



อ้างอิงด้วย.....๕

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

แนวทางการบริหารจัดการดาวเทียมสื่อสาร ที่มีประสิทธิภาพของประเทศไทย

โครงการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการดาวเทียมสื่อสาร
หลังสิ้นสุดสัญญาดำเนินการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ





แนวทางการดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารของรัฐ
ภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด

สำนักงานกิจการอวกาศ

เมษายน 2559

แนวทางการดำเนินการดาวเทียมสื่อสาร
ของรัฐภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด

1. ความเป็นมา.....	2
1.1 ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนสำหรับกิจการดาวเทียมสื่อสาร.....	4
1.2 ความเป็นอิสระในการกำกับดูแลไม่ใช่ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ.....	5
1.3 มติคณะรัฐมนตรีเพื่อการรักษาวงโคจรไม่ขึ้นนโยบายเปิดเสรีการอนุญาตประกอบกิจการ.....	8
2. การเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบาย.....	9
2.1 นโยบายกิจการของรัฐ.....	11
2.1.1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเอง.....	17
2.1.2 กรณีให้เอกชนร่วมลงทุน และกรณีให้เอกชนรายเดิมร่วมลงทุน.....	18
2.2 นโยบายกำกับดูแลกิจการเอกชน.....	20
3. ข้อพิจารณาเชิงนโยบาย.....	23
3.1 ข้อพิจารณาเชิงสถาบัน.....	23
3.2 ข้อพิจารณาเชิงการใช้ประโยชน์ดาวเทียมสื่อสาร.....	24
3.3 ข้อพิจารณาเชิงเศรษฐกิจ.....	25
4. ข้อเสนอแนวทางการดำเนินการดาวเทียมสื่อสาร.....	27
4.1 นโยบายเปิดตลาดระยะยาว.....	27
4.2 นโยบายเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การเปิดตลาดสำหรับดาวเทียมและวงโคจรในปัจจุบัน.....	34

1. ความเป็นมา

กิจการดาวเทียมสื่อสารถือเป็นกิจการสาธารณะประโยชน์ประการหนึ่งของประเทศ โดยที่ผ่านมามีประเทศไทยได้จัดให้มีบริการดังกล่าวในฐานะที่เป็น “กิจการของรัฐ” ผ่านวิธีการสัมปทานให้เอกชนตั้งแต่ปี 2534 โดยมีบริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ดำเนินการภายใต้สัญญาดำเนินการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศเป็นระยะเวลา 30 ปี โดยรัฐบาลไทยได้ให้สัญญาดำเนินการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศแก่บริษัท ชินวัตรแซทเทลท์ จำกัด (ในขณะนั้น) ต่อมาได้รับพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานนามแก่ดาวเทียมสื่อสารเป็น “ไทยคม” และมีการเปลี่ยนชื่อบริษัทจากเดิมเป็น บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) โดยในสัญญาสัมปทานมีสาระสำคัญอย่างหนึ่งคือการให้สิทธิคุ้มครองในการใช้ดาวเทียมของไทยก่อน (Monopoly) ซึ่งได้

หมดอายุการคุ้มครองไปเมื่อ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ สัญญาสัมปทานดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2564 และบริษัทฯ จะต้องส่งมอบทรัพย์สินที่ได้ขออนุญาตนำไปใช้ประกอบกิจการฯ ภายใต้อาณัติสัญญาประเภท Build-Transfer-Operate (BTO) คืนให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้แก่ ดาวเทียมที่ยังใช้งานได้อยู่ และสถานีควบคุมดาวเทียมรวมทั้งอุปกรณ์ต่างๆ

ในปัจจุบัน มีดาวเทียมและตำแหน่งวงโคจรที่ดำเนินการในนามรัฐบาลไทยดังต่อไปนี้

- (1) ไทยคม 4 วงโคจร 119.5E (สัมปทานกำลังจะสิ้นสุด และประสานงานความถี่ใหม่เป็นไทยคม 9)
- (2) ไทยคม 5 วงโคจร 78.5E (สัมปทานกำลังจะสิ้นสุด)
- (3) ไทยคม 6 วงโคจร 78.5E (สัมปทานกำลังจะสิ้นสุด)
- (4) ไทยคม 7 วงโคจร 120E (รักษาวงโคจรและไทยคมได้รับอนุญาตประกอบกิจการโดยไม่รวมคลื่นความถี่และวงโคจร)
- (5) ไทยคม 8 วงโคจร 78.5E (อยู่ระหว่างจัดส่งขึ้นสู่วงโคจรภายในปี 2016 ไทยคมได้รับอนุญาตประกอบกิจการโดยไม่รวมคลื่นความถี่และวงโคจร)
- (6) NSS-5 วงโคจร 50.5E (ไทยคมขอขยายระยะเวลารักษาวงโคจรอีก 3 ปี)
- (7) วงโคจร 51E (ไทยคมมีเอกสารขायงานดาวเทียมชั้น A)
- (8) วงโคจร 126E (ไทยคมมีเอกสารขायงานดาวเทียมชั้น A)
- (9) วงโคจร 142E (ไทยคมมีเอกสารขायงานดาวเทียมชั้น A)

โดยที่ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 มาตรา 48 วรรคแรก กำหนดให้

“ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำแนวทางการดำเนินการของรัฐภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดโดยเปรียบเทียบการดำเนินการของรัฐ

- กรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเอง
- กรณีให้เอกชนร่วมลงทุน และ
- กรณีให้เอกชนรายเดิมร่วมลงทุน

เสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างน้อยห้าปีก่อนที่สัญญาร่วมลงทุนจะสิ้นสุดลง โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและความต่อเนื่องในการดำเนินการของรัฐเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการ และให้คณะกรรมการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป”

ปัจจุบันกำลังเข้าสู่ช่วงท้ายของอายุสัญญาสัมปทานซึ่งจะสิ้นสุดในปี 2564 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณากำหนดนโยบายกิจการดาวเทียมสื่อสารของประเทศในช่วงต่อไป สำนักกิจการอวกาศ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ร่วมกับ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้จัดให้มี “โครงการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการดาวเทียมสื่อสารหลังสิ้นสุดสัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ” ระหว่างเดือนสิงหาคม 2558 – เมษายน 2559 (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “โครงการศึกษา”) และโดยที่ สำนักกิจการอวกาศ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการตามสัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศระหว่างกระทรวงคมนาคมกับบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์แอนด์คอมมิวนิเคชั่นส์จำกัด พ.ศ.2534 จึงจัดทำแนวทางการดำเนินงานกิจการดาวเทียมสื่อสารของรัฐบาลไทยภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด อันเป็นผลจากโครงการศึกษาดังต่อไปนี้

1.1 ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนสำหรับกิจการดาวเทียมสื่อสาร

กิจการสื่อสารดาวเทียมมีความเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับข้อตกลงการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะตามกรอบขององค์การการค้าโลก และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่แต่ละประเทศมีนโยบายที่แตกต่างกันและให้ข้อผูกพันแตกต่างกันออกไป เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย ดังตัวอย่างที่ปรากฏในตารางข้างล่างดังนี้

ตารางแสดงการเปิดเสรีกิจการดาวเทียมสื่อสารในวงโคจรสถิตย์ภายใต้ความตกลง

โทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunication Agreement)

ประเทศสมาชิก	ข้อผูกพัน
สหรัฐอเมริกา	อนุญาตให้ผู้ให้บริการดาวเทียมต่างประเทศสามารถให้บริการแก่ผู้ใช้บริการในสหรัฐอเมริกาได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมจาก FCC หรือหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของอเมริกาแต่ผู้ที่เข้าช่วงใช้วงโคจรดาวเทียมต่างชาตินั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ออกโดย FCC
แคนาดา	- ยกเลิกการผูกขาดในการประกอบกิจการดาวเทียมภายในประเทศและระหว่างแคนาดาและสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2543 - คนต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของและบริหารจัดการสถานีภาคพื้นดิน (earth station) ได้ - เปิดให้ผู้ให้บริการสามารถเลือกใช้บริการดาวเทียมจากผู้ประกอบการในประเทศแต่ต่างประเทศอย่างเท่าเทียมกัน

ประเทศสมาชิก	ข้อผูกพัน
เกาหลีใต้	อนุญาตให้ผู้ให้บริการเกาหลีใต้สามารถเลือกใช้บริการดาวเทียมจากผู้ประกอบการอื่นๆในต่างประเทศนอกเหนือจาก Intelsat และ Koreasat
ออสเตรเลีย	ยกเลิกการจำกัดจำนวนใบอนุญาตการประกอบกิจการ ดาวเทียม (เดิมจำกัดเพียง 2 ใบ)

ที่มา: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานวิจัยเรื่อง โครงการจัดทำกรอบนโยบายโทรคมนาคมแห่งชาติ, (2555), หน้า 149

ปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้ระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน (Schedule of Specific Commitments) ว่า จะมีการเปิดเสรีเกี่ยวกับกิจการสื่อสารดาวเทียม โดยประเทศไทยได้ให้คำมั่นว่าจะเปิดเสรีเฉพาะในส่วนของ บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (basic telecommunication) เพียง 4 ประการคือ โทรศัพท์พื้นฐาน (voice telephony) โทรเลข (telegraph) โทรสาร (facsimile) และเทเล็กซ์ (telex) เท่านั้น¹ จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีนโยบายที่ชัดเจนในการเปิดตลาดเพียงเท่านี้ และไม่ปรากฏว่ามีนโยบายในที่อื่นใดระบุถึงการเปิดตลาด กิจการสื่อสารดาวเทียม

1.2 ความเป็นอิสระในการกำกับดูแลไม่ใช่ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยและพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่าน 3 ช่องทางได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล² โดยการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี³ โดยเฉพาะมาตรา 84 ที่กำหนดว่า

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมี บทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการ

¹ World Trade Organization, Thailand - Schedule of Specific Commitments - Supplement 2, (GATS/SC/85/Suppl.2), 11 April 1997

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 3

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 75-87

แข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค...

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค...

(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้..."

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีเพียงมาตรา 47 วรรค 2 ที่กำหนดเกี่ยวกับ กสทช. ไว้ว่า

"ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ความเป็นอิสระของ กสทช. จึงไม่ใช่ความเป็นอิสระจากอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจนั้นผ่าน 3 ช่องทางได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล แต่เป็นความเป็นอิสระตามนัยข้างต้นกล่าวคือ มีความเป็นอิสระจากผู้ประกอบการ มีความเป็นอิสระจากผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสีย และโดยเฉพาะว่ามีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารของรัฐในลักษณะความสัมพันธ์แบบผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานกำกับดูแล

โดยสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 ที่กำหนดว่า

"มาตรา 50 ...

การจัดทำแผน [การจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม] ตามวรรคหนึ่ง ให้ กสทช. หรือกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา

...

มาตรา 73 รายงาน [คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน] ตามมาตรา 72 อย่าง
น้อยจะต้องมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

...

(2) รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วนที่
เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล พร้อมทั้ง
ความเห็นและข้อเสนอแนะ

มาตรา 74 ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กสทช. ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบาย
ที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา”

นโยบายและการกำกับดูแลเป็นเครื่องมือ 2 อย่างที่ส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมาก แต่ก็ต้อง
แยกแยะออกจากกันให้ชัดเจน ดังนี้

(1) “นโยบาย” (policy) กล่าวโดยพื้นฐานที่สุด เป็นกรอบแนวคิดการดำเนินการ (policy
frameworks) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาล กล่าวคือ กำหนดทิศทางว่าจะดำเนินการอย่างไรในเรื่อง
หนึ่ง และจะเลือกดำเนินการอะไรก่อน⁴ อย่างน้อยจึงต้องประกอบไปด้วย

- หลักการที่กำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับนโยบายไปยึดถือปฏิบัติ โดยเฉพาะเพื่อ
หลีกเลี่ยงและป้องกันไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์
- แผนการดำเนินงานและหน่วยงานผู้รับไปปฏิบัติที่ชัดเจน
- เป้าประสงค์ที่กำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนให้ต้องดำเนินการไปให้ถึง โดยตามทฤษฎีอาจแบ่งได้
ออกเป็น 4 เรื่องใหญ่ได้แก่ (1) นโยบายเพื่อจัดสรรทรัพยากร (distributive policy), (2) นโยบายเพื่อจัดสรร
ทรัพยากรใหม่ (redistributive policy), (3) นโยบายการกำกับดูแล (regulatory policy), (4) นโยบายการมี
ส่วนร่วม (constituent policy)⁵

(2) “การกำกับดูแล” (regulation) กล่าวโดยพื้นฐานที่สุด เป็นชุดกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่
ของบุคคลและนิติบุคคล อันเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและองค์กรต่างๆ เพื่อไม่ให้มีการเลือก
ปฏิบัติ และกำหนดโทษเมื่อมีการละเมิดไม่ปฏิบัติตาม การกำกับดูแลจึงเป็นการเครื่องมือที่ช่วยให้สามารถ
ดำเนินนโยบายได้ ในขณะเดียวกันก็เป็นตัวจำกัดกรอบไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติมากเกินไปจนสมควร

⁴ THOMAS A. BIRKLAND, AN INTRODUCTION TO THE POLICY PROCESS: THEORIES, CONCEPTS, AND MODELS OF PUBLIC POLICY
MAKING, 3RD (3rd ed. 2010).

