

บทที่ 4

การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย

4.1 ประวัติความเป็นมากิจการโทรคมนาคม

ประเทศไทยได้เริ่มจัดตั้งระบบสื่อสารโทรคมนาคมครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในครั้งนั้นกิจการโทรคมนาคมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่กิจการโทรเลขและกิจการโทรศัพท์ ซึ่งดำเนินการโดยกรมกลาโหม (กระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน)

ในปี พ.ศ.2412 (ค.ศ. 1869) มิสเตอร์เฮนรีริต และมิสเตอร์เปเตอร์สัน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริษัทเดินสายโทรเลขของอังกฤษได้ยื่นขอสัมปทานเป็นผู้ดำเนินการสร้างและดูแลรักษาเส้นทางโทรเลขตามหัวเมือง มณฑลต่าง ๆ ในประเทศไทย แต่มิสเตอร์เฮนรีริต ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกำหนดได้ ต่อมาในปี พ.ศ.2418 (ค.ศ.1875) มิสเตอร์เฮนรีริตได้ยื่นเรื่องขอสัมปทานสร้างเส้นทางโทรเลขอีกครั้งหนึ่ง แต่ประเทศไทยได้บ่ายเบี่ยงและจะดำเนินการโทรเลขเอง ในขณะที่เดียวกันกงศุลฝรั่งเศสได้เจรจาขอสร้างเส้นทางโทรเลขจากไซ่ง่อนมายังประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงดำเนินกุศโลบายให้รัฐบาลไทยเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวในการจัดสร้างและดำเนินการโทรเลข¹

ปี พ.ศ.2418 (ค.ศ.1875) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบหมายให้กรมกลาโหมดำเนินการสร้างทางสายโทรเลขซึ่งเป็นสายแรกของประเทศไทยระหว่างกรุงเทพฯ กับจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อให้ใช้สำหรับการติดต่อสื่อสารในด้านการเดินเรือเข้า-ออกสันดอนกรุงเทพฯ ในขั้นแรกกำหนดให้กิจการโทรเลขใช้เฉพาะงานราชการเท่านั้น² ต่อมาในปี พ.ศ.2421 (ค.ศ.1878) ได้มีการสร้างทางโทรเลขสายที่ 2 เชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพฯ กับบางปะอิน ซึ่งต่อมาได้มีการสร้างต่อไปจนถึงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา³

¹ สิริินทร์ ปิยะนนทลี, “การเปลี่ยนแปลงนโยบายการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทยจากการผูกขาดเข้าสู่การเปิดแข่งขันเสรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 11.

² เรื่องเดียวกัน

³ บริษัท อีเลคทรอนิกส์วิลด์ จำกัด, บริการสื่อสารโทรคมนาคมของไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศูนย์การพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2534), หน้า 16.

ปี พ.ศ.2426 (ค.ศ.1883) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมไปรษณีย์ขึ้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม และให้รวมงานโทรเลขซึ่งเดิมสังกัดกรมกลาโหมมาตั้งเป็นกรมโทรเลข และมีการสร้างทางสายโทรเลขระหว่างกรุงเทพฯ กับไซ่ง่อน ซึ่งเป็นทางสายโทรเลขสายแรกของประเทศไทยที่สามารถติดต่อกับต่างประเทศได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2427 (ค.ศ.1884) ได้มีการสร้างทางสายโทรเลขสายกรุงเทพฯ-กาญจนบุรี⁴ ในปีเดียวกันนี้ได้มีการตรากฎหมายโทรเลขจตุศักราช 1246 เพื่อคุ้มครองการค้าเงินกิจการโทรเลข โดยกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ผลประโยชน์และสิทธิขาดในการดำเนินการโทรเลขเป็นของรัฐ⁵ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับโทรคมนาคมฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 บัญญัติขึ้นมาใช้แทน ซึ่งยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

ในปี พ.ศ.2441 (ค.ศ.1898) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาเห็นว่ากิจการไปรษณีย์และกิจการโทรเลขเป็นกิจการสื่อสารที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ประกอบกับกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรเลขมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลขเข้าด้วยกันโดยจัดตั้งเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลข⁶

สำหรับกิจการโทรศัพท์ ประเทศไทยได้มีการนำโทรศัพท์มาใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ.2424 (ค.ศ.1881) ในครั้งนั้นกรมกลาโหม โดยสมเด็จพระราชบิดาลาภรณวงศาภิมุขเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ได้ทรงดำริที่จะนำวิทยาการด้านการสื่อสารด้วยโทรศัพท์เข้ามาใช้ในประเทศไทย โดยการทดลองนำเครื่องโทรศัพท์มาติดตั้งที่กรุงเทพฯ และจังหวัดสมุทรปราการแห่งละ 1 เครื่อง วัตถุประสงค์ในเบื้องต้นเพื่อใช้แจ้งข่าวเรือเข้า-ออกที่ปากน้ำจังหวัดสมุทรปราการให้ทางกรุงเทพฯ ทราบ ต่อมาได้มีการโอนกิจการโทรศัพท์ซึ่งสังกัดกรมกลาโหมไปยังกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าใช้เครื่องโทรศัพท์ภายในเขตกรุงเทพฯ และธนบุรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์ครั้งแรกของประเทศไทยที่ประชาชนได้มีโอกาสใช้โทรศัพท์เพื่อการติดต่อสื่อสาร⁷

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁵ กฎหมายโทรเลข จตุศักราช 1246

ข้อ 3 เจ้าพนักงานกรมโทรเลขในพระราชอาณาเขตกรุงสยามจะมีผลประโยชน์สิทธิขาดในการทำกิจการทั้งปวงที่จะมีมา คือการบอกและกรรรับ ฤการเก็บและส่งค่าโทรเลขนั้น

⁶ บริมัท อีเลกทรอนิกส์เวิลด์ จำกัด, บริการสื่อสารโทรคมนาคมของไทย, หน้า 2.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ากิจการโทรคมนาคมในระยะเริ่มแรกเป็นการติดต่อสื่อสารด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ ซึ่งการติดต่อสื่อสารทั้งสองประเภทนี้มีการใช้สายโทรเลข และสายโทรศัพท์ซึ่งทำด้วยเส้นลวดทองแดงเป็นสื่อ ในระยะต่อมาเริ่มมีการติดต่อสื่อสารโดยใช้คลื่นวิทยุเป็นสื่อ โดยในปี พ.ศ.2450 (ค.ศ.1907) ได้มีการนำเครื่องรับส่งวิทยุโทรเลขแบบมาร์โคนีเข้ามาใช้เป็นครั้งแรกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการทหารเรือ⁸ ต่อมาในปี พ.ศ.2456 (ค.ศ.1913) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงทหารเรือตั้งสถานีวิทยุโทรเลขขึ้นที่ตำบลศาลาแดง และที่จังหวัดสงขลา ในปี พ.ศ.2457 (ค.ศ.1914) รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข พ.ศ.2457 กำหนดให้กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจหน้าที่ในการติดตั้งเครื่องและใช้วิทยุโทรเลขและวิทยุโทรศัพท์⁹ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารโทรคมนาคมโดยใช้คลื่นวิทยุเป็นสื่อ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พุทธศักราช 2478 ขึ้นใช้แทน และในเวลาต่อมาก็ได้มีการยกเลิกโดยการตราพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ขึ้นมาใช้บังคับแทนซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

กิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยทั้งกิจการโทรเลขและกิจการโทรศัพท์จึงอยู่ภายใต้การดำเนินการของกรมไปรษณีย์โทรเลขตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477¹⁰ นอกจากนี้กรมไปรษณีย์โทรเลขยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้เครื่องวิทยุคมนาคมตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498¹¹ ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 จัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงได้มีการโอนกิจการโทรศัพท์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁹ เรื่องเดียวกัน

¹⁰ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477

มาตรา 5 รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุง และทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม อำนาจนี้ท่านมอบให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข

¹¹ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

มาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ใดทำ มิ ไซ้ นำเข้า นำออก หรือค้าซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต...

มาตรา 11 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานีวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

ไปรษณีย์โทรเลขไปยังองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยแยกกองช่างโทรศัพท์ในสังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลขแล้วสถาปนาเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 (ค.ศ.1954) ซึ่งในระยะแรกส่วนที่ได้รับโอนมาดำเนินการนี้เป็นเฉพาะกิจการโทรศัพท์ในเขตนครหลวง ประกอบด้วยชุมสายวัดเลียบ, บางรัก, สามเสน และเพลินจิต จำนวน 10,000 เลขหมาย มีพนักงานประมาณ 700 คน ทรัพย์สินที่รับโอนมาคิดเป็นมูลค่าประมาณ 50 ล้านบาท¹² ในปี พ.ศ.2503 (ค.ศ.1960) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้รับโอนงานโทรศัพท์ในส่วนภูมิภาคจากกรมไปรษณีย์โทรเลขครั้งแรก 10 ชุมสาย จำนวนเลขหมาย 1,600 เลขหมาย และครั้งที่ 2 จำนวน 37 ชุมสาย จำนวนเลขหมาย 8,100 เลขหมาย ในปี พ.ศ.2507 (ค.ศ.1964) กระทรวงคมนาคม ได้โอนงานโทรศัพท์ทางไกลเฉพาะ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยรับผิดชอบ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2512 (ค.ศ.1969) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงรับโอนงานโทรศัพท์ทางไกลในส่วนที่เหลือ คือภาคเหนือและภาคใต้จากกระทรวงคมนาคมเข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์¹³

ส่วนการดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์และโทรเลข เมื่อได้มีการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 แล้ว ได้มีการโอนอำนาจสิทธิขาดตามกฎหมายในการดำเนินกิจการโทรเลขจากกรมไปรษณีย์โทรเลข¹⁴ รวมทั้งรับมอบงานการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมที่กรมไปรษณีย์โทรเลขเคยดำเนินการอยู่ให้ดำเนินการต่อไป¹⁵

¹² องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, สารสนเทศ ครบรอบ 43 ปี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท แพลน พรินติ้ง จำกัด, 2540), หน้า 12-13

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

¹⁴ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

มาตรา 4

๑๑๑

(2) ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477

คำว่า “กรม” และ “กรมไปรษณีย์โทรเลข” ในมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 14 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 38 ให้หมายความถึง “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

¹⁵ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

4.2 แนวความคิดเรื่องความมั่นคงของประเทศกับกิจการโทรคมนาคม

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมที่เน้นเรื่องความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ ดังเห็นได้จากในระยะเริ่มแรกที่เริ่มมีกิจการโทรคมนาคมเกิดขึ้นในประเทศไทย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการโทรคมนาคมอยู่ภายใต้สังกัดกรมกลาโหม (กระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน)¹⁶ หรือแม้กระทั่งการที่ประเทศไทยได้นำเอาเครื่องรับส่งวิทยุโทรเลขแบบมาร์โคนีเข้ามาใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2450 (ค.ศ.1907) ก็ได้นำมาใช้ติดต่อในราชการทหารเรือและทหารบก ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2456 (ค.ศ.1913) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงทหารเรือตั้งสถานีวิทยุโทรเลขขึ้นที่ตำบลศาลาแดง และที่จังหวัดสงขลา เพื่อใช้ในกิจการทหารเรือ¹⁷

เมื่อพิจารณาจากสภาพสังคมการเมืองในระยะเริ่มแรกที่ประเทศไทยได้เริ่มกิจการโทรคมนาคมในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเห็นได้ว่าในขณะนั้นประเทศไทยได้มีการติดต่อกับต่างชาติมากมายนับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสได้แข่งขันกันขยายอาณาเขตมายังดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการที่มิสเตอร์เฮนรี่ริตและมิสเตอร์เปเตอร์สัน เจ้าหน้าที่บริษัทเดินสายโทรเลขของอังกฤษได้ยื่นขอสัมปทานโทรเลขต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อจัดตั้งบริษัทอังกฤษดำเนินการสร้างและดูแลรักษาเส้นทางสายโทรเลขตามหัวเมือง มณฑลต่างๆ¹⁸ หรือการที่เมอซิเออร์ กานีเยร์ กงสุลฝรั่งเศส ได้เจรจาขอสร้างทางสายโทรเลขจากไซ่ง่อนมาถึงประเทศไทย โดยขอให้ประเทศไทยตั้งเสาโทรเลขเท่านั้น ฝรั่งเศสจะทำการพาดสายโทรเลข

มาตรา 16 ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม

¹⁶ บริษัท อีเลคทรอนิกส์ เวิลด์ จำกัด, บริการสื่อสารโทรคมนาคมของไทย, หน้า 16.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹⁸ จันทรลักษณ์ โชติรัตนดิถ, “ปัญหาในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคมและผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 153.

