐไม่มีเหตุผลที่จะแก้ไขเงื่อนไขส่วนแบ่งรายได้ของสัญญา TT&T จึงสมควรให้คงไว้จนสิ้นสุดอายุสัญญา

2. รัฐควรกำกับให้ TOT เจรจากับ True และ TT&T อย่างเปิดเผยเพื่อปรับเปลี่ยนอัตราค่าโทรศัพท์เสียใหม่โดยไม่มีการชดเชยให้แก่กันและกันทั้งสิ้น

ทั้งนี้ สมควรให้มี**บริการท้องถิ่นคิดเป็นอัตราต่อครั้ง**เช่นเดิม (โดยอาจปรับขึ้นหรือลดจาก 3 บาท/ครั้งก็ได้) ขณะเดียวกัน ควร**ให้บริการทางไกลในประเทศคิดเป็นนาทีในอัตราเดียวทั่วประเทศ** (เช่น ในอัตรา 3 บาท/นาที) เพื่อให้สามารถแข่งขันกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อคู่สัญญาเองและต่อผู้บริโภคในระยะยาว

5. ความขาดแคลนและการขาดบริการที่ทั่วถึงของโทรศัพท์ประจำที่

ความเป็นมา

จากข้อมูลของ TOT ณ สิ้นปี 2548 มีผู้ใช้โทรศัพท์ประจำที่ทั่วประเทศประมาณ 6.6 ล้านเลขหมาย คิดเป็นอัตราความหนาแน่น 10.7 ต่อประชากร 100 คน ซึ่งยังห่างไกลจากระดับเฉลี่ยในบรรดาประเทศพัฒนาแล้วที่มีบริการทั่วถึงในอัตรา 40 ขึ้นไปต่อประชากร 100 คน

หากพิจารณาโดยละเอียดยิ่งขึ้นก็จะเห็นความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนในนครหลวงและในภูมิภาค โดยมีความหนาแน่นต่างกันมากที่ 40.5 และ 6.0 ต่อประชากร 100 คนตามลำดับ นอกจากนี้ ผู้ใช้บริการในภูมิภาคยังอาศัยอยู่ตามหัวเมืองเท่านั้น โครงข่ายบริการโทรศัพท์ประจำที่ยังไม่ครอบคลุมตำบลและหมู่บ้านห่างไกลความเจริญเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั่วประเทศ ในขณะเดียวกันพื้นที่ภายในข่ายสายที่ให้บริการตามภูมิภาคทั่วประเทศก็ยังไม่สามารถรองรับความต้องการใช้บริการได้อย่างเพียงพอ ตามข้อมูลของ TOT ในปี 2546 มีผู้ยื่นขอบริการที่รอการติดตั้งบริการ (waiting list) อยู่

ถึง 557,000 เลขหมาย (ยังไม่รวมปริมาณความต้องการของผู้ที่อาศัยในพื้นที่นอกข่ายสายอีกจำนวนไม่น้อย)

ด้วยข้อจำกัดและความเสียเปรียบต่อบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ดังที่กล่าวมาแล้วหลายประเด็น ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ณ สิ้นปี 2549 จึงมีจำนวนทั้งสิ้นราว 39 ล้านเลขหมาย หรือคิดเป็นความหนาแน่นประมาณ 60 ต่อประชากร 100 คน โดยมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี 2548 ถึงแปดล้านเลขหมาย ทำให้ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มีปริมาณสูงกว่าโทรศัพท์ประจำที่หกเท่าตัว

หลักการและเหตุผล

ในปัจจุบันหลายคนมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า การลงทุนสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมพื้นฐานไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป เนื่องจากมีโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งครอบคลุมทั่วประเทศอยู่แล้ว หากจะลงทุนด้านโทรศัพท์ประจำที่ก็นับเป็นการซ้ำซ้อนโดยเปล่าประโยชน์