⁵ Theodore J. Lowi, *Four systems of policy, politics and choice*, 32 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 298-310
(1972).

ในแง่การกำกับดูแลที่ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนจึงทำให้กฎเกณฑ์หรือกฎหมายซึ่งต้องออกมาเป็นเครื่องมือไม่สามารถดำเนินการไปได้ ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) และหน่วยงานกำกับดูแล (regulator) ตามที่ได้อธิบายต่อนั้น ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่ยังไม่มีความชัดเจนและขาดความต่อเนื่อง อาจเพราะมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ทำให้การกำกับดูแลในเรื่องที่ยังไม่มีนโยบายชัดเจนไม่สามารถดำเนินการได้

1.3 มติคณะรัฐมนตรีเพื่อการรักษาวงโคจรไม่ไขว้

นโยบายเปิดเสรีการอนุญาตประกอบกิจการ

การศึกษาระบบกฎหมายเพื่อการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมเพื่อการสื่อสาร ตามโครงการจัดทำรายงานการติดตามตรวจสอบเรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจ (ด้านกิจการโทรคมนาคม) ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. เมื่อเดือนมีนาคม 2558 ได้ระบุชัดเจนว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2554 ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงไอซีทีเพื่อรักษาวงโคจรดาวเทียมที่ตำแหน่ง 120 องศาตะวันออก โดยให้บริษัทไทยคมเป็นผู้ดำเนินการเป็นกรณีเฉพาะ มิได้หมายความว่าคณะรัฐมนตรีมีนโยบายให้ประกอบกิจการได้โดยเสรีและ กสทช.จะสามารถอนุญาตโดยลำพังได้ และการดำเนินการอนุญาตตามเงื่อนไขของตนโดยลำพังแต่ผู้เดียวก็ย่อมไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพราะต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล และต้องสอดคล้องกับข้อผูกพันระหว่างประเทศ ที่จะต้องดำเนินการโดยชัดเจน ทันเวลา โปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ และเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะอันถือเป็นมาตรฐานสากลขั้นต่ำในการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่⁶

⁶ สถาบันเพื่อการวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “การศึกษาระบบกฎหมายเพื่อการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมเพื่อการสื่อสาร,” โครงการจัดทำรายงานการติดตามตรวจสอบเรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจ (ด้านกิจการโทรคมนาคม) ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. (มีนาคม 2558)

2. การเปรียบเทียบทางเลือกเชิงนโยบาย

กิจกรรมทางเศรษฐกิจมีข้อโต้แย้งทางความคิดและข้อถกเถียงเรื่องการกำกับดูแลและนโยบายมาเป็นเวลานานแล้ว โดยประการหลักก็เป็นข้อถกเถียงกันในด้านหลักการระหว่างระเบียบตลาดเสรีและการแข่งขัน และระเบียบการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของรัฐ ข้อถกเถียง 2 ประการนี้นำมาซึ่งพัฒนาการด้านการกำกับดูแลภาคธุรกิจ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่ได้แก่

- (1) กิจการหรืออุตสาหกรรมที่ไม่มีการกำกับดูแล (Unregulated Industries)
- (2) กิจการที่มีการกำกับดูแล (Regulated Industries) และ
- (3) กิจการของรัฐ (State Industries)

ซึ่งทั้งหมดเป็นไปตามลักษณะความจำเป็นของกิจการในช่วงเวลาหนึ่งๆ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วกิจการทั้งหลายไม่มีการกำกับดูแลเฉพาะอยู่ก่อนและไม่มีหน่วยงานเฉพาะควบคุม เป็นการดำเนินกิจการโดยเสรีซึ่งก็อาจมีการกำกับดูแลตามระเบียบทั่วไปบ้าง เช่น การจดทะเบียนธุรกิจ การตรวจบัญชี การจดทะเบียนตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ต่อเมื่อกิจการเฉพาะหนึ่งๆ มีเหตุผลความจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะหรือประชาชนทั่วไป กิจการนั้นย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการเสรีได้อย่างสิ้นเชิง แต่จำเป็นต้องมีมาตรการและระเบียบเพิ่มเติมเข้ามา และต้องอยู่ใต้การกำกับดูแลในเวลาต่อมาเพราะมีเหตุผลความจำเป็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ในชั้นของกิจการที่มีการกำกับดูแลนี้จึงเป็นที่คาดหมายว่าจะควบคุมกิจการต่างๆ ให้อยู่ในระเบียบที่ยอมรับได้เพื่อเป็นการประกันประโยชน์สาธารณะ ซึ่งย่อมทำให้เป็นการลดระดับของการแข่งขันให้น้อยกว่าการแข่งขันแบบเสรีที่ปราศจากการกำกับดูแล และกลายเป็นเพียงให้อยู่ในระดับการแข่งขันที่ยอมรับได้เท่านั้น ต่อเมื่อกิจการหนึ่งมีเหตุผลความจำเป็นที่สำคัญอย่างยิ่งโดยที่กลไกตลาดไม่สามารถสร้างแรงจูงใจเพียงพอแก่การประกอบการได้ รูปแบบกิจการของรัฐจึงมีความจำเป็นและเข้ามามีบทบาทประกอบกิจการในตลาดทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยตรง ตัวอย่างของไทยเช่น กิจการทหารและการรักษาดินแดนโดยกองทัพไทย กิจการทางหลวงหรือถนนสาธารณะโดยกรมทางหลวง เป็นต้น หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่แยกต่างหากจากการบริหารงานของรัฐ เช่น บริษัท ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

แต่เดิมการบริการโทรคมนาคมจัดเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สำคัญแบบเดียวกันกับการสาธารณูปโภคอื่นๆ อย่างไฟฟ้าและประปา รัฐบาลของประเทศจึงเป็นผู้มีหน้าที่หลัก (Government-based Supply) ในการจัดให้มีบริการ ทั้งเป็นผู้วางแผนแนวทาง และเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด โดยวิธีการที่ใช้แพร่หลายมากที่สุดได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อประกอบกิจการนั้นๆ โดยเฉพาะ ดังเช่นประเทศไทยในอดีตที่มีรัฐวิสาหกิจอย่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือรัฐวิสาหกิจทางโทรคมนาคมของต่างประเทศ เช่น บริติช เทเลคอม (British Telecommunications) ของสหราชอาณาจักร

อาณัติ, ดอยท์ เทเลคอม (Deutsche Telecom) ของประเทศเยอรมนี, ฟรานซ์ เทเลคอม (France Telecom) ของประเทศฝรั่งเศส และองค์การโทรเลขและโทรศัพท์ (Nippon Telegraph and Telephone Corporation) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น แนวทางการจัดให้มีสาธารณูปโภคโดยรัฐเช่นนี้จึงไม่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่ชัดเจนรวมทั้งไม่จำเป็นต้องมีองค์กรกำกับดูแลที่แยกเป็นเอกเทศ

ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมของโลกด้วยการปฏิรูปโครงสร้างตลาดบริการโทรคมนาคมของประเทศต่างๆ เพื่อการเปิดตลาดและส่งเสริมการแข่งขัน (Market-based Supply) โดยมุ่งเน้นให้มีเอกชนหลายรายเป็นผู้ประกอบการ ซึ่งภาวะที่มีการแข่งขันระหว่างเอกชนด้วยกันนี้เองจะเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างประสิทธิภาพของตลาด เพราะการให้สิทธิครอบครองกิจการ (ownership) แก่เอกชนจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการแข่งขันได้สูงสุด อย่างไรก็ตามยังมีความจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลการแข่งขันซึ่งจะต้องมีองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระ เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมการประกอบกิจการของเอกชนทั้งหลายนั้น โดยถือเป็นองค์ประกอบด้านกฎระเบียบและแนวนโยบายการกำกับดูแล (Regulatory Policy) ที่มีบทบาทและเป็นปัจจัยอย่างสำคัญต่อประสิทธิภาพของตลาดและการแข่งขัน และถือได้ว่ามีความสำคัญมากกว่าปัจจัยอื่นเนื่องมาจากการครอบครองกิจการของเอกชนอยู่มาหลายหลายเท่า⁷ เพราะกฎระเบียบและแนวนโยบายการกำกับดูแลทั้งหลายจะเป็นกรอบแนวทางของตลาดในภาพรวมว่าจะดำเนินไปในทิศทางใด เช่น แนวทางการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยีแก่ตลาดในประเทศมีแค่ไหน อย่างไรก็ตามหรือแนวทางการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรทางโทรคมนาคม (ความถี่ และเลขหมายโทรคมนาคม เป็นต้น) ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้อย่างไร ขณะเดียวกันกฎระเบียบและแนวนโยบายเหล่านี้ก็จะเป็นกรอบกติกาเพื่อคุ้มครองตลาดให้มีการแข่งขันที่มีความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ รวมถึงการส่งเสริมให้มีการบริการอย่างทั่วถึง (Universal Services) อีกด้วย เอกชนผู้ประกอบการทั้งหลายเพียงดำเนินการภายในกรอบเหล่านั้นและแข่งขันกันให้เกิดผลกำไรสูงสุดตามความเชื่อที่ว่าการแข่งขันดังกล่าวย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ให้บริการในท้ายที่สุดนั่นเอง

ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วทางเลือกเชิงนโยบายต่อภาคเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาคบริการหนึ่งๆ จึงมีได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ได้แก่

- นโยบายการจัดให้มีบริการโดยรัฐ (Government-based Supply) หรือนโยบายกิจการของรัฐ (State Industries) และ
- นโยบายการจัดให้มีบริการโดยตลาด (Market-based Supply) ภายใต้การกำกับดูแล (Regulated Industries)

⁷ John Vickers and George Yarrow, Privatization: An Economic Analysis, (London: The MIT Press, 1997), p.3.

ซึ่งสามารถเปรียบเทียบให้เห็นแนวทางเบื้องต้นดังต่อไปนี้

2.1 นโยบายกิจการของรัฐ

ปัญหาว่าการจัดให้มีบริการหนึ่งๆนั้นควรจะดำเนินการโดยรัฐ (public services) หรือควรจะดำเนินการโดยเอกชน (private services) เป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาเป็นเวลานาน นักเศรษฐศาสตร์พูดเป็นเสียงเดียวกันว่า รัฐควรหลีกเลี่ยงและปล่อยให้เอกชนดำเนินการจะดีกว่า เพราะที่ผ่านมารัฐไม่เคยทำหน้าที่ดังกล่าวได้ดีกว่าเอกชนเลย หรือในกรณีที่รัฐต้องเลือกเอกชนรายใดรายหนึ่งมาให้บริการแทนรัฐและให้สิทธิการผูกขาดตลาดเป็นการตอบแทน รัฐก็มักจะเลือกผิดเสมอ⁸ รัฐจึงเป็นยักษ์ใหญ่ที่เป็นปรปักษ์ของภาคธุรกิจ⁹ ภาพลักษณ์นี้ฝังแน่นมากเสียจนคนทั่วไปเชื่อกันอย่างจริงจังว่าปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งหลายที่เกิดขึ้นมาจากความวุ่นวายของภาครัฐ ทั้งที่จริงแล้วรัฐสามารถมีบทบาทอย่างมากในการส่งเสริมภาคธุรกิจและสวัสดิการสังคม เช่นที่เกิดขึ้นมาแล้วกับ

