

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “วิเคราะห์ผลกระทบของการประกอบกิจการโทรคมนาคมหลังการเปิดเสรีอุตสาหกรรมโทรคมนาคม กรณีศึกษา บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีโทรคมนาคม ซึ่งจะเกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2549 โดยการศึกษาจะเป็นการศึกษาผลกระทบในขอบเขตด้านการเชื่อมต่อโครงข่ายซึ่งทางคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมได้มีการร่างและจะมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการต่อไปในอนาคต ซึ่งส่งผลกระทบต่อ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ แนวทางซึ่งผู้ศึกษาขอใช้คำว่า “แนวทางในการบริหารปัญหา” แทนการใช้คำว่า “แนวทางในการแก้ไขปัญหา” ซึ่งเกิดขึ้นในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อหาข้อยุติที่เหมาะสมสำหรับอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในประเทศไทย อันเป็นการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากรูปแบบเดิมที่เป็นแบบผูกขาดการให้บริการโดยหน่วยงานของรัฐ (Monopoly) มาเป็นโครงสร้างอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันโดยผู้ให้บริการทั้งหลายราย ภายใต้การดำเนินการเปิดเสรีโทรคมนาคม เนื่องจากผู้ศึกษามีความเชื่อว่าข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ใช่ปัญหาเพื่อการแก้ไขหากแต่เป็นประวัติศาสตร์หน้าหนึ่งซึ่งได้เกิดขึ้นในประเทศไทยและมีลักษณะที่มีความเป็นเอกลักษณ์เดียวกับเอกลักษณ์ของสังคมไทย จึงเป็นการสมควรที่บุคลากรที่มีความสามารถในประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการแข่งขันต้องนำประสบการณ์และความรู้ที่มีอยู่มาบริหารปัญหาที่มีอยู่ให้เกิดข้อสรุปที่ถูกต้องเหมาะสมแบบไทยในหลักการที่สากลยอมรับ

การศึกษาได้มุ่งเน้นไปที่ประเด็นทางด้านการศึกษานโยบายกำกับดูแล (Regulatory Aspect) ทางด้านเทคนิค (Technical Aspect) และในเชิงพาณิชย์ (Commercial Aspect) โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการอธิบายในลักษณะพรรณนา (Descriptive Research) ให้ความสำคัญการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentation Analysis) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Depth Interview) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อโครงข่ายภายในบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อเสนอแนะผลการศึกษาและแสดงความคิดเห็น

ผลการศึกษาพบว่า การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมไทยในปัจจุบัน เป็นการเชื่อมต่อที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้เกิดจากการจัดทำข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่าย แต่เป็นการเชื่อมต่อเกิดขึ้นโดยความจำเป็นตามข้อกำหนดของสัญญาความร่วมมือการงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนผู้รับสัมปทาน ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตก่อนที่ประเทศไทยจะได้มีการตกลงร่วมกับ WTO ในอันที่จะเปิด

เสรีในอุตสาหกรรมด้านบริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัวข้อด้านการบริการโทรคมนาคมดังนั้นจึงไม่มีการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่ชัดเจนบนหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน โดยผู้ขอเชื่อมต่อมีสิทธิเพียงตามเงื่อนไขทางเทคนิคและอัตราค่าเชื่อมต่อที่ผู้ร่วมสัญญาขณะนั้นยอมรับ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นเอกชนผู้ร่วมสัญญาสัมปทานแต่ละรายไม่ได้ใช้ค่าเชื่อมต่อบนบรรทัดฐานเดียวกัน จึงเป็นที่มาของการกล่าวถึงสภาพการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของไทยว่ามีความ “บิดเบี้ยว”

ไปจากแนวทางที่ควรเป็นตามแบบแผนตามมาตรฐานสากลทั่วไป ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการข้อมูลที่จำเริญและการศึกษาเพื่อการวางนโยบายด้านโทรคมนาคมที่ชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทำให้ภาพรวมของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมมีความสับสน ความล้าหลังของกฎหมายโทรคมนาคมในอดีต ซึ่งไม่ได้รับการพัฒนาให้ทันกับการพัฒนาทางเทคโนโลยีโทรคมนาคม ตลอดจนไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะสังคม นอกจากนี้ยังขาดองค์การกำกับดูแลที่ชัดเจน การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมไปในลักษณะกระจัดกระจาย แต่ละหน่วยการจะมีอำนาจกำกับดูแลเฉพาะเรื่องและขาดการประสานงานในระดับนโยบาย รวมถึงเกิดความขัดแย้งในบทบาทของบางหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้กำกับดูแลและผู้ให้บริการ อีกเหตุผลหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดเงื่อนไขสัญญาความร่วมมือการงานของภาคเอกชนที่เป็นแบบ Built-Transfer-Operate หรือ BTO ซึ่งในข้อสัญญา เอกชนต้องโอนทรัพย์สินเป็นของหน่วยงานภาครัฐผู้เป็นเจ้าของสัมปทาน แต่ในปัจจุบันต้องกลายมาเป็นบริษัทเอกชนรายหนึ่งในตลาด คือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) หรือ TOT ซึ่งในทางกฎหมายแล้วนั้นการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายคือการตกลงกันระหว่างผู้ได้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายทำการตกลงกัน ดังนั้นในปัจจุบันที่ยังไม่มีเอกชนรายใดนอกจากบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หรือ CAT และบริษัท ทีทีแอลที ทีที จำกัด (มหาชน) (TT&T) เท่านั้น ดังนั้นภาพของการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายอย่างชัดเจนจึงยังไม่มีขึ้นอย่างชัดเจนนัก