แม้ว่าในปัจจุบันการพัฒนาโทรศัพท์ประจำที่ในบรรดาประเทศพัฒนาแล้วจะสำคัญน้อยลงด้วยมีบริการทั่วถึงมาแล้วหลายสิบปี (ความหนาแน่นอยู่ในระดับเกิน 40 ต่อ 100 คน) กล่าวคือ ผู้บริโภคในทุกที่ของประเทศเหล่านี้สามารถขอติดตั้งโทรศัพท์ประจำที่ได้ทันทีที่ต้องการ แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ความหนาแน่นโดยเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 10.7 ต่อประชากร 100 คน (ปี 2548) อีกทั้งผู้อาศัยในพื้นที่ห่างไกลเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศยังไม่สามารถขอบริการได้หากต้องการ

ประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีบริการทั่วถึงจึงไม่จำเป็นต้องขยายโครงข่ายอีกต่อไป แต่ก็ยังจำเป็นต้องลงทุนพัฒนาข่ายสายและอุปกรณ์อย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับขีดความสามารถของโครงข่ายเพื่อให้บริการมีคุณภาพยิ่งขึ้นและต้นทุนและค่าบริการต่ำลง อีกทั้งเพื่อให้บริการใหม่ๆ ที่ทันสมัยและให้บริการที่จะนำสังคมก้าวไปสู่สังคมสารสนเทศอย่างเต็มที่ ซึ่งโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยลำพังยังมีข้อจำกัดทางเทคโนโลยีทำให้ไม่สามารถตอบสนองได้ทั้งหมด

ความสำคัญและความจำเป็นในการขยายบริการโทรศัพท์ประจำที่จึงปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เช่น จีน และอินเดีย ซึ่งมีอัตราการเพิ่มความหนาแน่นของบริการโทรศัพท์ประจำที่ในระดับเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 26 และร้อยละ 15.1 ตามลำดับในระหว่างปี 2538 ถึงปี 2546 ในขณะที่ไทยมีอัตราการเพิ่มอยู่ในระดับร้อยละ 7 ต่อปีเท่านั้นในช่วงเวลาเดียวกัน

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. ให้ TOT และผู้ร่วมการงานร่วมกันแก้ไขสัญญาเพื่อปรับอัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศให้สอดคล้องกับโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยคิดเป็นอัตราเดียวทั่วประเทศ

2. กทช. ควรสนับสนุนให้ผู้สนใจมาลงทุนสร้างโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานโดยเร็ว โดยมีเป้าหมายสองประการ คือ

- ให้ครอบคลุมพื้นที่นอกข่ายสายทั่วประเทศ
- ให้มีผู้ประกอบการใหม่รายที่สองเกิดขึ้นภายในพื้นที่ข่ายสายเดิม เนื่องจากปัจจุบัน True และ TT&T ถือเป็นเพียงผู้ร่วมการงานของ TOT จึงขาดการแข่งขันอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ อาจมีมาตรการสร้างแรงจูงใจเป็นรายกรณี โดย ก) ลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมต่างๆ และ ข) ให้เงินทุนอุดหนุนการสร้างโครงข่ายในพื้นที่ห่างไกลและการให้บริการเพื่อชดเชยต้นทุนที่สูง ในขณะที่รายได้ต่อคู่สายอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับพื้นที่ในหัวเมือง

3. สนับสนุนให้ **True สร้างโครงข่ายและให้บริการในภูมิภาค** และให้ **TT&T สร้างโครงข่ายและให้บริการในเขตนครหลวง** โดยต้องเป็นพื้นที่นอกข่ายสายเดิมของตนเองที่ให้บริการในปัจจุบัน เพื่อป้องกันการถ่ายโอนผู้ใช้บริการเดิมสู่โครงข่ายที่สร้างขึ้นใหม่ซึ่งจะกระทบต่อสัญญาร่วมการงาน