- โครงการวิจัยพัฒนาทางทหาร ของหน่วยงานที่รู้จักกันในชื่อ DARPA (Defense Advanced Research Project Agency) ที่มีผลงานที่สำคัญในการให้กำเนิดอินเทอร์เน็ต
- โครงการวิจัยนวัตกรรมสำหรับกิจการขนาดเล็ก ที่เป็นแหล่งทุนแรกให้แก่ APPLE ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ต่างๆรวมถึง iPhone ที่จริงแล้วไม่มีเทคโนโลยีใดเลยของ iPhone ที่ไม่เคยผ่านการรับทุนของรัฐบาล
- โครงการส่งเสริมพลังงานทดแทนที่กำลังเกิดขึ้นด้วยการนำของรัฐบาลทั่วโลก¹⁰

อย่างไรก็ดีในสถานการณ์ที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานอย่างที่ควรจะเป็น ก็มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าแทรกแซงและดำเนินการแก้ส่วนรวมตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (welfare economics)¹¹ ข้อพิจารณาที่สำคัญก็คือ บริการสาธารณะประโยชน์ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาของประชาชนและประเทศชาติในภาพรวม การเข้าถึงบริการสาธารณะประโยชน์ เช่น น้ำสะอาด, การกำจัดขยะ, การขนส่ง, การ

⁸ The third industrial revolution, THE ECONOMIST, 2012, <http://www.economist.com/node/21553017> (last visited Aug 16, 2015)

⁹ Taming Leviathan, THE ECONOMIST, 2011, <http://www.economist.com/node/18359896> (last visited Aug 16, 2015)

¹⁰ MARIANA MAZZUCATO, THE ENTREPRENEURIAL STATE: DEBUNKING PUBLIC VS. PRIVATE SECTOR MYTHS (1 ed. 2013)

¹¹ JOSEPH E. STIGLITZ, ECONOMICS OF THE PUBLIC SECTOR (3rd ed. 2000)

สาธารณสุข และโรงเรียน ย่อมมีผลเป็นการส่งเสริมการพัฒนาของประชาชนแต่ละคนให้มีสุขภาพและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละคน และยังส่งผลต่อเนื่องไปยังการพัฒนาในภาพรวมของประเทศ การสื่อสารโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกันมีผลเป็นการลดต้นทุนในกิจกรรมต่างๆทางเศรษฐกิจ

แต่เนื่องจากสภาพโดยธรรมชาติของบริการสาธารณสุขประโยชน์ที่จัดให้มีบริการแก่ประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม ทำให้อาจไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจในแง่ของการเป็นประโยชน์ส่วนตัวของใครคนใดคนหนึ่งที่จะสามารถคิดราคาสูงมากพอให้มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่เอกชนจะสนใจเข้ามาให้บริการเอง เอกชนหรือประชาชนทั่วไปจึงมีแนวโน้มที่จะใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ มากกว่าที่จะเป็นผู้จัดให้มีบริการนั้น (free riding) อย่างไรก็ตามเนื่องจากประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นโดยส่วนรวม (positive externalities) จึงไม่อาจรอให้เอกชนในตลาดเสรีจะจัดให้มีบริการดังกล่าวได้เอง ด้วยเหตุผลหลัก 3 ประการได้แก่

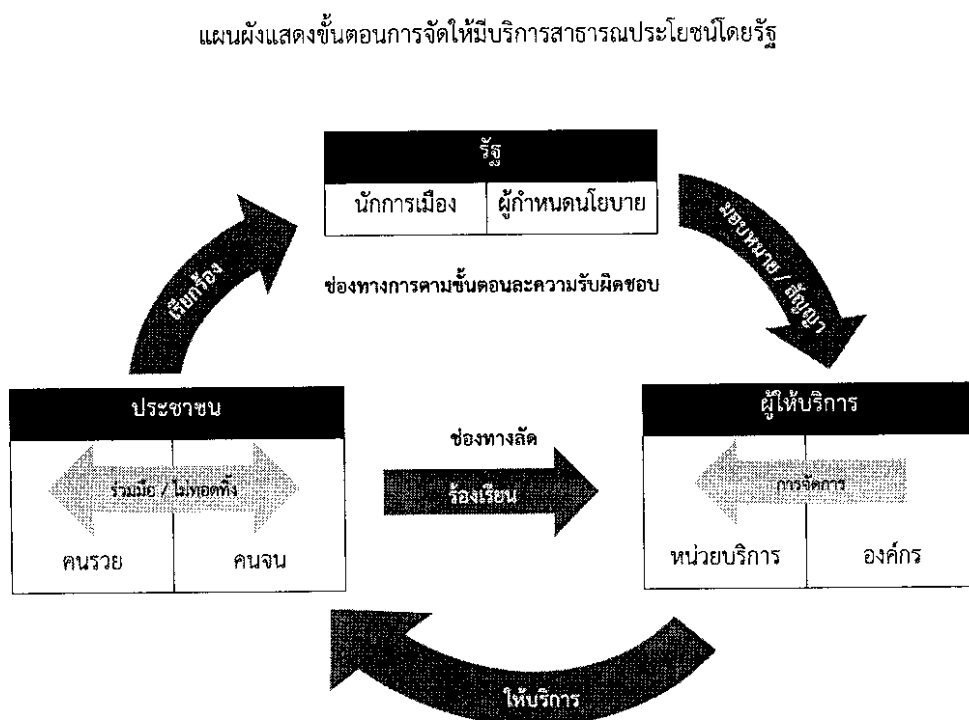
- ผลประโยชน์สู่ภายนอกโดยรวม(external benefits) โดยสังคมได้รับประโยชน์จากการที่มีบริการดังกล่าว ไม่เพียงแต่กับผู้ที่ได้ใช้บริการเท่านั้น แต่ยังประโยชน์ให้ผู้ให้บริการดังกล่าวสามารถทำประโยชน์ต่อเนื่องไปให้แก่ผู้อื่นด้วย เช่นเดียวกันกับ การศึกษาทำให้ผู้ที่ได้รับการศึกษามีแนวโน้มก่ออาชญากรรมน้อยลง และเพิ่มคุณภาพของการสื่อสารสาธารณะ
- ความเสมอภาคกันทางสังคม (egalitarianism) โดยเป็นการประกันให้แก่สังคมโดยรวมว่าจะมีบริการขั้นต่าดังกล่าว เช่นเดียวกันกับ การประกันสุขภาพ และการประกันที่อยู่อาศัย ในสังคมอารยะ
- บริการที่ประชาชนหรือสังคมจำเป็นต้องมี (merit goods) แม้ประชาชนจะไม่ตระหนักถึงประโยชน์และความจำเป็นของบริการดังกล่าว และไม่มีความต้องการบริการดังกล่าวในตลาดเสรี แต่รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีไว้เพื่อประโยชน์โดยรวม เช่นเดียวกันกับ การจัดให้มีการฉีดวัคซีนฟรี¹²

ข้อพิจารณาที่สำคัญประการต่อมาก็คือ เมื่อไม่สามารถรอให้เอกชนตามกลไกตลาดจัดให้มีบริการสาธารณสุข ปัญหาที่ตามมาก็คือ รัฐจะสามารถจัดให้บริการสาธารณสุขประโยชน์นั้นอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร การศึกษาของธนาคารโลกตาม ดัชนีธรรมาภิบาลโลก หรือ WGI (World Governance Index) แสดงให้เห็นว่า ธรรมาภิบาลของรัฐบาลทั่วโลกซึ่งรวมถึงประสิทธิภาพในการจัดให้มีบริการสาธารณสุขในภาพรวมพัฒนาเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่ถดถอยสูงสุดของโลก¹³ อย่างไรก็ตามแนวคิดการจัด

¹² Timothy Besley & Maitreesh Ghatak, *Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services*, 19 OXF REV ECON POLICY 235–249, 236 (2003)

¹³ DANIEL KAUFMANN & AART KRAAY, *WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS (WGI): COUNTRY DATA REPORT FOR THAILAND* (2014), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c213.pdf>

ให้มีบริการโดยรัฐ (public services) ไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับการที่รัฐเป็นเจ้าของ (public ownership) โดยสามารถแสดงตามภาพต่อไปนี้



ที่มา: WORLD BANK, WORLD DEVELOPMENT REPORT 2004 : MAKING SERVICES WORK FOR POOR PEOPLE 95 (2004),

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>

โดยทั่วไปขั้นตอนการจัดให้มีบริการสาธารณะประโยชน์ประกอบด้วยความสัมพันธ์ 3 ฝ่ายได้แก่

- ประชาชนเรียกร้องความต้องการบริการสาธารณะประโยชน์ต่างๆต่อรัฐ
- รัฐรวบรวมความต้องการทั้งหมดแล้วจึงมอบหมายหน่วยงานหรือทำสัญญาจ้างเอกชนมาเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน
- ผู้ให้บริการก็ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายหรือระบุไว้ในสัญญาเพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยที่ประชาชนก็อาจจะร้องเรียนเรื่องคุณภาพบริการแก่ผู้ให้บริการได้โดยตรงเพื่อปรับปรุงแก้ไข

อย่างไรก็ตามมีปัญหาหลัก 3 ประการในการจัดให้มีบริการสาธารณะประโยชน์เกิดขึ้นเสมอๆได้แก่

- (1) ปัญหาความต้องการที่ไม่สอดคล้องต้องกันของสาธารณะ (public choice problems) กล่าวคือ เป็นไปไม่ได้เลยที่ประชาชนจะมีความต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเฉพาะความต้องการของ

คนรวยและคนจน และปัญหายิ่งยุ่งยากมากขึ้นหากเกี่ยวข้องกับความแตกต่างทาง เชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม

- (2) ปัญหาการอุปถัมภ์เฉพาะกลุ่ม (clientelism) กล่าวคือ บ่อยครั้งที่รัฐไม่ได้รวมรวมความต้องการทั้งหมดของทุกฝ่ายมาเป็นนโยบายและดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา ผู้มีอำนาจในขณะหนึ่งๆ มักถือเอาประโยชน์ส่วนตัวอุปถัมภ์เฉพาะกลุ่มที่เกื้อหนุนตนเป็นสำคัญ ทำให้ทรัพยากรและงบประมาณถูกจัดสรรอย่างไม่เหมาะสม
- (3) ปัญหาการคอร์รัปชัน (corruption) กล่าวคือ บ่อยครั้งที่ผู้ให้บริการไม่ได้มีแรงจูงใจเดียวกันกับรัฐบาลและประชาชนที่รับบริการ เกิดเป็นปัญหาตัวแทน (agency problem) ที่หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดีพอ ผู้ให้บริการอาจฉ้อฉลไม่ให้บริการตามคุณภาพที่กำหนดได้¹⁴

แนวทางการจัดให้มีบริการทางสาธารณประโยชน์อาจแสดงให้เห็นได้เป็น 3 แนวทางหลักดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงแนวทางการจัดให้มีบริการทางสาธารณประโยชน์

แนวทางการจัดให้มีบริการสาธารณประโยชน์	คุณลักษณะหลัก
แนวทางที่ 1 การจัดให้มีบริการโดยตลาด (market provision)	- ไม่มีพันธกิจใดเป็นการเฉพาะ - มีการแข่งขันภายใต้การกำกับดูแลด้านราคา หรือการเปรียบเทียบต้นทุน (yardstick competition)¹⁵ - มีแรงจูงใจทางการเงิน
แนวทางที่ 2 การจัดให้มีบริการแบบดั้งเดิมโดยรัฐ (traditional state provision)	- มีพันธกิจหนึ่งเดียวสำหรับทุกคน - ไม่มีการแข่งขัน - มีแรงจูงใจทางการเงินจำกัด
แนวทางที่ 3 การจัดให้มีบริการโดยการกระจายอำนาจ (decentralized provision)	- มีพันธกิจหลากหลาย - มีการแข่งขันโดยการจับคู่กันระหว่างผู้ให้บริการ (providers) และผู้ใช้บริการ (customers) - มีแรงจูงใจทางการเงินจำกัด

ที่มา: Timothy Besley & Maitreesh Ghatak, *Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services*, 19 OXF REV ECON POLICY 235–249, 242 (2003)

¹⁴ Guo Xu, *Development through Empowerment: Delivering Effective Public Services - A Literature Review*, ADB ECONOMICS WORKING PAPER SERIES 5-8 (2013)

¹⁵ Andrei Shleifer, *A Theory of Yardstick Competition*, 16 RAND JOURNAL OF ECONOMICS 319–327 (1985)

ในประเทศไทย การจัดให้มีบริการโดยรัฐ (Government-based Supply) หรือ “กิจการของรัฐ” มีกรอบการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 กล่าวคือ ในมาตรา 4 ได้กำหนดนิยามความหมายของ “กิจการของรัฐ” ว่าหมายถึง

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย
- (2) กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน”

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดลักษณะกิจการของรัฐไว้ 2 ลักษณะ

