

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาทของภาคเอกชนที่มีต่อการพัฒนาธุรกิจโทรคมนาคมของไทย ระหว่างปี พ.ศ.2533 ถึงปีพ.ศ. 2537 เพื่อศึกษานโยบายและแผนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย ศึกษาการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมของภาคเอกชน เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทในการพัฒนาโทรคมนาคมของประเทศ และศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากบทบาทของภาคเอกชนที่มีต่อสังคม โดยพบว่าในส่วนของนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมนั้น เป็นนโยบายที่กว้างและไม่ชัดเจน ว่า รัฐมีนโยบายเพิ่มขีดความสามารถบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การสื่อสารโทรคมนาคม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อเร่งตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นให้ได้อย่างเพียงพอ

นโยบายดังกล่าวของรัฐ นั้นเกิดขึ้นจาก การให้บริการด้านโทรคมนาคมซึ่งผูกขาดโดยรัฐโดยเฉพาะโทรเลขและโทรศัพท์ ไม่สามารถให้บริการให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนได้ คุณภาพของบริการไม่เป็นที่น่าพอใจ ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งสาเหตุของการที่รัฐไม่สามารถพัฒนาและขยายบริการให้พอกับความต้องการได้นั้น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบขาดแคลนงบประมาณ และดัชนีระเบียบข้อบังคับต่างๆในระบบราชการ จากนั้นนโยบายดังกล่าวส่งผลให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ 7 ได้บรรจุแผนพัฒนากิจการโทรคมนาคมไว้ด้วย โดยมีแผนให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการด้านการสื่อสารด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมทุน เช่า รับโอนบางส่วน หรือทั้งหมด จากหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้ขยายบริการให้เพียงพอกับความต้องการ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการปรับปรุงด้านกฎหมาย กฎระเบียบให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา และส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ บริการใหม่ๆเข้ามาในประเทศ

เมื่อแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 ได้ให้ความสำคัญในการให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นแผนในระดับนโยบายของประเทศแล้ว รัฐได้มีการส่งทอด

นโยบายและแผนต่อไปยังหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ โดยออกมาในรูปของแผนวิสาหกิจของกิจการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในแผนวิสาหกิจของทั้งสองหน่วยงานนี้ ก็ไม่ได้ระบุอะไรชัดเจนว่าจะเปิดให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการอะไรบ้าง ในลักษณะอย่างไร ในแผนของทศท.กล่าวไว้เพียงกว้างๆว่า “พิจารณาให้เอกชนเข้ามาลงทุนในส่วนที่ทศท.มีข้อจำกัดในการลงทุน” ส่วนแผนวิสาหกิจของ กสท. ได้ระบุไว้กว้างๆเช่นเดียวกันว่า “ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน ในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อ กสท.”

ดังนั้นทั้ง ทศท. และ กสท. ต่างก็เริ่มเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ในส่วนที่ตนรับผิดชอบด้วย วิธีการให้สัมปทานในรูปแบบของ BTO (Build - Transfer - Operate) คือ เอกชนที่เข้ามารับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด แล้วโอนทรัพย์สินให้หน่วยงานของรัฐก่อนแล้วจึงเปิดให้บริการ ทั้งนี้เพื่อเลี่ยงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารโทรคมนาคมของไทยทั้ง 5 ฉบับ

การเปิดสัมปทานให้กับเอกชนนั้นพบว่ามีอยู่ด้วยกัน 2 แนวทางคือ แนวทางแรกได้แก่ เอกชนเป็นผู้เห็นช่องทางโอกาสในการแสวงหากำไรจากบริการทางการสื่อสารแล้วผลักดันให้รัฐเปิดสัมปทานในบริการนั้น ดังนั้น เอกชนรายใดคิดจะเป็นผู้กำหนด TOR เอกชนรายนั้นมักจะเป็นผู้ได้สัมปทานไป อีกแนวทางหนึ่งคือ รัฐเป็นผู้กำหนดบริการจะให้เป็นเอกชนดำเนินการแล้วเปิดให้เอกชนเข้ามาประมูลเสนอจ่ายค่าผลประโยชน์ตอบแทนรัฐ (Revenue Sharing) เอกชนรายใดเป็นผู้เสนอให้ผลประโยชน์ เอกชนรายนั้นจะเป็นผู้ได้สัมปทานไป