จากสภาพการเชื่อมต่อที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทางคณะกรรมการกำกับดูแลก็มองเห็นว่าจะเป็นการไม่ส่งเสริมภาพรวมของการแข่งขันในอุตสาหกรรมอย่างถูกต้อง ผู้บริโภคไม่ได้รับอัตราค่าบริการที่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง ผู้ประกอบการไม่ได้ประกอบการบนพื้นฐานต้นทุนแท้จริง ทำให้ยากต่อการประเมินศักยภาพในการประกอบการที่แท้จริงของตนเอง รวมไปถึงภาพรวมของอุตสาหกรรมที่ขาดความน่าสนใจในการเข้าสู่ตลาดจากผู้ประกอบการรายใหม่เนื่องจากสภาพที่กฎเกณฑ์การเชื่อมต่อมีความไม่มีมาตรฐาน เป็นผลให้ตลาดขาดการแข่งขัน เกิดสภาพการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดิม และที่สำคัญคือการขาดความเท่าเทียมในด้านปัจจัยกำหนดความสามารถในการแข่งขันให้บริการโทรคมนาคม

ในการศึกษาผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางการบริหารปัญหาในการสร้างให้เกิดการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในประเทศไทยในลักษณะที่ถูกต้องขึ้นใหม่ มีการจัดทำหลักเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายขึ้นใหม่ที่ทุกฝ่ายจะได้รับประโยชน์โดยต้องมีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือ คือ มีการเปิดเผยข้อมูลการเชื่อมต่อในทางหลักการและทางเทคนิค ตลอดจนกระบวนการเจรจาจัดทำข้อตกลงการเชื่อมต่อ ซึ่งการกำกับดูแลสามารถดำเนินการโดยใช้ Interconnect Requirements ตามข้อตกลงของไทยที่ได้มีกับ WTO และ APEC เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการกำกับดูแล องค์การกำกับดูแลควรทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน (Supporter) และผู้ตัดสินข้อพิพาท (Arbitrator) โดยแทรกแซงในระหว่างผู้ประกอบการเฉพาะเมื่อได้รับการร้องขอหรือเมื่อเห็นว่าจำเป็นเท่านั้น

ผู้ศึกษาได้เสนอแนะประเด็นสำคัญที่จำเป็นควรมีการแก้ไข ที่สำคัญที่สุดคือการแยกค่าเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection Charge) ออกจากค่าสัญญาสัมปทาน โดยมีการศึกษาด้วยข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นกลาง เพื่อการสรุปข้อยุติที่เหมาะสมต่อทุกฝ่ายในการแข่งขัน ซึ่งผู้กำกับดูแลต้องมีส่วนร่วมในอันที่จะส่งเสริมให้เกิดการเจรจาข้อยุติให้ได้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการมีข้อขัดแย้งในชั้นศาลและต้องใช้เวลาในตัดสินในระยะยาวอันจะส่งผลเสียต่อทั้งสองฝ่ายและอุตสาหกรรมโดยรวมของประเทศได้

สำหรับการศึกษาด้านการดำเนินธุรกิจที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางสำหรับการดำเนินธุรกิจ ในสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมซึ่งส่งผลให้พฤติกรรมการใช้การบริการโทรคมนาคมของคนไทยนั้นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมองในภาพรวมจะพบว่า TOT มีความพร้อมในหลายด้านในส่วนที่จะนำไปใช้ให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันที่เกิดผลกระทบมาจากการประกาศข้อกำหนดอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายของ กทช. โดยนำเทคโนโลยีที่มีมาประยุกต์กับหลักการในการบริหารแบบสมัยใหม่ให้องค์กรสามารถใช้ความได้เปรียบสภาพองค์กรที่เคยเป็นภาครัฐมาสู่การแข่งขันกับเอกชนในตลาดได้อย่างทัดเทียม