และจะยกทางสายโทรเลขจากเขมรมาถึงกรุงเทพฯให้แก่ประเทศไทย¹⁹ เมื่อประเทศไทยประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศซึ่งได้กล่าวมาแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงดำเนิมนุศโลบายให้รัฐบาลไทยเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวในการจัดสร้างและดำเนินการโทรเลข

4.3 องค์การของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม

กิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยเป็นกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐผ่านทาง การสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์การของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม นอกจากนี้ภาคเอกชนยังมีบทบาทในฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการโทรคมนาคมร่วมกับองค์กรของรัฐในรูปแบบของการเข้ามาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนกับองค์กรทั้งสองแห่งดังกล่าวโดยอาศัยกฎหมายจัดตั้งองค์กรทั้งสอง²⁰ เช่นการที่บริษัท เทเลคอม เอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้เข้ามาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในการให้บริการโทรศัพท์ 2.6 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์นครหลวง หรือการที่บริษัท โทเทิล แอ็กเซียส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ร่วมการทำงานและร่วมลงทุนกับการสื่อสาร

¹⁹ เรื่องเดียวกัน

²⁰ พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

มาตรา 9 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้องค์การโทรศัพท์ มีอำนาจรวมถึง

๑๓๑

(6) ร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของ องค์การ โทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

มาตรา 10 ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ในขอบแห่ง วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๓๑

(6) ร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของ การสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล ใดๆ

แห่งประเทศไทยในการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงบทบาทขององค์กรของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการ โทรคมนาคมทั้งสององค์กรดังกล่าว

4.3.1 องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สังกัดกระทรวงคมนาคม ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2497 ตามพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดและดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอื่นเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจที่ต่อเนื่องใกล้เคียงหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ โดยแยกกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ซึ่งกองช่างโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการอยู่และกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดอื่นกับกิจการโทรศัพท์ทางไกลซึ่งกองโทรเลข กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการอยู่มารวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

เมื่อแรกจัดตั้งองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้น องค์กรโทรศัพท์ฯ ได้รับโอนงานจากกรมไปรษณีย์โทรเลขมาดำเนินงานเฉพาะกิจการโทรศัพท์ในเขตนครหลวงคือกรุงเทพ และธนบุรีเท่านั้น ส่วนกิจการโทรศัพท์ในส่วนภูมิภาคหรือในต่างจังหวัดนั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขยังคงดำเนินการอยู่ กิจการโทรศัพท์ในเขตนครหลวงที่องค์กรโทรศัพท์ฯ ได้รับโอนมาจากกรมไปรษณีย์โทรเลขนั้นประกอบด้วย ชุมสายโทรศัพท์วัดเลียบ บางรัก สามเสน และเพลินจิต จำนวนเลขหมายทั้งสิ้นประมาณ 10,000 เลขหมาย จำนวนพนักงานประมาณ 700 คน และทรัพย์สินที่รับโอนคิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้นประมาณ 50 ล้านบาท ต่อมาได้มีการรับโอนงานและขยายงานด้านกิจการโทรศัพท์ตามลำดับดังนี้

-พ.ศ. 2503 รับโอนงานโทรศัพท์ในส่วนภูมิภาคจากกรมไปรษณีย์โทรเลขงวดแรกจำนวน 10 ชุมสาย จำนวนเลขหมายประมาณ 1,600 เลขหมาย และพนักงานลูกจ้าง 1,213 คน

-พ.ศ. 2504 รับโอนงานโทรศัพท์ในส่วนภูมิภาคจากกรมไปรษณีย์โทรเลขงวดที่ 2 จำนวน 37 ชุมสาย จำนวนเลขหมายประมาณ 8,100 เลขหมาย กับพนักงานลูกจ้าง 1,443 คน

-พ.ศ. 2507 รับโอนงานโทรศัพท์ทางไกลในภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากกระทรวงคมนาคม

-พ.ศ. 2512 รับโอนงานโทรศัพท์ทางไกลในภาคเหนือ และภาคใต้ จากกระทรวงคมนาคม²¹

²¹ บริษัท อีเลคทรอนิคส์วิไลด์ จำกัด, บริการสื่อสารโทรคมนาคมของไทย, หน้า 21.

นับตั้งแต่มีการสถาปนาองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นต้นมา องค์การโทรศัพท์ฯ ได้ให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งได้แก่การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะ โดยในการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน องค์การโทรศัพท์ฯ จะมีขอบเขตการให้บริการโทรศัพท์ภายในท้องถิ่น โทรศัพท์ทางไกลในประเทศ และบริการโทรศัพท์ทางไกลไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันได้ให้บริการไปยังประเทศลาว และมาเลเซีย นอกจากการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานแล้ว องค์การโทรศัพท์ฯ ยังได้ให้บริการโทรคมนาคมประเภทอื่นอีกหลายรูปแบบ เช่นบริการคู่สายเช่า (leased line) บริการ ISDN (Integrated Services Digital Network) บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 470 MHz เป็นต้น บริการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นบริการที่องค์การโทรศัพท์ฯ ดำเนินการให้บริการเอง นอกจากบริการที่องค์การโทรศัพท์ฯ เป็นผู้ให้บริการเองแล้ว ยังมีบริการโทรคมนาคมที่องค์การโทรศัพท์ฯ ได้เข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนกับภาคเอกชนอีกหลายโครงการ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 มาตรา 9(6) ซึ่งได้ให้สิทธิขององค์การโทรศัพท์ฯ เข้าร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อให้บริการโทรคมนาคมภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ องค์การโทรศัพท์ฯ ได้เข้าร่วมการงานกับภาคเอกชนเป็นครั้งแรกในรูปของสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการบริการสื่อสารข้อมูลโดยใช้ระบบ Datakit Virtual Circuit Switch ในเขตชุมสายโทรศัพท์นครหลวง เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2532 โดยอนุญาตให้บริษัท ชินวัตรคาค้าคอม จำกัด เป็นผู้ให้บริการดังกล่าว เรียกว่าบริการ DATANET และมีการแบ่งรายได้ที่ได้รับจากค่าบริการระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ กับบริษัท ชินวัตรคาค้าคอม จำกัด ซึ่งถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่องค์การโทรศัพท์ฯ ได้เข้าร่วมกับภาคเอกชนในการให้บริการโทรคมนาคม นับตั้งแต่นั้นมาองค์การโทรศัพท์ฯ ได้มีการร่วมการงานกับภาคเอกชนอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ในปัจจุบันองค์การโทรศัพท์ฯ มีบริการต่างๆ ที่ร่วมการงานและร่วมลงทุนกับภาคเอกชนรวมทั้งสิ้น 12 บริการ ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. บริการสื่อสารข้อมูลโดยใช้ระบบ DATANET ร่วมกับบริษัท ชินวัตร คาค้าคอม จำกัด
2. บริการโทรศัพท์ติดตามตัว (PAGING) ร่วมกับ 3 บริษัท ได้แก่
 - บริษัท ชินวัตรเพจจิง จำกัด
 - บริษัท ฮัทซัน เทเลคอมมิวนิเคชั่นส์ (ประเทศไทย) จำกัด
 - บริษัท เวิลด์เพจ จำกัด
3. บริการโทรศัพท์พกพา (TELEPOINT) ร่วมกับบริษัท โฟนพ้อยด์ (ประเทศไทย) จำกัด

4. บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ CELLULAR 900 ร่วมกับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)

5. บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ COMMON BASE RADIOTELEPHONE ร่วมกับบริษัท เอดีไอโฟน จำกัด

6. บริการโทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตร (CARD PHONE) ร่วมกับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เมชันซิสเต็มส์ จำกัด

7. บริการ วิดีสาร (VIDEOTEX SERVICE) ร่วมกับบริษัท ไลน์เทคโนโลยี จำกัด

8. โครงการเคเบิลใยแก้วนำแสงตามเส้นทางรถไฟ (FIBRE OPTIC CABLE TRANSMISSION) ร่วมกับบริษัท คอมลิงค์ จำกัด

9. โครงการเคเบิลใต้น้ำ (SUBMARINE OPTICAL FIBRE CABLE PROJECT) ร่วมกับบริษัท จัสมิน ซัมมาริน เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด

10. บริการสื่อสารเพื่อธุรกิจผ่านดาวเทียม (INTEGRATED SATELLITE BUSINESS NETWORK: ISBN) ร่วมกับบริษัท อควิเมนต์ จำกัด

11. บริการสื่อสารภายในประเทศด้วยดาวเทียม (DOMESTIC SATELLITE EARTH STATION) ร่วมกับบริษัท อควิเมนต์ จำกัด

12 บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ร่วมกับ 2 บริษัท ได้แก่

-บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้บริการโทรศัพท์ 2.6 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์นครหลวง

-บริษัท ไทยเทเลโฟน แอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ให้บริการโทรศัพท์ 1.5 ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค

จากการที่องค์การโทรศัพท์ได้อนุญาตให้บริษัทเอกชนดังกล่าวข้างต้นเข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุน องค์การโทรศัพท์ฯ จึงมีอีกบทบาทหนึ่งในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลเอกชนที่เข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุน โดยในการนี้ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในองค์การโทรศัพท์ฯ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลเอกชนที่เข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุนกับองค์การโทรศัพท์ฯ เรียกว่ากองบริหารงานผลประโยชน์ สังกัดฝ่ายการเงิน ด้านกิจกรรมทั่วไป²² ซึ่งต่อมาได้มีการยกฐานะขึ้นเป็น

²² คำสั่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ 460/2534 เรื่อง จัดตั้งกองบริหารงานผลประโยชน์ ภายใต้ฝ่ายการเงิน ด้านกิจกรรมทั่วไป

ฝ่ายบริหารผลประโยชน์²³ ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทเอกชนที่เข้ามาร่วมการงานและร่วมลงทุนกับองค์การโทรศัพท์ฯ ให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา

ในการเข้ามาร่วมการงานและร่วมลงทุนกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บริษัทเอกชนจะทำสัญญากับองค์การโทรศัพท์ฯ ในรูปของสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการ หรือสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุน เช่นสัญญาอนุญาตให้ดำเนินกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ Cellular Mobile Telephone ระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ กับบริษัท แอดวานซ์อินโฟร์เซอร์วิสเซอ จำกัด (มหาชน) หรือสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ กับบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยรูปแบบของสัญญาระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ กับบริษัทเอกชนส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบ BTO (Build Transfer Operate) กล่าวคือ บริษัทเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างและติดตั้งอุปกรณ์ในระบบ แล้วโอนทรัพย์สินที่ติดตั้งให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การโทรศัพท์ฯ หลังจากนั้นองค์การโทรศัพท์ฯ จะโอนสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การโทรศัพท์ฯ ดังกล่าว เพื่อให้บริษัทเอกชนนำไปให้บริการตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญา ตัวอย่างสัญญาประเภทนี้ เช่นสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการบริการโทรศัพท์ติดตามตัวระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ กับบริษัท ฮัทชีสัน เทเลคอมมิวนิเคชั่นส์ (ประเทศไทย) จำกัด ที่กำหนดว่า

“ข้อ 2 การดำเนินกิจการตามสัญญาข้อ 1 บริษัทเป็นผู้ลงทุนในการจัดหาสถานที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์ PAGING ทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยเครื่องชุมสาย เครื่องมือทดสอบ สถานีเครื่องส่งในข่าย เสาอากาศ,สายอากาศ อะไหล่ของเครื่องมือและอุปกรณ์ รายละเอียดตามข้อเสนอของบริษัทตามภาคผนวกหมายเลข 1 แนบท้ายสัญญานี้”

“ข้อ 4 บรรดาเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ หรือทรัพย์สินที่บริษัทได้กระทำการขึ้นหรือจัดหาเอาไว้สำหรับดำเนินการ PAGING ตามสัญญานี้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ทศท.ทันทีที่ติดตั้งเสร็จเรียบร้อย แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงโทรศัพท์ติดตามตัว (PAGER) ทศท.ยินยอมให้บริษัทแต่ผู้เดียวครอบครองทรัพย์สินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของทศท.ดังกล่าว เพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญานี้ตลอดอายุสัญญาโดยบริษัทต้องทำใบรับมอบทรัพย์สินดังกล่าวให้กับทศท.ในวันที่รับมอบทรัพย์สินดังกล่าว และเมื่อสัญญานี้สิ้นสุด บริษัทต้องส่งทรัพย์สินดังกล่าวคืน ทศท.ในสภาพที่ใช้ งานได้ดี”

²³ คำสั่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ 1/2539 เรื่อง จัดตั้งส่วนงานหลักระดับฝ่ายและส่วนงานย่อย

“ข้อ 12 การดำเนินงานตามสัญญาไม่ว่าการบริหาร การหาผู้ใช้บริการ การโฆษณา หรือการทำนิติกรรมใดๆ กับบุคคลภายนอกหรือผู้ใช้บริการก็ดี บริษัทเป็นผู้รับผิดชอบ และดำเนินการเองในนามบริษัท บรรดาภาระผูกพันทั้งหลายที่บริษัทมีต่อบุคคลภายนอก ทศท.จะไม่รับผิดชอบทั้งสิ้น”

นอกจากสัญญาส่วนใหญ่ระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ กับบริษัทเอกชนจะอยู่ในรูปแบบ BTO แล้ว ยังมีสัญญาประเภท BOT (Build Operate Transfer) ซึ่งสัญญาประเภทนี้จะยังไม่มีกรรมสิทธิ์อุปกรณ์ในระบบให้แก่องค์การโทรศัพท์ฯ จนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการตามสัญญา องค์การโทรศัพท์ฯ มีสัญญาประเภท BOT อยู่ 1 สัญญา ได้แก่สัญญาอนุญาตให้ดำเนินการบริการโทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตร CARD PHONE ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท แอดวานซ์ อินฟอร์เมชั่น ซิสเต็มส์ จำกัด ซึ่งกำหนดว่า

“ข้อ 3 บริษัทเป็นผู้ลงทุน และเป็นผู้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญานี้ ในนามบริษัท บรรดาภาระผูกพันทั้งหลายที่บริษัทมีต่อบุคคลภายนอก ทศท. ไม่ต้องรับผิดชอบ”