(1) เป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย ซึ่งย่อมรวมถึงการจัดให้มีบริการโดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งกำกับโดยคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือ

(2) เป็นกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งย่อมหมายความว่าถึงกรณีที่ไม่อาจปล่อยให้เอกชนใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของรัฐได้โดยลำพัง เช่น การให้สัมปทานเหมืองแร่หรือสัมปทานขุดเจาะน้ำมัน ที่โดยหลักแล้วรัฐควรจะต้องดำเนินการเองอย่าง “กิจการของรัฐ” เพื่อให้ได้ประโยชน์คุ้มค่าสูงสุดจากการใช้ทรัพยากรของประเทศ และตอบแทนคืนสู่สังคม ในรูปแบบผลตอบแทนต่างๆ

อย่างไรก็ดี ไม่ได้หมายความว่าทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของรัฐทุกกรณีจะต้องดำเนินการอย่าง “กิจการของรัฐ” เพราะมีกิจการหลายอย่างที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของรัฐ แต่ดำเนินการในรูปแบบกิจการเอกชนตามกลไกตลาดย่อมได้ประโยชน์และประสิทธิภาพมากกว่า เช่น การจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยวิธีการประมูลของ กสทช. หรือการให้เช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ เป็นต้น ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้กิจการใดเป็น “กิจการของรัฐ” หรือเป็นการจัดให้มีบริการโดยรัฐ จึงเป็นภารกิจระดับนโยบายที่มีความสำคัญมากของรัฐบาล

กล่าวโดยเฉพาะแก่ พรบ.โทรคมนาคม (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544) มาตรา 80 วรรคแรก ที่กำหนดว่า

“ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 79 ถ้าหน่วยงานดังกล่าวได้มีการให้อนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาแก่ผู้ใดเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นยังคงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมตามที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นต่อไป จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง”

และ พรบ.กสทช.2553 (พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553) มาตรา 84 ที่กำหนดว่า

“ผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและได้ปฏิบัติตามมาตรา 82 แล้ว ให้ถือว่าได้รับอนุญาตจาก กสทช. ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ กสทช. กำกับดูแลให้ผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่นั้นปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น และตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด ทั้งนี้จนกว่าจะถึงกำหนดที่ต้องคืนคลื่นความถี่ตามวรรคสี่

ความในมาตรา 46 มิให้ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจที่นำคลื่นความถี่ที่ได้รับจัดสรรไปให้ผู้อื่นประกอบกิจการโดยการอนุญาต สัมปทาน หรือตามสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายและให้ผู้ได้รับอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาประกอบกิจการต่อไปได้เฉพาะในช่วงระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามการอนุญาต สัมปทาน หรือตามสัญญานั้น”

ซึ่งตามบทบัญญัติทั้ง 2 ส่วนข้างต้น ทำให้มีความเห็นบางส่วนที่เห็นว่า เป็นบทจำกัดทำให้ไม่สามารถให้สัมปทานตามแบบเดิมที่เคยปฏิบัติมาและทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่าง “กิจการของรัฐ” ได้อีกต่อไป เพราะอาจมองว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีเจตนารมณ์ที่จะเปลี่ยนผ่านกิจการสื่อสารจากเดิมที่เป็นกิจการของรัฐเข้าสู่กิจการแข่งขันเสรี

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติทั้ง 2 ส่วนข้างต้นไม่ได้เป็นบทจำกัดทำให้ไม่สามารถกำหนดนโยบาย “กิจการของรัฐ” ได้ด้วยเหตุผลอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- การกำหนดนโยบายให้กิจการใดเป็น “กิจการของรัฐ” หรือ “กิจการตามกลไกตลาด” เป็นภารกิจระดับนโยบายโดยแท้ที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดหรือคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจใดควรใช้นโยบายใด

- ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนกำหนดให้เปิดตลาดเฉพาะแก่กิจการ 4 ประเภท เท่านั้นตามข้อผูกพันที่ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก คือ โทรศัพท์พื้นฐาน (voice telephony) โทรเลข (telegraph) โทรสาร (facsimile) และเทเล็กซ์ (telex) เท่านั้น การพิจารณาว่ารัฐบาลต้องเปิดตลาดในกิจการสื่อสารทั้งหมดย่อมทำให้รัฐบาลไม่สามารถนำเงื่อนไขการเปิดตลาดมาเจรจาต่อรองทางการค้าได้อีกต่อไป และไม่สอดคล้องกับข้อผูกพันที่ให้ไว้จริง
- ไม่ปรากฏบทบัญญัติ ณ ที่ใดที่ระบุห้ามไม่ให้กิจการสื่อสารเป็น “กิจการของรัฐ” หรือดำเนินการภายใต้สัญญาสัมปทาน
- ไม่ปรากฏนโยบายระดับชาติ ณ ที่ใดที่ระบุให้กิจการสื่อสารทั้งหมดให้นโยบายเปิดตลาด หรือดำเนินการตามกลไกตลาด
- ที่ใกล้เคียงที่สุดคือ มาตรา 84 พรบ.กสทช.2553 กำหนดให้สัญญาสัมปทานที่มีอยู่สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นไปในลักษณะการรับรองสิทธิเดิมของผู้ได้รับสัมปทานเดิมเป็นสำคัญ ไม่ใช่การห้ามไม่ให้ดำเนินการเป็น “กิจการของรัฐ”
- มาตรา 80 พรบ.โทรคมนาคม กำหนดให้ในกรณีที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทาน โดยมีใช่เป็นการลดหรือจำกัดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญานั้น มิให้ถือว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบกระเทือนความสมบูรณ์ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าว ก็เป็นไปในลักษณะที่เป็นการรับรองสิทธิเดิมของผู้ได้รับสัมปทานเดิม มิให้ถูกลดหรือจำกัด แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตอื่นๆ

ดังนั้นนโยบาย “กิจการของรัฐ” อาจดำเนินการได้โดยแบ่งตามความในมาตรา 48 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 ดังต่อไปนี้

2.1.1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเอง

แนวทางการดำเนินการกิจการดาวเทียมสื่อสารโดยให้หน่วยงานรัฐดำเนินการเอง อาจทำได้ด้วยการให้หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีความรู้และความชำนาญ หรือเกี่ยวข้องกับกิจการดาวเทียมสื่อสาร เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หรือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มาเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการดาวเทียมในอนาคต รวมถึงดาวเทียมไทยคม 6 หลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

อย่างไรก็ดี ในระดับหน่วยงานดำเนินการ โครงการศึกษาพบว่า แม้โครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องจะได้รับโอนมาตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานเดิม แต่ไม่มีหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจใดที่มีความพร้อมจะดำเนินการดังกล่าว ทั้งในแง่บุคลากรและประสบการณ์บริหารจัดการ ซึ่งหากรัฐบาลมีนโยบายมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐใดดำเนินการ แม้รายได้ทั้งหมดจะเป็นของหน่วยงานของรัฐ แต่ก็จะทำให้มีปัญหความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก และมีภาระงบประมาณมากในการที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายนี้

ในขณะที่ในระดับภาพรวมกิจการจะยังคงเป็น “กิจการของรัฐ” ซึ่งให้บริการโดยหน่วยงานรัฐที่ได้รับมอบหมายเพียงหน่วยงานเดียว ทำให้ไม่มีการแข่งขันภายในประเทศอันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพ ทั้งๆที่ปัจจุบันมีเอกชนดำเนินการอยู่แล้วและประสงค์จะดำเนินการตามกลไกตลาดต่อไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการ “กิจการของรัฐ” ที่รัฐจะไม่แทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีเอกชนสนใจดำเนินการอยู่แล้ว แต่จะดำเนินการกิจกรรมสาธารณประโยชน์ที่จะเกิดประโยชน์ส่วนรวมที่ไม่มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจมากพอที่เอกชนจะสนใจเข้ามาดำเนินการ

แม้การใช้งานดาวเทียมภาครัฐ (state uses) และบริการสาธารณประโยชน์ (public services) จะมีความยืดหยุ่น เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล แต่ก็ถือว่าเป็นประโยชน์ที่น้อยมากหากพิจารณาจากปริมาณการใช้งานภาครัฐในปัจจุบันที่มีอยู่น้อยประมาณ 6.5 ทรานสปอนเดอร์ และการบริการสาธารณประโยชน์ที่ใช้เป็นการชั่วคราวเมื่อเกิดเหตุจำเป็น ซึ่งทั้งหมดนี้สามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขการประกอบกิจการของเอกชนได้เช่นเดียวกัน

2.1.2 กรณีให้เอกชนร่วมลงทุน และกรณีให้เอกชนรายเดิมร่วมลงทุน

แนวทางการดำเนินการกิจการดาวเทียมสื่อสารโดยให้เอกชนร่วมลงทุน อาจทำได้โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอโครงการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 โดยให้เอกชนรายเดิมหรือรายใหม่เป็นผู้ร่วมลงทุนดาวเทียมสื่อสารในระยะยาว และเป็นผู้ร่วมลงทุนในการบริหารจัดการดาวเทียมไทยคม 6 หลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน แนวทางนี้ใกล้เคียงกับสัญญาสัมปทานแบบเดิม แต่รัฐอาจเพิ่มหรือเปลี่ยนข้อตกลงต่างๆ ให้แตกต่างจากสัญญาสัมปทานเดิมได้ตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ดี ในระดับหน่วยงานดำเนินการ โครงการศึกษาพบว่า ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการให้เอกชนรายใหม่และเอกชนรายเดิมร่วมลงทุน เพราะจำเป็นต้องเสนอเป็นโครงการใหม่และดำเนินการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมลงทุนโดยเสมอกันทุกรายตามมาตรา 48 วรรค 2 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 ที่กำหนดว่า

“ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการของรัฐภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดโดยการให้เอกชนร่วมลงทุน และหากปรากฏว่าโครงการมีมูลค่าตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการเสมือนหนึ่งเป็นโครงการใหม่ และให้เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนตามหมวด 4 การเสนอโครงการ โดยให้เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามรายละเอียดในมาตรา 24 (4) (5) และ (6)”

การให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนย่อมทำให้ได้เอกชนที่มีความพร้อมจะดำเนินการดังกล่าว ทั้งในแง่บุคลากร และประสบการณ์บริหารจัดการ อย่างไรก็ตามก็ต้องแลกมากับผลประโยชน์ตอบแทนที่เอกชนต้องให้แก่หน่วยงานเจ้าของโครงการ เทียบเคียงได้ตามอัตราส่วนแบ่งรายได้สุดท้ายตามสัญญาสัมปทานเดิมที่ 22.5% ซึ่งน้อยกว่าหากเทียบกับกรณีหน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ แม้รายได้ทั้งหมดจะไม่ใช่มูลค่าของหน่วยงานของรัฐ แต่ก็จะทำให้มีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก และรัฐไม่มีภาระงบประมาณมากในการที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายนี้

ในขณะที่ในระดับภาพรวมกิจการจะยังคงเป็น “กิจการของรัฐ” ซึ่งให้บริการโดยเอกชนที่ร่วมลงทุน ทำให้ไม่มีการแข่งขันภายในประเทศเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งที่ปัจจุบันเอกชนประสงค์จะดำเนินการกิจการตามกลไกตลาด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการ “กิจการของรัฐ” ที่รัฐจะไม่แทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีเอกชนสนใจดำเนินการอยู่แล้ว แต่จะดำเนินการกิจกรรมสาธารณประโยชน์ที่จะเกิดประโยชน์ส่วนรวมที่ไม่มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจมากพอที่เอกชนจะสนใจเข้ามาดำเนินการ

แม้การใช้งานดาวเทียมภาครัฐ (state uses) และบริการสาธารณประโยชน์ (public services) จะมีความยืดหยุ่น เพราะเอกชนอยู่ภายใต้สัญญาร่วมลงทุน แต่ก็ถือว่ายืดหยุ่นน้อยกว่ากรณีหน่วยงานรัฐดำเนินการเองเพราะต้องยึดถือตามสัญญาเป็นสำคัญ และถือว่าเป็นประโยชน์ที่น้อยมากหากพิจารณาจากปริมาณการใช้งานภาครัฐในปัจจุบันที่มีอยู่น้อยประมาณ 6.5 ทรานสปอนเดอร์ และการบริการสาธารณประโยชน์ที่ใช้เป็นการชั่วคราวเมื่อเกิดเหตุจำเป็น ซึ่งทั้งหมดนี้สามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขการประกอบกิจการของเอกชนได้เช่นเดียวกัน