6. การขาดเอกภาพในอำนาจหน้าที่การกำกับดูแล การกำหนดนโยบาย และการให้บริการ

หลักการและเหตุผล

1. กิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้รวมตัวเข้าด้วยกัน (convergence) ด้วยเทคโนโลยีในปัจจุบันจนยากที่จะแยกออกจากกัน การแยกผู้กำกับดูแลเป็นองค์กรอิสระถึงสองหน่วยงาน คือ กทช. และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) จึงสร้างปัญหาการขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน

2. สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาต่างๆ อยู่ที่การบริหารจัดการในภาพรวมที่ขาดเอกภาพเนื่องจากการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ แม้ในปัจจุบัน

สาเหตุนี้ได้คลี่คลายลงอย่างมากจากการจัดตั้ง กทช. ขึ้นมากำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม แต่ประเด็นเรื่องบทบาทและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมในระดับชาติก็ยังขาดความชัดเจน

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรบัญญัติให้มีองค์กรอิสระที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรเดียวกัน คือ คณะกรรมการการสื่อสารโทรคมนาคมแห่งชาติ
2. ควรกำหนดให้แยกผู้มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับชาติด้านการสื่อสารโทรคมนาคมออกจากผู้กำกับดูแลและผู้ให้บริการอย่างชัดเจน โดยควรให้คณะกรรมการการสื่อสารโทรคมนาคมแห่งชาติที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นใหม่เป็นผู้รับนโยบายระดับชาติไปกำกับดูแลและบริหารให้เกิดผลตามนโยบาย

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนา

รายชื่อผู้แสดงความคิดเห็น

1. คุณดิเรก เจริญผล
2. คุณสมศักดิ์ โกศัยสุข
3. คุณอนันต์ วรธิติพงศ์
4. คุณชัยเชวง กฤตยาคม
5. คุณศริญญา ไชยประเสริฐ
6. คุณนฤพนธ์ รัตนสมาหาร
7. ดร. สุพจน์ เธียรวุฒิ
8. คุณวิเชียร เมฆตระการ
9. คุณธนา เธียรอัจฉริยะ

ประมวลสรุปความคิดเห็น

1. งานวิจัยเชิงนโยบายด้านโทรคมนาคม

หลายความคิดเห็นสนับสนุนให้สถาบันฯ ทำการศึกษาวิจัยในลักษณะนี้อย่างต่อเนื่อง และเสนอให้ประเมินผลกระทบของนโยบายต่างๆ ตลอดจนคำนวณผลกระทบเหล่านี้ให้เห็นเป็นตัวเลขอย่างชัดเจนด้วย

2. การปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการโทรศัพท์ประจำที่ (rate rebalancing)

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า แนวคิดการจะแก้เงื่อนไขสัญญาโทรศัพท์ประจำที่โดยให้ปรับเพิ่มค่าบริการโทรศัพท์ท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกัน และปรับลดค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศให้สอดคล้องกับต้นทุนของแต่ละบริการในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากการปรับเพิ่มค่าบริการโทรศัพท์ท้องถิ่นอาจกลับยิ่งส่งผลให้โทรศัพท์ประจำที่ไม่สามารถแข่งขันกับโทรศัพท์เคลื่อนที่มากขึ้น

ผู้นำเสนอบทความ (ดร. สุเมธ วงศ์พานิชเลิศ) ให้ความเห็นว่า บริการโทรศัพท์ประจำที่ยังมีจุดแข็งเหนือกว่าโทรศัพท์เคลื่อนที่หลายประการ เช่น ด้านคุณภาพบริการ ขีดความสามารถ (capacity) ในการรับส่งข้อมูลด้วยความเร็วที่สูงกว่า และมีความน่าเชื่อถือ (reliability) มากกว่า นอกจากนี้ค่าบริการโทรศัพท์ภายในท้องถิ่นยังคิดเป็นอัตราต่อครั้ง หากแม้ปรับเพิ่มจาก เช่น 3 บาท เป็น 4 บาท หรือ 5 บาทต่อครั้ง ก็ยังมีราคาโดยเฉลี่ยต่ำกว่าการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งคิดค่าบริการตามเวลาใช้งานเป็นนาที แต่จุดอ่อนของบริการโทรศัพท์ประจำที่คือไม่มีความสะดวกในการใช้ และค่าใช้บริการทางไกลสูงเกินต้นทุนมาก ทั้งยังแพงกว่าโทรศัพท์เคลื่อนที่อยู่หลายเท่าตัว การปรับเพิ่มค่าบริการโทรศัพท์ท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกันและปรับลดค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศจะลดจุดอ่อนขณะที่ยังรักษาจุดแข็งไว้ได้ จึงน่าจะช่วยกระตุ้นให้มีการใช้โทรศัพท์ประจำที่มากขึ้น ทั้งยังสอดคล้องกับทิศทางของตลาดเสรีที่ค่าบริการจะอิงกับต้นทุนจริงมากขึ้น