“ข้อ 36 กรณีที่สัญญานี้สิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดอายุสัญญา หรือเมื่อครบกำหนดอายุสัญญา เครื่องโทรศัพท์ CP และตู้โทรศัพท์ที่ติดตั้งแล้ว พร้อมทั้งอะไหล่ที่มีอยู่ และบัตรโทรศัพท์ที่ยังไม่ได้จำหน่ายทั้งหมด ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ทศท. โดยไม่มีเงื่อนไข และเมื่อสัญญานี้สิ้นสุดลงไม่ว่ากรณีใด ทศท.มีสิทธิริบหลักประกันสัญญาตามสัญญาข้อ 33 เพื่อชดเชยค่าเสียหายหรือภาระผูกพันที่บริษัทต้องรับผิดชอบเป็นเงินทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนแล้วแต่จะเห็นสมควรและหากหลักประกันดังกล่าวไม่พอชำระ บริษัทจะต้องชำระเพิ่มเติมให้ ทศท.จนครบถ้วน”

ในการเข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุนกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บริษัทเอกชนจะต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่องค์การโทรศัพท์ฯ ตามเปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่บริษัทเอกชนได้รับ โดยบริษัทเอกชนจะต้องเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้องค์การโทรศัพท์ฯ พิจารณาในตอนที่ยื่นข้อเสนอเข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยกำลังดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านโทรคมนาคมไปสู่การเปิดการแข่งขันโดยเสรี ดังนั้นจึงมีความพยายามของภาคเอกชนที่จะผลักดันให้มีการยกเลิกการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้องค์การโทรศัพท์ฯ ซึ่งขณะนี้องค์การโทรศัพท์ฯ ได้อนุมัติให้มีการยกเลิกการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้องค์การโทรศัพท์ฯ ของบริการโทรศัพท์ติดตามตัว (pager) ที่อยู่ภายใต้สัมปทานขององค์การโทรศัพท์ฯ ซึ่งได้แก่ บริการ Phone link บริการ Hutchison Page phone และบริการ World page โดยมีการนำผลประโยชน์ที่ยกเลิกนี้ไปเป็นการปรับลดอัตราค่าบริการให้แก่ผู้ใช้บริการ จึงนับได้ว่าเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมและเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการ

ในการให้บริการด้านโทรคมนาคม องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีเป้าหมายที่จะสร้างความเป็นผู้นำทางด้านโทรคมนาคมของประเทศไทย จากรายงานประจำปีขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2538 สรุปผลการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณ 2538 โดยมีรายละเอียดดังนี้

บริการโทรศัพท์

โทรศัพท์พื้นฐาน

-จำนวนชุมสายโทรศัพท์รวมทั้งสิ้น 2,233 แห่ง แบ่งเป็น

(1) ส่วนขององค์การโทรศัพท์ฯ 1,158 แห่ง แบ่งเป็นเขตโทรศัพท์นครหลวง 251 แห่ง และเขตโทรศัพท์ภูมิภาค 907 แห่ง

(2) ส่วนของเอกชน 1,075 แห่ง แบ่งเป็นเขตโทรศัพท์นครหลวง 555 แห่ง และเขตโทรศัพท์ภูมิภาค 520 แห่ง

-จำนวนเลขหมายที่มีรวมทั้งสิ้น 4,398,168 เลขหมาย แบ่งเป็น

(1) ส่วนขององค์การโทรศัพท์ฯ 2,593,961 เลขหมาย (ระบบครอสบาร์ 464,774 เลขหมาย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ 2,129,187 เลขหมาย) แบ่งเป็นเขตโทรศัพท์นครหลวง 1,598,051 เลขหมาย (ระบบครอสบาร์ 336,230 เลขหมาย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ 1,261,821 เลขหมาย) เขตโทรศัพท์ภูมิภาค 995,910 เลขหมาย (ระบบครอสบาร์ 128,544 เลขหมาย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ 867,366 เลขหมาย)

(2) ส่วนของเอกชน 1,804,207 เลขหมาย แบ่งเป็นเขตโทรศัพท์นครหลวง 1,081,135 เลขหมาย เขตโทรศัพท์ภูมิภาค 723,072 เลขหมาย

-จำนวนเลขหมายที่มีผู้เช่า รวมทั้งสิ้น 3,481,997 เลขหมาย แบ่งเป็น

(1) ส่วนขององค์การโทรศัพท์ฯ 2,479,994 เลขหมาย (ระบบครอสบาร์ 455,878 เลขหมาย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ 2,024,116 เลขหมาย) แบ่งเป็นเขตโทรศัพท์นครหลวง 1,531,036 เลขหมาย (ระบบครอสบาร์ 332,262 เลขหมาย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ 1,198,774 เลขหมาย) เขตโทรศัพท์ภูมิภาค 948,958 เลขหมาย (ระบบครอสบาร์ 123,616 เลขหมาย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ 825,342 เลขหมาย)

(2) ส่วนของเอกชน 1,002,003 เลขหมาย แยกเป็นเขตโทรศัพท์นครหลวง 615,770 เลขหมาย เขตโทรศัพท์ภูมิภาค 386,233 เลขหมาย

-จำนวนเลขหมายที่ติดตั้งเพิ่มในรอบปี พ.ศ.2538 มียอดติดตั้งเพิ่มรวมทั้งสิ้น 767,743 เลขหมาย แบ่งเป็น

(1) ส่วนขององค์การ โทรศัพท์ฯ 75,118 เลขหมาย แบ่งเป็นเขตโทรศัพท์ นครหลวง 49,429 เลขหมาย เขตโทรศัพท์ภูมิภาค 25,689 เลขหมาย

(2) ส่วนร่วมการทำงานกับเอกชน จำนวน 692,625 เลขหมาย แบ่งเป็นเขตโทรศัพท์ นครหลวง 374,601 เลขหมาย เขตโทรศัพท์ภูมิภาค จำนวน 318,024 เลขหมาย

โทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 470 MHz

โทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ NMT 470 MHz (Nordic Mobile Telephone) มีเลขหมายที่มีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 52,171 เลขหมาย แบ่งเป็นเขตโทรศัพท์นครหลวง 22,451 เลขหมาย เขตโทรศัพท์ภูมิภาค 29,720 เลขหมาย

บริการสื่อสารร่วมระบบดิจิทัล (INTEGRATED SERVICES DIGITAL NETWORK: ISDN)

เริ่มเปิดให้บริการแก่ผู้เช่าเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2537 จนถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2538 มีผู้ใช้บริการรวมทั้งสิ้น 291 BAI (ไม่รวมการให้บริการในชุมสายสำนักงานใหญ่อีกจำนวน 26 BAI)

บริการโทรศัพท์สาธารณะ

จำนวนเครื่องโทรศัพท์สาธารณะธรรมดา รวมทั้งสิ้น 49,358 เครื่อง เป็นโทรศัพท์สาธารณะท้องถิ่น 10,752 เครื่อง สาธารณะท้องถิ่นและทางไกล (ในเครื่องเดียวกัน) 32,975 เครื่อง ทางไกลชนบท 4,436 เครื่อง ทางไกลเงินสด 1,195 เครื่อง แบ่งเป็น

-เขตโทรศัพท์นครหลวง จำนวน 25,054 เครื่อง สาธารณะท้องถิ่น 10,301 เครื่อง สาธารณะท้องถิ่นและทางไกล 14,753 เครื่อง (รวมโทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตร)

-เขตโทรศัพท์ภูมิภาค จำนวน 24,304 เครื่อง สาธารณะท้องถิ่น 451 เครื่อง สาธารณะท้องถิ่นและทางไกล 18,222 เครื่อง (รวมโทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตร) ทางไกลชนบท 4,436 เครื่อง ทางไกลเงินสด 1,195 เครื่อง

บริการอื่น ๆ

-บริการโทรศัพท์ติดตามตัว (PAGING SERVICE) มีผู้ได้รับสัมปทานดำเนินการ 3 บริษัท คือ

1. บริษัท ชินวัตรเพงจิง จำกัด ใช้เครื่องหมายการค้า "PHONELINK" เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2533 ณ 30 กันยายน พ.ศ.2538 มีผู้ใช้บริการทั้งสิ้น 366,248 เครื่อง จำนวนสถานีฐาน 591 สถานี

2. บริษัท ฮัทชิสัน เทเลคอมมิวนิเคชันส์ จำกัด (ประเทศไทย) จำกัด ใช้เครื่องหมายการค้า "HUTCHISON PAGEPHONE" เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2533 ณ 30 กันยายน พ.ศ.2538 มีผู้ใช้บริการทั้งสิ้น 90,239 เครื่อง จำนวนสถานีฐาน 158 สถานี

3. บริษัท เวิลด์เพจ จำกัด ใช้เครื่องหมายการค้า "WORLDPAGE" เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ.2537 ณ 30 กันยายน พ.ศ.2538 มีผู้ใช้บริการรวมทั้งสิ้น 30,000 เครื่อง จำนวนสถานีฐาน 102 สถานี

-บริการโทรศัพท์พกพา (TELEPOINT SERVICE) ผู้ได้รับสัมปทานดำเนินการคือ บริษัท โฟนพอยด์(ประเทศไทย) จำกัด ณ 30 กันยายน พ.ศ.2538 มีผู้ใช้บริการ 2,564 เครื่อง จำนวนสถานีฐาน 2,640 สถานี

-บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 900 MHz ผู้ได้รับสัมปทานดำเนินการคือ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2533 ณ 30 กันยายน พ.ศ.2538 มีผู้ใช้บริการจำนวน 654,714 เลขหมาย แบ่งเป็นระบบ NMT จำนวน 616,435 เลขหมาย และระบบ GSM จำนวน 38,284 เลขหมาย มีสถานีเพื่อให้บริการทั่วประเทศ จำนวน 796 สถานี

-บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เฉพาะกลุ่ม(COMMON BASE RADIOTELEPHONE) ผู้ได้รับสัมปทานดำเนินการคือ บริษัท เรดิโอโฟน จำกัด เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2536 ณ 30 กันยายน พ.ศ.2538 มีผู้ใช้บริการ 5,337 เครื่อง จำนวนสถานีฐาน 53 สถานี

-บริการวิดีโอ (VIDEOTEX SERVICE) ผู้ได้รับสัมปทานคือ บริษัท ไลน์ เทคโนโลยี(ไทยแลนด์) จำกัด เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2537 ณ 30 กันยายน พ.ศ. 2538 มีผู้ขอใช้บริการ 500 พอร์ต

-โทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตร (CARDPHONE) ผู้ได้รับสัมปทานคือ บริษัท แอดวานซ์ อินฟอร์เมชัน ซิสเต็ม จำกัด เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.2534 ณ 30 กันยายน พ.ศ.2538 ติดตั้งไปได้ 11,285 เครื่อง แยกเป็นเขตโทรศัพท์นครหลวง 3,160 เครื่อง เขตโทรศัพท์ภูมิภาค 8,125 เครื่อง

-บริการสื่อสารข้อมูลเพื่อธุรกิจผ่านดาวเทียม (INTEGRATED SATELLITE BUSINESS NETWORK : ISBN) ผู้ได้รับสัมปทานดำเนินการคือ บริษัท อควาเมนท์ จำกัด เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2534 ณ 30 กันยายน พ.ศ.2538 มีผู้ใช้บริการรวมทั้งสิ้น 671 ราย

จากผลการดำเนินการดังกล่าวขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าตลอดระยะเวลา 43 ปี นับตั้งแต่มีการสถาปนาองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นต้นมา ได้มีการพัฒนาการให้บริการโทรคมนาคมมาโดยตลอด มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้เพื่อ

ยกระดับคุณภาพการให้บริการให้ได้มาตรฐาน สนับสนุนการวิจัยและการพัฒนาทางเทคโนโลยี โทรคมนาคม รวมทั้งนำบริการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัยมาให้บริการตลอดมา อาทิ โครงการขยายโครงข่ายขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2538-2541 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของโครงข่ายให้สามารถรองรับเลขหมายและบริการที่เพิ่มขึ้น โครงการยกระดับคุณภาพการให้บริการ พ.ศ.2538-2541 เป็นการปรับปรุง รีดออน สร้างทดแทนข่ายสายคอนนอกและอุปกรณ์อื่นๆ ที่เสื่อมสภาพแล้ว เพื่อลดเหตุเสียให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งโครงการดังกล่าวได้ผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีไปเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2538²⁴ นอกจากนี้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยยังได้ยกระดับขีดความสามารถการให้บริการ โทรคมนาคมให้เบ็ดเสร็จและสมบูรณ์ โดยการพัฒนาบริการสื่อสารร่วมระบบดิจิทัล ISDN จาก NARROW BAND เป็น BROAD BAND เป็นต้น นอกจากการพัฒนายกระดับคุณภาพการให้บริการแล้วในด้านการบริหารงานและการจัดการ ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ มีการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการศึกษางานด้านต่างๆ เช่นงานแปรสภาพองค์การโทรศัพท์ฯ จากรัฐวิสาหกิจสู่องค์กรเอกชน งานปรับปรุงระบบบัญชีและการเงิน การปรับปรุงระบบคอมพิวเตอร์ และงานด้านกฎหมาย เป็นต้น²⁵

4.3.2 การสื่อสารแห่งประเทศไทย

การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคสาธารณูปการ สังกัดกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2520 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน โดยในปี พ.ศ.2516 กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ขอปรับปรุงระบบบริหารการสื่อสารไปยังกระทรวงคมนาคม ดังนั้นในปี พ.ศ.2519 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 เพื่อจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยขึ้น โดยแยกกิจการด้านบริการสื่อสารไปรษณีย์และโทรคมนาคมระดับปฏิบัติการออกจากกรมไปรษณีย์โทรเลข การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสำนักงานบริหารตั้งอยู่เลขที่ 99 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร

²⁴ รายงานประจำปี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2538, หน้า 37-38.