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้งานดาวเทียมภาครัฐที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น เป็นประเด็นแยกต่างหากซึ่งรัฐสามารถดำเนินการได้เองหรือกำหนดเป็นเงื่อนไขการประกอบกิจการของเอกชนได้เช่นเดียวกัน

2.2 นโยบายกำกับดูแลกิจการเอกชน

การจัดให้มีบริการโดยเอกชนโดยให้เป็นไปตามกลไกตลาด (Market-based Supply) ภายใต้การกำกับดูแล อาจทำได้ทันทีที่ตาม พรบ.กสทช.2553 และ พรบ.โทรคมฯ ที่วางกรอบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลไว้แล้วเช่นเดียวกับกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่และกิจการโทรคมนาคมอื่นๆ เพราะสิ่งที่ยังขาดอยู่ในปัจจุบันคือความชัดเจนเชิงนโยบายการเปิดตลาดและรายละเอียดที่จำเป็นในการกำกับดูแล ซึ่งหากกำหนดให้ชัดเจนแล้วก็จะถือเป็นการยุติระบบสัญญาสัมปทานในภาคเศรษฐกิจนี้และเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบตลาดและการแข่งขันเสรีอย่างสมบูรณ์

ในระดับหน่วยงานดำเนินการ โครงการศึกษาพบว่า การเปิดตลาดให้เอกชนประกอบกิจการเองย่อมทำได้เพราะเอกชนมีความพร้อมจะดำเนินการดังกล่าว ทั้งในแง่บุคลากรและประสบการณ์บริหารจัดการ อย่างไรก็ตามก็ต้องแลกมากับการไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนที่เอกชนต้องให้แก่หน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งหากเทียบเคียงตามอัตราส่วนแบ่งรายได้สุดท้ายตามสัญญาสัมปทานเดิมที่ 22.5% แต่รัฐก็จะไม่มีภาระงบประมาณใดๆตามแนวนโยบายนี้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลจะต้องดำเนินการประสานงานคลื่นความถี่ให้เอกชนซึ่งเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นใหม่ แตกต่างจากนโยบายกิจการของรัฐ ที่การดำเนินการประสานงานคลื่นความถี่เป็นภารกิจส่วนหนึ่งของรัฐบาลเอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนในส่วนนี้เพิ่มเติมตามนโยบายนี้ ซึ่งอาจพิจารณาได้ตามกำลังคนต่อชั่วโมง (Man-Hour) ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงการคำนวณค่าธรรมเนียมการดำเนินงานประสานงานคลื่นความถี่ของหน่วยงาน

	ผู้บริหารระดับสูง (20,000/Hr)	ผู้บริหาร (15,000/Hr)	เจ้าหน้าที่ (5,000/Hr)	เจ้าหน้าที่ธุรการ (1,000/Hr)	Man-Hour	คิดเป็น
ประสานงานชั้น A	2	1	3	2	10	720,000
ประสานงานชั้น C	3	1	3	2	20	1,840,000
ประสานงานชั้น N	2	1	3	2	10	720,000
รวม						3,280,000

ที่มา: ประมาณการจากข้อมูลการทำงานที่ผ่านมาของสำนักกิจการอวกาศ

ในขณะที่ในระดับภาพรวมกิจการเป็น “กิจการของเอกชน” ตามกลไกตลาด ซึ่งทำให้สามารถดำเนินนโยบายการแข่งขันภายในประเทศ สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เอกชนประสงค์และเรียกร้องให้เปิดตลาด โดยถือเป็นการจูงใจทางเศรษฐกิจที่มีเอกชนสนใจดำเนินการอยู่แล้ว

ในประเด็นการใช้งานดาวเทียมภาครัฐ (state uses) และบริการสาธารณประโยชน์ (public services) ถือว่ายืดหยุ่นน้อยกว่ากรณีหน่วยงานรัฐดำเนินการเองเพราะต้องยึดถือตามเงื่อนไขการประกอบกิจการเป็นสำคัญ ซึ่งหากพิจารณาจากปริมาณการใช้งานภาครัฐในปัจจุบันที่มีอยู่น้อยประมาณ 6.5 ทรานสปอนเดอร์ และการบริการสาธารณประโยชน์ที่ใช้เป็นการชั่วคราวเมื่อเกิดเหตุจำเป็น ก็สามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขการประกอบกิจการของเอกชนได้

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้งานดาวเทียมภาครัฐที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น เป็นประเด็นแยกต่างหากซึ่งรัฐสามารถดำเนินการได้เองหรือกำหนดเป็นเงื่อนไขการประกอบกิจการของเอกชนได้เช่นเดียวกัน

แนวทางการดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารของรัฐภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุด

ตารางเปรียบเทียบรูปแบบนโยบายกิจการดาวเทียมสื่อสาร

ประเด็นเปรียบเทียบ	นโยบายกิจการของรัฐ			นโยบายกำกับดูแลกิจการ
	กรณีหน่วยงานของรัฐดำเนินการเอง	กรณีให้เอกชนรายใหม่ร่วมลงทุน	กรณีให้เอกชนรายเดิมร่วมลงทุน	เอกชน
ความพร้อมของผู้ให้บริการ	ไม่พร้อม	ไม่พร้อม	พร้อม	พร้อม
ความสามารถในการแข่งขัน	ไม่แน่ชัด	ไม่แน่ชัด	เท่าเทียม	ไม่น้อยกว่าเดิม
สภาพการแข่งขันที่จะเกิดขึ้น	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มี
ภาระทางงบประมาณ	มากที่สุด	ไม่มาก	ไม่มาก	ไม่มี
การใช้งานดาวเทียมภาครัฐ (STATE USES)	ตามนโยบายกำหนด	ตามนโยบายกำหนด	ตามนโยบายกำหนด	ตามนโยบายกำหนด
การบริการสาธารณะประโยชน์ (PUBLIC SERVICES)	ตามนโยบายกำหนด	ตามนโยบายกำหนด	ตามนโยบายกำหนด	ตามนโยบายกำหนด
ค่าธรรมเนียมการประกอบ กิจการรายปี	รายได้ทั้งหมด	ส่วนแบ่งรายได้ตามที่กำหนด (22.5%)	ส่วนแบ่งรายได้ตามที่กำหนด (22.5%)	กสทช.จัดเก็บ 2% ของรายได้ + 3.75% ของรายได้สุทธิ
ค่าตอบแทนการใช้ความถี่วิทยุ	มี	มี	มี	มี
ค่าธรรมเนียมการดำเนินการ ฝ่ายรัฐ (PROCESSING FEE)	ตามนโยบายกำหนด	ตามนโยบายกำหนด	ตามนโยบายกำหนด	ตามนโยบายกำหนด
แนวทางการดำเนินการ	รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานหรือ รัฐวิสาหกิจหนึ่งดำเนินการ	หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการ ตาม พรบ.ร่วมลงทุนฯ	หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการ ตาม พรบ.ร่วมลงทุนฯ	ดำเนินการตาม พรบ.กสทช. 2553 และ พรบ.โทรคมนาคม
เงื่อนไขการประกอบกิจการ	ใบอนุญาตโดยมีเงื่อนไขตามที่นโยบาย กำหนด	ใบอนุญาตโดยมีเงื่อนไขตามที่นโยบาย กำหนด	ใบอนุญาตโดยมีเงื่อนไขตามที่นโยบาย กำหนด	ใบอนุญาตโดยมีเงื่อนไขตามที่ นโยบายกำหนด

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

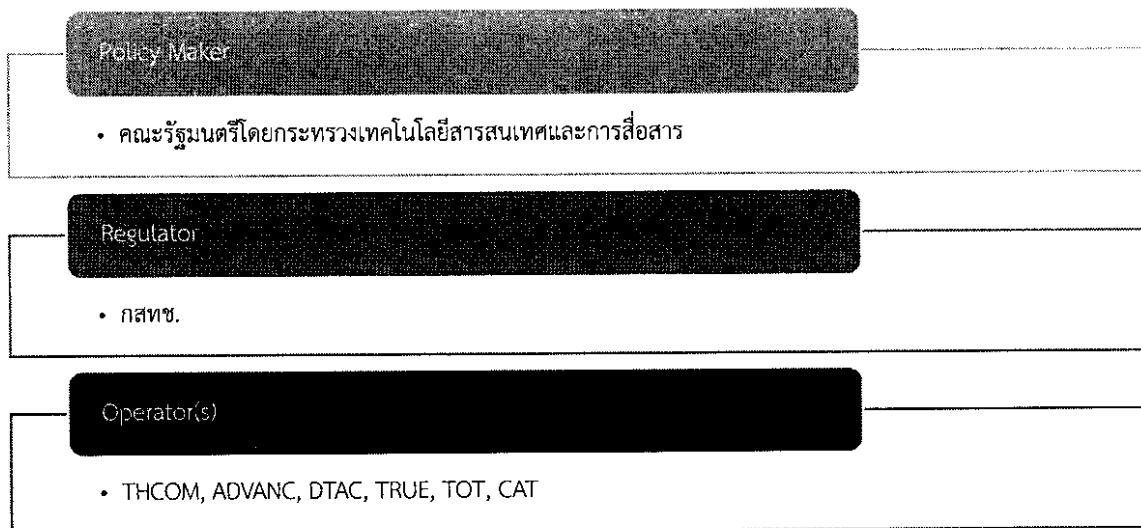
3. ข้อพิจารณาเชิงนโยบาย

จากการศึกษาของโครงการฯ สรุปได้ว่ามีข้อพิจารณาเชิงนโยบายกิจการสื่อสารดาวเทียมของประเทศที่สำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้

3.1 ข้อพิจารณาเชิงสถาบัน

กิจการสื่อสารของประเทศไทยได้เริ่มเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบตลาดที่มีการแข่งขันตั้งแต่ที่เรามีชุดกฎหมาย 2 ฉบับได้แก่ พรบ.กสทช.2543 (พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543) และ พรบ.โทรคมนาคม (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544) โดยมีปัจจัยสำคัญจากการที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization) โดยกำหนดบทบาทหน้าที่เชิงสถาบันตามภาพต่อไปนี้

ภาพแสดงบทบาทหน้าที่เชิงสถาบันในกิจการสื่อสาร



ที่มา: โครงการศึกษาฯ

อย่างไรก็ดี ปัญหาการดำเนินงานเชิงนโยบายของ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ กสทช. ทำให้เกิดปัญหาและข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ในภาวะสุญญากาศทางนโยบายกิจการดาวเทียมสื่อสาร ทำให้เกิดปัญหา

- การตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารแตกต่างกัน เพราะ บางฝ่ายมองว่ากิจการดาวเทียมสื่อสารจะต้องเป็นระบบตลาดเช่นเดียวกับกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ในขณะที่บางฝ่ายมองว่าต้องเป็นระบบสัมปทานต่อไป ทั้งที่จริงแล้วประเทศไทยมีความชัดเจนเชิงนโยบายเปิดตลาดกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่และกิจการโทรศัพท์พื้นฐานเท่านั้นตามกรอบความตกลงของ WTO
- วิธีการอนุญาตการประกอบกิจการเกี่ยวกับคลื่นความถี่และวงโคจรนั้นมีความชัดเจนว่าไม่สามารถ แยกออกจากกันได้และต้องให้อนุญาตไปพร้อมกันตาม พรบ.โทรคมนาคม มาตรา 10 แต่วิธีการที่เหมาะสมนั้นโดยหลักการควรเป็นแบบมาก่อนได้ก่อน หรือ FCFS ซึ่งมีข้อถกเถียงว่าจะทำได้หรือไม่ เพราะ พรบ.กสทช.2553 มาตรา 45 กำหนดให้ต้องใช้วิธีการประมูล อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ กสทช. ใช้ดุลยพินิจการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แตกต่างไปหลายแนวทาง ไม่ได้ใช้วิธีการประมูลเพียงอย่างเดียว¹⁶

ทั้งหมดนี้มีสาเหตุหลักมาจากความไม่ชัดเจนเชิงนโยบายในกิจการดาวเทียมสื่อสาร นำไปสู่ความขัดแย้งกันเชิงบทบาทหน้าที่ระหว่างกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กับ กสทช. ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้มีความชัดเจน

3.2 ข้อพิจารณาเชิงการใช้ประโยชน์ดาวเทียมสื่อสาร

การให้บริการสาธารณประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่รัฐควรจัดให้มีแก่ประชาชนโดยสามารถนำเทคโนโลยีสื่อสารผ่านดาวเทียมมาสนับสนุน ตามแนวทางแรกเริ่มของ NASA ได้แก่