เมื่อเอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการด้านโทรคมนาคมแล้วส่งผลให้กิจการโทรคมนาคมของไทยได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านบริการ ด้านราคา ด้านกระจายความทั่วถึง ด้านความหลากหลายในบริการ ด้านเทคโนโลยี และด้านบุคลากร นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมกันทางการสื่อสารในสังคมและทำให้เกิดการพัฒนาในสังคม ไม่ว่าจะเป็นทางการศึกษา ทางการแพทย์ ทางธุรกิจ เป็นต้น

ในส่วนของการดำเนินธุรกิจของเอกชน เป็นการดำเนินธุรกิจที่แตกต่างจากธุรกิจการค้าอื่นๆ ตรงที่ว่าเป็นธุรกิจภายใต้สัมปทานของภาครัฐ จึงต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองภายใต้กรอบ กติกาและข้อกำหนดของสัญญาที่ทำไว้กับภาครัฐ วัฏจักรโทรคมนาคมของไทยกับการเมืองจึงมีความผูกพันกันอย่างแยกไม่ออก นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นที่ส่งผลกระทบต่อการค้าดำเนินธุรกิจของเอกชน ได้แก่ผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจ สังคมความเคลื่อนไหวทางเทคโนโลยี และความ

ต้องการของผู้ใช้บริการ ยกตัวอย่างเช่น ผลกระทบที่เกิดจากโครงสร้างของระบบโทรคมนาคมที่มีผลต่อบริการ ผู้ใช้บริการ และเทคโนโลยี

เนื่องจากโครงสร้างของโทรคมนาคมของไทย ได้แก่ กฎระเบียบ กฎหมาย นโยบาย โครงสร้างการให้บริการ ค่าสัมปทาน (Revenue Sharing) และราคา เป็นลักษณะเชิงรับ (re-active) เป็นโครงสร้างที่เกิดจากสภาวะการณ์ที่บังคับให้เกิด กล่าวคือ การขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ขาดแคลนโทรศัพท์อย่างรุนแรง จนทำให้ต้องเปลี่ยนโครงสร้างการให้บริการจากภาครัฐมาเป็นภาคเอกชน ที่ให้บริการควบคู่กันไป ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่อ การให้บริการ , ผู้ใช้บริการ และเทคโนโลยี ดังนี้

1. บริการ : การเก็บค่าสัมปทาน ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถลงทุนในบริการได้อย่างเต็มที่
 - : ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลให้ลูกค้าไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่เท่าที่ควร
 - : การให้บริการล่าช้าไม่สะดวก
 - : การบริการไม่ทั่วถึง
2. ผู้ใช้บริการ : ผู้ใช้ไม่มีทางเลือก (โครงสร้างผูกขาด)
 - : ผู้ใช้ได้รับประโยชน์ล่าช้า และไม่เต็มที่ เช่น ชื่อโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือเพจเจอร์ไปแล้ว แต่ยังใช้งานไม่ได้ ต้องรอกะบวนการเปิดเบอร์
 - : ส่งผลให้ผู้ใช้บริการน้อยลง
3. เทคโนโลยี : การคัดเลือกเทคโนโลยีมาให้บริการ มีข้อจำกัด
 - : ขาดประสบการณ์ในการดำเนินการด้านเทคโนโลยีโทรคมนาคม รวมทั้งขาดผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้ จึงเกิดการเวียนผิด เวียนถูก ในการคัดเลือกเทคโนโลยีที่นำมาให้บริการ
 - : โครงข่าย (Network) ไม่มีการขยายเท่าที่ควร

นอกจากนี้ข้อมูลจากการศึกษาระบบโทรคมนาคมของไทยนี้ ยังทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของระบบโทรคมนาคมของไทย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคดังนี้ คือ

❖ ยุคผูกขาด ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงกิจการโทรคมนาคมของไทยผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปด้วยความล่าช้าจนถึงกับประสบปัญหาการขาดแคลน โดยเฉพาะ โทรศัพท์ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานของภาครัฐนั้นติดด้วยกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับภาระแหล่งเงินทุน ทำให้ไม่สามารถพัฒนาได้เท่าที่ควร