²⁵ รายงานประจำปี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536, หน้า 23.

ในการจัดรูปแบบการบริหารองค์กร การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีการจัดรูปแบบองค์กรและรูปแบบการดำเนินงานเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ทั่วไป คือมีคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจที่เรียกว่าคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปให้กิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นไปตามเป้าหมาย คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี มีจำนวนไม่เกิน 9 คน โดยมีผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 3 ปี ในส่วนของการบริหารงานภายใน การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารสูงสุด ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยในการบริหารกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ในการบริหารงาน ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะมีรองผู้ว่าการด้านต่างๆ 5 ด้านช่วยดูแลดังนี้

1. รองผู้ว่าการด้านบริหาร
2. รองผู้ว่าการด้านเศรษฐกิจและการตลาด
3. รองผู้ว่าการด้านระบบโทรคมนาคม
4. รองผู้ว่าการด้านปฏิบัติการด้านโทรคมนาคม
5. รองผู้ว่าการด้านไปรษณีย์

ในส่วนของกาให้บริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย มีการจัดรูปแบบการดำเนินงาน โดยแบ่งออกเป็นกิจการด้าน ไปรษณีย์และกิจการด้าน โทรคมนาคม

1. งานด้านไปรษณีย์

งานด้านไปรษณีย์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริการสื่อสารขั้นพื้นฐานที่ทุกคนรู้จักกันดี ถึงแม้ว่าในยุคปัจจุบันจะมีบริการสื่อสารแขนงอื่นๆ ให้เลือกใช้อีกหลายประเภทก็ตามแต่ก็ยังไม่สามารถทดแทนบริการไปรษณีย์ได้ทั้งหมด กิจการด้านไปรษณีย์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะขยายตัวออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดส่งสิ่งพิมพ์โฆษณาทางไปรษณีย์ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการที่บริษัทต่างๆ เริ่มเห็นความสำคัญของกลยุทธ์ทางด้านการตลาดแบบขายตรงและหันมานิยมจัดส่งสิ่งพิมพ์โฆษณาถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรงมากขึ้น

นอกจากนี้การขยายตัวของธุรกิจใหม่ๆ เช่นธุรกิจบัตรเครดิต และธุรกิจจำหน่ายสินค้าทางไปรษณีย์ ก็เป็นปัจจัยทำให้ปริมาณการจัดส่งไปรษณีย์ภัณฑ์เชิงธุรกิจเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้กิจการด้านไปรษณีย์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะมีผู้นิยมใช้มากก็ตาม แต่กิจการดังกล่าวก็ประสบกับปัญหาการขาดทุนมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากมีอัตราค่าบริการที่ต่ำกว่าทุน โดยการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีความประสงค์ให้บริการไปรษณีย์เป็นการให้บริการในลักษณะของบริการสาธารณะและเป็นสวัสดิการแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ดังนั้นในการดำเนินการแปรรูปการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นเอกชนในระยะเวลาอันใกล้นี้จึงให้มีการแยกกิจการด้านไปรษณีย์ออกจากกิจการโทรคมนาคม²⁶ โดยยังคงให้กิจการไปรษณีย์มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดจนกว่าจะสามารถแปรสภาพเป็นเอกชนได้ในเวลาอันเหมาะสม

ในการให้บริการด้านไปรษณีย์ การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขขึ้นทั่วประเทศโดยมีทั้งที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการเองโดยตรง และอนุญาตให้บุคคลทั่วไปดำเนินการในนามการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตลอดเวลานับตั้งแต่สถาปนาการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นต้นมา การสื่อสารแห่งประเทศไทยมุ่งเน้นการให้บริการที่เพียงพอต่อความต้องการทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณในอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม โดยในปี พ.ศ.2538 การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้มีการพัฒนาบริการใหม่ๆ เพื่อให้บริการแก่ประชาชน เช่นตั้งหน่วยบริการลูกค้าไปรษณีย์ (Postal customer care unit) ที่อาคารสำนักงานใหญ่ บริการชำระค่าต่อใบอนุญาตให้ตั้งสถานพยาบาลทางไปรษณีย์ในเขตกรุงเทพมหานคร อีกทั้งการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนากิจการสื่อสารไปรษณีย์ต่อเนื่องหลายโครงการ เช่นการจัดตั้งศูนย์ไปรษณีย์นครหลวงแห่งที่สอง ศูนย์ไปรษณีย์ภูมิภาค 8 แห่ง ศูนย์ไปรษณีย์จำนวนมาก 3 แห่ง ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ.2539-2540

2. งานด้านโทรคมนาคม

การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมเช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีขอบเขตการให้บริการทั้งโทรคมนาคมในประเทศ และโทรคมนาคมระหว่างประเทศ โดยมีบริการโทรคมนาคมในประเทศที่สำคัญ ได้แก่บริการโทรเลข และบริการเทเล็กซ์ และมีบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ บริการโทรเลขระหว่างประเทศ และบริการเทเล็กซ์ระหว่างประเทศ

²⁶ กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงคมนาคม, 2540), หน้า 19.

นอกจากบริการ โทรคมนาคมหลักที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้บริการดังกล่าวแล้ว การสื่อสารแห่งประเทศไทยยังได้มอบหมายให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ให้บริการ โทรคมนาคมบางประเภทอีกด้วย เช่นบริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า บริการวิทยุติดตามตัว เป็นต้น โดยในปัจจุบันการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีบริการที่ให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้บริการแทนการสื่อสารแห่งประเทศไทยรวมทั้งสิ้น 5 บริการ ได้แก่

1. บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า ร่วมกับบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)
2. บริการวิทยุติดตามตัว (Paging) ร่วมกับ 3 บริษัท ได้แก่
 - บริษัท เปอร์คอม เซอร์วิส จำกัด
 - บริษัท แมทริกซ์ (ประเทศไทย) จำกัด
 - บริษัท แปซิฟิก เทเลซิส เอ็นจิเนียริง จำกัด
3. บริการวิทยุคมนาคมเคลื่อนที่เฉพาะกิจ (Trunked Radio) ร่วมกับบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)
4. บริการโทรศัพท์สาธารณะระหว่างประเทศโดยใช้บัตรเครดิต (International Credit Card Phone) ร่วมกับบริษัท เสนโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด
5. บริการสื่อสารข้อมูลผ่านดาวเทียมโดยใช้สถานีภาคพื้นดินขนาดเล็ก (VSAT) ร่วมกับบริษัท ไทยสกายคอม จำกัด²⁷

ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชนที่ดำเนินการให้บริการโทรคมนาคม แทนการสื่อสารแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงมีอิทธิพลทางหนึ่งในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลเอกชนที่เข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุนกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยนอกเหนือจากการกำกับดูแลในเรื่องการออกกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการไปรษณีย์และโทรคมนาคม โดยในการทำหน้าที่ดังกล่าวการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทเอกชนให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา ในส่วนนี้จึงมีความแตกต่างจาก องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาในโครงสร้างขององค์กรเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทเอกชนของ

²⁷ คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน วุฒิสภา, รายงานของคณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน วุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศกับกฎหมายโทรคมนาคมในยุคโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร: กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539), หน้า 55.

การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง เช่นรองผู้ว่าการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่กำกับดูแลบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยภายหลังจากการลงนามสัญญากันแล้ว ซึ่งขั้นตอนก่อนที่จะมีการทำสัญญากัน เช่นการเจรจาต่อรอง การร่างสัญญา จะดำเนินการโดยกองนิติการ สังกัดรองผู้ว่าการด้านบริหาร

สำหรับผลการดำเนินการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา การสื่อสารแห่งประเทศไทยมุ่งเน้นการให้บริการทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งในปี พ.ศ. 2538 การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ โดยมีการร่วมทุนกับบริษัท ศูนย์บริการวิชาการ อินเทอร์เน็ต จำกัด จัดตั้งบริษัท เค เอส ซี คอมเมอร์เชียล อินเทอร์เน็ต จำกัด ให้บริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและร่วมทุนกับหน่วยงานผู้ให้บริการ โทรคมนาคมอาเซียน 6 ประเทศจัดตั้งบริษัท ACASIA COMMUNICATION จำกัด²⁸ ในการพัฒนากิจการสื่อสารโทรคมนาคม การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้พัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของเทคโนโลยีการสื่อสารให้ก้าวทันต่อเทคโนโลยีใหม่ โดยเปิดให้บริการบริหารวงจร (FACILITY MANAGEMENT) เปิดให้บริการ ISDN (INTEGRATED SERVICES DIGITAL NETWORK) กับประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้นได้แก่ อังกฤษ สิงคโปร์ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และฮาวาย สำหรับงานด้านการขยายเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศให้สูงขึ้น การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้เปิดวงจรโทรศัพท์ระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก 1,230 วงจร ประกอบด้วยวงจรรดาวเทียม 97 วงจร และเคเบิลใต้น้ำ 1,133 วงจร และโครงการที่ทำต่อเนื่องมาได้แก่ โครงการเคเบิลใต้น้ำใยแก้วระยะที่ 1 ช่วงมาเลเซีย-ไทย ซึ่งได้เปิดบริการเรียบร้อยแล้ว และดำเนินโครงการระบบสื่อสารผ่านดาวเทียม INMARSAT สำหรับให้บริการด้านกิจการเดินอากาศ กิจการเดินเรือทะเล และขบวนการทั่วไปที่มีการเคลื่อนไหว รวมทั้งใช้เป็นระบบสื่อสารเพื่อเตือนภัยค้นหาเครื่องบิน และเรือเดินทะเลที่ประสบอุบัติเหตุ²⁹

ส่วนการให้บริการโทรคมนาคมหลักในช่วงที่ผ่านมา ในปี พ.ศ.2538 การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ให้บริการโทรเลขในประเทศจำนวน 5.87 ล้านฉบับและให้บริการเทเล็กซ์ในประเทศจำนวน 0.42 ล้านครั้ง นอกจากนี้การสื่อสารแห่งประเทศไทยยังได้เปิดให้บริการวิทยุคมนาคมสาธารณะแก่ผู้ใช้บริการอีกด้วย ส่วนการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ มีการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (เรียกออก) จำนวน 66.93 ล้านครั้ง โทรเลขระหว่างประเทศ

²⁸ รายงานประจำปีการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2538, หน้า 6-7.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

จำนวน 0.03 ล้านฉบับ และเทเล็กซ์ระหว่างประเทศจำนวน 0.49 ล้านครั้ง นอกจากการให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศและระหว่างประเทศที่สำคัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว การสื่อสารแห่งประเทศไทยยังได้เร่งพัฒนาระบบชุมสายสื่อสารระหว่างประเทศเพื่อให้การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เช่น โครงการระบบเคเบิลใต้น้ำ³⁰ โครงการดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ระยะ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบสื่อสารโทรคมนาคมใช้ควบคู่กับการสื่อสารโทรคมนาคมผ่านดาวเทียมในรูปแบบความร่วมมือกับกลุ่มประเทศในเอเชีย ประเทศในย่านมหาสมุทรแปซิฟิก และประเทศอื่นๆ ทั่วโลก

โครงการระบบเคเบิลใต้น้ำ ระยะที่ 1 เป็นการจัดสร้างระบบเคเบิลใต้น้ำใต้อ่าวระหว่างประเทศจากประเทศไทย (จังหวัดเพชรบุรี) ถึงประเทศมาเลเซีย (กวางตัน) และภายในประเทศระหว่างเพชรบุรีถึงแหลมฉบัง (ศรีราชา) พร้อมจัดตั้งระบบเชื่อมโยงภายในประเทศ รวมทั้งซื้อสิทธิการใช้ช่องสัญญาณ (IRU PURCHASE) ในข่ายเคเบิลใต้น้ำใต้อ่าวช่วงอื่นๆ

โครงการระบบเคเบิลใต้น้ำ ระยะที่ 2 เป็นการสร้างระบบหลักและระบบเสริมกับระบบเคเบิลใต้น้ำใต้อ่าวช่วงไทย-มาเลเซีย โดยมีเป้าหมายหลักคือการก่อสร้างระบบเคเบิลใต้น้ำใต้อ่าวไทย-เวียดนาม-ฮ่องกง ทั้งนี้เป็นการเพิ่มศักยภาพในการให้บริการใหม่ๆ ได้ทุกรูปแบบ

โครงการระบบเคเบิลใต้น้ำ ระยะที่ 3 เป็นการจัดสร้างเครือข่ายเคเบิลใต้น้ำใต้อ่าวเอเชียแปซิฟิก (APCN) และจัดซื้อวงจรในเครือข่ายเคเบิลใต้น้ำใต้อ่าว FLAG (FIBRE OPTIC LINK AROUND THE GLOBE) ซึ่งเป็นการวางแผนจัดหาสัญญาณโทรคมนาคมระหว่างประเทศในระยะยาว เครือข่ายเคเบิลใต้น้ำใต้อ่าวเอเชียแปซิฟิก (APCN) จะเชื่อมโยงระหว่างไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ฮ่องกง ไต้หวัน เกาหลี และญี่ปุ่น ส่วนเครือข่ายเคเบิลใต้น้ำใต้อ่าว FLAG เชื่อมโยงระหว่างประเทศแถบยุโรป มหาสมุทรอินเดีย และเอเชียแปซิฟิก รวม 11 ประเทศ

จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของการสื่อสารแห่งประเทศไทย แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะสร้างความเป็นผู้นำทางด้านสื่อสารและโทรคมนาคมเช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีนโยบายที่จะเป็นศูนย์กลางทางด้านการสื่อสารโทรคมนาคมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อรองรับนโยบายตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ที่จะเอื้ออำนวยให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้การสื่อสารแห่งประเทศไทยก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานจากรัฐวิสาหกิจไปสู่

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

องค์กรเอกชนเพื่อรองรับการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงได้เตรียมการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการปรับปรุงองค์กรเพื่อรองรับนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมอันใกล้นี้³¹

4.4 รูปแบบการจัดองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

ประเทศไทยมีการจัดรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (government ministry) โดยมีองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอยู่ 4 องค์กร ได้แก่

1. กระทรวงคมนาคม
2. องค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย
3. การสื่อสารแห่งประเทศไทย
4. กรมไปรษณีย์โทรเลข

กระทรวงคมนาคมจะเป็นผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยทั่วไป โดยเฉพาะงานระดับนโยบายโทรคมนาคมของประเทศ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นรักษาการตามกฎหมาย ส่วนองค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยแม้จะเป็นองค์กรที่ให้บริการโทรคมนาคมหลักของประเทศ แต่ก็มีสถานะเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศด้วยในขณะเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรทั้งสองได้รับอำนาจและหน้าที่จากกฎหมายจัดตั้งองค์กร โดยองค์กรโทรศัพทฯ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในเรื่องของการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานเครื่องโทรศัพท อุปกรณ์ เครื่องใช้ และเครื่องบริการต่างๆ กำหนดอัตราค่าเช่าอุปกรณ์โทรศัพทค่าบริการ วิธีการชำระค่าบริการ และค่าธรรมเนียมต่างๆ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้โทรศัพท บริการที่เกี่ยวข้องต่างๆ³² สำหรับการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในเรื่องของการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการใช้บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคม กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่างๆ และจัดระเบียบวิธีการการชำระเงินค่าบริการต่างๆ กำหนดการจัดระเบียบ

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

³² อรรถมนิน เรื่องอาจ, "ผลกระทบของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่กระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมของไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชา นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 163-164.

ความปลอดภัยในการใช้บริการไปรษณีย์และ โทรคมนาคม³³ นอกจากอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวข้างต้นขององค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ แล้ว องค์กรทั้งสองยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลภาคเอกชนที่เข้าร่วมการทำงานหรือร่วมลงทุนกับองค์กรทั้งสองอีกด้วย ซึ่งภาคเอกชนที่เข้าร่วมการทำงานหรือร่วมลงทุนกับองค์กรทั้งสองจะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการที่องค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ได้วางไว้ด้วย โดยในการดำเนินการขององค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ จะมีคณะกรรมการของแต่ละองค์กรทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปตามขอบวัตถุประสงค์ของทั้งสององค์กร³⁴ สำหรับกรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ ดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียนความถี่วิทยุระหว่างประเทศ พิจารณาตรวจสอบคุณลักษณะทางวิชาการ และมาตรฐานเครื่องมือและอุปกรณ์การสื่อสาร ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 กำหนดให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจควบคุม และกำหนดการใช้ความถี่คลื่นของสถานีวิทยุคมนาคมต่างๆ³⁵

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

³⁴ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

มาตรา 31 ภายได้บังคับมาตรา 39 และมาตรา 40 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๓๙

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

มาตรา 29 ภายได้บังคับมาตรา 38 และมาตรา 39 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๔๐

³⁵ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498

มาตรา 11 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานีวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

สถานีวิทยุคมนาคมต้องใช้ความถี่คลื่นให้ถูกต้องตามข้อบังคับว่าด้วยวิทยุคมนาคมตามภาคผนวกต่อท้ายอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยโทรคมนาคม

นอกจากกระทรวงคมนาคม องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และกรมไปรษณีย์โทรเลขจะเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแล้ว ยังมีหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานที่มีได้มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ แต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่สมควรกล่าวถึง ดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานนี้มีหน้าที่สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคม พิจารณาเกี่ยวกับแผนงานและโครงการของรัฐวิสาหกิจ จัดประสานแผนงานและโครงการเพื่อวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่และความสำคัญก่อนหลัง จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ในอันที่จะจัดหาทรัพย์สินถาวรเพิ่มขึ้น โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ยืม กำไรสะสม หรือเงินอื่นใด พิจารณาขอความช่วยเหลือและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับผลงานตาม โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ³⁶ นอกจากนี้ตามพระราช-

เพื่อให้การเป็นไปตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการตั้งสถานีวิทยุคมนาคม และให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจควบคุมและกำหนดการใช้ความถี่คลื่นของสถานีวิทยุคมนาคมต่างๆ

³⁶ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521

มาตรา 12 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเสนอแนะจุดหมายและนโยบายแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(2) พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และของรัฐวิสาหกิจใดร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจนั้น กับจัดประสานแผนงานและโครงการพัฒนาเหล่านั้น เพื่อวางแผนส่วนรวมสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งตามจุดหมายแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่และตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ทรัพยากรนั้น

(3) ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับกำลังเงิน กำลังคน และทรัพยากรอื่นที่มีอยู่และที่อาจหามาได้ และวางแผนการใช้และการจัดหาทรัพยากรดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของรัฐ

(4) จัดทำข้อเสนอ โดยหารือกับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินในเรื่องที่เกี่ยวกับรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจสำหรับทรัพย์สินถาวรหลักที่เพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งจำนวนเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการนี้ ไม่ว่าจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ยืม เงินกำไรที่ได้สะสมไว้หรือเงินอื่นใดก็ตาม

(5) ศึกษาและวิเคราะห์รายจ่ายที่จ่ายจริงสำหรับการสร้างและการบำรุงรักษาทรัพย์สินถาวรหลักที่ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการแก้ไขรายจ่ายเหล่านั้นเท่าที่จำเป็น ให้เกิดประสิทธิภาพในการสร้างและการบำรุงรักษาทรัพย์สินถาวรหลักนั้น

(6) ศึกษาและวิเคราะห์รายจ่ายที่จ่ายจริงสำหรับการจัดบริการทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการแก้ไขรายจ่ายเหล่านั้นที่จำเป็น

(7) พิจารณาให้คำแนะนำและกำหนดหลักการให้กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางวิชาการ การเงิน การกู้ยืม และการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(8) ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับผลงานตามโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเร่งรัด ปรับปรุง หรือเลิกสัมโครงการพัฒนาอันหนึ่งอันใดเมื่อเห็นสมควร

(9) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อเสนอนโยบายและมาตรการ ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมระยะสั้น ในอันที่จะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(10) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและภาวะเศรษฐกิจและสังคมของต่างประเทศที่จะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอและคำแนะนำต่างๆ

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ...

บัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใดที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทจะต้องเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเข้าสังกัด³⁷ ซึ่งหากเป็นโครงการใหม่ กระทรวงเข้าสังกัดจะต้องเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา³⁸ ดังนั้นหากองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีความประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของหน่วยงานทั้งสอง หน่วยงานทั้งสองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

2. คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ควบคุมนโยบายหลัก และเป็นผู้ชี้ขาดการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ในการดำเนินกิจการขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรทั้งสองในส่วนที่เป็นเรื่องสำคัญ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้³⁹ นอกจากนี้ในการร่วมงานหรือดำเนินการกับ

³⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

มาตรา 6 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียด ตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเข้าสังกัด

³⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

มาตรา 8 ให้กระทรวงเข้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการดังนี้

(1)โครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

(2)โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา

³⁹ พระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

เอกชนของหน่วยงานทั้งสองที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบในหลักการของโครงการจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย⁴⁰ สำหรับในเรื่องที่เกี่ยวกับอัตราค่าบริการโทรคมนาคมขององค์การ

มาตรา 40 องค์การโทรศัพท์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้ คือ

- (1) เลิกชุมสายโทรศัพท์หรือโทรศัพท์ทางไกล
- (2) เพิ่ม/หรือลดทุน
- (3) กู้ยืมเงินครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่าสามล้านบาท
- (4) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- (5) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่น ๆ

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

มาตรา 39 การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้ คือ

(1) กระทำกิจการใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10(5) และ (6) ครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท

(2) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท

(3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ

มาตรา 10 ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

(5) กู้ยืม เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน ให้กู้ ให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน

(6) ร่วมการงานหรือสหพบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ

⁴⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

มาตรา 9 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือกระทรวงการคลังดำเนินการดังนี้

โทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2535 ซึ่งมีผลต่อการเรียกเก็บค่าบริการขององค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ มติดังกล่าวสรุปได้ว่า

1. ให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการระงับการปรับเพิ่มอัตราค่าบริการให้สูงกว่าอัตราที่เก็บอยู่ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2534 อันเนื่องมาจากการประกาศใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม

2. ให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวอยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นเดียวกับผู้ประกอบการรายอื่น

3. กรณีผู้ใช้บริการประเภทครัวเรือน ในขั้นนี้ให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม

(1) สำหรับโครงการใหม่

(ก) หากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ

(ข) ถ้าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตาม (ข) ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจ โดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดตามมาตรา 6 และข้อมูลอื่น ๆ ตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

(2) สำหรับโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว

(ก) ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของโครงการ

(ข) ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังตาม (ข) ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจ โดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดตามมาตรา 6 และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

4. ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งร่วมกับกระทรวงการคลังวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างต้นทุนของการให้บริการอันเนื่องมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยคำนวณอัตราค่าบริการที่เหมาะสมที่จะใช้กับลูกค้าประเภทธุรกิจ หรือสถานประกอบการต่อไป⁴¹

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้ชี้แจงแนวปฏิบัติเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ซึ่งก็รวมทั้งองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ปฏิบัติตาม ดังนั้น จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว องค์การโทรศัพท์ฯ จึงได้ดำเนินการเกี่ยวกับอัตราค่าบริการ โดยถือว่าอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มไว้แล้ว ซึ่งมีผลเป็นการปรับลดอัตราค่าบริการนั่นเอง เช่น อัตราค่าบริการโทรศัพท์ภายในท้องถิ่น หน่วยพูดละ 3 บาท ถือว่าเป็นค่าบริการ 2.80 บาท เป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม 0.20 บาท⁴²

ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ประกาศเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละเจ็ดเป็นร้อยละสิบทำให้มีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2535 ซึ่งผลของการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลทำให้อัตราค่าบริการโทรศัพท์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยนับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2541 เป็นต้นไปอัตราค่าบริการโทรศัพท์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะเป็นอัตราที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งผู้ใช้บริการจะต้องรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มเองร้อยละสิบ⁴³ เช่น อัตราค่าบริการโทรศัพท์ภายในท้องถิ่นหน่วยพูดละ 3 บาท ผู้ใช้บริการจะต้องจ่ายค่าบริการพร้อมภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเงิน 3.30 บาท

3. ศาล เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากบริการโทรคมนาคมระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการ หรือระหว่างผู้ให้บริการด้วยกันเอง รวมทั้งข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาร่วมการงานฯ ระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ กับภาคเอกชนที่เป็นผู้ร่วมการงานหรือร่วมลงทุน ในปัจจุบันระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว ดังนั้นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคมทั้งหมดจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม แม้ว่าคดีที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคมบางประเภทจะมีลักษณะเป็นคดีปกครองก็ตาม เช่นข้อพิพาทตามสัญญาร่วมการงาน

⁴¹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2535

⁴² มติคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ในการประชุมครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2535 วาระที่ 5.7

⁴³ หนังสือสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ว (ต) 15144 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2540 เรื่องผลการพิจารณาเรื่องภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ

ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนที่เข้าร่วมการงานหรือร่วมลงทุน ซึ่งสัญญาประเภทนี้มีลักษณะเป็นสัญญาที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง⁴⁴ ดังนั้นในประเทศที่มีระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ เช่นประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศเยอรมัน คดีดังกล่าวจึงเป็นคดีปกครองอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง นอกจากศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดจากบริการโทรคมนาคมแล้ว ในปัจจุบันสถาบันอนุญาโตตุลาการยังมีบทบาทในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากบริการโทรคมนาคมอีกด้วย ในปัจจุบันมีข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมที่สำนักงานอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว 2 เรื่อง ได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท คอมลิงค์ จำกัด⁴⁵ และข้อพิพาทระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท ฮัทชิสัน เทเลคอมมิวนิเคชันส์ (ประเทศไทย) จำกัด⁴⁶ และมีข้อพิพาทที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอนุญาโตตุลาการกระทรวงยุติธรรม ได้แก่ข้อพิพาทระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)⁴⁷ ซึ่งจากการศึกษาสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการ หรือสัญญาร่วมการงานหรือร่วมลงทุนระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ กับภาคเอกชนพบว่า สัญญาส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้วิธีระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ⁴⁸

⁴⁴ พนม เอี่ยมประยูร, “ผลของสัญญาทางปกครอง,” ใน 60 ปี คร.ปริทัศน์ เกษมทรัพย์ รวบรวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ, สมยศ เชื้อไทย, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: พี.เค. พรินติ้งเฮาส์, 2531), หน้า 158.