- บริการด้านการแพทย์ทางไกล (Telemedicine)
- บริการด้านการศึกษาทางไกล (Tele-education) และ

¹⁶ ตัวอย่างเช่น ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตและการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้คลื่นความถี่ พ.ศ. 2554 และประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง กำหนดให้ผู้ให้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ พ.ศ.2547

- บริการด้านการบรรเทาสาธารณภัยและภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Disaster Management) ¹⁷

นอกจากนี้ดาวเทียมสื่อสารยังมีบทบาทสำคัญยิ่งในการนำมาประยุกต์ใช้ในงานกิจการด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ซึ่งความสามารถในการติดต่อสื่อสารถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในกิจกรรมด้านการทหาร นับตั้งแต่ความจำเป็นในการส่งข้อมูลข่าวสารให้กับผู้บัญชาการหน่วยรบ การส่งคำสั่งและบัญชาการรบ รวมถึงการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมายข้าศึกให้แก่หน่วยรบ ซึ่งการสื่อสารข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ในเหล่าทัพนั้นวันจะทวีความสำคัญและมีความต้องการมากขึ้นเรื่อยๆ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้ประโยชน์ดาวเทียมไทยคมในการให้บริการสาธารณประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น

- การใช้ดาวเทียมสำหรับการกู้ภัยพิบัติ
- การใช้ดาวเทียมเพื่อการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม
- การให้บริการ brodแบนด์ผ่านดาวเทียมในพื้นที่ห่างไกลและทุรกันดาร
- การใช้งานดาวเทียมเพื่อกิจการด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ

อย่างไรก็ดีในส่วนที่เป็นการใช้งานโดยภาครัฐมีจำนวนเพียง 6.5 ทรานสปอนเดอร์ ซึ่งถือว่าน้อยมากหากพิจารณาว่ารัฐจะดำเนินการจัดให้มีดาวเทียมสื่อสารเพื่อใช้งานเอง

3.3 ข้อพิจารณาเชิงเศรษฐกิจ

นโยบายอุตสาหกรรมของกิจการดาวเทียมสื่อสารที่ใช้อยู่ในแต่ละประเทศมีรูปแบบที่แบ่งได้เป็น

- นโยบายการแข่งขัน (Competitive Policy) และ
- นโยบายที่เน้นสนับสนุนผู้ประกอบการเฉพาะราย (National Champion)

การจะเลือกรูปแบบนโยบายทางใดนั้น ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นโดยรวมที่มีต่อรัฐและประชาชนของประเทศนั้นๆ การกำหนดนโยบายที่เน้นสนับสนุนผู้ประกอบการเฉพาะราย (National Champion) อาจจะเหมาะสมต่อประเทศขนาดเล็กหรือประเทศที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งกิจการดาวเทียมสื่อสาร ซึ่งถือว่าเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงเนื่องจากต้องใช้เงินทุนสูง ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทาง และเพื่อสร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถ

¹⁷ E. A. Wolff, *Public Service Satellite Communications Opportunities*, in MICROWAVE SYMPOSIUM DIGEST, 1977 IEEE MTT-S INTERNATIONAL 421-423 (1977)

ให้แก่ผู้ประกอบการ ดังเช่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศเวียดนาม อย่างไรก็ตามข้อเสียหลักของนโยบายที่เน้นสนับสนุนผู้ประกอบการเฉพาะราย (National Champion) ก็คือการผูกขาดตลาดในประเทศ ซึ่งอาจส่งผลให้ราคาสินค้าหรือบริการอาจไม่เหมาะสม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนและผู้ประกอบการในประเทศที่ต้องใช้สินค้าหรือบริการในราคาแพง ดังนั้นในหลายประเทศ รัฐจะเข้ามามีส่วนในการถือหุ้นของบริษัทที่ประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารในประเทศนั้นๆ เช่น เวียดนาม ลักเซมเบิร์ก เป็นต้น เพื่อเป็นการถ่วงดุลให้ผู้ประกอบการไม่กำหนดราคาสินค้าหรือบริการที่สูงเกินไปและส่งผลเสียต่อสาธารณชนในประเทศโดยรวม

อย่างไรก็ตามจากสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกในประเทศเวียดนามและมาเลเซีย รวมถึงข้อมูลของประเทศอินโดนีเซีย รัฐบาลมีนโยบายในการเปิดให้มีการแข่งขันมากขึ้น เช่น อินโดนีเซีย ซึ่งมีผู้ประกอบการรายใหม่เกิดขึ้น รวมถึงการที่รัฐอนุญาตให้มีการเข้าใช้สัญญาณดาวเทียมจากผู้ประกอบการต่างประเทศได้ ขณะที่มาเลเซียและเวียดนาม ความต้องการใช้และขนาดอุตสาหกรรมอาจจะยังไม่ใหญ่เพียงพอที่จะทำให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ทั้งๆ ที่รัฐสนับสนุนให้ผู้ประกอบการเข้าเข้าสู่ธุรกิจนี้

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งคือ นโยบายอุตสาหกรรมในที่นี้ หมายถึง นโยบายที่ส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ได้หมายรวมถึง กิจกรรมทางด้านอื่นๆที่รัฐอาจพิจารณาดำเนินการเองโดยไม่กระทบต่อเศรษฐกิจและกลไกตลาด เช่น กิจกรรมทางด้านความมั่นคง หรือกิจกรรมของรัฐโดยแท้ ที่รัฐอาจจัดสร้างดาวเทียมของตนเองขึ้นมาใช้งานเองได้อีกส่วนหนึ่ง

ดังนั้นโดยหลักการสำหรับประเทศไทยจึงมีทางเลือกเชิงนโยบายใหญ่ที่สำคัญ 2 แนวทางได้แก่

- กิจการของรัฐ ได้แก่ การจัดให้มีบริการโดยรัฐ (Government-based Supply) ซึ่งหมายความรวมถึงการส่งเสริมสนับสนุนผู้ประกอบการเฉพาะราย (National Champion Policy) โดยอาจแบ่งตามความในมาตรา 48 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 ได้แก่
 - กรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเอง
 - กรณีให้เอกชนร่วมลงทุน และ
 - กรณีให้เอกชนรายเดิมร่วมลงทุน และ
- การกำกับดูแลกิจการเอกชน ได้แก่ การจัดให้มีบริการโดยเอกชน (Market-based Supply) โดยให้แข่งขันกันตามกลไกตลาด (Competitive Policy) ภายใต้การกำกับดูแล

โดยที่ผ่านมามีได้ดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารโดยการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการ คือ บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534 ซึ่งจากโครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทในปัจจุบันนั้น มีผู้ถือหุ้นใหญ่ลำดับสุดท้าย

(Ultimate Shareholder) ที่ไม่ใช่สัญชาติไทย และรัฐไม่ได้มีส่วนเข้าไปถือหุ้นในบริษัทฯ แต่อย่างใด ดังนั้นในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของบริษัท อาจไม่ได้ส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้แก่ประเทศ การดำเนินการเพื่อให้รัฐเข้าไปถือหุ้นในบริษัทฯ นั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก และอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่รัฐได้เปลี่ยนรูปแบบการให้ดำเนินกิจการทางด้านโทรคมนาคมมาเป็นการให้ใบอนุญาต (Licensing) แล้ว

4. ข้อเสนอแนวทางการดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสาร

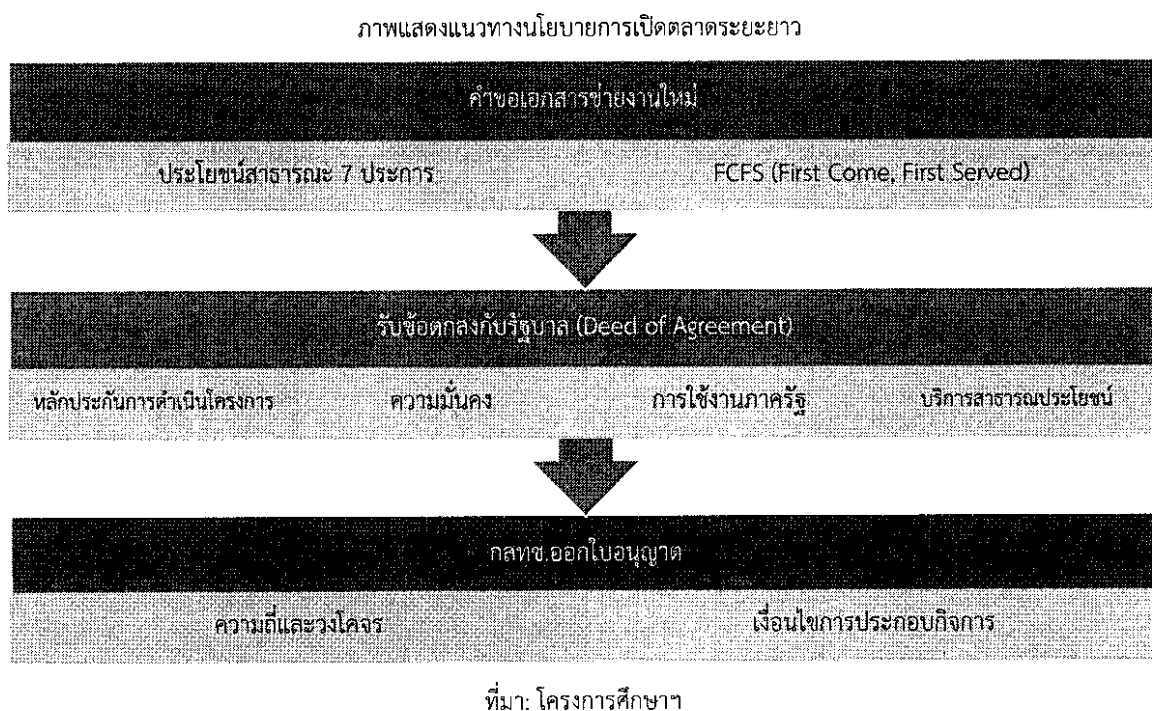
ด้วยหลักการและเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น คณะที่ปรึกษาจึงได้เสนอนโยบายเปิดตลาดสำหรับกิจการดาวเทียมสื่อสารเชิงพาณิชย์ภาคสถานีอวกาศ (space station) แบบวงโคจรค้างฟ้า (Geostationary Satellite Orbit) ของประเทศไทยเป็น 2 ระยะดังต่อไปนี้

- นโยบายเปิดตลาดระยะยาว
- นโยบายเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การเปิดตลาดสำหรับดาวเทียมและวงโคจรในปัจจุบัน

4.1 นโยบายเปิดตลาดระยะยาว

จากผลการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลกิจการดาวเทียมสื่อสารนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งประเทศไทยมีโครงการดาวเทียมสื่อสารเชิงพาณิชย์ภายในประเทศมาตั้งแต่ปี 2534 โดยวิธีการให้สัมปทาน ปัจจุบันมีความเหมาะสมที่จะใช้นโยบายเปิดตลาดสำหรับกิจการดาวเทียมสื่อสารเชิงพาณิชย์ภาคสถานีอวกาศ (space station) แบบวงโคจรค้างฟ้า (Geostationary Satellite Orbit) ทั้งนี้ภายใต้ข้อผูกพันการเปิดตลาดของประเทศไทยที่ไว้กับนานาชาติและอาจมีการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในอนาคต

ที่ปรึกษาจึงเสนอให้ใช้นโยบายเปิดตลาดโดยมอบหมายให้ กสทช.ทำหน้าที่ตามกรอบนโยบายดังต่อไปนี้



4.1.1 ให้การอนุญาตให้ประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารใช้วิธีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ (licensing) ตามกระบวนการของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 โดยอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และวงโคจร และอนุญาตการประกอบกิจการไปพร้อมกัน¹⁸

4.1.2 การให้อนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารใช้วิธีการให้อนุญาตแบบมาก่อนได้ก่อน (first come, first served) โดยไม่จำกัดจำนวน และให้ กสทช. พิจารณานุมัติคำขอรับใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการการไทยตามเงื่อนไข 7 ประการ¹⁹ ดังต่อไปนี้ภายในระยะเวลา 6 เดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนด

¹⁸ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 มาตรา 10 วรรค 1:-

“ในการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ถ้ากิจการโทรคมนาคมนั้นมีการใช้คลื่นความถี่ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมด้วย”