❖ ยุคสัมปทาน เพื่อแก้ไขข้อจำกัดต่างๆเหล่านี้ จึงเกิดระบบ สัมปทานที่เปิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเมื่อเอกชนเข้ามาดำเนินการแล้ว สามารถพัฒนาธุรกิจโทรคมนาคมได้อย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านบริการ ที่ดีรวดเร็วและความทั่วถึง ราคา เทคโนโลยี ความหลากหลาย ตลอดจนพัฒนาด้านบุคลากรควบคู่ไปด้วยแต่ถึงกระนั้นก็ตามการพัฒนาดังกล่าวนี้ ก็เป็นไปได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามามีบทบาทและอิทธิพล ซึ่งขณะนี้รื้อวันแก้ไขด้วยกฎหมายร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้เกิดระบบการเมืองและนักการเมืองที่ดีในอนาคตที่จะไม่เข้ามาแทรกแซง เพื่อผลประโยชน์อีกต่อไป

❖ ยุคของการเปิดการแข่งขันเสรี : ในอนาคตอันใกล้ก็คงถึงยุคของการเปิดการแข่งขันเสรี โดยรัฐได้มีแผนแม่บทเตรียมไว้แล้ว เพียงแค่รอวันประกาศใช้เพื่อแปรรูป ทศท.และ กสท. ก่อนแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการของการแข่งขันเสรี ซึ่งเมื่อถึงวันนั้นรัฐคงต้องมีกลไกในการควบคุมและตรวจสอบที่มีคุณภาพ เพื่อให้การพัฒนาทางด้านโทรคมนาคมเป็นไปได้อย่างเต็มที่พร้อมสู่สภาวะการแข่งขันเสรี ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะ Operator ภายในประเทศเท่านั้น แต่หมายถึงการแข่งขันในระดับนานาชาติอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการที่รัฐบาลได้มีนโยบายให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการโทรคมนาคม แต่เป็นนโยบายที่กว้าง ไม่ได้มีรายละเอียดว่าจะให้สัมปทานในกิจการใดบ้าง ในทิศทางอย่างไร และควบคุมกำกับอย่างไร ส่งผลให้เมื่อเอกชนเข้ามาสู่ธุรกิจที่แล้วเกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรงทั้งทางตรง ได้แก่การแข่งขันทางการตลาด ทางเทคโนโลยี เป็นต้น ทางอ้อม ได้แก่การแข่งขันทางการเข้าถึงนักการเมือง ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดนโยบายที่ผลักดันให้เกิดความได้เปรียบทางการแข่งขัน ดังกรณีโทรศัพท์มือถือ และบริการเสริม PCT และกรณีเพลงริง ดังที่กล่าวมาแล้ว

ผลจากการที่รัฐไม่ได้กำหนดนโยบายที่แน่ชัด และไม่ได้มีการศึกษารายละเอียด ในลักษณะบริการที่จะให้สัมปทานอย่างถี่ถ้วน ทำให้ไม่มีนโยบายในการกำกับดูแลเอกชนที่เข้ามา ดำเนินการ เอกชนมีอิสระในการทำการแข่งขันทางการตลาด อิสระในการคัดเลือกเทคโนโลยี กำหนดราคา กำหนดการให้บริการกับลูกค้า ในกรณีที่เอกชนเลือกเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม เมื่อผู้ใช้บริการไปแล้วไม่สามารถสนองความต้องการได้ ผลเสียก็จะตกอยู่กับลูกค้า เมื่อลูกค้าปฏิเสธ ไม่ใช้บริการดังกล่าว เอกชนที่ให้บริการจะไม่สามารถทำธุรกิจต่อไปได้ ส่งผลให้รัฐขาดรายได้ จากเอกชนทั้งในรูปของ Revenue Sharing และภาษี ดังตัวอย่างกรณี โฟนพ้อยท์ ซึ่งเป็นบริการ โทรศัพท์มือถือแบบ One Way Communication คือ โทรออกได้อย่างเดียว ไม่สามารถรับสายเรียก เข้าได้ ปัจจุบันกิจการนี้ได้ยกเลิกการให้บริการแล้ว

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า รัฐควรจะมีการกำหนดนโยบายในการให้สัมปทานให้ชัดเจน และกำกับให้เป็นไปตามทิศทาง เพื่อประโยชน์ของทุกคนที่มาร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ นักการเมือง เอกชนผู้ประกอบการ และผู้ใช้บริการ