⁴⁵ ข้อพิพาทสำนักงานอนุญาโตตุลาการหมายเลขแดงที่ 6/2539

⁴⁶ ข้อพิพาทสำนักงานอนุญาโตตุลาการหมายเลขแดงที่ 13/2538

⁴⁷ ข้อพิพาทสำนักงานอนุญาโตตุลาการหมายเลขดำที่ 15/2539

⁴⁸ สัญญาอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด ข้อ 15.6 ในกรณีที่มีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญานี้ ซึ่งคู่สัญญาไม่สามารถตกลงกันได้ กสท. และบริษัทตกลงให้นำข้อพิพาทนั้นเสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งประกอบด้วยอนุญาโตตุลาการฝ่าย กสท. และฝ่ายบริษัทฝ่ายละสองคน ภายใน 15 วัน เพื่อพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทโดยให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าไม่อาจหาเสียงข้างมากได้ ให้อนุญาโตตุลาการตกลงร่วมกันตั้งบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนภายใน 7 วัน เพื่อเป็นผู้ชี้ขาด ในกรณีที่อนุญาโตตุลาการไม่สามารถตั้งผู้ชี้ขาดได้ คู่สัญญาดตกลงให้ กสท.เป็นผู้ตั้งผู้ชี้ขาด แล้วแจ้งให้บริษัททราบโดยมิชักช้า

4. คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการประสานงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งในกรณีของการให้บริการโทรคมนาคมได้แก่ ผู้แทนองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน ผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน ซึ่งได้แก่ผู้แทนกระทรวงคมนาคม และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน⁴⁹ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่

ผู้ชี้ขาดตามวรรคหนึ่งต้องไม่เป็นกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของ กสท. หรือของบริษัท

คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทใดๆ ของคณะอนุญาโตตุลาการหรือของผู้ชี้ขาดตามความในวรรคหนึ่งให้ถือเป็นที่สุด

สัญญาอนุญาตให้ดำเนินการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular Mobile Telephone) ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)

ข้อ 38 หากมีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งใดๆ อันเกี่ยวเนื่องกับสัญญานี้เกิดขึ้นระหว่าง กสท. กับบริษัท ทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะอนุญาโตตุลาการซึ่งแต่งตั้งฝ่ายละ 2 คน และทั้งสองฝ่ายตกลงแต่งตั้งบุคคลภายนอกอีก 1 คน โดยความเห็นชอบร่วมกันทั้งสองฝ่ายเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้งดังกล่าว การตัดสินใจของคณะอนุญาโตตุลาการถือเป็นที่สุด

⁴⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

มาตรา 22 เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคนและผู้แทน

ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา รายงานผลการดำเนินงานความคืบหน้า ปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพื่อทราบ⁵⁰ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการดังกล่าวก็มีได้ตั้งขึ้นทุกๆ โครงการที่มีการร่วมงานหรือร่วมดำเนินการกับภาคเอกชน เพราะโครงการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีวงเงินลงทุนหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป⁵¹

4.5 ปัญหาการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

จากการที่ประเทศไทยขาดนโยบายด้านกิจการโทรคมนาคมที่ชัดเจนและมีเอกภาพ⁵² ประกอบกับระบบกฎหมายโทรคมนาคมของไทยกำหนดให้กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ ผ่านทางองค์กรให้บริการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐดังกล่าวได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ให้บริการ ในขณะที่เดียวกันก็มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม รวมตลอดถึง

อื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคนและรวมกันไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ...

⁵⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

มาตรา 23 ให้คณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา
- (2) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางการ

แก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ ...

⁵¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐและการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

⁵² กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 2.

การกำกับดูแลภาคเอกชนที่เป็นผู้ให้บริการร่วมกับองค์กรของรัฐอีกด้วย รูปแบบในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยจึงยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร และยังไม่มีความเป็นเอกภาพองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกระจายอยู่ตามหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ตลอดจนปัญหาการแทรกแซงของรัฐต่อกิจการโทรคมนาคมล้วนแต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องต่อการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของไทย ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยจะแยกศึกษาเป็น 2 หัวข้อที่สำคัญ ได้แก่

1. ปัญหาการแทรกแซงของรัฐต่อกิจการโทรคมนาคม
2. ปัญหาการไม่แยกองค์กรกำกับดูแลออกจากองค์กรให้บริการ

4.5.1 ปัญหาการแทรกแซงของรัฐต่อกิจการโทรคมนาคม

กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ใช้เทคโนโลยีสูง ในการดำเนินการต้องใช้วงเงินลงทุนมูลค่ามหาศาล ในการประมูลโครงการต่างๆ จึงมักจะมีข่าวความไม่ชอบมาพากลระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้องอยู่เสมอ เช่นการประมูลโครงการขยายบริการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น จากการศึกษาที่กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และรายได้อย่างมหาศาลจึงเป็นช่องทางให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการประมูลโครงการโทรคมนาคมใหญ่ๆ ทั้งนี้โดยที่ระบบการให้บริการโทรคมนาคมของไทยในรูปของรัฐวิสาหกิจจึงเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรผู้ให้บริการได้ในรูปของการเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ความรู้สึกละแวกของบุคคลหลายฝ่ายที่มีต่อคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจค่อนข้างไปในด้านลบ คือกลายเป็นตำแหน่งตอบแทนทางการเมืองไป นอกจากนี้ในบางกรณียังปรากฏว่าตำแหน่งผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งมาจากพรรคการเมืองเดียวกันอีกด้วย⁵³

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดพื้นฐานในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่มีความเป็นอิสระ (autonomy) ต่อกรณีการดำเนินงานขององค์กรที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมของไทยซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจพบว่ายังไม่มีความเป็นอิสระเพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงคณะกรรมการขององค์กรโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ

⁵³ เกศินี หงสนันท์, "รัฐวิสาหกิจของไทยกับเศรษฐกิจและการเมืองในปัจจุบัน," ในเอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจกับการเมืองไทย หน้าที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537), หน้า 467-468.

ซึ่งเป็นผู้ที่มิชอบพบปะในการวางแผนนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปแล้วพบว่ายังไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารของทั้งสององค์กรก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งหลายครั้ง ทั้งๆ ที่คณะกรรมการขององค์กรทั้งสองมีวาระการดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กร⁵⁴ จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าเฉพาะปีงบประมาณ 2538 การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการถึง 3 ชุด⁵⁵ และภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการปลดคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ชุดเดิมออก⁵⁶ และแต่งตั้งพลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี เป็นประธานคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ คนใหม่ หลังจากนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ อีก 2 ครั้ง จนกระทั่งถึงปัจจุบันองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ มีคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2540 โดยมี นายสุเมธ ตันติเวชกุล ผู้อำนวยการโครงการหลวง เป็นประธานกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ และมี นายศรีสุข จันทรางศุ อธิบดีกรมการbinพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการการสื่อสารฯ

จากการศึกษาการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยพบว่าในบางครั้งองค์การโทรศัพท์ฯ ยังขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของ

⁵⁴ พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

มาตรา 28 ให้ประธานกรรมการและกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ในกรณีที่มีการแต่งตั้งซ่อม หรือเพิ่มเติมประธานกรรมการ หรือกรรมการ ประธานกรรมการ หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งซ่อมหรือเพิ่มเติมขึ้นนั้น ให้ดำรงตำแหน่งเพียงเท่าที่กำหนดเวลาของกรรมการชุดนั้น

ฯลฯ

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

มาตรา 26 ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ในกรณีที่มีการแต่งตั้งซ่อมหรือเพิ่มเติม กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งซ่อมหรือเพิ่มเติมขึ้นนั้น ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กำหนดเวลาของกรรมการชุดนั้น

ฯลฯ

⁵⁵ รายงานประจำปี การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2538, หน้า 11.

⁵⁶ บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, วิมลรัตน์ สุขเจริญ และ สมศรี ฉัตรสกุลวิไล, องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534-เมษายน 2535 และ มิถุนายน-กันยายน 2535) (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 1-2.

การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่ส่งผลให้ผู้บริหารขององค์การโทรศัพท์ฯ อยู่ในสภาวะจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามความประสงค์ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารขององค์การโทรศัพท์ฯ ก็ยอมรับว่าองค์การโทรศัพท์ฯ มีผู้บังคับบัญชาอยู่หลายคน⁵⁷ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรี ดังนั้นในการดำเนินงานขององค์การโทรศัพท์ฯ ในบางครั้งจึงไม่เป็นไปตามความประสงค์อย่างแท้จริงขององค์การโทรศัพท์ฯ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2535 ให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบการสาธารณูปโภค สาธารณูปการรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มแทนผู้ใช้บริการ ส่งผลให้องค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ต้องลดค่าบริการลงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าองค์การโทรศัพท์ฯ อยู่ในสถานะที่จะต้องปฏิบัติตามทั้งๆ ที่ไม่มีความประสงค์เช่นนั้น ดังจะเห็นได้ว่าองค์การโทรศัพท์ฯ ได้พยายามขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนมติดังกล่าวมาโดยตลอด⁵⁸ จากกรณีดังกล่าวหากจะมองอีกด้านหนึ่งว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการกำกับดูแลองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ก็เป็นไปได้ เพราะเท่ากับคณะรัฐมนตรีได้เข้ามาควบคุมดูแลในเรื่องของอัตราค่าบริการโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519⁵⁹ ที่มีวัตถุประสงค์ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมดูแลเรื่องอัตราค่าบริการ

⁵⁷ สิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ, การอภิปรายเรื่อง “ควรเปลี่ยนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนหรือไม่ ถ้าเปลี่ยนจะเปลี่ยนอย่างไร,” ในรายงานการสัมมนาทางวิชาการการปฏิรูปโทรคมนาคมไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมไปรษณีย์-โทรเลข, 2538), หน้า 59.

⁵⁸ หนังสือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ คค 23/358 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2536 เรื่องปัญหาการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้รัฐวิสาหกิจรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มแทนผู้ใช้บริการ, หนังสือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ คค 23/210 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2537 เรื่องรายงานผลการศึกษาและพิจารณาแนวทางแก้ปัญหาภาษีมูลค่าเพิ่ม และหนังสือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ คค 23/196 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2540 เรื่องขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม

⁵⁹ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
มาตรา 40 องค์การโทรศัพท์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้ คือ

๑.๓๑

(5) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ และค่าบริการอื่นๆ

โทรคมนาคมต่างๆ⁶⁰ แต่ผู้วิจัยก็เห็นว่าเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรโทรศัพท์ฯ เพราะกรณีดังกล่าวรัฐบาลน่าจะให้ผู้ให้บริการเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มเองเพื่อให้เป็นไปตามระบบของภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งการแทรกแซงกิจการขององค์กรโทรศัพท์ฯ นี้ ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อองค์กรโทรศัพท์ฯ ตามมา คือทำให้เกิดข้อขัดแย้งในการแบ่งส่วนแบ่งรายได้ระหว่างผู้ร่วมการงาน และร่วมลงทุนกับองค์กรโทรศัพท์ฯ จนถึงขั้นนำข้อพิพาทเสนอให้คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยแล้ว 2 เรื่อง⁶¹

4.5.2 ปัญหาการไม่แยกองค์กรกำกับดูแลออกจากองค์กรให้บริการ

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่เป็นจุดอ่อนในการดำเนินกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยคือการที่ไม่แยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแลออกจากองค์กรให้บริการ⁶² ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากระบบกฎหมายโทรคมนาคมของไทยที่ให้กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ โดยมืองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำหนดให้องค์กรทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมด้วย เช่น การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ การกำหนดมาตรฐานอุปกรณ์ การกำหนดอัตราค่าบริการ ฯลฯ นอกจากนี้ทั้งองค์กรโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ยังต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ร่วมการงานหรือร่วมลงทุนกับองค์กรทั้งสองอีกด้วย ซึ่ง

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

มาตรา 39 การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้ คือ

ฯลฯ

(3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่างๆ และค่าบริการอื่นๆ

⁶⁰ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/478 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2530 เรื่องปัญหาเรื่องค่าเช่าและค่าบริการตามพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

⁶¹ ข้อพิพาทสำนักงานอนุญาโตตุลาการหมายเลขแดงที่ 13/2538 และข้อพิพาทสำนักงานอนุญาโตตุลาการหมายเลขดำที่ 15/2539

⁶² กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ องค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 2.