3. IC

มีผู้เห็นว่าในปัจจุบันสมควรจะใช้ IC เนื่องจากเป็นแนวทางสากลของตลาดโทรคมนาคมที่เปิดให้ผู้ประกอบการหลายรายแข่งขันกันอย่างเสรี

4. การแก้เงื่อนไข AC และการคืนคลื่นความถี่ส่วนเกินให้รัฐ

มีหลากหลายความคิดเห็นทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน ฝ่ายสนับสนุนรายหนึ่งให้เหตุผลว่า ทำให้เกิดการแข่งขันในบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค เนื่องจากผู้ประกอบการรายเล็กจะขาดทุนหากต้องแบกรับภาระทั้ง AC และ IC ส่วนอีกรายหนึ่งเห็นว่า หากจะมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม รัฐควรจะปรับส่วนแบ่งรายได้ของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกรายให้เท่าเทียมกันด้วย

ฝ่ายคัดค้านให้เหตุผลว่า รัฐ (TOT) จะเสียผลประโยชน์ กล่าวคือ TOT ควรได้รับการชดเชยการลงทุนโครงข่ายเพื่อรองรับปริมาณการใช้โดยเฉพาะส่วนต่อผ่าน ซึ่งที่ผ่านมามีปริมาณมากแต่ TOT ไม่ได้รับผลประโยชน์ใดๆ เลย

ผู้นำเสนอบทความอธิบายเหตุผลเพิ่มเติมจากที่เสนอไปในบทความว่า หากในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่มีเพียง DTAC และ Truemove การคิด AC อย่างใดและเท่าใด (แม้จะไม่ถูกต้องนักในปัจจุบัน) ย่อมไม่เป็นปัญหา แต่ในเมื่อยังมี AIS เป็นคู่แข่งรายใหญ่ที่ไม่ต้องจ่าย AC ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติ ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันซึ่งผู้บริโภคจะเสียผลประโยชน์ในที่สุด

เมื่อใดที่มีการใช้ระบบ IC TOT ย่อมจะได้รับการชดเชยอย่างเต็มที่จากการต่อผ่านสัญญาณ (ซึ่งจะเป็นรายได้ใหม่ของ TOT) และในอนาคตหากยิ่งมีผู้ต่อผ่านมากเท่าใด การลงทุนโครงข่ายของ TOT ย่อมสร้างกำไรให้กับ TOT มากเท่านั้น

ผู้นำเสนอบทความยังเห็นด้วยกับข้อเสนอที่ว่า หากมีการแก้ไขสัญญาในประเด็นข้างต้นแล้ว ต้องปรับเพิ่มส่วนแบ่งรายได้ของ DTAC และ Truemove เฉพาะในส่วนบริการแบบจ่ายหลังการใช้ให้เท่ากับที่ AIS จ่ายให้ TOT ไปพร้อมกันด้วย