อีกประการหนึ่ง โทรคมนาคมของไทยนั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้รัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีสิทธิผูกขาดในการดำเนินการเท่านั้น ดังนั้นเมื่อจะต้องการให้เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมจึงต้องอาศัยการเคียงกฎหมาย เพื่อให้สัมปทานแก่เอกชนในลักษณะ BTO (Build Transfer Operate) เพื่อให้รัฐยังเป็นเจ้าของทรัพย์สินต่างๆของกิจการ กสท. แต่ให้เวลาแก่เอกชน ในการดำเนินการระยะหนึ่งเท่านั้น

แต่ในอนาคตธุรกิจโทรคมนาคมของไทย จำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรองรับข้อตกลง ในการเจรจาการค้า (GATT) เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรีตามหลักของ GATT ดังนั้นธุรกิจโทรคมนาคมจึงต้องปรับตัวสู่ยุคของการแข่งขันเสรี ซึ่งคงจะต้องเริ่มต้นจากการวางแผนแม่บทโทรคมนาคมที่ดี เพื่อการแปรรูป (Privatise) รัฐวิสาหกิจ ทศท. และ กสท. ก่อนเพื่อจะ ทำให้ธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมเป็นไปได้อย่างเสรี

สำหรับการเปิดการแข่งขันเสรีทางด้านคมนาคมนั้น อาจจะเปิดเสรีอย่างแท้จริงไม่ได้ เนื่องจากธุรกิจโทรคมนาคมนั้น เป็นสาธารณูปโภค เป็นการลงทุนระยะยาว มีความต้องการอยู่ในวงจำกัด เช่นเดียวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือไฟแนนซ์ การเปิดเสรีควรศึกษาอย่างแท้จริง ว่าธุรกิจในแต่ละประเภทของโทรคมนาคมนั้น ควรจะมีผู้ประกอบการที่รายถึงจะพอเหมาะที่จะให้ ธุรกิจอยู่รอดได้ และประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด ถ้าปล่อยเสรีอย่างไร้ข้อจำกัด เมื่อมีมากเป็น

ความต้องการแข่งขันมากเกินไป จะแสดงการล้มละลายของผู้ประกอบการบางราย ซึ่งรัฐอาจจะต้องเข้าไปดูแล เพื่อไม่ให้ประชาชนผู้ใช้บริการเดือดร้อน ดังตัวอย่างกรณีของไฟแนนซ์และอสังหาริมทรัพย์

เมื่อเปิดสู่ยุคของการแข่งขันเสรีภายใต้การกำกับดูแลแล้วแก้ไขปัญหานั้นเรื่องของการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนรัฐระยะเวลาของสัมปทาน อัตราค่าบริการ การมีสิทธิในทรัพย์สินของโครงการจะส่งผลให้ธุรกิจโทรคมนาคมก้าวหน้ามากกว่านี้ ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น สามารถบริโภคโทรคมนาคมในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง การพัฒนาประเทศชาติก็จะตามมาด้วย

ข้อจำกัดในการวิจัย

ข้อมูลเกี่ยวกับการที่เอกชนได้มาซึ่งสัมปทานของภาครัฐ โดยเฉพาะรายละเอียดในการได้มาซึ่งสัมปทานและสัญญาสัมปทานต่าง ๆ นั้น เป็นข้อมูลที่เป็นความลับ ไม่สามารถจะนำเสนอในรายละเอียดได้ อีกทั้งข้อมูลบางอย่างไม่ได้ระบุไว้เป็นเอกสาร ทำให้ผู้วิจัยต้องประสบปัญหาในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และสัมภาษณ์ ทำให้ไม่สามารถได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1. ควรมีการวิจัยเกี่ยวกับแผนแม่บทและการเปิดการแข่งขันเสรีทางด้านโทรคมนาคม ว่าที่เหมาะสมควรจะเป็นอย่างไร โดยศึกษาต่อจากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้ทำไว้นี้ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลใช้ประโยชน์ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาธุรกิจโทรคมนาคมของไทยในอนาคต

2. ควรมีการศึกษาวิจัยในแง่ผลเสียจากการที่เอกชนเข้ามาพัฒนาธุรกิจโทรคมนาคมของไทย ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ค่อนข้างจะก้าวกระโดดเฉพาะทางด้านเทคโนโลยี แต่ในด้านประชาชนสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีหรือไม่ เพราะเหตุใด ทั้งนี้เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการพัฒนาระบบโทรคมนาคมของไทยในภาพรวมได้อย่างสมบูรณ์ต่อไปในอนาคต