ปัญหาที่ตามมาคือ ทั้งองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ เป็นรัฐวิสาหกิจ จึงขาดความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ รวมตลอดถึงบทบาทในการกำกับดูแลและการให้บริการที่ขัดแย้งกันในบางกรณี

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารขององค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าโครงสร้างดังกล่าวเต็มไปด้วยชั้นตอน และกฎระเบียบที่มากมาย ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน การดำเนินงานของทั้งสององค์กรอยู่ภายใต้ระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน⁶³ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น นอกจากนี้การที่เป็นองค์กรของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจทำให้ทั้งองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ถูกแทรกแซงได้ง่าย⁶⁴ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อบทบาทในการกำกับดูแลภาคเอกชนที่เป็นผู้ร่วมการทำงานหรือร่วมลงทุนกับองค์กรทั้งสอง เมื่อองค์กรทั้งสองอาจถูกแทรกแซงได้โดยง่ายจึงอาจส่งผลให้บทบาทในการกำกับดูแลภาคเอกชนต้องล้มเหลวผลประโยชน์ส่วนใหญ่อาจตกอยู่แก่ภาคเอกชน แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้นจึงควรที่จะแยกบทบาทการกำกับดูแลของทั้งองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ออกมาโดยให้ทั้งสององค์กรทำหน้าที่ให้บริการโทรคมนาคมเพียงอย่างเดียว และจัดตั้งองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองหรืออิทธิพลของผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่เป็นภาคเอกชนเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากบทบาทที่ขัดแย้งกันระหว่างการกำกับดูแลและการให้บริการมาทำการศึกษาวិเคราะห์ ดังนี้

สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่องค์การ โทรศัพท์ฯ ต้องการที่จะเปิดให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในย่านความถี่ใหม่ จึงได้ทำหนังสือหรือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด⁶⁵ เพื่อหารือใน

⁶³ สิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ, การอภิปรายเรื่อง “ควรเปลี่ยนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนหรือไม่ ถ้าจะเปลี่ยนควรเปลี่ยนอย่างไร,” ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการ การปฏิรูปโทรคมนาคมไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมไปรษณีย์โทรเลข, 2536), หน้า 59.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

⁶⁵ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, “หนังสือที่ คค 23 ก /096,” 19 พฤษภาคม 2537 เรื่องการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหม่

ประเด็นว่า องค์การโทรศัพท์ฯ จะสามารถให้ออกขณรายอื่นให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในย่านความถี่อื่นต่างจากย่านความถี่ที่ได้ให้บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้วได้หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากสัญญาที่องค์การโทรศัพท์ฯ ได้ทำกับบริษัทฯ ข้อ 18 กำหนดว่า “ทศท.ตกลงอนุญาตการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้กับบริษัทแต่เพียงผู้เดียวตลอดอายุสัญญานี้”

จากข้อหาหรือขององค์การโทรศัพท์ฯ ดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือตอบข้อหาหรือ⁶⁶ ว่า

“1. การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามความในข้อ 18 ของสัญญาอนุญาตให้ดำเนินกิจการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ไม่ได้หมายถึงเฉพาะระบบ NMT 900 และ GSM แต่หมายถึงการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกระบบ

2. จากสัญญาอนุญาตให้ดำเนินกิจการบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ดังกล่าว องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะอนุญาตให้บริษัทเอกขณรายอื่นให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในย่านความถี่อื่นๆ และระบบอื่นๆ ที่แตกต่างกับที่ให้บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด ให้บริการไม่ได้”

ต่อมากระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอทราบความเห็นในข้อกฎหมายว่า องค์การโทรศัพท์ฯ จะสามารถมอบให้ออกขณรายอื่นดำเนินการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบอื่นหรือในย่านความถี่อื่นได้หรือไม่เพียงใด⁶⁷ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือตอบกระทรวงคมนาคมในส่วนที่เกี่ยวกับข้อหาหรือส่วนขององค์การโทรศัพท์ฯ ว่า

“ประเด็นที่สอง การที่สัญญาระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด มีข้อกำหนดให้สิทธิในการดำเนินการของบริษัทแต่ผู้เดียวตามสัญญาข้อ 18 จะมีความหมายเพียงใด เห็นว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ จึงต้องดำเนินกิจการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนและพัฒนาระบบโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ จึงไม่อาจทำสัญญาในลักษณะจำกัดอำนาจหน้าที่ตาม

⁶⁶ สำนักงานอัยการสูงสุด, “หนังสือที่ อส 0017/2115,” 21 กุมภาพันธ์ 2538 เรื่องหาหรือการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหม่

⁶⁷ กระทรวงคมนาคม, “หนังสือค่วนมากที่ คค 0206/1904,” 16 กุมภาพันธ์ 2539 เรื่องขอหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหม่ขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย

กฎหมายได้ และโดยที่คลื่นความถี่ที่นำมาให้บริการนั้นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยต้องขอ อนุญาตใช้คลื่นความถี่ตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 สิทธิที่จะทำสัญญามอบให้ผู้อื่น ดำเนินการจึงจำกัดเพียงเท่าสิทธิที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีอยู่และมอบให้บริษัท ดำเนินการ ฉะนั้น เมื่อตามข้อ 1 ของสัญญาได้กำหนดแบบวิทยุมือถือที่ให้บริการนำมาให้บริการ เฉพาะแบบ NMT 900 และ GSM ภายได้คลื่นความถี่ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจัดสรร ให้ตามข้อ 29.9 ความคุ้มครองการให้บริการของบริษัทตามข้อ 18 ของสัญญาซึ่งกำหนดว่า “ทศท. คดลงอนุญาตการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้กับบริษัทแต่เพียงผู้เดียว” จึงมีความหมายจำกัด เพียงเท่าที่บริษัทจะสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของสัญญาดังกล่าว มิใช่จะแปลว่าไม่ว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่มาเพียงใด และเป็นคลื่นความถี่ ที่บริษัทก็ไม่มีสิทธิที่จะให้บริการได้ แต่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยก็ต้องถูกผูกมัดตาม สัญญาข้อนี้จนไม่อาจมอบให้ผู้อื่นไปดำเนินการต่อไปได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคตด้วย ซึ่งหาก เข้าใจเช่นนั้นจะเห็นได้ว่าสัญญานี้จะเป็นการขัดขวางต่อการพัฒนาในด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร โทรคมนาคม ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ให้มีหน้าที่ ตามกฎหมายที่จะต้องพัฒนาการสื่อสารโทรคมนาคมเพื่อให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและเป็น ประโยชน์ต่อประชาชน องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงสามารถให้เอกชนรายอื่นเป็นผู้ให้ บริการวิทยุมือถือในแบบอื่นหรือในคลื่นอื่นที่มีไว้ให้บริษัทดำเนินการได้”⁶⁸

จากผลการตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและของสำนักงาน อัยการสูงสุดที่มีความเห็นแตกต่างกัน องค์การโทรศัพท์ฯ ในฐานะที่เป็นเจ้าของโครงการย่อมมี คุลยพินิจที่จะถือตามความเห็นใดก็ได้ที่จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การโทรศัพท์ฯ และเป็นประโยชน์ ต่อส่วนรวมมากที่สุด ในที่สุดองค์การโทรศัพท์ฯ ได้ถือตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยยอมรับว่าสัญญาที่ทำไว้กับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ข้อ 18 เป็น การให้สิทธิผูกขาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกระบบและทุกย่านความถี่แก่บริษัทฯ จึงได้ยอมรับให้มีการ เจริญเพื่อยกเลิกสิทธิผูกขาดดังกล่าว โดยการแลกเปลี่ยนกับข้อเสนอที่เป็นประโยชน์อย่างมากแก่ บริษัทฯ เช่น การขยายอายุสัญญา การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยง ฯลฯ เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ปัญหาที่องค์การโทรศัพท์ฯ ประสบอยู่ คือการขัดแย้งกัน ของบทบาทในการกำกับดูแลกับการให้บริการ ทั้งนี้เนื่องจากการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็น

⁶⁸ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/704 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหม่ขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย

สิทธิที่องค์การโทรศัพท์ฯ มีอยู่ตามกฎหมาย⁶⁹ ในขณะที่เดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ กับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ตามสัญญา ก็เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลภาคเอกชนที่เป็นผู้ร่วมการทำงานหรือร่วมลงทุน ในกรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า องค์การโทรศัพท์ฯ น่าจะถือตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะเป็นการตีความที่มีเหตุผลสนับสนุนมากกว่าความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด อีกทั้งยังเป็นการตีความที่เป็นประโยชน์แก่รัฐและประชาชน เกี่ยวกับเรื่องนี้สื่อมวลชนได้วิเคราะห์ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาที่มีการอนุมัติให้บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) แก้ไขสัญญาได้ เป็นช่วงเวลาที่องค์การโทรศัพท์กำลังจะพิจารณาลงนามตกลงกับบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) เพื่อให้มีการปรับปรุงเทคโนโลยีโครงข่ายโทรศัพท์ของทั้งสองบริษัทเพื่อทำให้โทรศัพท์พื้นฐานที่เป็นหมายเลขของทั้งสองบริษัทสามารถนำออกไปใช้นอกสถานที่ได้ (Personal Handyphone System) หรือ PHS ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับโทรศัพท์เคลื่อนที่แต่ใช้หมายเลขเดียวกับโทรศัพท์บ้าน การที่องค์การโทรศัพท์ฯ อนุมัติให้แก้ไขสัญญาที่ทำไว้กับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ก็เพื่อเป็นการเปิดทางให้มีการลงนามในข้อตกลงให้บริการ PHS ระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ กับบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) นั้นเอง⁷⁰ เพราะหากองค์การโทรศัพท์ฯ ไม่แก้ไขสัญญาที่ทำไว้กับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิสฯ เสียก่อน แล้วมีการทำข้อตกลงกับบริษัท เทเลคอมเอเชียฯ และบริษัท ไทยเทเลโฟนฯ เพื่อให้บริการ PHS องค์การโทรศัพท์ฯ ก็อาจถูกบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิสฯ ฟ้องร้องว่าละเมิดสัญญาที่คุ้มครองสิทธิบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิสฯ ได้ นอกจากนี้การแก้ไขสัญญากับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิสฯ ก็ทำให้ องค์การโทรศัพท์ฯ สามารถดำเนินการเปิดให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหม่ได้อย่างสะดวก

⁶⁹ พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

มาตรา 6 ให้จัดตั้งองค์การขึ้นองค์การหนึ่ง เรียกว่า “องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการ และนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการโทรศัพท์ และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกับ หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์

๑๓๑

⁷⁰ หนังสือพิมพ์คู่แข่งรายวัน ฉบับประจำวันวันที่ 13 สิงหาคม 2539

นอกจากบทบาทที่ขัดกันในการทำหน้าที่กำกับดูแลและการให้บริการขององค์การโทรศัพท์ฯ ที่เกิดขึ้นในบางครั้ง ซึ่งเป็นผลมาจากการไม่แยกองค์การกำกับดูแลออกจากองค์การให้บริการ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารสัญญาที่องค์การโทรศัพท์ฯ ร่วมการงานหรือร่วมลงทุนกับเอกชนก็ยังมีลักษณะที่ขัดแย้งกันโดยหลักการ กล่าวคือสัญญาส่วนใหญ่ขององค์การโทรศัพท์ฯ กำหนดให้ผู้บริหารขององค์การโทรศัพท์ฯ เข้าไปเป็นกรรมการบริหารในบริษัทที่เป็นผู้ร่วมการงานหรือร่วมลงทุน เช่นสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการโทรศัพท์ติดตามตัวทั่วประเทศ (PAGING SERVICE) ระหว่างองค์การโทรศัพท์ฯ กับบริษัท ฮัทชีสัน เทเลคอมมิวนิเคชันส์ (ประเทศไทย) จำกัด ข้อ 24 กำหนดว่า

“บริษัทยินยอมให้ตัวแทนของทศท. เข้าเป็นกรรมการบริหารของบริษัทในส่วนที่เกี่ยวกับงานการดำเนินงานบริการ PAGING ด้วยอย่างน้อย 1 คน โดยบริษัทเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับคำตอบแทนในส่วนที่เกี่ยวข้อง”

ปัจจุบันมีผู้บริหารขององค์การโทรศัพท์ฯ เข้าไปเป็นกรรมการบริหารในบริษัทเอกชนที่ร่วมการงานหรือร่วมลงทุนกับองค์การโทรศัพท์ฯ จำนวน 11 คน ใน 11 บริษัท จากสภาพดังกล่าวอาจทำให้องค์การโทรศัพท์ฯ ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลภาคเอกชนได้ไม่เต็มที่นัก เพราะโดยหลักการแล้วเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลไม่ควรที่จะมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทที่ตนเองเป็นผู้กำกับดูแล⁷¹

4.6 นโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยพบว่าในระยะแรกที่เริ่มมีกิจการโทรคมนาคม ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อกิจการโทรคมนาคมในด้านความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 จึงได้บัญญัติให้กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐ โดยมีกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้ดำเนินการให้บริการ ซึ่งต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในปี พ.ศ.2497 และจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ.2520 อำนางสิทธิขาดในการดำเนินกิจการโทรคมนาคมของกรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้โอนไปเป็นขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย

⁷¹ บรูพา อัดถากร, การอภิปรายเรื่อง “กฎหมายโทรคมนาคมกับการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคม,” ในรายงานการสัมมนาทางวิชาการ การปฏิรูปโทรคมนาคมไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมไปรษณีย์โทรเลข, 2536), หน้า 35.

นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งองค์กรให้บริการโทรคมนาคมทั้งสองขึ้น การดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยองค์กรทั้งสองเอง การดำเนินการเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในช่วง 7-8 ปีที่ผ่านมา โดยเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้บริการมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 ทั้งองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ได้เริ่มมีการร่วมการงานหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชน เช่นองค์การโทรศัพท์ฯ ได้ทำสัญญาอนุญาตให้บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ดำเนินการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ NMT 900 และ GSM เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2533 หรือการสื่อสารฯ ได้ทำสัญญาอนุญาตให้บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ AMP 800 และ PCN 1800 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2533 เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปจากแนวความคิดเดิมที่มองว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไปสู่แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากิจการโทรคมนาคมมีความจำเป็นต่อประเทศในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ ในระบบเศรษฐกิจที่เจริญก้าวหน้าจำเป็นต้องพึ่งพาระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัย เพื่อความได้เปรียบในการแข่งขัน ดังนั้นองค์กรผู้ให้บริการโทรคมนาคมจึงมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ การที่ประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการโทรคมนาคมในรูปของรัฐวิสาหกิจในยุคที่เทคโนโลยีทางการสื่อสารโทรคมนาคมมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วมาก มีบริการสื่อสารโทรคมนาคมรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มขึ้นมากมาย อาจทำให้เกิดความไม่เหมาะสมที่จะคงให้องค์กรผู้ให้บริการโทรคมนาคมอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดบางประการของการบริหารงานในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ เช่นการขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน อันเนื่องมาจากต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และข้อจำกัดในการระดมเงินทุน เป็นต้น การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมร่วมกับองค์กรของรัฐจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเดิมที่เน้นความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมในด้านความมั่นคงมาสู่แนวความคิดที่เน้นเรื่องเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

นโยบายการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมการงานกับหน่วยงานของรัฐ ดังกล่าวข้างต้น ได้ถูกกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 เป็นต้นมาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544) ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมได้มีการดำเนินการตามนโยบายของ

แผนพัฒนาฯ ดังกล่าว โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีการร่วมการทำงานและร่วมลงทุนกับภาคเอกชนถึง 12 บริษัท นอกจากนี้จากการศึกษานโยบายของรัฐบาลในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาพบว่าตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมาจนถึงรัฐบาลปัจจุบันได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการร่วมลงทุนกับภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะในการแถลงนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมมีสาระสำคัญคือ สนับสนุนการวางโครงสร้างพื้นฐานทางด้าน การขนส่งและการสื่อสารให้สามารถรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต โดยส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและให้บริการด้านการขนส่งและกิจการสื่อสาร สนับสนุนการพัฒนาข่ายการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและทันสมัย โดยนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้สามารถรองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาค⁷²

จากนโยบายดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการพัฒนา กิจการโทรคมนาคมขึ้น โดยจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อกำหนดเป้าหมาย ของการพัฒนากิจการโทรคมนาคม และแก้ไขจุดอ่อนของการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมในปัจจุบัน โดยกำหนดนโยบายหลักไว้ 3 ประการ คือ

1. นโยบายการแยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแลและองค์กรระดับบริการ
2. นโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม
3. นโยบายการปรับปรุงองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน⁷³

แผนแม่บทฯ ฉบับดังกล่าวได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกิดขึ้น รัฐบาลภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ ดำเนินการทบทวนแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงสาระ สำคัญเกี่ยวกับนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม และนโยบายการปรับปรุงองค์กรโทรศัพท์

⁷² คำแถลงนโยบายของรัฐบาล ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย วันที่ 21 ตุลาคม 2535, หน้า 21-23. (อัคราเนนา)

⁷³ กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 3.

แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยและการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน⁷⁴ อย่างไรก็ตามแนวทางการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมตามร่างแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคม ฉบับนี้ก็ไม่ได้นำไปปฏิบัติเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกิดขึ้นก่อน ทำให้ร่างแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมฉบับนี้ไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ต่อมารัฐบาลชุดใหม่ ภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการพิจารณาทบทวนแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมอีกครั้งหนึ่ง โดยมีนายติเรก เจริญผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบในการทบทวนแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมฉบับนี้ ซึ่งได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยและนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2540⁷⁵ โดยแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมฉบับล่าสุดนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการ เปิดเสรีธุรกิจ โทรคมนาคมและนโยบายการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยและการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน⁷⁶ แผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540

เปรียบเทียบสาระสำคัญของนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจ โทรคมนาคมตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมของรัฐบาล 3 สมัย

1. สาระสำคัญของนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจ โทรคมนาคม และนโยบายการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคม สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2538

แผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมฉบับนี้แบ่งบริการ โทรคมนาคมออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. บริการ โทรคมนาคมทางไกลในประเทศ
2. บริการ โทรคมนาคมระหว่างประเทศ
3. บริการ โทรคมนาคมท้องถิ่น

⁷⁴ กระทรวงคมนาคม, ร่างแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงคมนาคม, 2539), หน้า 5-6.

⁷⁵ กระทรวงคมนาคม, "หนังสือด่วนที่สุดที่ กค. 0208.1/7443," 25 กรกฎาคม 2540 เรื่องแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคม

⁷⁶ กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงคมนาคม, 2540), หน้า 10,13-14.

แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้กำหนดให้แปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยออกเป็น 2 ส่วน โดยมีองค์การโทรศัพท์ฯ 1 (ทศท.1) ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด มีกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมดเป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมทางไกลในประเทศและบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศที่เคยดำเนินการอยู่ในบางประเทศ ซึ่งได้แก่โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศลาว และมาเลเซีย และองค์การโทรศัพท์ฯ 2 (ทศท.2) ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่มีรัฐวิสาหกิจ โดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 49 เป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมท้องถิ่น (local service provider) สำหรับในส่วนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยก็ได้มีการแยกออกเป็น 2 ส่วน เช่นเดียวกัน โดยมีการสื่อสารฯ 1 (กสท.1) ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด มีกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมดเป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และมีการสื่อสารฯ 2 (กสท.2) ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่มีรัฐวิสาหกิจ มีกระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 49 เป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการโทรคมนาคมท้องถิ่น (local service provider) นอกจากนี้ยังให้แยกกิจการของการสื่อสารฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และบริการการเงิน ออกจากกิจการโทรคมนาคม และให้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป สำหรับในส่วนของภาคเอกชน ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้กำหนดให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการเข้าร่วมลงทุนใน ทศท.2 หรือ กสท.2 หรือเป็นผู้ร่วมลงทุนในกลุ่มบริษัทเอกชน 2 รายใหม่ที่เข้ามาดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมตามแผนแม่บทฯ ฉบับนี้⁷⁷

2. สาระสำคัญของนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม และนโยบายการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตามร่างแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม สมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2539

ร่างแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้แบ่งบริการโทรคมนาคมออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. บริการโทรคมนาคมทางไกล ซึ่งใช้โครงข่ายทางไกลภายในประเทศเชื่อมโยงโครงข่ายท้องถิ่นทั่วประเทศและโครงข่ายทางไกลระหว่างประเทศ

2. บริการโทรคมนาคมท้องถิ่น ซึ่งใช้โครงข่ายท้องถิ่นทั้งในระบบใช้สายบริการ เช่น copper wire, coaxial cable, fibre optic และระบบไร้สาย เช่น wireless local loop เป็นต้น

⁷⁷ กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 5-7.

3. บริการเสริม เช่น บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ บริการ internet เป็นต้น⁷⁸

ร่างแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้ยังคงกำหนดให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนตามลำดับต่อไปโดยไม่มีการแยกองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ออกเป็น 2 ส่วน เหมือนกับแผนแม่บทฯ ฉบับแรก ทั้งนี้ขั้นตอนในการแปรรูปตลอดจนโครงสร้างการถือหุ้นจะอยู่ภายใต้คำแนะนำของกระทรวงการคลัง ส่วนกิจการไปรษณีย์ให้มีการแยกออกจากการสื่อสารแห่งประเทศไทยโดยจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจไปรษณีย์ เมื่อได้มีการประกาศเปิดการแข่งขันเสรีแล้วให้องค์การโทรศัพท์ฯ ได้รับสิทธิคุ้มครองในการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศ รวมทั้งบริการอื่นๆ ที่ส่งผ่านโครงข่ายโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศที่อาจเรียกติดต่อกันระหว่างโซน และการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิคุ้มครองในการให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ตามที่มีอยู่เดิมแต่ผู้เดียวต่อไปอีก 3 ปีนับตั้งแต่เปิดการแข่งขันเสรี และภายในสิทธิคุ้มครอง 3 ปีนี้ หากองค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ไม่สามารถให้บริการตอบสนองโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศรวมทั้งบริการอื่นที่ส่งผ่านโครงข่ายโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศที่เรียกติดต่อกันระหว่างโซน และบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศได้ คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอาจจะอนุญาตให้เอกชนรายอื่นเข้ามาทำการแข่งขันได้ และเมื่อครบกำหนดการคุ้มครอง 3 ปีแล้ว เอกชนรายอื่นๆ สามารถเข้ามาแข่งขันให้บริการทุกบริการและทุกพื้นที่โดยมีคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติเป็นผู้กำกับดูแลการแข่งขันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม⁷⁹

3. สาระสำคัญของนโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม และนโยบายการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม สมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2540

แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้แบ่งบริการโทรคมนาคมออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (basic service)
2. บริการโทรคมนาคมมูลค่าเสริม (value-added service)
3. บริการโทรคมนาคมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology)

⁷⁸ กระทรวงคมนาคม, ร่างแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม(กรุงเทพมหานคร: กระทรวงคมนาคม, 2539), หน้า 5.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 12.

4. บริการพหุสื่อ (multimedia)

นอกจากนี้แผนแม่บทฯ ยังแบ่งผู้ให้บริการโทรคมนาคมออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ผู้ให้บริการโทรคมนาคม (service provider)
2. ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคม (network provider)
3. ผู้ให้บริการโทรคมนาคมและให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคม (service and network provider)

ผู้ให้บริการโทรคมนาคมทั้งสามประเภทตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่จะจัดตั้งขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม สำหรับจำนวนผู้ให้บริการในแต่ละประเภทให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติจะเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาด ปริมาณการลงทุนรวมเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ความจำกัดของคลื่นวิทยุหรือปัจจัยอื่นใดที่อาจจะมีจำกัดหรืออาจกระทบกับเศรษฐกิจและสังคมในทางลบ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นองค์กรเอกชนอีกด้วย⁸⁰ ซึ่งแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งสองนี้มีความแตกต่างจากแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมทั้งสองฉบับข้างต้น กล่าวคือในการแปรรูปทั้งสององค์กรจะเริ่มต้นที่ให้กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังร่วมกันลงทุนจัดตั้งและบริหารงานบริษัทรวมทุน (holding company) ซึ่งรัฐถือหุ้นทั้งหมด โดยมีบริษัท โทรศัพท์แห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งแปรสภาพมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และบริษัท การสื่อสารแห่งประเทศไทย โทรคมนาคม จำกัด รวมทั้งบริษัท การสื่อสารแห่งประเทศไทย ไปรษณีย์ จำกัด ซึ่งแปรสภาพมาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัทดำเนินธุรกิจ (operation company) โดยทั้งสามบริษัทข้างต้นยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐถือหุ้นทั้งหมดและประกอบกิจการได้ตามที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่ตามกฎหมายเดิม หลังจากนั้นให้บริษัท โทรศัพท์แห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัท การสื่อสารแห่งประเทศไทย โทรคมนาคม จำกัด หาพันธมิตรร่วมทุน (strategic partner) เข้ามาถือหุ้นในแต่ละบริษัทไม่เกินร้อยละ 25 และให้แต่ละบริษัทหาผู้ลงทุนเฉพาะราย (private placement) เข้ามาถือหุ้นรวมไม่เกินร้อยละ 22 โดยรายหนึ่งรายใดถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 5 และให้แต่ละบริษัทจัดสรรหุ้นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเดิมขององค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ

⁸⁰ กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงคมนาคม, 2540), หน้า10,13.

ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ทั้งนี้ให้รัฐมีสัดส่วนการถือหุ้นในแต่ละบริษัทต่ำกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้ทั้งสองบริษัทมีสถานะเป็นบริษัทเอกชนจำกัดโดยเร็ว ส่วนบริษัท การสื่อสารแห่งประเทศไทย ไปรษณีย์ จำกัด ยังคงให้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป โดยให้รัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดจนกว่าจะสามารถแปรสภาพเป็นบริษัทเอกชนจำกัดได้ในเวลาที่เหมาะสม

หลังจากนั้นเมื่อได้ระยะเวลาที่เหมาะสมให้บริษัทรวมทุนกระจายหุ้นของบริษัท โทรศัพทแห่งประเทศไทย จำกัดและบริษัท การสื่อสารแห่งประเทศไทย โทรคมนาคม จำกัด เพื่อแปรสภาพให้เป็นบริษัทมหาชน จำกัด โดยรัฐและผู้ปฏิบัติงานยังคงมีสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัททั้งสองไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของหุ้นทั้งหมดในแต่ละบริษัท หลังจากนั้นให้บริษัททั้งสอง และบริษัท การสื่อสารแห่งประเทศไทย ไปรษณีย์ จำกัด พิจารณาจัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อดำเนินธุรกิจเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมต่อไป

เมื่อได้มีการแปรรูปองค์การโทรศัพทฯ และการสื่อสารฯ เรียบร้อยแล้ว ผู้ให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยก็จะเป็นภาคเอกชนทั้งหมด โดยผู้ที่เข้ามาดำเนินการให้บริการให้ บริการโทรคมนาคมประเภทใดก็จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติจะได้ กำหนดต่อไป อย่างไรก็ตามขั้นตอนการดำเนินการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมทั้งหมดจะต้องไม่เกิน กำหนดเวลาที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่ได้ทำไว้กับองค์การการค้าโลก (WTO) คือประเทศไทยจะต้องดำเนินการให้มีการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมภายในปี พ.ศ.2549⁸¹

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸¹ กระทรวงคมนาคม, แผนแม่บทการพัฒนาธุรกิจโทรคมนาคม (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงคมนาคม, 2540), หน้า 10.