¹⁹ แนวปฏิบัติของ ACMA

- (1) การยื่นขอใช้ดาวเทียมสื่อสารกับ ITU ดังกล่าวจะต้องไม่กระทบเป็นผลเสียต่อ กสทช. ในการทำหน้าที่บริหารจัดการคลื่นความถี่หรือกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมาย
- (2) การทำงานของระบบโครงข่ายดาวเทียมที่ส่งสัญญาณวิทยุคมนาคมเข้ามาในพื้นที่ประเทศไทย จะต้องสอดคล้องกับแผนคลื่นความถี่ของประเทศ หรือแผนคลื่นความถี่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงที่คาดหมายได้หรือกำหนดวางแผนเอาไว้ว่าจะเกิดขึ้นในแผนดังกล่าว
- (3) การทำงานของระบบโครงข่ายดาวเทียมที่ส่งสัญญาณวิทยุคมนาคมไปนอกพื้นที่ประเทศไทย จะต้องสอดคล้องกับ RR รวมถึงจะต้องสามารถหยุดการส่งสัญญาณได้ทันทีและสั่งให้เปลี่ยนตำแหน่งได้ด้วยการส่งคำสั่งทางไกล (remote control)
- (4) ผู้ให้บริการดาวเทียมสื่อสารจะต้องเป็นผู้ประกอบกิจการเองที่มีอำนาจควบคุมระบบโครงข่ายดาวเทียมที่ได้รับอนุญาตทั้งหมด และรับข้อตกลง (Deed of Agreement) เป็นลายลักษณ์อักษรของ กสทช. เพื่อการประสานงานคลื่นความถี่วิทยุของระบบโครงข่ายดาวเทียม
- (5) ผู้ให้บริการดาวเทียมสื่อสารรับรองว่าสิ่งใดในอวกาศที่ประกอบกันเป็นโครงข่ายดาวเทียมที่ถือเป็นวัตถุอวกาศ (space objects) ของประเทศไทยตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยวัตถุอวกาศ
- (6) ผู้ให้บริการดาวเทียมสื่อสารจะต้องรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายโทรคมนาคมในการดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับส่วนต่างๆของโครงข่ายที่อยู่บนดาวเทียม
- (7) ต้องปรากฏว่ามีประโยชน์แก่ประเทศไทยในการอนุญาตดังกล่าวตามกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้
 - เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประโยชน์สาธารณะโดยรวมจากการใช้คลื่นความถี่
 - เป็นไปตามนโยบายการสื่อสารของรัฐบาล
 - เป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจแก่อุตสาหกรรมการสื่อสารของประเทศทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ
 - ประโยชน์อื่นใดที่ช่วยให้รัฐบาลและ กสทช. บรรลุภารกิจตามกฎหมาย

4.1.3 ให้คำขอรับใบอนุญาตเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนด โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

20

- (1) วัตถุประสงค์การประกอบกิจการ
- (2) ข้อมูลของผู้ขอรับใบอนุญาต
 - ชื่อ ที่อยู่ ที่ติดต่อ และวันจัดตั้งบริษัท
 - ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างการถือหุ้นและบริษัทในเครือ โดยระบุเจ้าของกิจการที่แท้จริง ทั้งทางตรงและทางอ้อม และในกรณีที่บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ให้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของตนด้วย
 - ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารและโครงสร้างการบริหารจัดการ
 - ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมในปัจจุบันของผู้ขออนุญาต
 - มติคณะกรรมการบริหารบริษัทที่เห็นชอบต่อการขอรับใบอนุญาต
- (3) ความจำเป็นในการจัดตั้งสถานีวิทยุคมนาคม และบุคคลที่เป็นเป้าประสงค์ของการสื่อสาร
- (4) สถานที่ตั้งของอุปกรณ์ หรือตำแหน่งวงโคจร ช่วงคลื่นความถี่ที่ประสงค์จะใช้และกำลังส่งของสายอากาศ และวันที่คาดว่าจะเริ่มให้บริการ
- (5) กำหนดเวลาการส่งดาวเทียม, กำหนดการทำงานปกติ, พื้นที่ให้บริการ
- (6) แผนการเงินในการประกอบการตลอดโครงการซึ่งประกอบด้วย งบประมาณรายละเอียดเกี่ยวกับการลงทุน, ประมาณการกำไรและขาดทุน, ประมาณการปริมาณการให้บริการ และราคาค่าบริการ รวมถึงส่วนแบ่งตลาด, ประมาณการอัตราผลตอบแทนการลงทุน, และเอกสารหลักฐานที่เพียงพอจะแสดงให้เห็นศักยภาพทางการเงินที่จะลงทุนได้ตามที่เสนอ
- (7) ในกรณีที่ประสงค์จะให้บริการกระจายเสียงผ่านดาวเทียม ต้องแสดงข้อมูลเป้าประสงค์ของการกระจายเสียง, พื้นที่ให้บริการ, แผนการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น
- (8) แผนการติดตั้งและขยายโครงข่ายทางด้านเทคนิคและด้านบริการ
- (9) รายงานวิเคราะห์ผลกระทบ ซึ่งรวมถึง
 - ประโยชน์ / ผลกระทบ ต่อประเทศโดยรวม และอุตสาหกรรมสื่อสาร
 - กลยุทธ์ที่จะใช้ในการแข่งขันในตลาด

²⁰ แนวปฏิบัติของ ACMA, MIC และ FCC

- ผลการศึกษาทางการตลาดและเศรษฐกิจเกี่ยวกับอุปสงค์ของบริการที่เสนอ และส่วนแบ่งตลาดที่คาดว่าจะได้ใน 5 ปี
- รายละเอียดนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่จะใช้ในการให้บริการ
- รายละเอียดการริเริ่มเพื่อให้มีการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน
- ข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

(10) ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราเหมาเพื่อชดเชยการใช้บุคลากรของรัฐในการประสานงานความถี่โดยไม่สามารถขอคืนได้ (Non-refundable Processing Fee) เป็นเงิน 3,280,000 บาท และให้บทวนอัตราทุก 2 ปี นอกจากนี้ผู้ขอรับใบอนุญาตยังต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอื่นๆที่อาจเกิดขึ้นเพื่อการประสานงานความถี่ เช่น ค่าเดินทางของบุคลากรของรัฐบาล เป็นต้น

4.1.4 ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องรับข้อตกลง (Deed of Agreement) ²¹ เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่รัฐบาลกำหนดก่อนที่จะดำเนินงานประสานงานคลื่นความถี่และส่งข้อมูลคำขอ (filing) ตามขั้นตอน ITU ต่อไป โดยต้องเป็นข้อตกลงที่มีรายละเอียดตามคำขอ และรายละเอียดเพิ่มเติมตามที่จำเป็นแก่การตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ขอรับใบอนุญาตจนถึงการจัดส่งดาวเทียมเข้าสู่วงโคจร โดยอย่างน้อยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายและธุรการทั้งหมดในการประสานงานคลื่นความถี่ตามขั้นตอนของ ITU เป็นความรับผิดชอบของผู้ขอรับใบอนุญาต โดยดำเนินการผ่านกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในนามของรัฐบาลไทย และอาจมอบหมายให้ กสทช. ทำหน้าที่ประสานงานตามที่รัฐบาลกำหนด ²²
- (2) กำหนดการและแผนการดำเนินงานจนถึงวันที่จัดสร้างดาวเทียมเสร็จสิ้นและจัดส่งเข้าสู่วงโคจร ²³
- (3) คุณลักษณะทางเทคนิคในรายละเอียดของระบบโครงข่ายดาวเทียม ²⁴

²¹ แนวปฏิบัติของ ACMA

²² แนวปฏิบัติของ ACMA

²³ แนวปฏิบัติของ ACMA, MIC และ FCC

²⁴ แนวปฏิบัติของ ACMA, MIC และ FCC

- (4) รัฐบาลอาจกำหนดให้ต้องจัดสรรงบการให้บริการสาธารณประโยชน์ของรัฐ (state uses and public services) เป็นรายกรณี โดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีการปรึกษาหารือระหว่างผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐที่ได้แจ้งความจำนงค์ไว้ว่าประสงค์จะดำเนินการให้บริการสาธารณประโยชน์ของรัฐกับผู้ขอรับใบอนุญาต ทั้งนี้โดยไม่เป็นภาระเกินสมควรแก่การประกอบกิจการ²⁵
- (5) สถานีควบคุมดาวเทียม หรือ TTC&M (Telemetry, Tracking, Command and Monitoring) ตั้งอยู่ในประเทศไทย ณ สถานที่ที่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา²⁶
- (6) ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องกำหนดแจ้งความคืบหน้าและส่งรายงานการจัดสร้างเป็นระยะจนการจัดสร้างเสร็จสิ้น โดยผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องรายงานพร้อมรายละเอียดแก่ กสทช. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนดในข้อตกลง โดย กสทช. อาจขอให้ชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากแผนการดำเนินการ และหากไม่ได้รับการชี้แจงที่สมเหตุสมผลสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแผนการดำเนินโครงการ กสทช. อาจพิจารณายกเลิกการออกใบอนุญาต²⁷
- (7) หากผู้ขอรับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามกำหนดการหรือแผนการดำเนินงาน โดยไม่แจ้งล่วงหน้าตามระยะเวลาและวิธีการที่ กสทช. กำหนดในข้อตกลง ให้ กสทช. พิจารณายกเลิกการออกใบอนุญาต²⁸
- (8) ให้ กสทช. เรียกหลักประกันการปฏิบัติตามข้อตกลง (performance bonds) ส่งจ่ายกระทรวงการคลัง ซึ่งจะครอบคลุมการไม่ปฏิบัติตามกำหนดการและแผนการดำเนินงานจนถึงการส่งดาวเทียม เป็นเงิน 100,000,000 บาท²⁹

²⁵ แนวปฏิบัติของ ACMA

²⁶ แนวปฏิบัติตามสัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศระหว่างกระทรวงคมนาคมกับบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ แอนด์คอมมิวนิเคชั่นส์จำกัด พ.ศ.2534 ข้อ 5.1.2

²⁷ แนวปฏิบัติของ MIC

²⁸ แนวปฏิบัติของ ACMA, MIC และ FCC

²⁹ แนวปฏิบัติของ FCC โดยตามสัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศระหว่างกระทรวงคมนาคมกับบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์แอนด์คอมมิวนิเคชั่นส์จำกัด พ.ศ.2534 ข้อ 34 ซึ่งเดิมกำหนดไว้ที่ 250 ล้านบาทในขณะนั้น เมื่อเปรียบเทียบเป็นมูลค่าปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ 620 ล้านบาท

(9) ค่าธรรมเนียมการดำเนินการของ ITU (ITU Cost Recovery) ให้ ITU เรียกเก็บจากผู้ขอรับใบอนุญาตโดยตรง³⁰

(10) การเรียกหลักประกันและค่าธรรมเนียมทั้งหลายตามข้อตกลง (Deed of Agreement) ไม่เป็นการยกเว้นค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการและค่าธรรมเนียมอื่นใดรวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆที่ต้องมีตามที่กฎหมายกำหนด

4.1.5 ให้ กสทช. ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตโดยไม่ชักช้า หากผู้ขอรับใบอนุญาตได้ดำเนินการครบถ้วนแล้วตามกำหนดการและแผนดำเนินการในข้อตกลง (Deed of Agreement) โดยมีเงื่อนไขการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารส่วนที่เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ทั่วไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งต้องกำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารเป็นการเฉพาะ โดยอย่างน้อยประกอบด้วยรายละเอียดในเรื่องต่อไปนี้

- (1) ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามแผนการต่างๆที่กำหนดไว้ในคำขอและข้อตกลง (Deed of Agreement)³¹ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคตตามที่ตกลง
- (2) มาตรฐานการบำรุงรักษาโครงข่ายดาวเทียมสื่อสารทั้งระบบ³²
- (3) การกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น รวมถึงการเข้าสู่ตลาด, การควบรวมกิจการ, การครอบงำตลาด และการคุ้มครองผู้ใช้บริการ
- (4) การกำกับดูแลอัตราค่าบริการภายในประเทศและมาตรฐานคุณภาพของการให้บริการ³³
- (5) การประกันภัยประเภทคุ้มครองการเสี่ยงภัยทุกชนิด (All Risks) ต่อทรัพย์สินของผู้รับใบอนุญาตและผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้ชำระเบี้ยประกันภัยและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ซึ่งรวมถึงการประกันภัยความรับ

³⁰ แนวปฏิบัติของ ACMA

³¹ แนวปฏิบัติของ ACMA, MIC และ FCC

³² แนวปฏิบัติตามสัญญาดำเนินการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศระหว่างกระทรวงคมนาคมกับบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ แอนด์คอมมิวนิเคชันส์จำกัด พ.ศ. 2534 ข้อ 9