5. AC ที่จ่ายให้ TOT นำไปหักจากส่วนแบ่งรายได้ที่ DTAC และ Truemove ต้องจ่าย CAT ตามสัญญา

ผู้ไม่เห็นด้วยกับประเด็นการยกเลิก AC มีความเห็นเพิ่มเติมว่า สามารถหัก AC จากส่วนแบ่งรายได้ที่ต้องจัดส่งให้รัฐได้อยู่แล้ว (โดยนัยก็คือ ผู้เสีย AC ไม่มีภาระเพิ่ม จึงไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกัน)

ผู้นำเสนอบทความจึงได้สอบถามและได้รับการยืนยันจากผู้เกี่ยวข้องโดยตรงว่า ตามเงื่อนไขข้อตกลง "เรื่องการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่" ระหว่าง TOT และ CAT เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537 นั้น CAT และคู่สัญญาภาคเอกชนตกลงจ่ายค่าเชื่อมต่อเลขหมาย หรือ AC ให้แก่ TOT ตามหลักเกณฑ์การคิด AC ซึ่งแบ่งได้เป็นสองส่วนคือ

1) ตามเลขหมายที่มีผู้เช่า อัตราเลขหมายละ 200 บาท/เดือน (หรือ 18% สำหรับบริการแบบจ่ายก่อนการใช้) โดยสามารถนำส่วนนี้หักออกจากรายได้ก่อนที่จะคำนวณส่วนแบ่งรายได้ที่ต้องจ่าย CAT ต่อไป

2) ครึ่งหนึ่งของส่วนแบ่งรายได้ที่ CAT ได้รับตามสัญญา ทั้งนี้ยกเว้นส่วนแบ่งรายได้จากการใช้บริการภายในโครงข่ายของ CAT

ส่วนที่สองนี้จึงเป็นส่วนที่คิดจากการเรียกข้ามไปยังโครงข่าย TOT หรือส่วนที่เป็นค่าเชื่อมต่อโครงข่ายอย่างแท้จริง ขณะที่ส่วนแรกมีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียมการครอบครองเลขหมายโทรศัพท์ (numbering fee) ที่ TOT ในขณะนั้น (ก่อนมี กทช.) เป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล แต่ปัจจุบันเป็นอำนาจของ กทช. ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรด้านโทรคมนาคมของประเทศรวมถึงเลขหมายโทรศัพท์ ผู้ได้รับการจัดสรรต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเลขหมายในอัตรา 12 บาท/เลขหมาย/ปีให้แก่ กทช. ดังนั้นข้อเท็จจริงข้างต้นย่อมเพิ่มน้ำหนักให้ข้อสรุปที่ว่า ในสภาวะปัจจุบันเหตุผลและความจำเป็นในการคิด AC น่าจะหมดไป

6. การขาดแคลนบริการที่ทั่วถึงของโทรศัพท์ประจำที่

มีผู้แสดงความคิดเห็นให้รัฐตระหนักถึงวิกฤตและเข้าช่วยดำเนินการให้ภาคชนบทสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างจริงจัง โดย กทช. ควรกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการลงทุนทั้งจากผู้ประกอบการรายเก่าและรายใหม่ กำกับดูแลให้ค่าบริการสอดคล้องกับต้นทุน การให้บริการที่มีคุณภาพ และไม่ให้มีการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค

7. การรวมองค์กรกำกับดูแลด้านสื่อสารโทรคมนาคม

มีผู้สนับสนุนให้รวม กทช. และ กสช. ให้เป็นองค์กรอิสระกำกับดูแลภาคการสื่อสารทั้งหมดเพียงองค์กรเดียวเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายด้านการสื่อสารได้ครบถ้วนชัดเจน และสามารถก้าวทันเทคโนโลยีใหม่ๆ ทั้งการใช้คลื่นวิทยุและโทรทัศน์และทรัพยากรสื่อสารอื่นๆ ของชาติเพื่อนำมาจัดสรรให้ใช้ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขณะเดียวกัน ควรมีการแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนโดยให้องค์กรอิสระที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นใหม่นี้มีหน้าที่เพียงการกำกับดูแล และให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการสื่อสารระดับชาติดังเช่นในนานาประเทศ