³³ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27(9)

ผิดของประเทศไทยในฐานะรัฐผู้ส่ง (Launching State) และรัฐที่มีหน้าที่ (Appropriate State) ตามกรอบความตกลงระหว่างประเทศ³⁴

- (6) ระยะเวลาการอนุญาตไม่เกินอายุการใช้งานของดาวเทียมแต่ไม่เกิน 20 ปี โดยให้ทบทุนการอนุญาตก่อนหมดระยะเวลาอนุญาต 5 ปีหนึ่งครั้ง และอาจพิจารณาต่อระยะเวลาอนุญาตได้ไม่เกินคราวละ 5 ปี เมื่อดาวเทียมสิ้นอายุการใช้งานให้ถือว่าหมดระยะเวลาอนุญาต
- (7) การอนุญาตประกอบกิจการสื่อสารดาวเทียมเชิงพาณิชย์ภาคสถานีอวกาศ (space station) นี้ไม่รวมถึงการอนุญาตประกอบกิจการสื่อสารดาวเทียมภาคพื้นดิน (earth station) ซึ่งต้องขออนุญาตแยกต่างหากตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนดตามแนวนโยบายเปิดน่านฟ้า (Open Sky Policy)³⁵
- (8) ดาวเทียมสื่อสารที่หมดอายุแล้วจะต้องถูกกำจัดออกจากวงโคจรตามข้อเสนอแนะของ ITU และความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆที่เกี่ยวข้อง
- (9) ให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายค่าตอบแทนการใช้ความถี่วิทยุตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

4.2 นโยบายเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การเปิดตลาดสำหรับดาวเทียมและวงโคจรในปัจจุบัน

จากผลการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีโครงการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศมาตั้งแต่ปี 2534 โดยวิธีการให้สัมปทาน ทำให้มีดาวเทียมและวงโคจรที่ดำเนินการในนามรัฐบาลไทยในปัจจุบันดังต่อไปนี้

- (1) ไทยคม 4 วงโคจร 119.5E (สัมปทานจะสิ้นสุดในปี 2564 และกำลังประสานงานความถี่ใหม่เป็น ไทยคม 9)
- (2) ไทยคม 5 วงโคจร 78.5E (สัมปทานจะสิ้นสุดในปี 2564)
- (3) ไทยคม 6 วงโคจร 78.5E (สัมปทานจะสิ้นสุดในปี 2564)

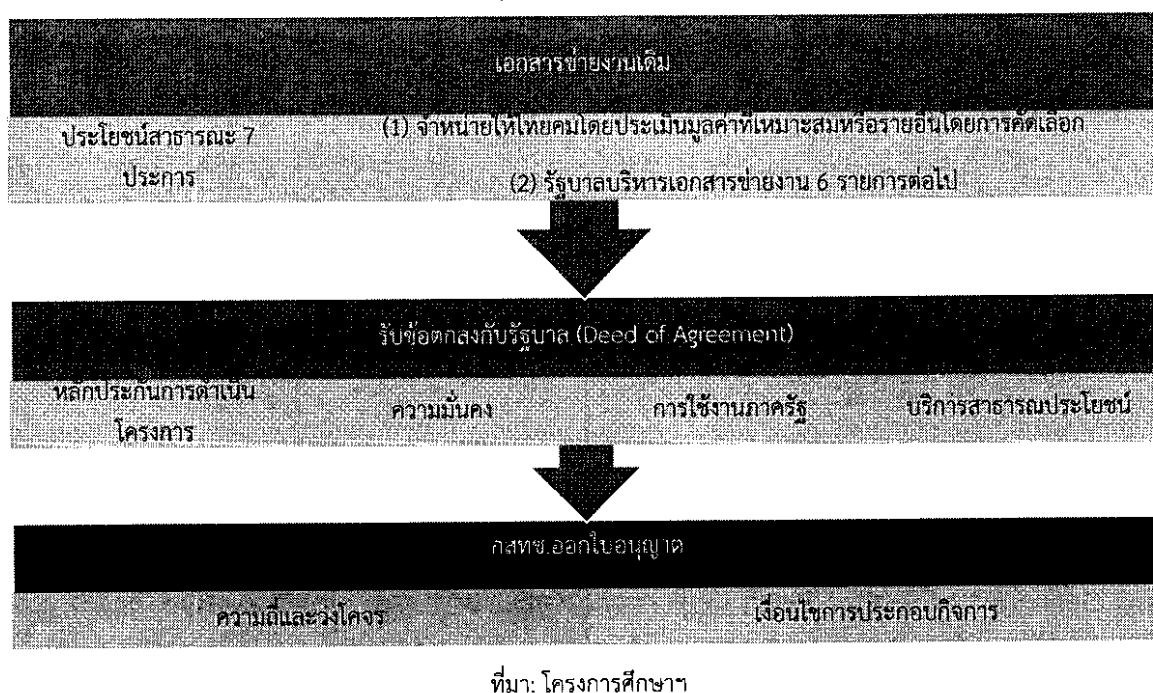
³⁴ แนวปฏิบัติตามสัญญาดำเนินการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศระหว่างกระทรวงคมนาคมกับบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ แอนด์คอมมิวนิเคชันส์จำกัด พ.ศ.2534 ข้อ 25

³⁵ ให้ยกเลิกประกาศคณะกรรมการนโยบายอวกาศแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตการใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เพราะไม่มีความเหมาะสมและขัดกับนโยบายเปิดตลาด โดยต้องให้ กสทช. เป็นผู้ให้อนุญาตสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน (earth station) แบบเปิดตลาดให้มีการแข่งขันต่อไป

- (4) ไทยคม 7 วงโคจร 120E (รักษาวงโคจรและไทยคมได้รับอนุญาตประกอบกิจการโดยไม่รวมคลื่นความถี่และวงโคจร)
- (5) ไทยคม 8 วงโคจร 78.5E (อยู่ระหว่างจัดส่งขึ้นสู่วงโคจรภายในปี 2559 ไทยคมได้รับอนุญาตประกอบกิจการโดยไม่รวมคลื่นความถี่และวงโคจร)
- (6) NSS-5 วงโคจร 50.5E (ไทยคมขอขยายระยะเวลารักษาวงโคจรอีก 3 ปี)
- (7) วงโคจร 51E (ไทยคมมีเอกสารขำยงานดาวเทียมชั้น A)
- (8) วงโคจร 126E (ไทยคมมีเอกสารขำยงานดาวเทียมชั้น A)
- (9) วงโคจร 142E (ไทยคมมีเอกสารขำยงานดาวเทียมชั้น A)

ภายใต้กรอบนโยบายเปิดตลาดที่เสนอในระยะยาว ที่ปรึกษาจึงเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การเปิดตลาดสำหรับดาวเทียมและวงโคจรภายหลังจากสิ้นสุดสัญญาสัมปทานดังต่อไปนี้

ภาพแสดงแนวทางการเปลี่ยนผ่านสู่การเปิดตลาดสำหรับดาวเทียมและวงโคจรในปัจจุบัน



4.2.1 ไทยคม 4 (วงโคจร 119.5E), ไทยคม 5 (วงโคจร 78.5E), ไทยคม 6 (วงโคจร 78.5E) และเอกสารขายงานวงโคจร 50.5E

- (1) เนื่องจากดาวเทียมทั้งสามเป็นดาวเทียมซึ่งใช้เอกสารขายงานที่ได้มาภายใต้สัญญาสัมปทานเดิม จึงให้ดำเนินการตามแนวทางใดแนวทางหนึ่งดังต่อไปนี้
 - กรณีจำหน่ายให้เอกชน เนื่องจากรัฐมีนโยบายเปิดตลาดและไม่จัดให้มีบริการสื่อสารดาวเทียมด้วยตนเองอีกต่อไป จึงให้จำหน่ายดาวเทียมและเอกสารขายงานดาวเทียม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ข้อ 157 หรือให้จัดจ้างผู้ประกอบการมาดำเนินการให้บริการดาวเทียมไทยคม 6 เพื่อใช้ประโยชน์ดาวเทียมไทยคม 6 จนหมดอายุและนำรายได้เข้ารัฐ
 - กรณีรัฐบาลบริหารเอกสารขายงานดาวเทียมต่อไป ให้คัดเลือกเอกชนเพื่อใช้สิทธิตามเอกสารขายงานดาวเทียมต่อไป
- (2) ให้ กสทช.ดำเนินการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารใช้วิธีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ (licensing) เป็นรายระบบดาวเทียมสื่อสาร ตามกระบวนการของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 โดยอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และวงโคจร และอนุญาตการประกอบกิจการไปพร้อมกัน ตามที่กำหนดในนโยบายระยะยาว
- (3) บมจ.ไทยคม (หรือผู้ได้รับคัดเลือก) ต้องรับข้อตกลง (Deed of Agreement) เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่รัฐบาลกำหนด อย่างน้อยตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในกรอบนโยบายระยะยาว
- (4) บมจ.ไทยคม (หรือผู้ได้รับคัดเลือก) ต้องรับเงื่อนไขการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารส่วนที่เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ทั่วไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

4.2.2 ไทยคม 7 (วงโคจร 120E) และไทยคม 8 (วงโคจร 78.5E)

- (1) เนื่องจากดาวเทียมทั้งสองเป็นดาวเทียมซึ่งใช้เอกสารขายงานใหม่แต่ก็ได้มาโดยใช้ประโยชน์จากเอกสารขายงานเดิมที่ได้มาภายใต้สัญญาสัมปทานเดิม จึงถือเป็นเอกสารขายงานที่ได้มาตามสัญญาสัมปทานเดิม จึงให้ กสทช.ดำเนินการแก้ไขการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารใช้วิธีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ (licensing) เป็นรายระบบดาวเทียมสื่อสาร ตามกระบวนการของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 โดยอนุญาตให้ใช้

คลื่นความถี่และวงโคจร และอนุญาตการประกอบกิจการไปพร้อมกัน ตามที่กำหนดในนโยบายระยะยาว

- (2) บมจ.ไทยคม ต้องรับข้อตกลง (Deed of Agreement) เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่รัฐบาลกำหนดอย่างน้อยตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในกรอบนโยบายระยะยาว
- (3) บมจ.ไทยคม ต้องรับเงื่อนไขการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารส่วนที่เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ทั่วไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544
- (4) ให้ไทยคมจัดสำรองการใช้งานภาครัฐ (state uses) ตามปริมาณการใช้งานที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่น้อยกว่า 6.5 ทรานสปอนเดอร์หรือเทียบเท่า ทั้งนี้ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นทรานสปอนเดอร์ของไทยคม 7 และไทยคม 8 เท่านั้น และอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามข้อตกลง (Deed of Agreement) ที่จะได้มีการเจรจากันต่อไป

4.2.3 เอกสารขายงานดาวเทียมสำหรับวงโคจร 51E, 126E, 142E

- (1) แม้เอกสารขายงานดาวเทียมดังกล่าวเป็นเอกสารขายงานที่ดำเนินการมาในช่วงระยะเวลาสัมปทาน แต่เป็นเอกสารขายงานใหม่ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากเอกสารขายงานเดิม จึงให้ กสทช. ดำเนินการนำเอกสารดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารใช้วิธีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ (licensing) เป็นรายระบบดาวเทียมสื่อสาร ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 โดยอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และวงโคจร และอนุญาตการประกอบกิจการไปพร้อมกัน ตามที่กำหนดในนโยบายระยะยาว
- (2) บมจ.ไทยคม ต้องรับข้อตกลง (Deed of Agreement) เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่รัฐบาลกำหนดอย่างน้อยตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในกรอบนโยบายระยะยาว
- (3) บมจ.ไทยคม ต้องรับเงื่อนไขการอนุญาตประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสารส่วนที่เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ทั่วไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544

4.2.4 ที่ราชพัสดุที่ใช้เป็นสถานีควบคุมดาวเทียม (TTC&M)

- (1) เพื่อเป็นการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านตามนโยบายนี้ บมจ.ไทยคม อาจขอใช้ที่ราชพัสดุที่ใช้เป็นสถานีควบคุมดาวเทียมเดิมต่อไปก็ได้ ตามที่ตกลงกับกรมธนารักษ์

- (2) สถานีควบคุมดาวเทียมต้องตั้งอยู่ในประเทศไทย ณ สถานที่ที่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลาตามกรอบนโยบายระยะยาว